

**Pengembangan Materi Perkuliahan Internal:  
Hasil Kajian Dan Diskusi Perkuliahan Presentasi Mahasiswa di Kelas**

## **MEMAHAMI KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK (Hasil Focus Group Discussion (FGD) Kelas)**

**Dr. Taufiqurokhman**

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)



**FISIP PRESS  
Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)  
Tahun 2018**

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan rasa syukur *Alhamdulillah* karena atas berkat rahmat dan pertolongan Allah SWT pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan hasil FGD kelas dengan judul “MEMAHAMI KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK: (Hasil Focus Group Discusion (FGD) Student.” yang merupakan pengembangan kreativitas perkuliahan di kelas.

Pada penyusunan Buku ini, penulis banyak mendapat bantuan dari semua pihak yang sudah sepantasnya penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sedalam-dalamnya.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan karena banyak kekurangan baik dari substansi maupun tata bahasa, oleh karena itu masukan dari berbagai pihak sangat diharapkan untuk penyempurnaan karya ini.

Akhirnya, semoga buku ini bermanfaat bagi semua pembaca dan hanya kepada Allah jualah kita semua berserah diri.

Jakarta, 2 Nopember 2019

Penulis

**Dr. Taufiqurokhman**

## DAFTAR ISI

	Hal
KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	ii
DAFTAR GAMBAR .....	iv
DAFTAR TABEL .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Tujuan Pembelajaran .....	2
C. Peta Konsep .....	3
BAB II PENTINGNYA STUDI KEBIJAKAN .....	7
A. Pengantar .....	7
B. Ruang Lingkup Kebijakan .....	8
C. Penggolongan Studi Kebijakan Publik .....	8
D. Pentingnya Studi Kebijakan Publik .....	8
E. Pendekatan Dalam Studi Kebijakan .....	11
Rangkuman .....	16
Latihan .....	17
Bahan Bacaan .....	17
BAB III KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK .....	18
A. Pendahuluan .....	18
B. Pengertian Kebijakan .....	21
C. Definisi Kebijakan Publik .....	23
D. Kerangka Kerja Kebijakan Publik .....	30
E. Ciri Ciri Kebijakan Publik .....	31
Rangkuman .....	31
Latihan .....	32
Bahan Bacaan .....	32
BAB IV LINGKUNGAN KEBIJAKAN .....	33
A. Pendahuluan .....	33
B. Pentingnya Lingkungan Kebijakan .....	33
C. Elemen dan Aktor Lingkungan Kebijakan .....	35
D. Hubungan Elemen dan Aktor Pembuat Kebijakan	39

E.	Hubungan Antara Konten, Kontek dan Pelaksana	
	Kebijakan .....	46
	Rangkuman .....	47
	Latihan .....	48
	Bahan Bacaan .....	48
BAB V	MODEL DAN JENIS KEBIJAKAN .....	49
	A. Model Kebijakan .....	49
	B. Jenis Kebijakan .....	52
	Rangkuman .....	55
	Latihan .....	55
BAB VI	PERUMUSAN KEBIJAKAN .....	56
	A. Pendahuluan .....	56
	B. Perumusan Kebijakan .....	56
	C. Alasan alas an Perumusan Kebijakan Publik .....	67
	D. Interaksi Aktor-Aktor dalam Perumusan Kebijakan .....	68
	E. Alasan Umum Masyarakat Menolak Kebijakan .....	73
	Rangkuman .....	74
	Latihan .....	75
	Bahan Bacaan .....	75
BAB VII	FORMULASI KEBIJAKAN	76
	A. Formulasi Kebijakan .....	76
	B. Model Formulasi Kebijakan .....	87
	Rangkuman .....	92
	Latihan .....	92
	Bahan Bacaan .....	93
BAB VIII	AGENDA SETTING .....	94
	A. Agenda Setting .....	94
	B. Alasan Umum Masyarakat Menolak Kebijakan	100
	Rangkuman .....	101
	Latihan .....	102
	Bahan Bacaan .....	102
BAB XI	BANK SOAL UJIAN TENGAH SEMESTER	103
BAB X	ADOPSI KEBIJAKAN .....	105
	A. Adopsi dan Ratifikasi Kebijakan .....	105
	Rangkuman .....	110

	Latihan .....	110
	Bahan Bacaan .....	111
BAB XI	<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN .....</b>	<b>112</b>
	A. Pendahuluan .....	112
	B. Konsep dan Teori Implementasi Kebijakan .....	112
	C. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik .....	115
	D. Perspektif Implementasi Kebijakan .....	125
	E. Syarat-Syarat Pelaksanaan Kebijakan .....	127
	F. Model-Model Implementasi Kebijakan .....	129
	Rangkuman .....	141
	Latihan .....	142
	Bahan Bacaan .....	142
BAB XII	<b>MONITORING .....</b>	<b>144</b>
	A. Pengertian Monitoring .....	144
	B. Peran dan Fungsi Monitoring dalam Analisis Kebijakan .....	144
	C. Jenis-Jenis Hasil Kebijakan .....	145
	D. Tujuan dari Monitoring .....	146
	E. Data dan Informasi Untuk Monitoring .....	146
	F. Pendekatan Monitoring .....	147
	Rangkuman .....	153
	Latihan .....	154
	Bahan Bacaan .....	154
BAB XIII	<b>EVALUASI KEBIJAKAN .....</b>	<b>155</b>
	A. Pendahuluan .....	155
	B. Konsep Evaluasi Kebijakan .....	157
	C. Pengertian Evaluasi Kebijakan .....	160
	D. Pendekatan Terhadap Evaluasi Kebijakan .....	163
	E. Model Evaluasi Kebijakan .....	167
	F. Pentingnya Evaluasi Kebijakan .....	168
	Rangkuman .....	170
	Latihan .....	171
	Bahan Bacaan .....	171
BAB XIV	<b>PELAKSANAAN EVALUASI .....</b>	<b>172</b>
	A. Evaluasi Formulasi dan Implementasi Kebijakan...	172

B.	Evaluasi Hasil dan Dampak Kebijakan .....	177
	Rangkuman .....	181
	Latihan .....	181
	Bahan Bacaan .....	182
BAB XV	KEBIJAKAN YANG BERORIENTASI PELAYANAN .....	183
	A. Pendahuluan .....	183
	B. Keterkaitan Antara Kebijakan dan Kinerja Pegawai Dalam Pelayanan .....	186
	C. Dampak dan Hasil Pelayanan Publik .....	192
	Rangkuman .....	194
	Latihan .....	195
	Bahan Bacaan	195
BAB XVI	BANK SOAL UJIAN AKHIR SEMESTER	196
PENUTUP	.....	197
DAFTAR PUSTAKA	.....	198
RIWAYAT HIDUP PENULIS		

## **DAFTAR GAMBAR**

	Hal
Gambar 41 Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan ...	40
Gambar 6.1 Model Eli Massa .....	54
Gambar 11.1 Dampak Langsung dan Tidak Langsung Implementasi Kebijakan .....	134
Gambar 11.2 Model Implementasi Kebijakan .....	138
Gambar 15.1 Model Keterkaitan Struktural dan Dimensi Kontekstual .....	188

## **DAFTAR TABEL**

	Hal
Tabel 4.1 Aktor Kebijakan Publik Indonesia .....	44
Tabel 6.1 Tahap Dalam Proses Pembuatan Kebijakan .....	73
Tabel 12.1 Perbedaan Utama Diantara Empat Pendekatan Pemantauan .....	147
Tabel 13.1 Perbedaan Tiga Pendekatan Dalam Evaluasi Kebijakan Publik .....	166
Tabel 15.1 Kategori dan Orientasi Studi Kebijakan .....	184

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Modul ini disusun sebagai bahan untuk mata kuliah Kebijakan Publik (KP) di Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama). Sebagaimana kurikulum lainnya, modul ini berguna untuk menyampaikan mata kuliah Kebijakan Publik dengan berorientasi pada pemahaman kebijakan publik serta penciptaan *practical skill* sekaligus menghasilkan analis dengan *political standing* yang konsisten. Oleh sebab itu, perlu dipersiapkan dengan seksama, karena selain persiapan standar untuk membawakan substansi kuliah dengan metode *Student Centered Learning*, juga harus dipersiapkan untuk bisa menciptakan mahasiswa yang punya karakter intelektual yang kuat.

Modul ini dirancang sebagai pola dasar desain pengelolaan forum tatap muka di kelas, sehingga didalamnya akan ditemui rancangan langkah-langkah dan skenario yang diantisipasi akan terjadi di kelas. Mengingat modul ini dirancang untuk sebuah perkuliahan yang memiliki misi tidak hanya memberikan pengetahuan teoritis tetapi juga kemampuan praktis, maka metode simulasi akan banyak digunakan dalam sesi-sesi mata kuliah ini. Dalam membawakan berbagai simulasi tersebut, dituntut memiliki kemampuan untuk berimprovisasi agar misi utama dari perkuliahan ini dapat tercapai, yaitu memberikan fondasi keilmuan sekaligus kemampuan praktis memahami kebijakan, bisa tercapai sambil tetap menjaga kontekstualitas pembelajaran. Hal ini akan lebih mudah dilakukan jika sebelum membawakan mata kuliah Kebijakan Publik, pengampu terlebih dahulu menguasai dan menghayati bahan bacaan yang dicanangkan dalam modul ini.

Selain kemampuan berimprovisasi, juga dituntut disiplin dengan desain penugasan yang ada dalam modul ini, di mana setiap penugasan juga merupakan fase persiapan bagi mahasiswa untuk mengikuti sesi berikutnya. Hal ini menuntut adanya kedisiplinan untuk secepat mungkin memberikan *feed-back* dari setiap tugas yang dikerjakan oleh mahasiswa, yang mana akan berguna, baik untuk

melakukan perbaikan maupun untuk mencegah mahasiswa melakukan kesalahan dalam mengerjakan penugasan di sesi berikutnya.

Hal yang tidak kalah penting, pengampu dituntut untuk mampu merangsang keaktifan dari mahasiswa, baik dalam mengikuti sesi perkuliahan maupun dalam mengerjakan penugasan yang diberikan ini, karena yang namanya *practical skill* untuk memahami dan melakukan analisis hanya akan bisa didapatkan melalui latihan dan praktik secara intensif. Namun, misi kuliah ini juga menuntut mahasiswa untuk menentukan dalam posisi apa mereka melakukan kegiatan dalam memahami kebijakan publik. Ini mensyaratkan mahasiswa memiliki penghayatan keilmuan dan tercermin dalam kegiatan yang mereka lakukan. Karena itu, sesi-sesi dalam perkuliahan harus dikawal dengan baik, karena sesi dalam kuliah ini, mahasiswa akan diajak untuk belajar menghayati perspektif, metodologi keilmuan, *value*, dan etika keilmuan yang melandasi keberadaan kebijakan publik. Penguasaan setiap sesi merupakan prasyarat dasar untuk menghasilkan sesuatu yang berkualitas, sebab sifatnya yang mendasar itulah yang membuatnya sering diabaikan dalam mata kuliah Kebijakan Publik. Kurangnya penguasaan justru membuat sebagian besar kebijakan yang dihasilkan selama ini tidak punya karakter, kekhasan, dan kejelasan posisi yang diambilnya.

Oleh karena itu, modul ini adalah memberikan *clue* untuk menciptakan keahlian dalam membuat kebijakan dengan kejelasan *political standing*, karena hal-hal praktikal dibangun di atas fondasi filosofis. Belajar memahami kebijakan bisa dianalogikan dengan belajar mengendarai sepeda atau berenang. Seperti orang harus jatuh bangun atau tenggelam ketika belajar mengendarai sepeda atau berenang, orang mungkin harus berhadapan dengan banyak kesalahan, namun sekali itu dikuasai seumur hidupnya, orang tersebut tidak akan bisa lupa bagaimana melakukan kegiatan yang baik.

Ide yang mendasari dan dituangkan dalam modul ini muncul sebagai hasil pergulatan keilmuan dan diskusi dari semua pihak dalam pemebelajaran dan semoga modul ini bermanfaat untuk memunculkan para ahli kebijakan yang mampu membangun sebuah kebijakan yang kuat secara keilmuan sekaligus memiliki relevansi

praktis dengan situasi yang dihadapi.

## B. Tujuan Pembelajaran

Tujuan pembelajaran dari mata kuliah kebijakan publik ini memiliki manfaat penting, yakni untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik :

Selain itu Mata kuliah ini menekankan pada upaya pengkajian terhadap sejarah lengkap asal usul serta perkembangan studi dan praktik kebijakan publik, dengan menekankan pada pelatihan keterampilan berpikir mahasiswa. Disamping itu, melalui mata kuliah ini, mahasiswa juga dibelajarkan tentang konsep, teori-teori dalam kebijakan publik dan proses pembuatan kebijakan publik. Disisi lain, mahasiswa juga akan dibekali seperangkat kemampuan dan keterampilan dalam mata kuliah ini terkait dengan beberapa pendekatan dan sejumlah metode yang digunakan dalam mengkaji kebijakan publik.

Secara terperinci tujuan pembelajaran mata kuliah kebijakan publik secara khusus adalah :

- 1) Mahasiswa mampu memahami tentang Kebijakan publik serta pentingnya studi kebijakan publik.
- 2) Mahasiswa mampu memahami dan mengaplikasikan konsep dasar, prinsip pengembangan, dan mekanisme kebijakan publik
- 3) Mahasiswa mampu menerapkan prinsip-prinsip pengembangan pengambilan keputusan publik dan analisis keputusan publik
- 4) Mahasiswa mampu menyusun prototyfe kebijakan publik dan pemetaan analisis keputusan yang menyangkut kebijakan publik
- 5) Mahasiswa mampu memecahkan berbagai permasalahan publik yang ada di lingkungan sekitarnya pada berbagai level kehidupan

## C. Peta Konsep

Sejalan dengan perkembangan ilmu, setidak-tidaknya ada tiga dasar signifikansi studi kebijakan publik. Pertama, kenyataan tuntutan-tuntutan masyarakat yang semakin banyak dan beragam memerlukan suatu kajian berupa research and development sebelum kebijakan public ditetapkan. Kedua, dibutuhkannya kemampuan yang mendalam bagi para pengambil kebijakan public (*policy makers*), analisis kebijakan publik (*policy analysts*) dan juga penasehat kebijakan public (*policy advisers*) mendorong arti penting studi dan pemahaman

mengenai kebijakan public saat ini. Keterbatasan dan berbagai bentuk konstrain yang dihadapi pengambil keputusan (birokrat dan administrator public, misalnya. Seperti SDM dan juga keterbatasan waktu untuk mengkaji secara mendalam proposal kebijakan publik menghasilkan perlunya pemahaman kebijakan public dikuasai secara mendalam. Yang terakhir, perkembangan global yang bermuara pada kempetisi dan implementasi model pasar yang berkembang pesat membutuhkan perlunya kebijakan public disusun secara strategic dalam rangka menghadapi berbagai persoalan yang melingkupi, baik yang bersifat internal maupun eksternal.

Mahasiswa mengenal dan mulai belajar merasakan dimensi-dimensi kebijakan yang selama ini mungkin tidak terlalu diperhatikan oleh orang pada umumnya. Untuk itu, kelas dibuka dengan menanyakan kepada mahasiswa apa yang mereka pahami tentang kondisi kebijakan saat ini. Selanjutnya, untuk merangsang keberanian mahasiswa dalam mengajukan pendapat, dosen bisa meminta mahasiswa untuk mengutarakan pemahaman mereka sendiri tentang kebijakan, tanpa harus selalu mengacu pada definisi '*common – sensical*' tersebut.

Setelah menyaring pemahaman mahasiswa tentang kebijakan dan memetakan pendapat mereka, perkuliahan dilanjutkan dengan penyerapan harapan mahasiswa dari matakuliah ini. Untuk itu, mahasiswa diminta untuk menuliskan dalam selembar kertas berbagai hal yang mereka harapkan; baik yang sifatnya substantif, metodologis maupun teknis.

Kebijakan tidak hanya dipahami sebagai persoalan teknis – administratif semata, tetapi juga sebagai sebuah persoalan politik. Karena terkait dengan penggunaan kekuasaan, niscaya, kebijakan publik berlangsung dalam suatu *setting* kekuasaan tertentu. Artinya ada pihak yang berkuasa dan ada pihak yang dikuasai.

Untuk memahami kebijakan publik lebih dari sekedar persoalan substansi atau isi kebijakan saja, melainkan juga memahami

kebijakan publik sebagai persoalan proses, bahwa proses kebijakan berlangsung dalam dinamika relasi antar beragam aktor dengan beragam kepentingan. Dosen juga perlu menekankan bahwa kenyataan tersebut membuat seorang analis kebijakan harus mampu memilih dan menempatkan dirinya sebagai salah satu pihak dari aktor yang terlibat dalam proses kebijakan.

Policy Sciences & Policy Studies relatif baru berkembang sebagai suatu bidang studi di Amerika pada awal 1970 an. Pemikiran yang berorientasi kepada studi kebijakan dikalangan ilmu politik sebenarnya sudah berkembang menjelang tahun 1950 an oleh Lasswell dan Lerner (1951). Lasswell mengingatkan kepada sarjana sosial dan politik tentang pentingnya pendekatan-pendekatan kebijakan dalam memahami problema masyarakat. Harapannya Ilmu Kebijakan mencegah masuknya nilai dan kepentingan pribadi birokrat pemerintah di dalam pengambilan keputusan pemerintah.

Studi kebijakan publik tumbuh begitu pesat, tentunya hal ini memunculkan pemikiran atau paradigma dari keilmuan tersebut. Adapun penyebab perkembangan yang pesat ini antara lain :

- 1) Munculnya Dikotomi Politik Administrasi Wilson (1887) dalam artikelnya menyebutkan tentang perbedaan "*province of politics*" dengan "*province of administration*" politik segala sesuatu yang berhubungan dengan penentuan tujuan negara sedangkan administrasi segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan tujuan Negara. Kekawatiran di kalangan pakar ilmu politik dan administrasi negara terhadap keterlibatan birokrasi yang terlalu besar di dalam perumusan kebijakan publik.
- 2) Pengembangan studi kebijakan seperti yang diharapkan Lasswell adalah melahirkan kriteria-kriteria kebijakan yang rasional dan mampu mencegah kepentingan pribadi birokrat dan birokrasinya dalam perumusan kebijakan.
- 3) Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap kualitas kebijakan yang dibuat. Tingkat modernitas masyarakat yang semakin tinggi yang

diciptakan perkembangan teknologi Ilmu pengetahuan (multi media) telah meningkatkan rasionalitas masyarakat.

Selanjutnya, untuk lebih memahami tentang kebijakan, maka studi kebijakan kerap dikembangkan. Namun demikian dalam hal ini tidak ada keseragaman mengenai lingkup studi kebijakan public. Latar belakang profesi dan pendidikan telah mewarnai persepsi dan orientasi mereka terhadap kebijakan public. Kondisi ini terlihat dari pendapat para ahli yang berasal dari profesi dan latar belakang berbeda :

1) Para Pakar Politik

Studi kebijakan publik sebagai studi tentang bagaimana peran kelompok-kelompok kepentingan dan elit politik di dalam proses perumusan kebijakan pemerintah. Kebijakan publik dilihat sebagai konsensus di antara elit, pejabat pemerintah dan kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda-beda

2) Pakar Ekonomi (terutama Ekonomi Makro)

Studi kebijakan publik sebagai penerapan prinsip-prinsip ekonomi mikro di dalam pengambilan keputusan pemerintah. Bagaimana mengalokasikan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara efisien?

3) Pakar Sosiologi

Kontribusi sosiologi dalam perkembangan studi kebijakan bisa dilihat dari proposisi mereka bahwa "pembuatan kebijakan publik adalah suatu proses sosial (Stalling, 1987) proses pembuatan kebijakan publik tidak bisa dijelaskan secara terisolasi dari lingkungannya karena proses itu merefleksikan interaksi antara pemerintah dan masyarakat.

Mempelajari atau studi kebijakan publik tidak terlepas mempelajari atau studi administrasi Negara, karena keduanya memiliki hubungan yang tidak dapat dipasahkan. Adapun hubungan Studi Kebijakan dengan Studi Administrasi Negara, diantaranya :

- 1) Kebijakan publik bila diartikan sebagai "tindakan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah publik, dari pengertian ini kebijakan publik dapat diartikan sebagai "*output*" dari birokrasi pemerintahan. Manifestasi dari itu seperti program atau proyek, peraturan dan perundangan, dan sebagainya.

- 2) Ilmu administrasi meletakkan "birokrasi pemerintahan" sebagai "fokus" dan "locus" yang penting.
- 3) Melalui konsep birokrasi pemerintahan kaitan antara studi kebijakan dan administrasi negara bisa dikembangkan.
- 4) Studi administrasi negara lebih menekankan kajian-kajiannya mengenai struktur dan proses dari administrasi, sedangkan studi kebijakan lebih menekankan pada keluaran dan tindakannya.
- 5) Kedua studi ini menempatkan birokrasi sebagai pusat perhatian, kuatnya hubungan ini dilihatkan dari besarnya peranan birokrasi pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan

Secara umum studi kebijakan menjadi 5 (lima) tipe sebagai berikut :

- 1) Studi tentang sebab-sebab lahirnya kebijakan  
Merupakan kajian kritis terhadap sebab-sebab yang mendasari dan mendorong pemerintah/pembuat kebijakan membuat kebijakan tertentu
- 2) Studi tentang aktor kebijakan  
Studi ini berusaha mengungkap aktor-aktor (elit politik dan ekonomi) yang bertanggung jawab terhadap munculnya suatu kebijakan. Studi ini memetakan kelompok-kelompok kepentingan dari suatu kebijakan termasuk kepentingan dan peranannya dalam proses kebijakan pemerintah.
- 3) Studi implementasi Kebijakan  
Studi ini mempersoalkan proses implementasi kebijakan pemerintah. Studi ini berusaha mengungkap proses implementasi dan faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan
- 4) Studi evaluasi Kebijakan  
Adalah studi tentang dampak dari suatu kebijakan pemerintah. Dampak yang bisa diharapkan dan yang tidak diharapkan, yang menguntungkan atau yang merugikan. Studi ini mencakup proses implementasi atau dampak. Namun studi evaluasi disini dipisah untuk memberi penekan pada kajian tentang dampak dari suatu kebijakan pemerintah.
- 5) Analisis Kebijakan  
Studi ini mempersoalkan jenis dan instrumen kebijakan yang bisa memaksimalkan pencapaian tujuan atau yang secara efektif bisa

memecahkan masalah publik yang ada. Kebijakan apa yang perlu dilakukan pemerintah agar tujuan yang ingin dicapai terwujud secara efisien dan efektif.

Namun pada buku ini analisis kebijakan tidak dibahas, karena akan disajikan pada mata kuliah analisis kebijakan publik secara khusus.

## **BAB II**

### **PENTINGNYA STUDI KEBIJAKAN PUBLIK**

Pertemuan ke : 1 (satu)

Standar Kompeensi: Agar Mahasiswa memahami tentang pentingnya studi kebijakan publik.

#### **A. Pengantar**

Kebijakan public merupakan realitas social sejak manusia menyadari bahwa mereka memiliki tujuan hidup yang sama namun kepentingan yang berbeda dan bervariasi. Namun kajian ini kurang mendapat perhatian untuk dibahas dan dikembangkan oleh ilmuwan politik, setidaknya sampai akhir tahun 1960-an. Baru pada awal 1970-an, studi ini mengalami perkembangan yang sangat pesat. Tidak seperti bidang ilmu yang lain, dialog antara upaya membangun konsep dengan perkembangan fenomena kebijakan public terjadi dalam intensitas yang tinggi.

Saat ini kebijakan publik merupakan salah satu cabang ilmu yang berkembang cukup pesat sejalan dengan kebutuhan masyarakat khususnya sektor public. Kebijakan public merupakan cabang studi yang bersifat multidisiplin dan membutuhkan kontribusi-kontribusi ilmu dalam kenyataan sehari-hari. Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya adalah berusaha menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan mempelajari kebijakan publik maka kita dapat memahami isi kebijakan publik/kebijakan pemerintah, menilai dampak dari kekuatan-kekuatan lingkungan, menganalisa akibat dari pengaturan berbagai kelembagaan, proses-proses politik , meneliti akibat kebijakan publik terhadap sistem politik dan evaluasi dampak kebijakan terhadap negara.

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Meskipun demikian, konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan

sampai dengan evaluasi. Dari sudut pandang politik, kebijakan publik boleh jadi dianggap sebagai salah satu hasil dari perdebatan panjang yang terjadi di ranah negara dengan aktor-aktor yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan.

### **B. Ruang Lingkup Kebijakan Publik**

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, dan sebagainya. Di samping itu, dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Bupati/Walikota.

Adapun ruang lingkup kebijakan Publik secara khusus adalah :

1. Studi tentang perilaku elite politik dan birokrasi
2. Peran Kelompok Kepentingan dalam Proses Kebijakan.
3. Shared Concern dan Shared Problems antar actor politik yang terlibat dalam proses pembuatan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

### **C. Penggolongan Studi Kebijakan Publik**

1. Studi Tentang Sebab Lahirnya Kebijakan.

Fokus pada kajian kritis terhadap sebab yang mendasari dan mendorong pemerintah membuat suatu kebijakan.

2. Studi Tentang Aktor Kebijakan

Berupaya mengungkapkan actor-aktor yang bertanggungjawab terhadap munculnya suatu kebijakan pemerintah, memetakkan Stakeholders, termasuk peran dan kepentingan mereka dalam proses pemerintahan.

3. Studi Implemnetasi

Berupaya mengungkapkan factor-faktor yang mendukung atau menyebabkan keberhasilan maupun kegagalan kebijakan yang telah diambil.

4. Studi Evaluasi

Berupaya melihat dampak dari pelaksanaan satu kebijakan.

5. Analisis Kebijakan

Studi ini menyoal kebijakan dan instrument-instrumen yang digunakan oleh pemerintah.

#### D. Pentingnya Studi Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting, yakni untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik (Dye 1981, Anderson, 1979).

##### 1) Pengembangan Ilmu Pengetahuan.

Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik. Misalnya, studi untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dikeluarkannya undang-undang anti terorisme di Indonesia. Sebaliknya, studi kebijakan publik dapat menempatkan kebijakan publik sebagai independent variable, sehingga berusaha mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik. Sebagai contoh studi untuk menganalisis apa dampak dari kebijakan menaikan harga bahan bakar minyak yang dilakukan oleh pemerintah.

##### 2) Membantu para praktisi dalam memcahkan masalah-masalah publik.

Dengan mempelajari kebijakan publik para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimanana membuat kebijakan publik yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan publik. Sehingga ke depan akan lahir kebijakan publik yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.

##### 3) Berguna untuk tujuan politik.

Suatu kebijakan publik yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Sebaliknya kebijakan publik tersebut dapat meyakin kepada lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan publik seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politik.

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya adalah berusaha menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan mempelajari kebijakan publik maka kita dapat memahami isi kebijakan public atau kebijakan pemerintah, terutama

menilai dampak dari kekuatan-kekuatan lingkungan, menganalisa akibat dari pengaturan berbagai kelembagaan, proses-proses politik, meneliti akibat kebijakan publik terhadap sistem politik dan evaluasi dampak kebijakan terhadap negara.

Sebagai contoh pentingnya Kebijakan (*Policy*) di dalam implementasi Ilmu Teknologi. Kebijakan memastikan semua layanan dipergunakan sebagai mestinya sesuai dengan aturan dan norma yang ada. Ada beberapa hal yang diatur dalam kebijakan yang berkaitan dengan IT misalnya adalah: *Privacy, Accessibility, Usability, Security, Standard, dan Interoperability*.

- 1) *Privacy*, yaitu kebijakan ini mengatur privasi dan kerahasiaan dari pemakai. Misalnya perlindungan terhadap penyadapan, spam (kirim berita yang tidak diinginkan), dan pembocoran data-data pribadi (seperti nomor KTP, alamat rumah, nomor NPWP, dan sebagainya). Kebijakan ini juga mengatur siapa saja yang berhak menggunakan data-data pribadi tadi dan untuk keperluan apa saja.
- 2) *Accessibility*, yaitu mengatur bagaimana asset informasi dapat diakses dan dipergunakan oleh pengguna yang berhak. Accessibility juga mengatur bagaimana informasi bisa diakses oleh orang-orang dengan limitasi tertentu, misalnya limitasi bahasa tertentu atau kemampuan fisik tertentu (tuna netra/tuna rungu/dll).
- 3) *Usability*, dimana Kebijakan ini mengatur supaya informasi dapat diakses dan dipergunakan dengan mudah, dan disesuaikan dengan kebutuhan semua pemakai.
- 4) *Security*, dimana kebijakan ini mengatur keandalan sistem dari bermacam-macam bentuk serangan, dengan tetap menjaga tingkat kerahasiaan, keutuhan (integritas), ketersediaan (availability), dan data yang tetap penuh terlindung.
- 5) *Standards*, dimana kebijakan ini mengatur bagaimana data/informasi diakses dengan suatu mekanisme yang sama, terdefinisi dengan jelas, dan konsisten.
- 6) *Interoperability*, dimana kebijakan ini mengatur interkoneksi antar sistem yang berbeda untuk mempermudah kolaborasi dan penggunaan standar yang mendorong pemakaian teknologi yang sejenis. (Winarno, Budi. 2007 : 35).

Sejalan dengan perkembangan ilmu, setidak-tidaknya ada tiga dasar signifikansi studi kebijakan publik :

*Pertama*, kenyataan tuntutan-tuntutan masyarakat yang semakin banyak dan beragam memerlukan suatu kajian berupa *research and development* sebelum kebijakan public ditetapkan.

*Kedua*, dibutuhkannya kemampuan yang mendalam bagi para pengambil kebijakan public (*policy makers*), analisis kebijakan publik (*policy analysts*) dan juga penasehat kebijakan public (*policy advisers*) mendorong arti penting studi dan pemahaman mengenai kebijakan public saat ini. Keterbatasan dan berbagai bentuk konstrain yang dihadapi pengambil keputusan (birokrat dan administrator public, misalnya. Seperti SDM dan juga keterbatasan waktu untuk mengkaji secara mendalam proposal kebijakan publik menghasilkan perlunya pemahaman kebijakan public dikuasai secara mendalam.

*Ketiga*, perkembangan global yang bermuara pada kempetisi dan implementasi model pasar yang berkembang pesat membutuhkan perlunya kebijakan public disusun secara strategic dalam rangka menghadapi berbagai persoalan yang melingkupi, baik yang bersifat internal maupun eksternal.

Melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (Suharno, 2010: 14) sebagai berikut: "Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan."

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 16-19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgent untuk dipelajari, yaitu:

- a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika focus perhatian tertuju pada dampak kebijakan, tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan professional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

## E. Pendekatan dalam Studi Kebijakan

### 1 Pendekatan Kelompok

Pendekatan kelompok ini memiliki asumsi bahwa individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama akan bergabung dan membentuk sebuah kelompok sehingga mampu mempengaruhi pemerintah dalam mengambil sebuah kebijakan. Kelompok-kelompok yang mewakili aspirasi individu lainnya akan bersaing dan saling mencari pengaruh untuk mencapai kebijakan yang diinginkan. Contohnya adalah pembentukan koalisi diantara partai politik sehingga koalisi besar akan memiliki pengaruh kuat dalam suatu pemerintahan. Dampak positif dari model ini adalah adanya sebuah wadah misalkan partai politik untuk menyalurkan aspirasi individu yang tergabung didalamnya, sedangkan dampak negatifnya adalah

adanya overlapping atau tumpang tindih dalam sebuah kelompok yang bersatu, selain itu persaingan tidak sehat acap kali terjadi dalam model ini.

## **2. Pendekatan Proses Fungsional**

Pendekatan model fungsional adalah pendekatan yang dilakukan dalam studi kebijakan publik dimana dilakukan dengan cara memusatkan perhatian kepada berbagai kegiatan fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan. Harold Laswell mengemukakan beberapa kategori analisis fungsional yang dapat digunakan sebagai dasar bagi pembahasan teori fungsional :

- (1) Intelegensi: Bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan mendapat perhatian para pembuat keputusan kebijakan dikumpulkan dan diproses.
- (2) Rekomendasi: Bagaimana rekomendasi-rekomendasi atau alternatif-alternatif untuk memngatasi suatu masalah tertentu?
- (3) Aplikasi: Bagaimana undang-undang atau peraturan-peraturan sebenarnya diberlakukan atau diterapkan?
- (4) Penilaian: Bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan atau kegagalan itu di nilai. ?
- (5) Terminasi: Bagaimana peraturan-peraturan atau undang-undang semula dihentukanatau dilanjutkan dalam bentuk yang berubah atau dimodifikasi.?

Pendekatan fungsional memiliki beberapa keuntungan yaitu tidak adanya dengan lembaga – lembaga pemerintah ataupun peraturan politik khusus, serta memberikan keuntungan untuk analisis komparasi kebijakan publik.Namun model ini juga memiliki kelemahan yaitu pengabaian terhadap politik pembentukan kebijakan dan pengaruh variabel- variabel lingkungan karena merupakan porses intelektual.

## **3. Pendekatan Kelembagaan**

Pendekatan kelembagaan diasumsikan bahwa sebuah kebijakan publik diambil, dilaksanakan, dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga yang ada dalam pemerintahan, misalnya parlemen, kepresidenan, pemerintah daerah, kehakiman, partai politik dan sebagainya. Kebijakan publik model ini memiliki beberapa karakteristik yaitu pemerintah mampu memberikan legitimasi atas kebijakan yang dikeluarkan, kebijakan yang dikeluarkan oleh

pemerintah mampu bersifat universal artinya menjangkau semua lapisan masyarakat, terakhir adalah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah mampu memonopoli paksa semua masyarakat, dalam artian mampu menjatuhkan sanksi bagi pelanggar kebijakan. Model ini juga memiliki kelemahan yaitu dalam ilmu politik tidak memberikan curahan perhatian kepada hubungan antar lembaga-lembaga pemerintahan dan substansi dari kebijakan publik.

#### **4. Pendekatan Peran Serta Warga Negara**

Pendekatan peran serta warganegara, kebijakan ini didasarkan pada pemikiran demokrasi klasik dari John Locke dan pemikiran John Stuart Mill, yang menekankan pengaruh yang baik dari peran warganegara dalam perkembangan kebijakan public. Dengan keikutsertaan warganegara dalam masalah-masalah masyarakat, maka para warganegara akan memproleh pengetahuan dan pemahaman, mengembangkan rasa tanggung jawab sosial yang penuh, dan menjangkau persepektif mereka diluar batas-batas kehidupan peribadi.

Peran serta warga negara didasarkan pada harapan-harapan yang tinggi tentang kualitas warga negara dan keinginan mereka untuk terlibat dalam kehidupan public. menurut teori ini, dibutuhkan warga negara yang memiliki struktur-struktur yang memiliki kepribadian yang sesuai dengan nilai-nilai dan fungsi-fungsi demokrasi. Setiap warga negara harus memiliki cukup kebebasan untuk berperan serta dalam masalah-masalah politik, mempunyai sifat kritis yang sehat dan harga diri yang cukup dan lebih penting adalah perasaan mampu.

Beberapa penelitian berkenaan dengan peran serta warga negara mengungkapkan bahwa para pembuat kebijakan lebih responsive terhadap warga negara yang mempunyai peran serta. Disamping itu, mereka cenderung menerima tuntutan-tuntutan pilihan-pilihan agenda-agenda yang diusulkan oleh kelompok warga negara yang berperan serta dalam memecahkan masalah. Para pembuat kebijakan lebih responsive dalam suatu masyarakat yang mempunyai tingkat peran serta yang tinggi, dengan tanggapan utama pada masyarakat aktivis, yang biasanya mempunyai tingkat

pendapatan yang lebih tinggi dan pencapaian pendidikan yang lebih baik , Namun mereka tidak mewakili masyarakat bawah.

## **5. Pendekatan Psikologis**

Pendekatan diberikan pada hubungan antara pribadi dan faktor-faktor kejiwaan yang mempengaruhi tingkah laku orang-orang yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Psikologi banyak memberi kontribusi untuk memahami pembuatan keputusan. Para psikolog seperti Mayo dan Maslow banyak memberi kontribusi untuk perkembangan teori manajemen. Tetapi, meskipun fakta bahwa perkembangan awal dan pendekatan kebijakan banyak berhubungan dengan penggabungan pandangan psikologi ke dalam kebijakan publik, pengaruh psikologi terhadap studi pembuatan kebijakan tidak sebesar pengaruh terhadap manajemen. Dengan munculnya manajerialisme dalam sektor publik, diharapkan bahwa pengaruh psikologi terhadap studi kebijakan publik akan bertambah. Pengabaian konteks psikologis dari analisis kebijakan ini menghalangi pemahaman kita tentang pembuatan keputusan.

Gagasan tentang keputusan dalam ilmu kebijakan pada umumnya didasarkan pada gagasan tentang rasionalitas dan kepentingan diri yang jika dikaji dari sudut pandang psikologis, seperti ditunjukkan oleh aliran hubungan manusia, adalah konsep yang terlalu sederhana. Seperti diyakini Harold Lasswell, dimensi psikologis sangat penting untuk memahami politik kekuasaan. Akan tetapi, terlalu banyak teori yang menunjukkan bahwa analisis kebijakan didasarkan pada pandangan yang dangkal dan parsial tentang perilaku "rasional" manusia. Ini terutama kelihatan dalam ilmu ekonomi yang, seperti dikatakan Boulding, memberikan penjelasan yang tidak memadai untuk pembuatan keputusan entah itu di level individu atau kelompok.

## **6. Pendekatan Proses**

Pendekatan proses, yaitu untuk mengidentifikasi tahap-tahap dalam proses dalam kebijakan publik dan kemudian menganalisisnya.

## **7. Pendekatan Substantif**

Pendekatan substantif, yaitu spesialis substantif dalam suatu bidang tertentu, misalnya menganalisa determinan dari perumusan kebijakan lingkungan, implementasi, atau perubahan.

## **8. Pendekatan Logis-positivis**

Pendekatan logical positivis, yaitu pendekatan prilaku behavioral approach atau pendekatan keilmuan scientific approach.

## **9. Pendekatan Ekonometrik**

Pendekatan ekonometrik, disebut dengan pendekatan pilihan public (*the public choice approach*) atau pendekatan ekonomi politik.

## **10. Pendekatan Fenomenologik/Pospositivis**

Pendekatan fenomologik (postpositivist) adalah kekecewaan yang semakin meningkat dengan menggunakan metode-metode keilmuan.

## **11. Pendekatan Partisipatori**

Pendekatan partisipatori adalah, inklusi perhatian yang besar dan nilai-nilai dari berbagai stakeholders dalam proses pembuatan keputusan kebijakan.

## **12. Pendekatan Normatif/Preskriptif**

Pendekatan normatif atau preskriptif, adalah seorang analis perlu mendefinisikan tugasnya sebagai analis kebijakan sama seperti orang yang mendefinisikan "end state" dalam arti bahwa preskripsi ini bisa diinginkan dan bisa dicapai.

## **13. Pendekatan Ideologik**

Pendekatan ideologik, adalah secara eksplisit mengadopsi pandangan konservatif atau pandangan liberal, Thomas Sowell menamakan pendekatan ideologi ini "visi" (visions) dan mengidentifikasi dua perspektif yang bersaing. Yaitu pertama "visi yang dibatasi" the constrained vision merupakan suatu gambaran manusia egosentrik dengan keterbatasan moral, kedua. "visi yang tidak dibatasi" the unconstrained vision memberikan suatu pandangan tentang sifat manusia di mana pemahaman dan disposisi manusia adalah mampu untuk memperoleh keuntungan-keuntungan sosial.

## **14. Pendekatan Historis/Sejarah**

Pendekatan historis /sejarah, adalah makin meningkatkan perhatian mereka kepada evolusi kebijakan publik melintasi waktu.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Model adalah wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Model adalah menyederhanakan dari realitas yang diwakili. Model dapat dibedakan atas model fisik dan model abstrak. Model memiliki fungsi antara lain: Membantu kita untuk memperoleh pemahaman tentang peroperasinya sistem alamiah atau system buatan manusia. Model membantu kita menjelaskan sistem apa, dan bagaimana sistem tersebut beroperasi, membantu kita dalam menjelaskan permasalahan dan memilah-milah elemen-elemen tertentu yang relevan dengan permasalahan, membantu kita memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut, membantu kita dalam merumuskan kesimpulan dan hipotesis mengenai hakekat hubungan antar elemen. Selain fungsi yang dimiliki model, model kebijakan juga memiliki jenis yaitu model pluralis, elitis, sistem, rasional, inskrementalis, dan institusional. Sedangkan untuk pendekatan kebijakan juga memiliki berbagai macam yaitu pendekatan kelompok, proses fungsional, kelembagaan, peran serta warga negara, psikologis, proses, subtantif, logis-positivis, ekonometrik, Fenomenologik/Pospositivis, partisipatori, Normatif/Preskriptif, ideologik, Historis.

Dalam sebuah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan telah direalisasikan kepada masyarakat ada kalanya merupakan sebuah kebijakan yang dapat diterima dengan baik oleh masyarakat, karena kebijakan tersebut mampu menanggulangi krisis dan ketimpangan serta masalah-masalah yang ada dalam masyarakat, akan tetapi ada kalanya dalam pemerintah membuat sebuah kebijakan tidak diterima oleh masyarakat karena kebijakan tersebut dinilai tidak sesuai dengan kondisi dan situasi yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, sebaiknya pemerintah dalam membuat sebuah kebijakan hendaklah melihat realita dalam masyarakat sehingga kebijakan yang akan ditetapkan dapat diterima oleh masyarakat dan kebijakan

tersebut dapat menjadi solusi yang tepat bagi problematika dalam masyarakat tersebut.

Saat ini kebijakan publik merupakan salah satu cabang ilmu yang berkembang cukup pesat sejalan dengan kebutuhan masyarakat khususnya sektor public. Kebijakan public merupakan cabang studi yang bersifat multidisiplin dan membutuhkan kontribusi-kontribusi ilmu dalam kenyataan sehari-hari. Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya adalah berusaha menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan mempelajari kebijakan publik maka kita dapat memahami isi kebijakan publik/kebijakan pemerintah, menilai dampak dari kekuatan-kekuatan lingkungan, menganalisa akibat dari pengaturan berbagai kelembagaan, proses-proses politik , meneliti akibat kebijakan publik terhadap sistem politik dan evaluasi dampak kebijakan terhadap negara.

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Meskipun demikian, konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi. Dari sudut pandang politik, kebijakan publik boleh jadi dianggap sebagai salah satu hasil dari perdebatan panjang yang terjadi di ranah negara dengan aktor-aktor yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan.

### Rangkuman :

1. Studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting, yakni:
  - a. Pengembangan Ilmu Pengetahuan.
  - b. Membantu para praktisi dalam memcahkan masalah-masalah publik.

- c. Berguna untuk tujuan politik.
- 2. Ruang lingkup kebijakan Publik secara khusus adalah :
  - a. Studi tentang perilaku elite politik dan birokrasi
  - b. Peran Kelompok Kepentingan dalam Proses Kebijakan.
  - c. Shared Concern dan Shared Problems antar actor politik yang terlibat dalam proses pembuatan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.
- 3. Kebijakan memiliki berbagai macam yaitu pendekatan kelompok, proses fungsional, kelembagaan, peran serta warga negara, psikologis, proses, subtantip, logis-positivis, ekonometrik, Fenomenologik/Pospositivis, partisipatori, Normatif/Preskriptif, ideologik,Historis..
- 4. Melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah.

### **Latihan :**

- 1. Perkembangan studi kebijakan publik sangat pesat. Jelaskan penyebab cepat berkembangnya studi kebijakan publik !
- 2. Jelaskan pentingnya studi kebijakan publik.!.
- 3. Jelaskan pendekatan yang dipergunakan dalam studi kebijakan publik !

### **Bahan Bacaan :**

- 1. Hessel Nogi S. Tangkilisan,2003, "Teori dan Konsep Kebijakan Publik" dalam *Kebijakan Publik yang Membumi, konsep, strategi dan kasus,* Yogyakarta : Lukman Offset dan YPAPI.
- 2. Howlett, Michael dan Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Toronto: Oxford University Press.
- 3. J.E. Hosio, 2007. *Kebijakan Publik dan Desentralisasi : Essai-Essai dari Sorong.* Lasbang Yogyakarta.
- 4. Riswandha Imawan, 2004. *Hubungan Antar Lembaga dan Pemerintahan, Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia (Kumpulan Tulisan).* Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta..
- 5. Subarsono, AG., 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta..
- 6. Thomas R. Dye, , 1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, New Jersey.
- 7. William N. Dunn, 1994. *Publik Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-

Hall International, Englewood Cliffs, New Jersey.

8. Winarno Budi.(2008).Kebijakan Publik Teori & Proses. Yogyakarta: MedPress (Anggota IKAPI).

## **BAB III**

### **KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK**

Pertemuan ke : 2

Standar Kompetensi: Mahasiswa mampu memahami dan mengaplikasikan konsep dasar, prinsip pengembangan, dan mekanisme kebijakan publik.

#### **A. Pendahuluan**

Kebijakan adalah sebuah kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah. Kebijakan dibuat untuk dapat membuat solusi akan problematika manusia yang bermacam-macam. Pemerintah merupakan lembaga tinggi negara yang merupakan pengambil alih kebijakan bagi rakyatnya, akan tetapi kadang kala kebijakan tersebut dapat diterima dan kadang kala pun ditolak oleh masyarakat.

Beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah sedemikian kompleks akibat krisis multidimensional, maka bagaimanapun keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat namun juga akurat agar persoalan-persoalan yang begitu kompleks dan berat yang dihadapi oleh pemerintah segera dapat diatasi. Kondisi seperti ini pada akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga tinggi Negara lainnya berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang sulit. Kebijakan yang diambil tersebut terkadang membantu pemerintah dan rakyat Indonesia keluar dari krisis, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya, yakni malah mendegradasi pemerintah itu sendiri.

Tentunya dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak menimbulkan permasalahan baru. Pengambilan suatu kebijakan tentunya memerlukan analisis yang cukup jeli, dengan menggunakan berbagai model serta pendekatan yang sesuai dengan permasalahan yang akan dipecahkan.

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Meskipun demikian, konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan

mempertimbangkan beberapa aspek. Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi.

Dari sudut pandang politik, kebijakan publik boleh jadi dianggap sebagai salah satu hasil dari perdebatan panjang yang terjadi di ranah negara dengan aktor-aktor yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan.

Pasca perang dunia kedua, ilmuwan sosial (khususnya politik) mencoba untuk mencari sebuah fokus baru mengenai studi politik yaitu mengenai hubungan negara dan masyarakat (warga negara). Sebelumnya, studi politik hanya berkutat pada institusi pemerintahan yang selanjutnya disebut sebagai negara. Selanjutnya, studi politik terus mengalami perkembangan dari fokus studinya yang berupa negara. Studi tersebut tidak hanya melihat negara sebagai aktor tunggal dan netral, tetapi juga di dalamnya terdapat kontestasi, khususnya ketika menentukan sebuah kebijakan. Selanjutnya, studi tersebut berkembang pada tahun 1970-an, khususnya setelah terbitnya tulisan Harold D.Laswell tentang *Policy Science*.[Subarsono, 2010 : 1]

Selanjutnya, yang disebut sebagai *Policy Science* menurut Laswell, fokus atau kajian ilmu politik tidak hanya selalu melihat struktur pemerintahan atau kebiasaan aktor politik yang ada, tetapi juga mengenai sesuatu yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. Pendekatan tersebut selanjutnya fokus pada kebijakan publik atau proses pembuatan kebijakan publik.

Selanjutnya, ada beberapa ilmuwan politik atau tokoh-tokoh politik yang mencoba untuk mendefinisikan arti kebijakan publik. Salah satu tokoh awal yang mencoba untuk mendefinisikan kebijakan publik adalah Thomas R. Dye. Thomas R. Dye mendeskripsikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.[Dalam Michael Howlett dan Ramesh, 1995 : 4]

Definisi tersebut memang dirasa terlalu sempit untuk mendeskripsikan mengenai kebijakan publik. Ada dua makna yang bisa diambil dari definisi Thomas R. Dye tersebut :

*Pertama*, Dye berargumen bahwa kebijakan publik itu hanya bisa dibuat oleh pemerintah, bukan organisasi swasta.

*Kedua*, Dye menegaskan kembali bahwa kebijakan publik tersebut menyangkut pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Dalam hal tersebut, pilihan yang diambil oleh pemerintah merupakan sebuah kesengajaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Salah satu contohnya ketika pemerintah tidak menaikkan pajak yang dianggap sebagai sebuah kebijakan publik juga.

Selain Thomas R. Dye, ada ilmuwan lain yang mencoba untuk mendefinisikan kebijakan publik secara lebih luas. William Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah keputusan dari berbagai aktor yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan tertentu. Hal yang perlu digarisbawahi yaitu William lebih menekankan kebijakan publik pada sebuah proses pembuatan kebijakan, tidak seperti Thomas Dye yang hanya mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah pilihan yang diambil oleh pemerintah.[Dalam Michael Howlett dan Ramesh, 1995 : 5] Misalnya saja ketika pemerintah ingin membuat sebuah kebijakan terkait kesehatan, maka pemerintah harus melibatkan berbagai aktor seperti departemen kesehatan, keuangan, kesejahteraan, dan lain sebagainya.

Selain itu, James Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah, meskipun kebijakan tersebut dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar.

Hal terpenting selain definisi yang sudah disebutkan diatas adalah mengenai proses pembuatan kebijakan publik. Laswell menjelaskan beberapa tahapan atau proses dalam pembuatan sebuah kebijakan publik.

Adapun urutannya adalah *intelligence* (mengumpulkan dan memproses berbagai pendapat dari proses pembuatan kebijakan), *promotion* (memilih beberapa pilihan yang ada), *prescription* (menentukan aksi), *Invocation* (persetujuan adanya

sangsi sangsi), *application* (diimplementasikan), *termination* (penghentian), dan *appraisal* (penilaian atau evaluasi).[ Dalam Michael Howlett dan Ramesh, 1995 : 10]

Dari proses tersebut, Gary Brewer juga menawarkan proses yang hampir serupa yang berawal dari *Initiation*, *Estimation*, *Selection*, *Implementation*, *Evaluation*, dan *Termination*. Ada sedikit perbedaan dari kedua proses tersebut yang terletak pada bagian akhir dari proses tersebut. Menurut Gary, sebelum sebuah kebijakan itu dihentikan, seharusnya kebijakan tersebut dievaluasi terlebih dahulu, bukan sebaliknya.

Proses lain dari *policy cycle* yaitu berupa *agenda setting*, *policy formulation*, *decision making*, *policy implementation*, and *policy evaluation*. Keuntungan yang didapatkan dalam model seperti ini adalah proses pembuatan kebijakan lebih mudah dimengerti karena dari hal yang sebenarnya kompleks bisa dipilah-pilah menjadi beberapa tahapan. Selain itu, proses pembuatan kebijakan juga tidak hanya dilakukan pemerintah (meskipun secara legal formal), tetapi juga aktor-aktor lain yang berada di luar pemerintah. Meskipun proses tersebut terlihat ideal, pada praktiknya hasil dari proses tersebut bisa dibatalkan atau tidak sama persis dengan sesuatu yang telah disepakati atau diputuskan. Dari hal tersebut, diperlukan model yang lebih jelas mengenai kejelasan dari aktor-aktor yang terlibat dan institusi yang ikut dalam proses pembuatan kebijakan, serta faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan.

Oleh karenanya, setiap pembuat kebijakan harus dapat memahami tentang hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan tersebut, sehingga dalam membuat kebijakan sesuai dengan prinsip dasar dan tujuannya.

## B. Pengertian Kebijakan

Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan,

kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada "kebijakan luar negeri Indonesia", "kebijakan ekonomi Jepang", dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya

jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaanya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya.

James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* ” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007:17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau

sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan bisa bersifat mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik (umum) maka kebijakan haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Contoh kebijakan adalah: (1) Undang-Undang, (2) Peraturan Pemerintah, (3) Keppres, (4) Kepmen, (5) Perda, (6) Keputusan Bupati, dan (7) Keputusan Direktur. Setiap kebijakan yang dicontohkan di sini adalah bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh obyek kebijakan. Contoh di atas juga memberi pengetahuan pada kita semua bahwa ruang lingkup kebijakan dapat bersifat makro, meso, dan mikro.

### C. Definisi Kebijakan Publik

Para sarjana menekankan aspek kebijakan umum (*public policy, beleid*), menganggap bahwa setiap masyarakat mempunyai beberapa tujuan bersama. Cita-cita bersama ini ingin dicapai melalui usaha bersama, dan untuk itu perlu ditentukan rencana-rencana yang mengikat, yang tertuang dalam kebijakan (*policies*) oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini pemerintah.

Ada banyak definisi mengenai apa itu kebijakan publik. Definisi mengenai apa itu kebijakan publik mempunyai makna yang berbeda-beda, sehingga pengertian-pengertian tersebut dapat diklasifikasikan menurut sudut pandang masing-masing penulisnya. Berikut ini beberapa definisi tentang kebijakan publik:

- 1) Chandler dan Plano ( 1988 )

Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-

masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

2) Thomas R. Dye ( 1981 )

Kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah (" *is whatever government choose to do or not to do*" ). Pokok kajian dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbarui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik. Definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (*decision making*), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik.

3) David Easton ( 1969 )

Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses management, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.

4) Anderson ( 1975 )

Kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah :

- a) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
  - b) Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
  - c) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
  - d) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
  - e) Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa. Definisi kebijakan publik menurut Anderson dapat diklasifikasikan sebagai proses management, dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar berindak untuk menyelesaikan persoalan dimasyarakat. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai decision making ketika kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif ( tindakan pemerintah mengenai segal sesuatu masalah ) atau negatif ( keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu ).
- 5) Woll ( 1966 )

Kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Adapun pengaruh dari tindakan pemerintah tersebut adalah :

- a) Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- b) Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- c) Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Woll ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah ( intervensi sosio kultural ) yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan

publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai rangkaian kerja para pejabat publik untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat.

6) Jones ( 1977 )

Jones menekankan studi kebijakan publik pada dua proses, yaitu :

- a) Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
- b) Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi terhadap masalah-masalah, terhadap kebijakan negara, dan memecahkannya.

Menurut Charles O. Jones ( 1977 ) kebijakan terdiri dari komponen-komponen :

- a) Goal atau tujuan yang diinginkan.
- b) Plans atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan.
- c) Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan.
- d) Decision atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- e) Efek, yaitu akibat-akibat dari program ( baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder ).

Jones memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making, yaitu ketika pemerintah membuat suatu keputusan untuk suatu tindakan tertentu. Klasifikasi ini juga dapat didefinisikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya ketika terdapat efek dari akibat suatu program yang dibuat oleh pemerintah yang diterapkan dalam masyarakat.

7) Hecllo ( 1972 )

Hecllo menggunakan istilah kebijakan secara luas, yakni sebagai rangkaian tindakan pemerintah atau tidak bertindaknya pemerintah atas sesuatu masalah. Jadi lebih luas dari tindakan atau keputusan yang bersifat khusus. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making yaitu apa yang dipilih oleh pemerintah untuk

mengatasi suatu masalah publik, baik dengan cara melakukan suatu tindakan maupun untuk tidak melakukan suatu tindakan.

8) Henz Eulau dan Kenneth Previt ( 1973 )

Merumuskan kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang melaksanakannya. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making yaitu ketika pemerintah memilih untuk membuat suatu keputusan ( to do ) dan harus dilaksanakan oleh semua masyarakat.

9) Robert Eyestone

Secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai democratic governance, dimana didalamnya terdapat interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik.

10) Richard Rose

Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan ini dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik, karena melalui hal tersebut akan terjadi perdebatan antara yang setuju dan tidak setuju terhadap suatu hasil kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

11) Carl Friedrich

Memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkup tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah ( intervensi sosio kultural ) dengan mendayagunakan berbagai

instrumen ( baik kelompok, individu maupun pemerintah ) untuk mengatasi persoalan publik.

12) James Anderson

Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah ( intervensi sosio kultural ) yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik.

13) Amir Santoso

Pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu :

- a) Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana tindakan-tindakan pemerintah diartikan sebagai suatu kebijakan.
- b) Pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni :
  - (1) Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan atau dengan kata lain kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making oleh pemerintah dan dapat juga diklasifikasikan sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam mengatasi persoalan publik.
  - (2) Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan (Presman dan Wildovsky). Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana terdapat wewenang pemerintah didalamnya untuk mengatasi suatu persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan

sebagai intervensi antara negara terhadap rakyatnya ketika negara menerapkan kebijakan pada suatu masyarakat.

14) Hoogerwerf

Obyek dari ilmu politik adalah kebijakan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat-akibatnya. Kebijakan umum (*public policy*) di sini menurut Hoogerwerf ialah, membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan.

15) Mustopadidjaja AR

Kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu , atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan Negara dan Pembangunan

Banyak para ahli yang memberikan pengertian tentang kebijakan publik ssuai dengan pendekatan teori yang digunakannya, sehingga tidak heran jika ada perbedaan bagi yang membaca dalam memberikan kesimpulan.

Istilah “kebijakan atau policy” biasanya digunakan untuk menunjuk perilaku seseorang atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu (misalnya: pejabat, suatu kelompok, lembaga pemerintah). sedangkan untuk istilah kebijakan publik, banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik.

16) Sulaiman (1998: 24)

Adalah sebagai suatu proses yang mengandung berbagai pola aktivitas tertentu dan merupakan seperangkat keputusan yang bersangkutan dengan tindakan untuk mencapai tujuan dalam beberapa cara yang khusus. dengan demikian, maka konsep kebijakan publik berhubungan dengan tujuan dengan pola aktivitas pemerintahan mengenai sejumlah masalah serta mengandung tujuan

17) N. Dunn (2000:132)

Kebijakan publik (*Public policy*) adalah “Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah” .

18) Inu Kencana, 1999:106).

Kebijakan publik merupakan semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi pengajur inovasi dan pemuka

terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah. Dapat dirumuskan pula bahwa pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi, dan kinerja kebijakan dan program publik

Menelusuri pengertian kebijakan, pertama kebijakan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata bijaksana yang artinya: (1) selalu menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuan), arif, tajam pikirannya; (2) pandai dan ingat-ingat dalam menghadapi kesulitan (cermat; teliti). Pengertian kebijakan sendiri adalah; (1) kepandaian, kemahiran; (2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan dan organisasi); penyertaan cita-cita, tujuan, prinsip dan maksud. Sementara itu pengertian publik yang berasal dari bahasa Inggris yang berarti negara atau pemerintah. Serangkaian pengertian tersebut diambil makna bahwa pengertian kebijakan publik menurut Santosa adalah : "Serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah" (Santosa, 1988:5).

Ahli-ahli ini selanjutnya memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Mewakili kelompok tersebut Nakamura dan Smallwood dalam bukunya yang berjudul *The Politics of Policy Implementation*, melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungannya yaitu :

1. Lingkungan perumusan kebijakan (*Formulation*),
2. Lingkungan penerapan (*Implementation*), dan
3. Lingkungan penilaian (*Evaluation*) kebijakan.

Bagi mereka suatu kebijakan melingkupi ketiga lingkungan tadi ini berarti kebijakan publik adalah : "Serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang mengupayakan baik tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut (*A set of instruction from policy makers to policy implementers that spell out both goals and the mean for achieving those goals*). Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan; lingkungan implementasi dan lingkungan evaluasi" (Nakamura, 1980:31).

Para pakar dalam memberi definisi kebijakan publik sering berbeda sesuai dengan pendekatan masing-masing, bahkan cenderung berselisih

pendapat satu sama lain. Dye dalam bukunya yang berjudul *Understanding Public Policy* memberikan definisi kebijakan publik sebagai *What ever government choose to do or not to do* (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan/mendiamkan) (Dye, 1978:12).

Selanjutnya Dye mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya. Dan kebijakan publik harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Hal yang tidak dilakukan pemerintah juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan. Baik yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan pasti terkait dengan satu tujuan sebagai komponen penting dari kebijakan.

Kaitannya dengan hal tersebut, kebijakan publik tentunya mempunyai suatu kepentingan yang bersifat publik dimana menurut Schubert Jr. mengungkapkan bahwa kepentingan publik itu ternyata paling tidak sedikitnya ada tiga pandangan yaitu :

2. Pandangan rasionalis yang mengatakan kepentingan publik adalah kepentingan terbanyak dari total penduduk yang ada.
3. Pandangan idealis mengatakan kepentingan publik itu adalah hal yang luhur, sehingga tidak boleh direka-reka oleh manusia.
4. Pandangan realis memandang bahwa kepentingan publik adalah hasil kompromi dari pertarungan berbagai kelompok kepentingan. (Dalam Fadillah, 2001:20-21).

Dengan melihat penjelasan tersebut di atas, nampaknya kita harus merefleksikan pada kenyataan riil kehidupan politik masyarakat modern, maksudnya masyarakat modern yang ideal adalah masyarakat yang mampu mengorganisir diri mereka sesuai dengan kepentingan mereka masing-masing.

#### **D. Kerangka Kerja Kebijakan Publik**

Menurut Suharno (2010: 31) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- 1) Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.

- 2) Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- 3) Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- 4) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
- 5) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- 6) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis (Suharno: 2010: 31).

#### D. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010: 22-24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- 1) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- 2) Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemakaian pemberlakuan.
- 3) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan

pemerintah dalam bidang tertentu.

- 4) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

### **Rangkuman :**

Istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, diberikan beberapa pedoman sebagai berikut : Kebijakan harus dibedakan dari keputusan; Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi; Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan; Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan; Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai; Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit; Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu; kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi; Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah; Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

### **Latihan :**

1. Jelaskan yang anda pahami tentang kebijakan publik!
2. Setiap kebijakan yang dibuat tentunya memiliki ciri. Ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Jelaskan dari ciri-ciri tersebut!
3. Jelaskan jenis-jenis kebijakan yang anda pahami kemudian berikan contohnya!!

### **Daftar Rujukan**

AG.Subarsono. 2005. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Budi Winarno. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo.

Edi Suharto, 2010, Analisa Kebijakan Publik panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan public, Bandung:Alfabeta.

- Howlett, Michael dan Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Toronto: Oxford University Press.
- Miftah toha. 2005. Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Aministrasi Negara. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Riant Nugroho. 2003. Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Riant Nugroho. 2008. Public Policy. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Subarsono, 2010, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- William N. Dunn, 1999, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta:Gadjah Mada University Press.

## **BAB IV**

### **LINGKUNGAN KEBIJAKAN**

Pertemuan ke : 3

Standar Kompetensi : Mahasiswa mampu memahami faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan publik.

#### **A. Pendahuluan**

Kebijakan adalah sebuah kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah. Kebijakan dibuat untuk dapat membuat solusi akan problematika manusia yang bermacam-macam. Pemerintah merupakan lembaga tinggi Negara yang merupakan pengambil alih kebijakan bagi rakyatnya, akan tetapi kadang kala kebijakan tersebut dapat diterima dan kadang kala pun ditolak oleh masyarakat. Kebijakan publik pasti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya (sosial, politik, ekonomi, maupun budaya). Dimana pada satu saat kebijakan menyalurkan masukannya pada lingkungan sekitarnya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksakannya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh para pengambil keputusan/pembuat kebijakan. Maka dari itu pentingnya mengkaji lingkungan kebijakan publik agar suatu produk kebijakan yang dihasilkan dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

#### **B. Pentingnya Lingkungan Kebijakan**

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

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

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

Lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu dimana kejadian-kejadian disekitar isu kebijakan itu timbul, mempengaruhi dan dipengaruhi juga oleh pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menyusun sebuah kebijakan tentunya harus berdasar pada input yang berasal dari lingkungan yang berpangkal pada masyarakat atau publik. Lingkungan lahir karena adanya demand atau tuntutan, harapan atau keinginan dari lingkungan yang selanjutnya hal ini oleh pelaku kebijakan akan dijadikan sebuah kebijakan untuk publik.

Sebagai pelaku kebijakan harus melihat apa yang menjadi tuntutan dari pada lingkungan tersebut. Hal ini untuk memenuhi tuntutan publik yang menginginkan perubahan. Akan tetapi selaku pelaku kebijakan dalam memformulasi sebuah kebijakan terkadang dalam menghasilkan sebuah keputusan atau kebijakan belum tentu masyarakat menerima kebijakan tersebut. Hal ini biasanya disebabkan oleh beberapa hal antara lain :

- Kebijakan tidak sesuai dengan kondisi lingkungan.

Ada beberapa kebijakan yang dibuat oleh pelaku kebijakan sangat tidak sesuai dengan kondisi daerah setempat, keputusan tersebut malah merugikan atau malah tidak bermanfaat sama sekali. Hal ini disebabkan karena pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan tidak menimbang-nimbing segala aspek yang muncul terhadap lingkungan karena setiap daerah berbeda pula kondisi lingkungannya sehingga akan berpengaruh terhadap penerimaan sebuah keputusan atau kebijakan yang

dikeluarkan oleh pelaku kebijakan maka akan lahir sebuah isi kebijakan yang tidak relevan dengan lingkungan setempat. Ada banyak contoh namun salah satu contoh sebuah kebijakan yang tidak sesuai kondisi daerah dimana lingkungan berada adalah adanya kebijakan yang dibuat untuk menaikan standar kelulusan siswa menjadi 5,00 bagi daerah terpencil yang jauh di papua dengan terbatasnya sarana dan prasarana, tenaga pengajar dan keterbatasan lain hal ini menjadi sangat mustahil. Bagaimana mau menerapkan standar pendidikan jika ada siswa yang belum bisa membaca bahkan menulis. Tentunya hal ini bukan berlaku di Papua semata akan diseluruh daerah terpencil di tanah air.

- Kebijakan yang dikeluarkan atas dasar kepentingan beberapa pelaku kebijakan

Kebijakan biasanya dikeluarkan juga atas dasar kepentingan pelaku kebijakan tersebut, hal ini didasarkan atas pertimbangan lingkungan dimana pelaku kebijakan berada. Artinya bahwa kebijakan yang dikeluarkan tersebut dirasa akan menguntungkan pelaku kebijakan dibandingkan memikirkan kepuasaan publik pada umumnya.

Selain itu, lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Dalam melahirkan sebuah keputusan atau isi kebijakan, para pelaku kebijakan tentunya menginput berbagai masukkan dari lingkungan, lingkungan dimana publik berada sangat berpengaruh terhadap isi suatu kebijakan. Sudah barang tentu masing-masing lingkungan mempunyai kondisi yang berbeda-beda, sehingga perbedaan lingkungan ini akan sangat berpengaruh kepada isi kebijakan yang akan dibuat, sebab isi kebijakan yang lahir belum tentu akan dengan cepat dan mudah diterima oleh lingkungan yang berbeda. Artinya bahwa lingkungan sangat berpengaruh besar terhadap lahirnya sebuah isi kebijakan, sebab dari lingkungan yang bergejolak akan lahir sebuah agenda setting yang oleh pelaku

kebijakan sangat layak untuk dapat dijadikan sebuah kebijakan bagi publik. Sehingga jika lingkungan kurang memberikan pengaruhnya maka kebijakan yang lahirpun akan kurang bermanfaat bagi publik sendiri.

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

### C. Elemen dan Aktor Lingkungan Kebijakan

Dikenal dua istilah yang pengertiannya sangat mirip, yaitu Kebijakan dan kebijaksanaan. Kesamaan antara kedua kata tersebut sangat banyak dan perbedaannya sangat sukar untuk membedakan dan dipergunakan secara silih berganti.

Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa yang dikutip oleh Abdul Wahab (2001:2) dalam bukunya "Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara" menyatakan : Kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana tau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Sedangkan pengertian kebijakan akan dikemukakan oleh James E. Anderson yang dikutip oleh Abdul Wahab (2001:3) dalam bukunya "Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara" menyebutkan : Kebijakan adalah sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Penulisan selanjutnya lebih banyak menggunakan kata kebijakan seperti pengertian dari Leslie A. Pal yang dikutip oleh Joko Widodo (2009:10) dalam bukunya "Analisis Kebijakan Publik", mengatakan sebagai berikut :

*As a course of action or inaction chosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems.*

Kebijakan merupakan sebuah perjalanan dari aksi ataupun tanpa aksi yang dipilih oleh ahli publik untuk memberikan sebuah inti permasalahan atau untuk memberikan penghubung kedua belah pihak dalam menyelesaikan duduk permasalahan.

Beda hal pengertian kebijakan yang dikemukakan Eulau dan Prewitt yang dikutip oleh Jones dan dikutip kembali oleh Hessel Nogi (2003:4) dalam bukunya "Kebijakan Dan Manajemen Otonomi Daerah" mengemukakan pendapat sebagai berikut : *A standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and who abide by I.*

Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Pendapat lain dari Kartasasmita yang dikutip oleh yang dikutip oleh Joko Widodo dalam bukunya "Analisis Kebijakan Publik" mengemukakan pendapat sebagai berikut : Kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, dan apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut. "Suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai kebijakan publik atau tidak, dilihat dari komponen *Public Policy*nya", hal tersebut dikemukakan oleh Jones yang dikutip oleh Hessel Nogi (2003:4) dalam buku "Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah" dan menyebutkan juga komponen-komponen *public policy* yang mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. *Intentions*, yaitu niat atau tujuan sebenarnya dari tindakan.
2. *Goals*, yaitu tujuan atau keadaan akhir yang hendak dicapai.
3. *Plans or proposal*, yaitu rencana atau usulan untuk mencapai tujuan.
4. *Program*, yaitu program yang disyahkan untuk mencapai tujuan kebijakan.
5. *Decisions or choices*, yaitu keputusan atau pilihan atas tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
6. *Effect*, yaitu dampak atau pengaruh yang dapat diukur.

Menurut Anderson dalam Lembaga Administrasi Negara yang dikutip oleh Joko Widodo (2009:13) dalam bukunya Implementasi

Kebijakan Publik, mengartikan kebijakan publik sebagai berikut : Kebijakan publik sebagai suatu respon dari sistem politik terhadap demans/claims dan supports yang mengalir dari lingkungannya.

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh Dye yang dikutip oleh Joko Widodo (2009:13) dalam bukunya yang sama, mengemukakan bahwa : Dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

Anderson dalam Islami yang dikutip oleh Joko Widodo (2009:14) dalam bukunya yang sama, mengemukakan elemen-elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut :

1. Kebijakan selalu memiliki tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu;
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan;
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu);
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Berdasarkan pengertian dan elemen yang terkandung dalam kebijakan sebagai mana telah disebutkan, maka kebijakan publik dibuat dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang disenyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa apa yang ingin dilakukan.

Selain itu, elemen-elemen penting dari sebuah kebijakan publik dan hubungan antar elemen tersebut adalah :

- 1) Solusi untuk masalah publik

Kebijakan bertujuan untuk menyelesaikan masalah sosial yang secara politis diakui sebagai publik dan mengharuskan pembentukan kembali komunikasi antara pelaku sosial beberapa yang rusak atau berada di bawah ancaman.

- 2) Adanya kelompok sasaran yang menjadi akar masalah publik

Kelompok sasaran kebijakan (*target group*) yaitu orang atau sekelompok orang, atau organisasi dalam masyarakat yang

perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan. Kebijakan publik berawal dari adanya tuntutan atau dukungan dari sekelompok orang dalam upaya mengatasi suatu permasalahan publik, maka dari itu mereka termasuk kedalam elemen penting dari sebuah kebijakan publik.

3) Koherensi yang disengaja

Kebijakan publik dibuat dengan arah tertentu. Ini mengandaikan teori perubahan sosial (Muller, 1985, 1995; Meny dan Thoenig, 1989 : 140) atau “model kausalitas” (Knoepfel dkk, 1998 : 74), di mana kebijakan akan berusaha untuk diterapkan dalam upaya untuk menyelesaikan masalah publik yang bersangkutan. Dengan kata lain terjadi adanya keterhubungan antara permasalahan yang hendak diselesaikan oleh kebijakan tersebut dengan aksi atau keputusan yang terbentuk untuk menyelesaikan permasalahan tersebut (kebijakan publik yang dikeluarkannya)

4) Keberadaan beberapa keputusan dan kegiatan

Kebijakan publik ditandai oleh sekelompok tindakan yang melampaui tingkat keputusan tunggal maupun khusus, namun tetap dari gerakan sosial umum (Hecko, 1972 : 84). Poin ini berarti bahwa suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek.

5) Program Intervensi

Dalam kebijakan publik, adanya suatu intervensi dari pihak-pihak tertentu merupakan hal yang biasa asalkan intervensi yang dilakukan tersebut tidak spesifik atau tidak terlalu berpihak pada kepentingan dari pihak yang mengintervensi tersebut. Artinya bahwa kebijakan publik tersebut masih harus lebih besar berpihak pada kelompok sasaran.

6) Peran kunci dari para aktor publik

Dalam kebijakan publik diperlukan adanya para aktor publik yang memang diberi legitimasi / berkapasitas untuk menetapkan kebijakan tersebut. Jika suatu kebijakan tidak ditetapkan oleh pihak yang diberi wewenang dalam hukum untuk menetapkan kebijakan publik maka kebijakan yang dikeluarkan tidak dapat

dikatakan sebagai suatu kebijakan publik, namun bisa disebut sebagai suatu kebijakan korporasi atau kebijakan individu saja.

7) Adanya langkah-langkah formal

Kebijakan publik mengasumsikan produksi atau output dimaksudkan untuk menyalurkan perilaku kelompok atau individu. Dalam hal ini, definisi tentang sebuah kebijakan publik adalah adanya fase implementasi konkret untuk ukuran memutuskan. Namun, dalam kasus tertentu, analisis kebijakan menunjukkan kegagalan aktor politik-administratif untuk campur tangan atau kurangnya jalan lain untuk instrumen intervensi tertentu.

8) Keputusan dan kegiatan yang menyebabkan hambatan

Banyak diantara kebijakan publik yang dikeluarkan aktor politik-administratif sering koersif. Dengan demikian, intervensi publik banyak yang saat ini diimplementasikan melalui prosedur antara negara dan otoritas publik (pengelolaan sampah, pemeliharaan jalan, pembangunan daerah), antara, misalnya, yayasan negara dan perusahaan swasta atau publik atau koperasi (layanan kontrak untuk perusahaan yang memenuhi fungsi publik seperti rumah sakit; perusahaan waralaba transportasi, pendidikan perusahaan dan lain-lain) (lihat Chevallier et al, 1981; Finger, 1997).

Elemen – elemen di atas memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain yakni pertama-tama adanya aduan-aduan yang diaspirasikan oleh suatu kelompok sasaran atau permasalahan yang dilihat langsung oleh pemerintah kemudian permasalahan tersebut ditampung oleh aktor publik yang berkapasitas membuat kebijakan publik. Aduan-aduan tersebut dicarikan solusinya, dengan mempertimbangkan adanya intervensi dalam pembuatannya (misalnya adanya kerjasama dengan pihak swasta) dalam rangka melancarkan implementasinya kelak. Kemudian solusi-solusi tersebut disusun menjadi terpadu dan kemudian diimplementasikan. Pengimplementasian kebijakan ini kemudian diterapkan oleh kelompok sasaran yakni untuk membentuk perilaku kelompok sasaran dalam rangka mengatasi persoalan yang muncul di awal tadi.

#### D. Hubungan Elemen dan Aktor Pembuat Kebijakan

Lingkungan membatasi ruang gerak sekaligus memberikan instruksi apa yang para pembuat kebijakan dapat lakukan dengan efektif. Lingkungan dalam pengertian luas adalah hal-hal mencakup faktor geografis seperti iklim, alam, sumber daya, dan topografi; faktor kependudukan seperti ukuran populasi, persebaran berdasarkan usia, dan lokasi pemukiman; faktor budaya politik; faktor struktur sosial atau sistem sosial; dan sistem ekonomi.

Lingkungan merupakan variabel yang dipandang dominan mempengaruhi dan mengakibatkan kebijakan publik berada dalam kegiatan dan tindakan yang berubah-ubah sesuai dengan pengaruh yang berlangsung. Sebagai contoh, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik yang ada di dalam suatu negara akan memengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponnya, yakni memasukkannya kedalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan. Misalnya kebijakan pengembangan investasi yang dapat menyerap tenaga kerja, kebijakan penegakan hukum untuk mengatasi kriminalitas, kebijakan pengurangan pajak untuk mengacu pertumbuhan ekonomi, dan kebijakan keamanan untuk mengatasi gejolak politik. Gambar di bawah mendeskripsikan hubungan antara tiga elemen yang terlibat dalam sebuah kebijakan.

**Gambar 4.1**  
**Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan**



Variabel lingkungan kebudayaan diantaranya, kebudayaan politik (*political cultur variabel*) dan sosial ekonomi (*socio economic variabel*).

### 1. Kebudayaan politik

Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda, yang berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari satu masyarakat ke masyarakat lain. Kebudayaan oleh seorang pakar antropologi Clyde Kluchohn didefinisikan sebagai *the total life way of people, the social legacy teh individual acquires from his group* (keseluruhan gaya hidup masyarakat dan warisan sosial yang diperoleh dari kelompoknya). Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan sosial, tetapi bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya salah satu faktor lingkungan yang mempengaruhi perilaku masyarakat. Kebudayaan politik adalah bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup nilai, kepercayaan, dan sikap tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana melakukannya serta bagaimana menjalin hubungan dengan warga negaranya.

### 2. Kondisi sosial ekonomi

Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan antara pemerintah dengan privat. Salah satu sumber konflik, khususnya dalam masyarakat yang maju, adalah aktifitas ekonomi konflik dapat berkembang dari kepentingan yang berada antara perubahan besar dan kecil, pemilik perusahaan dan buruh, debitor dan kreditor, customer dan penjual, petani dengan pembeli hasil-hasil pertanian dan sebagainya. Hubungan antara kelompok-kelompok yang berada diatas dapat dikurangi atau diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dalam wujud perubahan ekonomi atau pembangunan. Kebijakan pemerintah dapat melindungi kelompok yang lemah dan menciptakan keseimbangan hubungan antara kelompok yang berada. Industrialisasi yang cepat dan pertumbuhan berbagai kelompok bisnis besar yang terjadi di Amerika Serikat pada abad-19 sebagai akibat dari tata ekonomi baru dalam mendorong para petani, kalangan bisnis kecil, dan elemen-elemen reformis untuk menuntut pada pemerintah agar mengontrol kalangan bisnis besar.

Dalam pandangan seorang pakar politik David Easton sebagaimana dikutip oleh Aderson (1979) dan Dye (1981), kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari input,

konversi, dan output. Dalam konteks ini ada dua variabel makro yang mempengaruhi kebijakan publik, yakni lingkungan domestik, dan lingkungan internasional. Baik lingkungan domestik maupun lingkungan internasional/global dapat memberikan input yang berupa dukungan dan tuntutan terhadap sebuah sistem politik. Kemudian para aktor dalam sistem politik akan memproses atau mengonversi input tersebut menjadi output yang berwujud peraturan dan kebijakan. Peraturan dan kebijakan tersebut akan diterima oleh masyarakat, selanjutnya masyarakat akan memberikan umpan balik dalam bentuk input baru kepada sistem politik tersebut.

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan, dan kemudian ditransformasikan kedalam suatu sistem politik. Dalam waktu bersamaan ada keterbatasan dan kontribusi dari lingkungan yang akan mempengaruhi *policy makers*. Faktor lingkungan tersebut antara lain: karakteristik biografi, demografi, seperti: banyaknya penduduk, distribusi umur penduduk lokasi spasial; kebudayaan politik; struktur sosial dan sistem ekonomi. Dalam kasus tertentu, lingkungan internasional dan kebijakan internasional menjadi penting untuk dipertimbangkan (Anderson, 1979).

Apabila kebijakan tersebut memberikan intensif, maka masyarakat akan mendukungnya. Sebaliknya apabila kebijakan tersebut bersifat disintensif, misalnya kenaikan bahan bakar minyak (BBM) atau pajak, maka masyarakat akan melakukan penuntutan baru, berupa tuntutan penurunan harga BBM dan penurunan pajak.

Sedangkan aktor pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik. Walau dalam kenyataanya, beberapa beberapa orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk bertindak dikendalikan oleh orang lain, seperti pimpinan partai politik/kelompok penekan. Yang termasuk dalam pembuatan kebijakan secara normative adalah: legislative, eksekutif, administrator, dan para hakim. Masing-masing mempunyai tugas dalam pembuatan kebijakan yang relative berbeda dengan lembaga lainnya.

a. Legislatif

Legislatif berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan dan pembentukan kebijakan dalam suatu sistem politik. Hal ini berarti bahwa hanya karena legislatif ditunjuk secara formal, maka mempunyai fungsi memutuskan keputusan-keputusan politik secara bebas. Penetapan keputusan politik menjadi kebijakan public merupakan suatu yang harus ditentukan melalui rangkaian kegiatan empiris yang runut dan sistematis. Secara umum legislatif lebih berperan dalam pembentukan kebijakan di Negara-negara demokratis daripada Negara-negara otoriter.

b. Eksekutif

Banyak analisis yang mengatakan bahwa saat ini kita hidup dalam sebuah era yang disebut *eksekutif-centre* dimana efektivitas pemerintah selaku lembaga eksekutif secara substansial tergantung pada kepemimpinan eksekutif, baik dalam pembentukan kebijakan maupun dalam pelaksanaan kebijakan. Di Negara berkembang lembaga eksekutif selalu lebih berpengaruh dalam pembuatan kebijakan daripada lembaga legislatif yang sejatinya memiliki kewenangan untuk membuat legislasi.

Struktur pembuatan kebijakan, secara singkat, lebih mudah dipahami di banyak Negara berkembang. Karena secara sederhana struktur pembuatan kebijakan di Negara-negara berkembang hanya terletak pada pundak eksekutif selaku pembuat kebijakan itu sendiri. Di Negara berkembang seperti Indonesia kelompok kepentingan tidak mempunyai pengaruh dalam pembuatan kebijakan karena kebebasan yang dibatasi oleh lembaga politik.

c. Intansi Administratif

Sistem administrasi di seluruh dunia dibedakan berdasarkan karakteristiknya, seperti, ukuran dan keragaman, hirarkisitas organisasi, hingga otonominya. Meskipun terdapat satu doktrin umum dalam ilmu politik bahwa intasni administrasi hanya dipengaruhi oleh kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah, namun saat ini diakui bahwa politik dan administrasi dapat

berbaur dan instansi administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan public. Hal ini terutama didasarkan atas konsep administrasi baru yang diintrodusir oleh George Frederickson melalui bukunya *New Public Administration* (1980) yang tak lagi membahas dikotomi admininstrasi public dan politik, yang pernah dirisaukan oleh scholar diawal abad ini.

Intansi Administrasi pun merupakan sumber utama usulan perundang-undangan dibuat dalam suatu system politik. Lebih jauh lagi, Intansi Administrasi tidak hanya mampu mengusulkan perundang-undangan yang dibutuhkan/diinginkan, tetapi lebih dari itu, secara aktif mereka mendekati dan berusaha untuk mendesak penggunaannya. Oleh karena itu, benar sekali bila sebuah dictum mengatakan bahwa "kebijakan tergantung pada kemurahan hati administrurnya".

#### d. Lembaga Peradilan

Pada dasarnya, tinjauan hukum merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan hukum bagi kegiatan legislatif dan cabang eksekutif serta mengumunkan pembatalan dan tidak berlakunya bila didapati kegiatan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang. Nyatanya, Pengadilan Tinggi membuat kebijakan apabila ternyata tidak ada legislatif, Negara bagian/nasional, yang mempunyai wewenang hukum untuk mengatur upah minimum. Meskipun pengadilan menggunakan kekuasaan peninjauan hukum dengan agak jarang kenyataannya bahwa dengan mempunyai kekuasaan tersebut pengadilan dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan dari cabang lainnya.

Pengadilan tidak jarang diminta untuk mengartikan dan menentukan arti dari suatu peraturan atau perundangan yang sering kali diinterpretasikan secara berbeda oleh lembaga yang tengah bersengketa. Mereka memberikan pengaruh kepada kebijakan yang dipilih oleh lembaga yang menang sengketa.

Selain aktor-aktor di atas terdapat pula partisipan Non-Pemerintah dalam Pembuat Kebijakan diantaranya :

#### a. Kelompok Kepentingan

Kelompok Kepentingan muncul untuk memainkan tugas yang penting dalam pembuatan kebijakan di hamper semua Negara.

Kelompok kepentingan seperti yang ditampilkan oleh organisasi buruh, bisnis, dan kepemudaan, merupakan sumber utama pemerintah dalam memproses kebijakan-kebijakan publik kedepan.

b. Partai Politik

Partai Politik berperan sentral manakala kompetisi pada pemilihan umum dalam rangka untuk mengawali sekaligus mengisi orang-orang di pemerintah diberlangsungkan. Mereka lebih memperhatikan kekuasaan daripada kebijakan yang akan mereka lahirkan kelak.

c. Warga Negara sebagai Individu

Meskipun tugas untuk membuat kebijakan biasanya diberikan pada pejabat public, namun dalam beberapa kejadian warga Negara sebagai individu masih mempunyai peluang untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan keputusan. Pemilihan umum di Negara demokratis secara tidak langsung menambahkan kepedulian pejabat public pada kepentingan warga negaranya, khususnya pada peran mereka dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Di Indonesia, di era-era Reformasi ini aktor kebijakan (lembaga-lembaga negara dan pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan), adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Presiden
4. Pemerintah
  - a. Presiden sebagai kepala pemerintahan (pemerintah pusat)
  - b. Menteri
  - c. Lembaga Pemerintah Non-Departemen
  - d. Direktorat Jenderal (Dirjen)
  - e. Badan-Badan Negara lainnya (Bank Sentral, BUMN, dan lain-lain)
  - f. Pemerintah Daerah Provinsi
  - g. Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten
  - h. Kepala Desa
5. Dewan Perwakilan Daerah Provinsi
6. Dewan Perwakilan Daerah Kota/Kabupaten
7. Badan Perwakilan Desa (BPD)

Lembaga-lembaga negara (dan pemerintah) tersebut memiliki peran dan wewenangnya masing-masing untuk membuat perundangan (kebijakan publik) sesuai dengan kedudukannya dalam sistem pemerintahan. Tabel dibawah ini adalah ikhtisar dari peran masing-masing kelembagaan tersebut.

**Tabel.4.2**  
**Aktor Kebijakan Publik Indonesia**

Nama Lembaga (Aktor)	Peran dan Wewenang
MPR	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Menetapkan UUD</li> <li>b. Menetapkan Tap MPR</li> <li>c. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)</li> </ul>
Presiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR</li> <li>b. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)</li> </ul>
DPR	Membentuk Undang-Undang (Bersama dengan Persiden)
Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU)</li> <li>b. Menetapkan keputusan Presiden (Keppres)</li> <li>c. Menetapkan Instruksi presiden (Instrpres) yang berisi petunjuk-petunjuk kepada instansi dibawahnya dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUD, Tap MPR, UU dan PP.</li> </ul>
Menteri	Menetapkan peraturan menteri (Permen) atau keputusan menteri (kepmen) sebagai peraturan pelaksanaan
Lembaga Pemerintah Non-Departemen	Menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yaitu: peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
Direktorat Jenderal (Dirjen)	Menetapkan/mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis di bidangnya masing-masing.

Badan-Badan Negara Lainnya	Mengeluarkan/menetapkan peraturan-peraturan yang berisi rincian dari ketentuan-ketentuan perundang-undagan yang mengatur dibidang tugas dan funginya masing-masing
Pemerintah Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi
DPRD Provinsi	Menetapkan peraturan daerah provinsi (Perda Provinsi) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi
Pemerintah Kota/Kabupaten	Menetapkan peraturan daerah kota/kabupaten (Perda Kota/Kabupaten) dengan persetujuan DPRD Kota/Kabupaten
DPRD Kota/Kabupaten	Menetapkan Peraturan Daerah Kota/Kabupaten (Perda Kota/Kabupaten) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten
Kepala Desa	Menetapkan peraturan dan keputusan desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD)
BPD	Menetapkan peraturan desa atau keputusan desa bersama-sama dengan Kepala Desa.

Elemen-elemen kebijakan publik dan aktor pembuat kebijakan publik mempunyai keterkaitan agar suatu kebijakan publik akurat dan dapat diterima oleh masyarakat maka terlebih dahulu harus dilakukan analisis kebijakan (*policy analysis*) yang ideal. Untuk memberikan hasil analisi yang tepat, maka lembaga-lembaga pemerintah harus memiliki sumber daya manusia sebagai analisis kebijakan yang professional dan moral tinggi. Sehingga mereka mampu menyediakan berbagai alternatif kebijakan sebelum menetapkan kebijakan publik yang akan di implementasikan.

Elemen kebijakan publik sangat berhubungan dengan aktor pelaksana kebijakan publik bahwa perumusan usulan kebijakan merupakan turunan dari masalah yang diagendakan dalam agenda

kebijakan. Perumusan masalah mempunyai tujuan untuk mengembangkan rencana, metode, resep yang dalam hal ini berupaya untuk meringankan suatu masalah, kebutuhan serta suatu tindakan dalam menyelesaikan suatu permasalahan publik. Perumusan kebijakan tidak selalu menghasilkan peraturan yang akan diusulkan, perintah eksekutif atau aturan administrasi.

#### E. Hubungan Antara Konten, Kontek, dan Pelaksana Kebijakan

Keberhasilan suatu kebijakan publik, menurut Grindle, sangat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas :

1. Isi Kebijakan (*Content of Policy*), mencakup:

- a. Interest Affected (Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

- b. *Type of Benefits* (Tipe Manfaat)

Pada point ini content of policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Sebagai contoh, masyarakat di wilayah slum areas lebih suka menerima program air bersih atau pelistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor

- c. *Extent of Change Envision* (Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai)

Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. Content of policy yang ingin dijelaskan pada point ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relative lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin

- d. *Site of Decision Making* (Letak Pengambilan Keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Apakah letak sebuah program sudah tepat. Misalnya, ketika BKBN memiliki program peningkatan kesejahteraan keluarga dengan memberikan bantuan dana kepada keluarga prasejahtera, banyak orang menanyakan apakah letak program ini sudah tepat berada di BKBN

e. *Program Implementer* (Pelaksana Program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci

f. *Resources Committed* (Sumber-Sumber Daya yang Digunakan)

Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik

2. Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*), mencakup:

a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para actor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

b. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu

kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan atau tidak, juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan atau tidak, sehingga dapat diketahui tingkat perubahan yang terjadi.

## Rangkuman

- Interaksi antara lingkungan kebijakan dan kegiatan kebijakan publik itu sendiri memiliki hubungan yang saling mempengaruhi. Lingkungan kebijakan mempengaruhi kebijakan public dilihat dari sisi formulasi, implementasi, hingga evaluasi atau bahkan perubahan kebijakan public antara lain adalah karakteristik geografis, seperti sumber-sumber alam, iklim sampai dengan topografi.
- Elemen lingkungan kebijakan public yaitu pelaku kebijakan, kebijakan public, lingkungan kebijakan. Aktor lingkungan kebijakan public yakni legislative, eksekutif, intansi addministratif, lembaga peradilan, serta partisipan non pemerintah dalam membuat kebijakan.
- Agar suatu kebijakan publik akurat dan dapat diterima oleh masyarakat maka terlebih dahulu harus dilakukan analisis kebijakan (policy analysis) yang ideal. Untuk memberikan hasil analisis yang tepat, maka lembaga-lembaga pemerintah harus memiliki sumber daya manusia sebagai analisis kebijakan yang professional dan moral tinggi. Sehingga mereka mampu menyediakan berbagai alternatif kebijakan sebelum menetapkan kebijakan publik yang akan diimplementasikan.
- Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat

sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan atau tidak, juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan atau tidak, sehingga dapat diketahui tingkat perubahan yang terjadi.

**Latihan :**

1. Jelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan publik!
2. Jelaskan hubungan tiga elemen dalam sistem kebijakan!
3. Jelaskan Hubungan Antara Konten, Kontek, dan Pelaksana Kebijakan !

**Bahan Rujukan :**

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Afabeta
- Ali, Farien dan Andi Syamsu Alam. 2012. *Study Kebijakan Pemerintah*. Bandung: Refika Aditama
- Dunn, William. 1988. Analisa Kebijakan Publik. PT. Hanindita. Yogyakarta.
- Nugroho, Riant. 2003. Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi. PT. Elex Media Komputindo. Jakarta.
- Subarsono, AG. 2009. Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Suharto, Edi. 2012. *Analisi Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta

## **BAB V**

### **MODEL DAN JENIS KEBIJAKAN PUBLIK**

Pertemuan ke : 4

Standar Kompetensi : Mahasiswa mampu memahami dan mengetahui model dan jenis-jenis kebijakan publik serta dapat menggunakan model dan jenis kebijakan tersebut.

#### **A. Model Kebijakan Publik**

Untuk bisa mengambil kebijakan yang sesuai dengan permasalahan yang ada, dipandang sangat perlu bagi pengambil kebijakan untuk mengerti serta memahami berbagai model dan pendekatan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan suatu kebijakan.

Model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Seperti halnya masalah-masalah kebijakan yang merupakan bangunan mental yang berdasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen kondisi masalah, model-model kebijakan merupakan rekonstruksi artificial dari realitas dalam wilayah yang merentang dari energi dan lingkungan sampai ke kemiskinan, kesejahteraan dan kejahatan.

Model kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan matematika. Mereka dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu.

Model adalah wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Model adalah menyederhanakan dari realitas yang diwakili. Model dapat dibedakan atas model fisik dan model abstrak. Model fisik adalah reproduksi ukuran kecil dari benda atau objek fisik. Model pesawat terbang, model pakaian, model rumah dibuat untuk

menggambarkan bentuk asli dari benda yang ingin digambarkannya. Model abstrak adalah penyederhanaan fenonema sosial atau konsep-konsep tertentu yang dinyatakan dalam bentuk pernyataan-pernyataan teoritis, simbol-simbol, gambar atau rumusan-rumusan matematis mengenai fenomena yang dideskripsikannya.

Fungsi utama model adalah untuk mempermudah menerangkan suatu benda atau konsep. Dalam beberapa kasus, model dapat didasarkan suatu teori, tetapi model juga dapat dipakai untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari proses perumusan teori. Untuk mempermudah dalam menjelaskan gedung, pasar, pemerintah, partisipasi, atau kesejahteraan tentunya diperlukan model, benda dan konsep di atas tidak mungkin kita bawa kemana-mana. Kita hanya dapat membawa benda dan konsep tersebut dalam bentuk model. Oleh karena itu, model memiliki fungsi :

- a. Membantu kita untuk memperoleh pemahaman tentang peroperasinya sistem alamiah atau system buatan manusia. Model membantu kita menjelaskan sistem apa, dan bagaimana sistem tersebut beroperasi.
- b. Membantu kita dalam menjelaskan permasalahan dan memilah-milah elemen-elemen tertentu yang relevan dengan permasalahan.
- c. Membantu kita memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut.
- d. Membantu kita dalam merumuskan kesimpulan dan hipotesis mengenai hakekat hubungan antar elemen.

Ada beberapa model studi kebijakan menurut James Anderson, James P.Lester dan Joseph Stewart, masing-masing model memiliki keunggulan dan kelemahan. Model-model tersebut adalah :

a. Model Pluralis

Model ini berangkat dari dalil bahwa interaksi antara kelompok-kelompok merupakan titik pusat kenyataan politik. Kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu dan pemerintah. Politik adalah arena perjuangan kelompok untuk memenangkan kebijakan publik. Tugas sistem politik adalah untuk mengelola konflik kelompok. Tindakannya berupa :

- 1) Menentukan aturan permainaan dalam perjuangan kelompok.
- 2) Mengatur kompromi-kompromi ke dalam bentuk kebijakan publik.
- 3) Mengatur kompromi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan.
- 4) Memperkuat kompromi-kompromi.

Model pluralis memiliki keunggulan bahwa kebijakan yang diambil didasarkan pada kepentingan kelompok dan tidak atas dasar kepentingan pribadi. Kelemahan pada model ini adalah apabila kelompok tersebut tidak memikirkan kepentingan kelompok lain, sehingga kebijakan yang diambil hanya akan menguntungkan kelompok tertentu.

b. Model Elitis

Dalam hal ini kebijakan publik dapat di pandang sebagai preferensi dan nilai dari elite penguasa. Teori elite menyatakan bahwa masyarakat bersifat apatis dan kekurangan informasi mengenai kebijakan publik. Karena itu kelompok elite yang akan mempertajam pendapat umum. Pejabat administrator hanyalah pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elite tersebut.

Model elitis memiliki keunggulan bahwa proses pengambilan kebijakan tidak menyita banyak waktu bisa dikatakan bahwa model elitis memiliki efektifitas waktu, mengingat dalam pengambilan kebijakan hanya ditentukan oleh kelompok elit dan tidak terlalu banyak melibatkan pribadi atau kelompok lain. Adapun kelemahan model elitis adalah apabila kelompok elit yang mengambil kebijakan hanya didasarkan pada kepentingan pribadi tanpa memperhatikan kepentingan public, itu artinya kebijakan yang diambil menurut kelompok elite merupakan kebijakan terbaik akan tetapi bagi publik justru malah menimbulkan permasalahan yang lebih besar.

c. Model Sistem

Model ini menganggap bahwa kebijakan sebagai keluaran dari suatu sistem (*policy as system output*). Menurut model ini kebijaksanaan publik merupakan respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Model ini mencoba menggambarkan bahwa kebijakan publik sebagai suatu keluaran (*output*) dari sistem politik.

Model sistem dilihat dari proses pengambilan kebijakan, lebih baik dibandingkan dua model terdahulu, mengingat dalam model sistem ini pengambilan kebijakan merupakan respon dari berbagai kekuatan yang ada dalam sistem politik, yang mana dasar-dasar

pengambilan kebijakan tentunya akan lebih luas dengan pertimbangan dari berbagai aspek dan kekuatan yang ada.

**d. Model Rasional**

Model ini menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu pencapaian sasaran secara efisien. Satu kebijakan rasional merupakan satu rancangan untuk memaksimalkan pencapaian nilai. Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian membuat keputusan.

**e. Model Inskrementalis**

Memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan aktivitas pemerintah yang lalu dengan modifikasi-modifikasi yang sepotong demi sepotong (bersifat inkremental). Penyaji model : Charles E. Lobdbloom sebagai kritik pembuatan keputusan tradisional – rasional. Menurutnya pembuat keputusan tidak pernah melakukan evaluasi tahunan, menunjukkan ketidakpastian pembuatan kebijakan dengan pendekatan rasional komprehensif sebagai ganti menyajikan pembahasan program pembuatan keputusan secara lebih konsesuatif sifatnya menonjol dalam pandangan menguasai program, kebijakan, pengeluaran yang ada.

Pada umumnya para pembuat kebijakan, menerima legitimasi program yang telah ditetapkan dan secara diam-diam setuju untuk meneruskan kebijakan-kebijakan yang terdahulu. Dalam model ini memiliki kelebihan apabila kebijakan yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan sebelumnya merupakan sebuah kebijakan yang tepat maka model ini tidak akan menimbulkan konflik dan juga efektif dilihat dari waktu serta anggaran. Akan tetapi apabila pengambil kebijakan sebelumnya salah dalam mengambil kebijakan dan pengambil kebijakan selanjutnya menggunakan model ini maka akan muncul permasalahan yang kompleks.

**f. Model Institusional**

Menurut Islami (1997) model ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat organisasi, serta mekanisme organisasi, tetapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan itu dengan kebijaksanaan negara. Padahal telah diakui

bahwa kaitan dan pengaruh seperti itu pasti ada. Kalau dilihat secara seksama, lembaga-lembaga pemerintahan itu adalah sebenarnya merupakan pola-pola perilaku individu dan kelompok yang terstruktur - yang dapat berpengaruh terhadap isi kebijaksanaan negara.

Hubungan antara kebijakan public dan lembaga-lembaga pemerintah adalah amat erat. Dikatakan suatu kebijakan tidak akan menjadi kebijakan publik sebelum diangkat, dilaksanakan dan diperkuat oleh lembaga pemerintah.

Lembaga-lembaga pemerintah memberikan kebijakan publik 3 karakteristik yang berbeda :

- 2) Pemerintah memberikan legitimasi pada kebijakan.
- 3) Kebijakan pemerintah melibatkan aspek universitas.
- 4) Pemerintah memegang monopoli untuk melaksanakan kehendaknya kepada masyarakat.

## B. Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural

Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

2. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3. Kebijakan material versus kebijakan simbolik

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan

keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

4. Kebijakan yang barhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*)

Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 25-27) mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Yaitu 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. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*)

Adalah 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. Pernyataan kebijakan (*policy statements*)

Ialah 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. Keluaran kebijakan (*policy outputs*)

Merupakan 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. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah 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.

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

a. Masalah kebijakan (*policy public*)

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

b. Alternative kebijakan (*policy alternatives*)

Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi 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*)

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

d. Hasil kebijakan (*policy outcomes*)

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

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangsih pada pencapaian nilai. Pada kenyataanya 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:

- 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).

**Rangkuman :**

Istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, diberikan beberapa pedoman sebagai berikut : Kebijakan harus dibedakan dari keputusan; Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi; Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan; Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan; Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai; Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit; Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu; kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi; Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah; Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

**Latihan :**

4. Jelaskan yang anda pahami tentang kebijakan publik!
5. Setiap kebijakan yang dibuat tentunya memiliki ciri. Ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Jelaskan dari ciri-ciri tersebut!
6. Jelaskan jenis-jenis kebijakan yang anda pahami kemudian berikan contohnya!!

**Daftar Rujukan**

- AG.Subarsono. 2005. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Budi Winarno. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Edi Suharto, 2010, Analisa Kebijakan Publik panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan public, Bandung:Alfabeta.
- Howlett, Michael dan Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Toronto: Oxford University Press.
- Miftah toha. 2005. Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Aministrasi Negara. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Riant Nugroho. 2003. Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Riant Nugroho. 2008. Public Policy. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Subarsono, 2010, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- William N. Dunn, 1999, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta:Gadjah Mada University Press

## **BAB VI**

### **PERUMUSAN KEBIJAKAN**

Pertemuan ke : 5

Standar Kompetensi : Mahasiswa mengetahui tentang proses perumusan kebijakan sampai penetapan kebijakan yang sesuai dengan tujuan kebijakan

#### **A. Pendahuluan**

Proses perumusan kebijakan adalah salah satu alat penting dalam tahapan kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan kebijakan, baik pemerintah maupun non-pemerintah. Hal ini penting bagi mahasiswa untuk mengetahui dan melaksanakan penyusunan suatu kebijakan di mana nanti mereka kerja. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam proses perumusan kebijakan. Selain itu, para ahli harus menguasai makna kebijakan dan perumusan kebijakan, perumusan kebijakan dalam siklus kebijakan, lingkungan kebijakan dan prosedur perumusan kebijakan, serta faktor-faktor lainnya.

Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis bagaimana tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik tersebut sehingga terwujudlah suatu kebijakan publik tertentu.

Tahapan demi tahapan tersebut terangkum sebagai suatu proses siklus pembuatan kebijakan publik. Setiap tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik mengandung berbagai langkah dan metode yang lebih rinci lagi. Tahapan yang terdapat dalam pembuatan suatu kebijakan publik memiliki berbagai manfaat serta konsekuensi dari adanya proses tersebut, khususnya bagi para aktor pembuat kebijakan publik.

## B. Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan publik adalah initi dari kebijakan publik, karena di sini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Mengenai perumusan kebijakan publik ini Lester dan Stewart (Purwanto, 2005) mengatakan bahwa : *the stage of the policy process where pertinent and acceptable courses of action for dealing with some particular public problem are identified and enacted into a law.* Sedangkan Jones (1986) mengistilahkan perumusan kebijakan publik sebagai formulasi, di mana formulasi adalah *formulation is a derivative of formula and means simply to develop a plan, a method, a prescription, in this chase for alleviating some need, for acting on a problem.* Pengertian perumusan kebijakan publik dalam disini mengutip pendapat Anderson (Winarno, 2002) bahwa perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus. Sedangkan pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek seperti bagaimana masalah-masalah publik menjadi perhatian para pembuat kebijakan, bagaimana proposal kebijakan dirumuskan untuk masalah-masalah khusus, dan bagaimana proposal tersebut dipilih di antara berbagai alternatif yang saling berkompetisi. Pembuatan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan.

Perumusan kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi fomulasi kebijakan publik sebagai berikut:

Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah.

Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan

dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Berdasarkan pengertian pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang di bentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik.

Perumusan kebijakan dibuat bukan tanpa pertimbangan tertentu, menurut Purwanto (2005) ada asumsi-asumsi yang berkenaan dengan perumusan kebijakan yaitu:

- 1) Tidak terbatas hanya dilakukan oleh satu aktor,
- 2) Sering tidak diawali dengan rumusan permasalahan yang jelas,
- 3) Tidak dimonopoli oleh suatu institusi pemerintah,
- 4) Formulasi dan reformulasi dapat terjadi secara terus menerus dalam jangka panjang, dan
- 5) Karena bersifat kompetisi antar aktor maka formulasi menimbulkan situasi ada yang kalah dan menang.

Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik diantara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi. Tahap perumusan kebijakan melibatkan aktivitas identifikasi dan atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir.

Menurut Sidney (2007), perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah, serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan. Tahap perumusan juga melibatkan proses penyusunan *draft* peraturan untuk setiap alternatif yang isinya

mendeskripsikan mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, serta mengartikulasikan kepada siapa atau kepada apa ketentuan tersebut akan berlaku dan memiliki dampak, dan lain-lain. Pernyataan itu juga didukung oleh pernyataan *Jann* dan *Wegrich* serta *Anderson*. Menurut *Jann* dan *Wegrich* (2007), di dalam tahap perumusan kebijakan, permasalahan kebijakan, usulan proposal, dan tuntutan masyarakat ditransformasikan ke dalam sejumlah program pemerintah. Perumusan kebijakan dan juga adopsi kebijakan akan meliputi definisi sasaran, yaitu apa yang akan dicapai melalui kebijakan serta pertimbangan-pertimbangan terhadap sejumlah alternatif yang berbeda.

Perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut *Anderson* tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan. Namun, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Terkait permasalahan itu, terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya.

*Jann* dan *Wegrich* mengemukakan dua faktor utama yang menentukan alternatif kebijakan akan diadopsi menjadi kebijakan, yaitu:

- a. Penghilangan alternatif kebijakan akan ditentukan oleh sejumlah parameter substansial dasar, misalnya kelangkaan sumberdaya untuk dapat melaksanakan alternatif kebijakan. Sumberdaya ini dapat berupa sumberdaya ekonomi maupun dukungan politik yang didapat dalam proses pembuatan kebijakan.
- b. Alokasi kompetensi yang dimiliki oleh berbagai aktor juga memainkan peranan penting dalam penentuan kebijakan.

Berkenaan dengan proses perumusan masalah kebijakan, Singadilaga (2002 : 7) mengemukakan bahwa perumusan kebijakan merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan atau serangkaian tindakan (program)

pemerintah untuk mengatasi/memecahkan suatu masalah tertentu. Perumusan itu meliputi :

- 1) Mengidentifikasikan alternatif;
- 2) Mengidentifikasikan dan merumuskan alternatif;
- 3) Menilai masing-masing alternatif yang tersedia;
- 4) Memilih alternatif yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan.

Untuk lebih jelasnya kegiatan diatas akan diuraikan di bawah ini sebagai berikut:

#### 1. Mengidentifikasikan Alternatif

Sebelum pembuat kebijakan merumuskan usulan kebijakannya, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif-alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut. Alternatif kebijakan itu tidak begitu saja tersedia dihadapan pembuat kebijakan. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip dapat saja mungkin dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi bagi problem baru pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan alternatif-alternatif kebijakan yang baru. Alternatif yang baru inipun perlu diberikan identifikasinya, sehingga masing-masing alternatif nampak jelas karakteristiknya.

#### 2. Mengidentifikasikan dan merumuskan alternatif.

Setelah alternatif kebijakan diberi identitas, apakah sesuai atau tidak dengan kontek permasalahannya, maka masing-masing alternatif diberi batasan pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu dirumuskan maka akan semakin mudah pula pembuat kebijakan menilai atau mempertimbangkan kebaikan dan keburukan (kelemahan) masing-masing alternatif tersebut. Alternatif yang tidak dirumuskan dengan baik akan sulit untuk dinilai, dengan demikian ia tidak dapat dipakai sebagai alternatif pemecahan masalah. Apabila setiap alternatif kebijakan dapat dirumuskan dengan baik, maka hal ini akan mempermudah proses penilaian masing-masing alternatif tersebut.

#### 3. Menilai alternatif kebijakan yang tersedia.

Semua alternatif yang telah dirumuskan oleh perumus kebijakan perlu dinilai untuk diketahui konsekuensinya masing-masing baik yang positif maupun negatif. Menilai alternatif berarti memberi bobot atau harga tertentu pada setiap, sehingga nampak jelas dampak ekonomis dan non ekonomisnya baik yang positif maupun yang negatif.

Melalui penilaian dengan kriteria-kriteria yang jelas akan diperoleh konsekuensi-konsekuensi alternatif. Alternatif kebijakan untuk menentukan alternatif mana yang dapat dipilih pembuat kebijakan dalam memecahkan

masalahnya. Alternatif yang diperkirakan mempunyai dampak positif lebih besar harus dipilih, dan sebaliknya alternatif yang dampak negatifnya besar harus ditinggalkan.

Untuk dapat melakukan penilaian secara baik terhadap alternatif kebijakan diperlukan kriteria tertentu, misalnya kriteria yang sering dipakai adalah “aplikabilitas dan akseptabilitas alternatif” yang mudah dilaksanakannya (praktis dan pragmatis) dan diterima serta menguntungkan bagi semua pihak. Selain kriteria, perumus kebijakan kebijakan juga perlu memiliki alat informasi yang cukup dan relevan agar dapat melakukan penilaian alternatif kebijakan dengan baik.

#### 4. Memilih alternatif yang “memuaskan”.

Kegiatan memilih alternatif yang “memuaskan” sangat dipengaruhi oleh hasil penilaian terhadap masing-masing alternatif yang tersedia. Kegiatan memilih alternatif ini harus bersifat obyektif dan subyektif. Obyektif artinya alternatif itu dinilai dan dipilih berdasarkan patokan-patokan yang rasionalis, sehingga alternatif yang dipilih dapat memberikan konsekuensi atau dampak positif yang besar. Sedangkan subyektif artinya alternatif yang dipilih itu juga harus diperhatikan aspek emosional pembuat kebijakan dan masyarakat serta menguntungkan baik pembuat kebijakan maupun pihak-pihak yang terkena pengaruh langsung atau tidak langsung dari pilihan tersebut.

Kemudian menurut Islamy dalam buku Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2000:77-101) mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu:

#### 1. Perumusan Masalah (*defining problem*).

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiaognosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan

kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

## 2. Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pemuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompetensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder dalam Islamy (2000:83) mengartikan kebijakan sebagai: "Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing".

Abdul Wahab (2004:40) menyatakan bahwa suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

- a) Isu tersebut telah mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja.
- b) Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatis.
- c) Isu tersebut menyamngkut emosi tertentu ilihat dari sudut kepentingan orang banyak.
- d) Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
- e) Isu tersebut mempermasalkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.
- f) Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

## 3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah

membuat pemecahan masalah. Menurut Winarno (2002:83) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut.

Menurut Islamy (2000:92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi:

- a) Mengidentifikasi altenatif.
- b) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
- c) Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
- d) Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

#### 4. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan.

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama tehadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidak-

tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Barganing* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*compromise*).

Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang di terima dan jugaterjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion* dan *bargaining*. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya.

Proses pembuatan kebijakan public merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu, ahli politik membagi proses kebijakan public dalam tahap-tahapan agar mudah mengkaji kebijakan public yang dibuat. Berikut ada beberapa pendapat dari para ahli mengenai tahapan dalam pembuatan kebijakan public:

- 7) James Anderson
  - a) Formulasi masalah b)
  - Formulasi kebijakan c)
  - Penentuan kebijakan
  - d) Implementasi kebijakan
  - e) Evaluasi kebijakan
- 8) AG. Subarsono (dalam Harbani Pasolong (2007:41)
  - a) Penyusunan agenda
  - b) Formulasi kebijakan
  - c) Adopsi kebijakan
  - d) Implementasi kebijakan
  - e) Evaluasi kebijakan
3. Randal B. Ripley
  - a) Agenda setting
  - b) Formulation and legitimation of goals and programs
  - c) Program implementation
  - d) Evaluation of implementation
4. James P. Lester dan Joseph Stewart Jr. (dalam Solahuddin

Kusumanegara (2010:11-15)

- a) Agenda setting
  - b) Formulasi kebijakan
  - c) Implementasi kebijakan
  - d) Evaluasi kebijakan
  - e) Perubahan kebijakan
  - f) Terminasi kebijakan
5. Herbert A. Simon (1947)
    - a) Inteligensi
    - b) Desain
    - c) Pilihan
  6. Harold D. Lasswell (1956)
    - a) Inteligensi
    - b) Promosi
    - c) Preskipripsi
    - d) Invocation (perujukan ke kebijakan yang lebih tinggi)
    - e) Aplikasi
    - f) Terminasi (penghentian)
    - g) Evaluasi (appraisal)
  7. R. Mack (1971)
    - a) Memutuskan untuk menetapkan (pengenalan problem)
    - b) Merumuskan alternatif dan kriteria pemilihan
    - c) Menentukan keputusan yang terbaik
    - d) Melahirkan akibat kebijakan (effectuation)
    - e) Koreksi dan penambahan (supplementation)
  8. R. Rose
    - a) Pengakuan public akan perlunya sebuah kebijakan (isu)
    - b) Isu masuk agenda kontroversi public
    - c) Masuk/diajukan tuntutan/permintaan
    - d) Terlibatnya pemerintah
    - e) Dikerahkannya sumber daya dan disingirkannya (diciptakan) rintangan
    - f) Keputusan kebijakan (policy decisions)
    - g) Implementasi
    - h) Output
    - i) Evaluasi
    - j) Umpan balik (feedback)

9. W. Jenkins (1976)
  - a) Inisiasi
  - b) Informasi
  - c) Pertimbangan
  - d) Keputusan
  - e) Implementasi
  - f) Evaluasi
  - g) Terminasi (penghentian)
10. BW. Hogwood dan L.A. Gunn (1984)
  - a) Memutuskan untuk memutuskan (pencarian isu dan penentuan agenda)
  - b) Memutuskan cara bagaimana memutuskan
  - c) Mendefinisikan isu
  - d) Meramalkan, memperkirakan, forecasting
  - e) Menentukan tujuan dan prioritas
  - f) Analisis opsi.
  - g) Implementasi kebijakan, monitoring, dan control
  - h) Evaluasi dan review
  - i) Pemeliharaan kebijakan, penggantian dan penghentian
11. William N. Dunn
  - a) Penetapan agenda (agenda setting)
  - b) Perumusan kebijakan
  - c) Penerimaan kebijakan
  - d) Pelaksanaan kebijakan
  - e) Pengkajian kebijakan
  - f) Perbaikan kebijakan
  - g) Penerusan kebijakan
  - h) Pengakhiran kebijakan (dalam Samodra Wibawa (2011:6-7) Kemudian, yang berkenaan dengan model perumusan publik yang dikemukakan oleh para ahli antara lain : Model *Institutional*, Model *Elit-Massa*, Model *Kelompok*, Model *Sistem-Politik*, Model *Rational-Comprehensive*, Model *Incremental*, Model *Mixed-Scanning*. (Lihat Islamy, Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanan Negara*. Jakarta, Bumi Aksara: 2000, hal 37)

Untuk keperluan penelitian ini akan digunakan Model Elit-

Massa. Model elit-massa memandang administrator negara bukan sebagai “*abdi rakyat*” (*servant of the people*) tetapi lebih sebagai “kelompok-kelompok kecil yang telah mapan”, (Islamy, 2000:39).

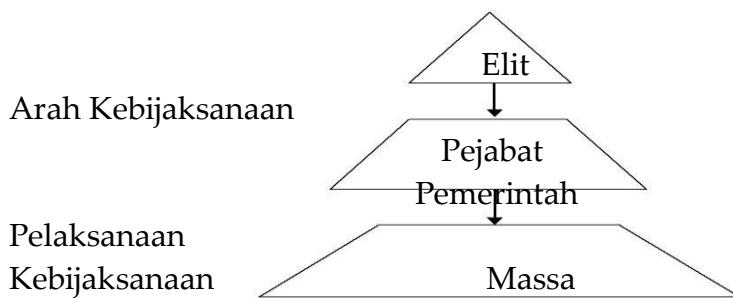
Kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijaksanaan digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak atau berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi pasif. Kebijaksanaan negara mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa. Dengan demikian, kebijaksanaan negara merupakan perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

Kebijaksanaan negara itu ditentukan semata-mata oleh kelompok elit, maka pejabat pemerintah hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh para elit. Pada dasarnya kebijaksanaan negara itu dibuat sesuai dengan kepentingan kelompok elit, maka tuntutan dan keinginan rakyat banyak (non-elit) tidak diperhatikan.

Menurut Dye dalam Islamy (2000:40) Model elit-massa ini dapat dirumuskan secara singkat sebagai berikut:

- a. Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak mempunyai kekuasaan (dikuasai).
- b. Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama (berbeda) dengan kelompok non-elit yang dikuasai.
- c. Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit harus diusahakan selambat mungkin dan terus menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi).
- d. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut.
- e. Kebijaksanaan negara tidaklah menggambarkan keinginan masa tetapi keinginan elit.
- f. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis atau pasif.

Model elit-massa digambarkan dengan bagan sebagai berikut:



Sumber : M. Irfan Islamy, 2000:41

Gambar 6.1 Model Elit-Massa

Elitisme mempunyai arti bahwa kebijaksanaan negara tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat tetapi keinginan elit. Hal ini menyebabkan perubahan dan pembaruan terhadap kebijaksanaan negara berjalan lambat dan ditentukan oleh penafsiran kembali nilai-nilai elit-elit tersebut. Kebijaksanaan negara sering diperbaiki tetapi jarang diubah, dan perubahan-perubahan itu terjadi jika ada peristiwa-peristiwa yang mengancam sistem politik dan perubahan-perubahan itu dilakukan semata-mata untuk melindungi sistem kedudukan elit.

Kesejahteraan massa mungkin dan boleh jadi merupakan suatu unsur yang penting bagi elit dalam membuat keputusan-keputusannya. Karena elitisme tidak berarti bahwa kebijaksanaan negara akan bertentangan dengan kesejahteraan massa, tetapi hanyalah berarti bahwa tanggungjawab kesejahteraan massa itu berada di tangan elit dan bukan pada massa.

Disamping itu, elitisme memandang massa sebagian besar pasif, apatis dan buta informasi tentang kebijaksanaan negara. Elit banyak mempengaruhi massa dan bukan sebaliknya serta komunikasi berjalan dari atas ke bawah. Akibatnya adalah masa sulit menguasai elit, dan massa hanyalah benar-benar memiliki pengaruh yang tidak langsung terhadap perilaku elit yang membuat keputusan.

Model elit ini secara khusus dikembangkan untuk menganalisis proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik, yakni untuk menyoroti apa peran yang dimainkan oleh golongan elit dalam proses perumusan kebijakan publik itu dan bagaimana cara-cara mereka untuk memanipulasi atau memotong-kompas aspirasi rakyat. Sekalipun demikian, pada sisi lain model ini bisa pula digunakan untuk menganalisis proses implementasi kebijakan publik, berikut segala kemungkinan dampaknya pada masyarakat dan membuat kebijakan itu sendiri. (Abdul Wahab, 2008:92).

Pada dasarnya kebijakan publik mencerminkan keinginan dan kehendak kaum elit saja, tanpa ada aspirasi masyarakat yang terserap didalamnya. Elit itu biasanya terdiri dari pemimpin, keluarganya, pengusaha yang dekat dengan keluarga, dan pemimpin militer (cendekiawan dan mahasiswa juga adalah elit, tapi biasanya mereka tidak aktif mendekati pemimpin, kecuali diminta), (Wibawa, 2011:17).

### C. Alasan-alasan Perumusan Kebijakan Publik.

Pada proses kebijaksanaan yang baik menurut Jones dalam Abdul Wahab (2008:29): Golongan rasionalis ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

- 1) Mengidentifikasi masalah.
- 2) Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu.
- 3) Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan.
- 4) Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif.
- 5) Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan.
- 6) Dan memilih alternatif terbaik.

Penjelasan yang dikemukakan oleh Jones, merupakan ciri perumusan yang baik. Maka penjabaran mengenai golongan rasionalis yang mempunyai ciri-ciri:

- 1) Mengidentifikasi masalah yaitu bagaimana sebuah lembaga atau institusi yang mempunyai kewenangan dalam perumusan kebijakan publik dengan mengelompokkan atau

mengklasifikasikan masalah-masalah yang melatar- belakangi perumusan kebijakan tersebut untuk dilakukan.

- 2) Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu, yaitu bagaimana perumusan kebijakan mempunyai tujuan yang jelas. Sehingga kebijakan yang di buat dapat dijadikan cara untuk mengatasi permasalahan yang ada.
- 3) Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan, yaitu bagaimana sebuah institusi atau lembaga mengelompokkan atau mengklasifikasikan semua alternatif yang ada yang dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada.
- 4) Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif. Alternatif yang telah di identifikasi yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada, lalu alternatif-alternatif tersebut dinilai atau diprediksikan. Apa saja akibat-akibat yang timbul jika kebijakan tersebut diimplementasikan.
- 5) Membandingkan akibat-akibat tersebut selalu mengacu pada tujuan, yaitu seletah beberapa alternatif yang tersusun berjenjang sesuai dengan tingkat resiko dan penilaian yang paling baik untuk digunakan, maka perlu adanya pengkajian ulang apakah alternatif yang telah terpilih sesuai dengan tujuan awal dan salah satu upaya yang tepat dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang ada.
- 6) Memilih alternatif terbaik, setelah masalah-masalah yang timbul, diidentifikasi dan diprediksikan akibat apa saja yang timbul jika kebijakan itu diimplementasikan. Maka bagian yang terakhir adalah memilih alternatif terbaik untuk dijadikan cara dalam mengatasi permasalahan yang ada.

Berdasarkan pada ciri tersebut dapat dilihat bagaimana dalam perumusan kebijakan berusaha untuk menganalisis semua aspek dari setiap isu yang muncul dan menguji disetiap alternatif yang ada apakah alternatif terbaik yang pilih sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, sehingga dengan menggunakan cara demikian suatu kebijakan yang dikeluarkan akan mempunyai tujuan yang jelas dan tepat sasaran demi kepentingan publik.

#### **D. Interaksi Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik.**

Pada pembahasan mengenai kebijakan publik, maka aktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan kelembagaan merupakan penentu proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Menurut howlett dan Ramesh dalam Madani (2011:36) menjelaskan bahwa pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisa kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Anderson dalam Madani (2011:37) bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsern terhadap kebijakan. Aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat ahli, maka dapat disimpulkan bahwa aktor kebijakan yaitu seorang maupun sekelompok orang yang terlibat dalam penentu kebijakan, baik pada proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Aktor kebijakan ini dapat berasal dari pejabat pemerintah, masyarakat, kaum buruh, maupun kelompok kepentingan.

Menurut Anderson dalam Madani (2011:41), menyatakan bahwa: Dengan memperhatikan berbagai ragam dan pendekatan dalam memahai berbagai aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, maka konsep dan konteks aktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, maka aktor yang terlibat secara garis besarnya dapat dipilah menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok dalam organisasi birokrasi (*the official policy makers*) dan yang lain adalah keelompok di luar birokrasi (*un-official policy maker*).

Winarno dalam Madani (2011:41) berpandangan bahwa: Kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal seperti badan -badan administrasi pemerintah yang meliputi: eksekutif,

legislatif maupun yudikatif. Sementara itu, kelompok non formal terdiri dari:

- c. Kelompok kepentingan (*interest groups*), seperti kelompok buruh, dan kelompok perusahaan;
- d. Kelompok partai politik;
- e. Warga negara individual;

Kelompok besar tersebut kemudian jika dianalisis secara lebih detail maka aktor kebijakan yang sering kali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi dapat berupa:

- f. Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (*authoritative*).

Yang pertama adalah relevan dengan konsep yang selalu melibatkan tiga oknum penting di dalamnya yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

- g. Mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi. Kelompok yang kedua adalah mereka yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada. Pada kelompok yang kedua inilah seringkali wujudnya dapat berupa kelompok kepentingan, aktor partai politik, aktor para ahli dan sarjana atau *entrepreneur* serta para intelektual yang ada.

Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat di bagi menjadi kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal biasanya terdiri dari aktor resmi yang mempunyai kekuasaan untuk membuat kebijakan seperti eksekutif, legislatif dan eksekutif. Sedangkan pada aktor non formal terdiri dari masyarakat baik individu, kelompok kepentingan maupun aktor partai politik.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel-variabel yang harus dikaji. Kebijakan publik merupakan suatu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Kebijakan publik tidak terlepas dari sebuah proses kegiatan yang melibatkan aktor-aktor yang akan bermain dalam proses pembuatan kebijakan. Menurut beberapa ahli, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami

aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta (participants) dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.

*Charles Lindblom* mengutarakan bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan, lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Dari berbagai jenis pemeran serta ini, *Charles Lindblom* mengemukakan bahwa mereka mempunyai peran khusus yang meliputi: warga negara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin badan legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai negeri sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha.

Setelah masalah-masalah publik diidentifikasi, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana kebijakan publik harus dirumuskan. Dalam tahap ini, mengetahui aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan merupakan hal yang esensial karena dengan demikian kita akan dapat memperkirakan seperti apakah kebijakan publik tersebut akan dirumuskan. Bagaimana masalah publik tersebut akan didefinisikan sangat tergantung pada siapa yang merumuskan kebijakan tersebut yang pada akhirnya, akan menentukan bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan.

Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan menurut *James Anderson*, *Charles Lindblom*, maupun *James Lester* dan *Joseph Stewart, Jr.* disebutkan bahwa aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok atau pemeran serta, yaitu :

- a. Pemeran serta resmi, meliputi agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif.
- b. Pemeran serta tidak resmi, meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warga negara individu.

Proses perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik, karena dari sinilah akan dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Tidak semua isu yang dianggap masalah bagi masyarakat perlu dipecahkan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, yang akan memasukkannya kedalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi sebuah kebijakan setelah melalui berbagai tahapan.

Dari pendapat beberapa ahli bahwa dalam perumusan kebijakan meliputi empat tahapan yang dilaksanakan secara sistematis, yaitu:

1. Perumusan masalah

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan upaya untuk memecahkan masalah dalam masyarakat. Menurut *Mitroff* dan *Kliman* perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari tiga tahap yang berbeda namun saling bergantung, yaitu: konseptualisasi masalah, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah. Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun di antara ketiga tahap tersebut, namun suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematis Untuk bergerak dari situasi problematis ke masalah substantif, analis kebijakan perlu mengkonsepsikan masalah, yaitu mendefinisikan menurut peristilahan dasar atau umum. Setelah masalah substantif dikonseptualisasikan, maka masalah formal yang lebih terperinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses memindahkan dari masalah substantif ke masalah formal diselenggarakan melalui spesifikasi masalah (*problem specification*).

2. Agenda kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut akan berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah publik yang masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif, kalangan eksekutif, agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk diselesaikan. Menurut *Abidin* (2006), agenda kebijakan adalah sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai sebab untuk ditindaklanjuti atau diproses pihak-pihak yang berwenang menjadi kebijakan. Proses

masuknya isu ke dalam agenda kebijakan tidak sepenuhnya dapat dilakukan secara rasional dan lebih sering bersifat politis.

Beberapa faktor yang mempengaruhi proses penyusunan agenda adalah (1) perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis; (2) sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda; (3) bentuk pemerintahan atau realisasi otonomi daerah; dan (4) partisipasi masyarakat.

### 3. Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah

Pada tahap ini, para perumus kebijakan akan berhadapan dengan berbagai alternatif pilihan kebijakan yang akan diambil untuk memecahkan masalah. Para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Pada kondisi ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

### 4. Penetapan kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka tahap terakhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut.

*William Dunn* menyebutkan, dalam pembuatan kebijakan publik, tahap-tahap yang dilaluinya adalah :

1. Tahap penyusunan agenda, masalah-masalah akan berkompetisi dahulu sebelum dimasukkan ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada saat itu, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap yang akan menentukan apakah suatu masalah akan dibahas menjadi kebijakan atau sebaliknya.
2. Tahap formulasi kebijakan, masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari alternatif pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai

alternatif yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan ini, masing-masing alternatif akan bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

3. Tahap implementasi kebijakan, suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika tidak diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
4. Tahap penilaian kebijakan, pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, maka ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

**Tabel 6.1**  
**Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan**

FASE	KARAKTERISTIK
<b>PENYUSUNAN AGENDA</b>	Para pejabat yang dipilih dan dianggap menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
<b>FORMULASI KEBIJAKAN</b>	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.
<b>ADOPSI KEBIJAKAN</b>	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN</b>	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
<b>PENILAIAN KEBIJAKAN</b>	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, Legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Sumber : William N. Dunn, 2000:24.

#### E. Alasan Umum Masyarakat Menolak Kebijakan.

Setiap kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi atau mengawasi perilaku manusia dalam beberapa cara, untuk membujuk orang supaya bertindak sesuai dengan aturan atau tujuan yang ditentukan Pemerintah. Apakah yang berkenaan dengan kebijakan atau bermacam-macam hal seperti hak patent dan hak duplikasi, membuka perumahan, tarif harga, pencurian malam hari, produksi pertanian, atau penerimaan militer. Jika kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika mereka tidak memakai cara yang ditentukan, atau jika mereka berhenti mengerjakan apa yang ditentukan, maka kebijakan tersebut dikatakan tidak efektif atau secara ekstrem hasilnya nol.

Menurut Agustino dalam buku Dasar-dasar Kebijakan Publik (2008:160) ada beberapa faktor Penentu Penolakan atau Penundaan Kebijakan yaitu:

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem Nilai yang ada.

Bila suatu kebijakan di pandang bertentangan secara ekstrem atau secara tajam dengan sistem nilai yang di anut oleh suatu masyarakat secara luas, atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk terlaksana.

2. Tidak Adanya Kepastian Hukum

Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan-aturan hukum, atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan satu

sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang tidak jelas, kebijakan yang bertentangan isinya, atau kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalah pengertian, sehingga berkecenderungan untuk di tolak oleh warga untuk diimplementasikan.

3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu Organisasi

Seseorang yang patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat disebagiankan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu. Jika tujuan organisasi yang dimasuki oleh orang-orang yang terlibat dalam suatu organisasi seide atau segagasan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah, maka ia akan mau bahkan mengejawantahkan atau melakukan ketetapan Pemerintah itu dengan tulus. Tetapi apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka sebagus apapun kebijakan yang sudah di buat oleh pemerintah akan sulit untuk terimplementasikan dengan baik.

4. Adanya Konsep Ketidakpatuhan Selektif Terhadap Hukum

Masyarakat ada yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain. Ada orang yang patuh dalam kebijakan kriminalitas tetapi di saat yang bersamaan ia dapat tidak patuh dengan kebijakan pelarangan pedagang kaki lima.

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk kepentingan kebijakan, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan pada rakyat. Untuk itu perlu dicari cara-cara penanggulangannya.

**Rangkuman :**

1. Perumusan kebijakan publik dikenal juga proses pembuatan kebijakan publik. Terdapat banyak metode dan teknik dari berbagai teori yang berkembang di dalam perumusan kebijakan publik.
2. Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama

tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi.

#### Latihan:

1. Di dalam perumusan masalah ada tiga jalur yang bisa digunakan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya dalam penentuan kebijakan pembangunan daerah, yaitu jalur musrenbang, jalur politik dan jalur birokrasi. Pertanyaannya jalur mana yang paling efektif yang harus dilalui masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya?!
2. Bagaimana realisasi ketiga jalur tersebut selama ini?!
3. Apa sajakah yang menjadi faktor-faktor yang membuat pemerintah enggan melibatkan masyarakat dalam perumusan masalah, atau penentuan kebijakan?!
4. Bagaimana cara mengatasi faktor-faktor tersebut, dan siapa yang berperan penting dalam mengatasi faktor tersebut?!
5. Dalam pelaksanaan pembangunan yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, saat ini manakah yang lebih dahulu harus diprioritaskan untuk kelancaran atau dapatnya hasil yang efektif atas kebijakan pembangunan tersebut, apakah pemahaman masyarakat atas kebutuhannya sendiri atau pejabat negara sebagai pelaksana yang harus lebih dahulu memperbaiki kinerja atau etikanya?

#### Bahan Bacaan :

Imron, Ali. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik (Proses, Analisis, dan Partisipasi)*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Alex Media Komputindo

## **BAB VII**

### **FORMULASI KEBIJAKAN**

Pertemuan ke : 6  
Standar Kompetensi : Mahasiswa memahami dan dapat menyusun formulasi kebijakan dan mampu menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhinya

#### **A. Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolahan tahap formulasi.

Menurut *Winarno* (1989), formulasi kebijakan sebagai suatu proses, dapat dipandang dalam dua macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. (*Ali Imron, 2008*)

Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah penerapannya dilapangan dimana

kebijakan publik itu hidup tidaklah pernah steril dari unsur politik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Oleh sebab itu perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik ini. Yang harus diingat pula adalah bahwa formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Padahal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut. Kendati pada akhirnya uraian yang dihasilkan itu tidak sepenuhnya presisi dengan nilai ideal normatif, itu bukanlah masalah asalkan uraian atas kebijakan itu presisi dengan realitas masalah kebijakan yang ada dilapangan (Fadillah, 2001:49-50).

Solichin menyebutkan, bahwa seorang pakar dari Afrika, Chief J.O. Udoji (1981) merumuskan secara terperinci pembuatan kebijakan negara dalam hal ini adalah formulasi kebijakan sebagai : "*The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political system, seeking sanctions or legitimisation of the preferred course of action, legitimisation and implementation, monitoring and review (feedback)*" (Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasi dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut kedalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik) (Dalam Solichin. 2002:17).

Menurut pendapatnya, siapa yang berpartisipasi dan apa peranannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri.

Untuk lebih jauh memahami bagaimana formulasi kebijakan publik itu, maka ada empat hal yang dijadikan pendekatan-pendekatan dalam formulasi kebijakan publik dimana sudah dikenal secara umum oleh khalayak kebijakan publik yaitu : 1) Pendekatan Kekuasaan dalam pembuatan Kebijakan Publik; 2) Pendekatan Rasionalitas dan Pembuatan Kebijakan publik; 3) Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik; 4) Pendekatan Pemrosesan Personalitas, Kognisi dan Informasi dalam Formulasi Kebijakan Publik(Fadillah, 2001:50-62).

Oleh sebab itu dalam proses formulasi kebijakan publik ini Fadillah mengutip pendapat dari Yezhezkhel Dror yang membagi tahap-tahap proses-proses kebijakan publik dalam beberapa langkah yang merupakan uraian dari tiga tahap besar dalam proses pembuatan kebijakan publik yaitu :

1. Tahap Meta Pembuatan kebijakan Publik (*Metapolicy-making stage*):
  - a. Pemrosesan nilai;
  - b. Pemrosesan realitas;
  - c. Pemrosesan masalah;
  - d. Survei, pemrosesan dan pengembangan sumber daya;
  - e. Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik;
  - f. Pengalokasian masalah, nilai, dan sumber daya;
  - g. Penentuan strategi pembuatan kebijakan.
2. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik (*Policy making*)
  - a. Sub alokasi sumber daya;
  - b. Penetapan tujuan operasional, dengan beberapa prioritas;
    - 1) Penetapan nilai-nilai yang signifikan, dengan beberapa prioritas;
    - 2) Penyiapan alternatif-alternatif kebijakan secara umum;
    - 3) Penyiapan prediksi yang realistik atas berbagai alternatif tersebut diatas, berikut keuntungan dan kerugiannya;
    - 4) Membandingkan masing-masing alternatif yang ada itu sekaligus menentukan alternatif mana yang terbaik;
3. Melakukan ex-ante evaluation atas alternatif terbaik yang telah dipilih tersebut diatas.
  - a. Tahap Pasca Pembuatan Kebijakan Publik (*Post policy-making stage*)
  - b. Memotivasi kebijakan yang akan diambil;

- c. Mengambil dan memutuskan kebijakan publik;
- d. Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan;
- e. Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan. (Dalam Fadillah, 2001:75-76)

Selanjutnya menurut *Nigro and Nigro*, ada beberapa faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama "*rationale comprehensive*" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.

- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.

- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak

sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidak sempurnaan pengolahan tahap formulasi (Wibawa; 1994, 2). Tjokroamidjojo (Islamy; 1991, 24) mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*), Udoji (Wahab ; 2001, 17) merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai "*The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimisation of the preferred course of action, legitimisation and implementation, monitoring and review (feedback)*".

Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989, 53), dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih.

Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy (1991, 77) membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

a. Perumusan masalah kebijakan.

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu problem, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi problem kebijakan, memasukannya kedalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

b. Penyusunan agenda pemerintah.

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya.

Anderson (1966, 57-59) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem-problem umum dapat masuk ke dalam

agenda pemerintah, yakni : Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.

Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, manakala para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya.

Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.

Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah. Masalah-masalah khusus atau isyu-isyu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isyu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isyu tersebut,

Sedangkan Jones (1977, 32) mengajukan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat suatu problem publik dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni : 1) Dilihat dari peristiwanya, yang meliputi ruang lingkup, persepsi masyarakat, definisi dan intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut; 2) Organisasi kelompok, yang meliputi luasnya anggota kelompok, struktur kelompok dan mekanisme kepemimpinan; 3) Cara mencapai kekuasaan, yang terdiri atas perwakilan, empati dan dukungan; 4) Proses kebijaksanaan, yang meliputi struktur, kepekaan dan kepemimpinan.

Selanjutnya, setelah problem publik tersebut dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, maka para pembuat keputusan

memprosesnya kedalam fase-fase, yang oleh Jones (*ibid*) dibagi kedalam 4 (empat) tahap, yakni : (1) *problem definition agenda* yaitu hal-hal (problem) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan ; (2) *proposal agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang telah mencapai tingkat diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah kedalam fase memecahkan masalah ; (3)*bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius ; dan (4) *continuing agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

c. Perumusan usulan kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan rangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

- 1) Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.
- 2) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
- 3) Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.

- 4) Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekwensi dari pilihannya.
- 5) Perumusan Rekomendasi. Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran mengenai sejumlah pilihan-pilihan yang "tepat" untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Langkah akhir dan analisis kebijakan adalah merumuskan saran mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum pada kondisi berbagai faktor lingkungan, administrasi, dan ekonomi tertentu. Dalam rekomendasi ini ada baiknya dikemukakan juga "strategi pelaksanaan" dari alternatif-alternatif kebijakan yang disarankan tersebut (*implementation strategy of the recommended policy alternatives*)
- 6) Pengesahan kebijakan  
Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*conforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.  
Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining* (Andersson; 1966, 80). *Persuasion* diartikan sebagai "Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri". Sedangkan *Bargaining* diterjemahkan sebagai "Suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan

serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka". Yang termasuk ke dalam kategori bargaining adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Baik persuasi maupun bargaining, kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (*unsur*) yang saling berhubungan secara respirokal sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback*. Menurut Wibawa (1994, 13), komponen (*unsur*) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah :

a. Tindakan.

Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang (*ajeg*) guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem itu ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, maka pada giliran berikutnya, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tadi akan mengubah atau setidaknya mempengaruhi tujuan sistem.

b. Aktor.

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan

main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

c. Orientasi nilai.

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal.

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara ajeg dengan melibatkan para stakeholders (*aktor*) guna menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan problem publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut. Anderson (1966), Winarno (1989, 16) dan Wibawa (1994, 21) mengemukakan bahwa nilai-nilai (ukuran) yang mempengaruhi tindakan dari para pembuat keputusan dalam proses formulasi kebijakan dapat dibagi kedalam beberapa kategori, yakni :

- a. Nilai-nilai politik, dimana keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu. Seperti umumnya pada paradigma kritis dalam kebijakan publik, maka dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik itu tidak boleh dilepaskan dalam fokus kajiannya, sebab apabila kita melepaskan kenyataan politik itu dari proses pembuatan kebijakan publik, maka kebijakan yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya

sementara kebijakan publik itu sendiri tidak pernah steril dari aspek politik. Dalam konteks ini, maka proses formulasi kebijakan dipahami sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, dimana sumber-sumber kekuasaan itu berasal dari strata social, birokrasi, akademis, profesionalisme, kekuatan modal dan lain sebagainya.

- b. Nilai-nilai organisasi, dalam hal ini keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para stakeholders lebih dipengaruhi serta dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok, sehingga pada gilirannya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan organisasi mereka ketimbang kepentingan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan adanya sebuah perangkat sistemik yang mampu mengeliminir kecenderungan tersebut.
- c. Nilai-nilai pribadi, dimana sering kali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.

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

- d. Nilai-nilai kebijakan, dalam hal ini keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dan dapat dipertanggungjawabkan. Termasuk dalam kategori ini adalah nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan dan lain-lain. Pandangan iniu melihat bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespon stimulasi dari lingkungannya. Artinya, di sini, akan banyak terlihat tentang bagaimana seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, bagaimana mereka

menggunakan informasi yang mereka miliki, bagaimana mereka menentukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, bagaimana mereka mempersepsi realitas yang ditemui, bagaimana informasi diproses dan bagaimana informasi dikomunikasikan dalam organisasi.

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

Sedangkan menurut Nigro and Nigro (Islamy; 1991, 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama "*rationale comprehensive*" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.

- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama.

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan

dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.

Adapun beberapa tahapan dalam formulasi adalah sebagai berikut:

- **Formulasi Masalah Kebijakan**

Untuk dapat mengkaji sesuatu masalah publik diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Sehingga identifikasi masalah akan tepat dan akurat, selanjutnya dikembangkan menjadi *policy question* yang diangkat dari *policy issue* tertentu. Teori dan metode yang diperlukan dalam tahapan ini adalah metode penelitian termasuk *evaluation research*, metode kuantitatif, dan teori-teori yang relevan dengan substansi persoalan yang dihadapi, serta informasi mengenai permasalahan yang sedang dilakukan studi.

- **Formulasi Tujuan**

Suatu kebijakan selalu mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah publik. Analis kebijakan harus dapat merumuskan tujuan-tujuan tersebut secara jelas, realistik dan terukur. Jelas, maksudnya mudah dipahami, realistik maksudnya sesuai dengan nilai-nilai filsafat dan terukur maksudnya sejauh mungkin bisa diperhitungkan secara nyata, atau dapat diuraikan menurut ukuran atau satuan-satuan tertentu.

- **Penentuan Kriteria**

Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif. Hal-hal yang sifatnya pragmatis memang diperlukan seperti ekonomi (efisiensi, dsb) politik (konsensus antar stakeholders, dsb), administratif (kemungkinan efektivitas, dsb) namun tidak kalah penting juga hal-hal yang menyangkut nilai-nilai

abstrak yang fundamental seperti etika dan falsafah (*equity*, *equality*, dan sebagainya).

## B. Model Formulasi Kebijakan

### 1. Model Kelembagaan (*Institutional*)

Pada model ini secara sederhana bermakna bahwa “*tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah*”. Jadi semua yang dibuat oleh pemerintah dengan cara apa pun merupakan kebijakan publik. Model ini pada dasarnya lebih mengutamakan fungsi-fungsi setiap kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat dalam memformulasikan kebijakan. Menurut Thomas R. Dye, ada tiga hal yang membenarkan tentang pendekatan teori ini, yaitu ; pemerintah memang *sah* dalam membuat kebijakan publik, formulasi kebijakan publik yang dibuat oleh pemeritah bersifat universal (*umum*), pemerintah memonopoli/menguasai fungsi pemaksaan (*koersi*) dalam kehidupan bersama.

Model ini sebenarnya merupakan derivasi/turunan dari *ilmu politik tradisional* dimana dalam ilmu tersebut lebih menekankan pada strukturnya daripada proses atau perilaku politik. Proses yang dilakukan dalam model ini menunjukan tugas lembaga-lembaga pemerintah dalam melakukan formulasi kebijakan tetapi dalam memformulasikan kebijakan tersebut dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi/berkomunikasi dengan lingkungan sekitar. Hal tersebut menjadi salah satu kelemahan dari model ini yaitu terabaikannya masalah-masalah lingkungan di mana kebijakan itu diterapkan. (Wibawa, 1994 : 6).

### 2. Model Proses (*Process*)

Pada model ini politik diasumsikan sebagai sebuah *aktivitas* sehingga mempunyai *proses*. Oleh karena itu, kebijakan publik juga merupakan suatu proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan:

Identifikasi Permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan.
Menata Agenda Formulasi Kebijakan	Memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
Perumusan Proposal Kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
Legitimasi Kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum.
Implementasi Kebijakan	Mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran dan pengumpulan pajak.
Evaluasi Kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi pengaruh ( <i>impact</i> ) kelompok sasaran dan non-sasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.

Model ini menunjukkan tentang *bagaimana* kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, akan tetapi kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada dalam kebijakan tersebut. Jadi lebih mengutamakan *step by step* pembuatan kebijakan tetapi kurang *fokus* terhadap isi/hal-hal penting yang harus ada dalam kebijakan itu.

### 3. Model Teori Kelompok (*Group*)

Dalam pengambilan kebijakan penganut teori ini mengandaikan kebijakan sebagai *titik keseimbangan* (*equilibrium*). Intinya adalah interaksi yang terjadi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan dan keseimbangan tersebut adalah yang terbaik. Individu di dalam kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan/gagasan kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Sistem politik pada

model ini berperan untuk *memanage konflik* yang muncul akibat adanya perbedaan tuntutan, melalui :

- a) Merumuskan *aturan main* antarkelompok kepentingan.
- b) Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan.
- c) Memungkinkan terbentuknya kompromi di dalam kebijakan publik (yang akan dibuat).
- d) Memperkuat kompromi-kompromi tersebut.

Menurut model ini dalam melakukan formulasi kebijakan, beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. (Wibawa, 1994 : 9).

#### **4. Model Teori Elit (*Elite*)**

Model teori ini mengasumsikan bahwa dalam setiap masyarakat terdapat 2 kelompok, yaitu pemegang kekuasaan (*elit*) dan yang tidak berkuasa (*massa*). Di dalam formulasi kebijakan, sedemokratis apa pun selalu ada bias karena pada akhirnya kebijakan tersebut merupakan preferensi politik dari para elit-politik. Sisi *negatifnya* adalah dalam sistem politik, para elit-politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai kehendaknya. Sisi *positifnya* adalah seorang elit-politik yang berhasil memenangkan gagasan membawa negarabangsa ke kondisi yang lebih baik dibanding dengan pesaingnya. Secara *top down*, elit-politiklah yang membuat kebijakan, sedang implementasi kepada rakyat dilakukan oleh *administrator publik*. Jadi model elit merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan dimana kebijakan publik merupakan perspektif elit-politik. Prinsip dasarnya *kebijakan yang dibuat bersifat konservatif* karena para elit-politik ingin mempertahankan *status quo*. Kelemahannya yaitu kebijakan yang dibuat elit-politik tidak selalu mementingkan kesejahteraan rakyat.

#### **5. Model Teori Rasionalisme (*Rational*)**

“Kebijakan publik sebagai *maximum social gain*”, maksudnya pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat, dalam formulasinya harus berdasar keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya yaitu perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang akan dicapai sehingga model ini lebih menekankan pada

aspek *efisiensi* atau *ekonomis*. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan : (1) Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya, (2) Menemukan pilihan-pilihan, (3) Menilai konsekuensi masing-masing pilihan, (4) Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan, (5) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien. (Wibawa, 1994 : 10, Winarno, 2002 : 75, Wahab, 2002 : 19). Model ini termasuk yang ideal dalam formulasi kebijakan dalam arti untuk mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas kebijakan. Beberapa kelemahan pokonya antara lain konsep *maximum social gain* berbeda di antara kelompok kepentingan sehingga dikhawatirkan menimbulkan perbedaan/perselisihan, kebijakan *maximum social gain* sulit dicapai mengingat birokrasi yang cenderung melayani diri sendiri daripada melayani publik. Namun idealisme dari model ini perlu ditingkatkan dan diperkuat karena di setiap negara pasti ada birokrat-birokrat yang cakap, cerdas dan handal demi memajukan bangsa dan negaranya. Untuk itu model ini perlu menjadi kajian dalam proses formulasi kebijakan.

## 6. Model Inkrementalis (*Incremental*)

Pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional, diamana para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik. (Wibawa, 1994 : 11, Winarno, 2002 : 77-78, Wahab, 2002 : 21). Jadi kebijakan publik merupakan variasi/kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Karena pengambilan kebijakan dihadapkan kepada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya maka pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan melakukan modifikasi seperlunya, pemerintah dengan kebijakan inkrementalis berusaha mempertahankan komitmen kebijakan di masa lalu untuk mempertahankan kinerja yang telah dicapai.

## **7. Model Teori Permainan (Game Theory)**

Model ini di-cap sebagai model *konspiratif*, dimana mulai muncul sejak berbagai pendekatan yang sangat *rasional* tidak mampu menyelesaikan pertanyaan yang muncul yang sulit diterangkan dengan fakta-fakta yang tersedia. Gagasan pokok dari teori ini : (1) formulasi kebijakan berada pada situasi kompetisi yang intensif, (2) para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak *independent* ke *dependent* melainkan situasi pilihan yang sama-sama *bebas/independent*. Konsep kunci teori ini adalah *strategi*, dimana kuncinya bukanlah *yang paling aman* tetapi *yang paling aman dari serangan lawan*. Jadi teori ini memiliki tingkat *konservativitas* yang tinggi karena pada intinya merupakan strategidefensif, tetapi bisa juga dikembangkan menjadi strategi *ofensif* asal yang bersangkutan memiliki posisi superior dan dukungan sumber daya yang memadai.

## **8. Model Pilihan Publik (*Public Choice*)**

Dalam model ini kebijakan sebagai proses formulasi keputusan kolektif dari setiap individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar dari kebijakan ini adalah dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*) yang mengatakan bahwa manusia itu *homo economicus* yang memiliki kepentingan yang harus dipuaskan dan pada prinsipnya adalah *buyer meet seller; supply meet demand*. Intinya setiap kebijakan yang dibuat pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna (*beneficiaries/customer*). Dalam menyusun kebijakan, pemerintah melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan dan ini secara umum merupakan konsep formulasi kebijakan yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Meskipun ideal dalam konteks demokrasi dan kontrak sosial, namun memiliki kelemahan pokok dalam realitas interaksi itu sendiri karena interaksi akan terbatas pada publik yang mempunyai akses dan di sisi lain terdapat kecenderungan dari pemerintah untuk memuaskan pemilihnya daripada masyarakat luas.

## **9. Model Sistem (*System*)**

Menurut David Easton pendekatan dalam model ini terdiri dari 3 komponen: input, proses dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah. (Wibawa, 1994 : 7, Winarno, 2002 : 70). Jadi formulasi kebijakan dengan model sistem mengibaratkan bahwa kebijakan merupakan hasil (*output*) dari sistem politik. Seperti dalam ilmu politik, maka sistem politik terdiri dari *input*, *throughput* dan *output*. Sehingga dapat dipahami, proses formulasi kebijakan publik dalam sistem politik mengandalkan masukan (*input*) yang terdiri dari tuntutan dan dukungan.

## **10. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed-Scanning*)**

Model ini berupaya menggabungkan antara model rasional dengan model inkremental. Tokohnya adalah Amitai Etzioni, pada 1967 yang memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu terapai. Jika diibaratkan seperti dua kamera; kamera *wide angle* untuk melihat keseluruhan, kamera dengan *zoom* untuk melihat detailnya. (Winarno, 2002 : 78, Wahab, 2002 : 23-24).

## **11. Model Demokratis**

“Pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari stakeholders”. Pernyataan tersebut dapat dikatakan sebagai “Model Demokrasi” karena menghendaki agar setiap “pemilik hak demokrasi” diikutsertakan sebanyak-banyaknya. Model ini implementasinya pada *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen, dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaan. Model ini sebenarnya sudah baik akan tetapi kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang bersifat kritis, darurat

dan dalam kelangkaan sumber daya. Namun apabila model ini mampu dijalankan maka sangat efektif karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan karena masing-masing pihak bertanggung jawab atas kebijakan yang dirumuskan.

## **12. Model Strategis**

Inti dari teori ini adalah bahwa pendekatan menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Tokohnya adalah John D. Bryson. Perencanaan strategis yaitu upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau etnis lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau etnis lainnya), dan mengapa organisasi (atau etnis lainnya) mengerjakan hal seperti itu (Bryson, 2002 : 4-5). Perencanaan strstegis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang (Bryson, 2002 : 5). Fokusnya lebih kepada pengidentifikasi dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi dan berorientasi kepada tindakan (Bryson, 2002 : 7-8). Perencanaan strategis dapat membantu organisasi untuk; berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif, memperjelas arah masa depan, menciptakan prioritas, membuat keputusan sekarang dengan memperhatikan konsekuensi masa depan, kontrol organisasi, memecahkan masalah utama organisasi, menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif. Proses perumusannya adalah; mengusulkan dan menyepakati perencanaan strategi (memahami manfaat perencanaan strategi dan mengembangkannya), merumuskan panduan proses, memperjelas wewenang dan misi organisasi, melakukan analisa SWOT ( menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman). Mengidentifikasi isu strategi yang dihadapi, merumuskan strategi untuk mengelola isu. Jadi dapat disimpulkan bahwa model ini fokusnya lebih kepada rincian-rincian langkah manajemen strategis.

## **Rangkuman**

3. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :
  - a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
  - b) Adanya pengaruh kebiasaan lama
  - c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
  - d) Adanya pengaruh dari kelompok luar
  - e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu
4. Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi.

## **Latihan :**

1. Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan, mengapa demikian?
2. Jelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap formulasi kebijakan !
3. Jelaskan model model formulasi kebijakan !

## **Bahan Bacaan :**

Imron, Ali. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik (Proses, Analisis, dan Partisipasi)*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Alex Media Komputindo.

## BAB VIII AGENDA SETTING

Pertemuan ke : 7 (Tujuh)

Standar kompetensi : Mahasiswa diharapkan memahami dalam menentukan dan menyelesaikan masalah sesuai dengan agenda pemerintah

### A. Agenda setting

Diantara 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.

Agenda setting merupakan tahap dimana diputuskan masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi kebijakan (Kusumanegara, 2010 : 12). Pemerintah dihadapkan pada berbagai issue (masalah) yang ada di sekitarnya. Untuk itu, pada saat tertentu pemerintah harus memutuskan isu apa yang menjadi dasar dibuatnya suatu kebijakan public.

Agenda setting atau dikenal dengan agenda kebijakan (Winarno, 2007 : 80) didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa ter dorong untuk melakukan tindakan tertentu. Agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan politik secara umum serta dengan istilah prioritas yang dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa satu agenda lebih penting dari agenda lain.

Cobb dan Elder (Winarno, 2007 : 80) mendefinisikan agenda kebijakan sebagai "*a set of political controversies that will be viewed as falling within range of legitimate concerns meriting attention by decision making body.*" Sementara itu, Barbara Nelson menyatakan bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat public belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Agenda kebijakan merupakan arena

pertarungan wacana yang terjadi dalam lembaga pemerintah.

Cob and Ross mengemukakan bahwa agenda setting adalah Proses dimana keinginan-keinginan dari berbagai kelompok masyarakat diterjemahkan ke dalam butir-butir kegiatan agar mendapat perhatian serius dari pejabat-pejabat pemerintah.

Sedangkan John Kingdon mengemukakan bahwa agenda setting adalah daftar subyek/masalah dimana para pejabat pemerintah & masyarakat diluar pemerintah yang ada kaitannya dg pejabat tsb memberikan perhatian pada masalah tersebut.

Tidak semua isu yang akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu tersebut harus berkompetisi satu sama lain dan masalah yang dianggap menang akan masuk kedalam agenda kebijakan. Mengapa terjadi demikian? David Truman menyatakan bahwa kelompok-kelompok akan berusaha mempertahankan diri dalam keadaan equilibrium yang layak, dan jika kondisi

Menurut *Kingdon* (1995), istilah agenda dalam kebijakan publik, antara lain diartikan sebagai daftar perihal atau masalah untuk pejabat pemerintah, dan orang-orang diluar pemerintah yang terkait erat dengan para pejabat tersebut yang memberikan perhatian serius pada saat tertentu. Dengan makna agenda tersebut, penentuan agenda merupakan proses untuk menjadikan suatu masalah agar mendapat perhatian dari pemerintah.

Menurut *Kraft dan Furlong* (2007), mendefinisikan penentuan agenda sebagai *how problems are perceived and defined, command attention, and get onto the political agenda* (bagaimana masalah-masalah dipandang dan dirumuskan, mengarahkan perhatian, dan masuk menjadi agenda politik). Proses tersebut dimulai dari kegiatan pendefinisian masalah, yakni kegiatan yang berkaitan dengan pengenalan dan perumusan isu-isu yang perlu untuk diperhatikan oleh pemerintah. Isu-isu tersebut senyatanya merupakan keadaan yang berkembang di dalam masyarakat. Keadaan tersebut dirasakan oleh masyarakat atau sebagian besar masyarakat sebagai suatu keridaknyamanan, yang kemudian memunculkan kesadaran dan kebutuhan masyarakat untuk mengubah keadaan tersebut melalui tindakan-tindakan pemerintah.

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertaruhkan. Dalam agenda setting sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Agenda setting merupakan kegiatan membuat masalah publik menjadi masalah kebijakan. Agenda, menurut Jones diartikan sebagai suatu istilah yang pada umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai oleh publik perlu diambil suatu tindakan. Menurut Darwin, agenda adalah suatu kesepakatan umum, yang belum tentu tertulis tentang adanya suatu masalah publik yang perlu menjadi perhatian bersama dan menuntut campur tangan pemerintah untuk memecahkannya.

Sementara itu, proses penyusunan agenda kebijakan menurut Anderson secara runtut adalah:

- a) *Private problems* adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat yang terbatas, atau hanya menyangkut pada satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung.
- b) *Public problems* adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat lebih luas termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat
- c) *Policy issues* adalah perbedaan pendapat masyarakat tentang solusi dalam menangani masalah (*policy action*)
- d) *Systemic agenda* adalah issue dirasakan oleh semua warga masyarakat politik yang patut mendapat perhatian publik dan issue tersebut berada dalam yuridiksi kewenangan pemerintah
- e) *Institutional agenda* adalah serangkaian issue yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang syah / otoritatif.

Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah (problems) yg muncul di masyarakat. Masalah ini dapat diungkapkan

oleh seseorang sebagai masalah pribadi (private problem). Masalah private merupakan masalah-masalah yg mempunyai akibat terbatas atau hanya memyangkut satu atau sejumlah kecil orang yg terlibat langsung. Kemudian berkembang lebih lanjut menjadi masalah publik (public problem).

Masalah publik diartikan sebagai masalah yang mempunyai akibat yang luas, termasuk akibat-akibat yang mengenai orang - orang yg terlibat secara tidak langsung. Masalah publik tersebut kemungkinan akan berkembang menjadi isue kebijakan (*policy issues*). Issues menurut John, adalah problema publik yang saling bertentangan satu sama lain (*controversial public problems*). Issues dapat diartikan juga sebagai perbedaan-perbedaan pendapat di masyarakat tentang persepsi dan solusi (*policy action*) terhadap suatu masalah publik.

Issues kebijakan tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan yang aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri. Dengan begitu, isu kebijakan merupakan hadil perbebatan tentang definisi, klasifikasi, eksplanasi dan evaluasi masalah. (Dunn, 1995:97).

Issues kebijakan tadi kemudian mengalir dan masuk dalam agenda pemerintah. Agenda pemerintah merupakan sejumlah daftar masalah di mana para pejabat publik menaruh perhatian yang serius pada waktu tertentu. Agenda pemerintah, menurut Cobb dan Elder dalam John (1984), dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu agenda sistemik dan agenda institusional.

Agenda sistemik merupakan semua isu yang pada umumnya dirasakan oleh para anggota masyarakat politik yang patut mendapat perhatian publik dan isu tersebut memang berada dalam yurisdiksi kewenangan pemerintah.

Sementara agenda institusional merupakan serangkaian masalah yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritas. Selanjutnya John menyatakan, bahwa tidak semua masalah bisa menjadi masalah publik, dan tidak semua masalah publik bisa menjadi isu, dan tidak semua isu bisa tampil dan masuk dalam agenda pemerintah.

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

- a) Dinilai penting dan membawa dampak yang besar pada banyak orang
- b) Mendapatkan perhatian dari para policy marker.
- c) Sesuai dengan platform politik. (Progfan poli itik) dan
- d) Kemungkinan besar dapat dipecahkan. (Joko Widodo,hal 50-56)

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)

Untuk mengetahui tentang agenda setting kita harus mencari tahu apa itu masalah kebijakan. Karena masalah kebijakan yang nantinya akan dibuat agenda setting. Masalah kebijakan (Lester dan Stewart,2000) adalah kondisi yang menimbulkan ketidak puasan masyarakat sehingga perlu dicari penyelesaiannya. Sedangkan agenda setting adalah suatu tahap diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan (Ripley, 1985)

Agenda setting merupakan sebuah langkah awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Sehingga agenda setting menjadi tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Agenda setting adalah tahap penjelas tahapan kebijakan lainnya. Didalam masalah kebijakan dan agenda setting ini nantinya akan dapat diketahui kearah mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah apakah berpihak kepada rakyat atau sebaliknya.Dalam penentuan kebijakan public sangatlah dipengaruhi oleh faktor lingkungan.

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

- a) mempunyai dampak yang besar pada banyak orang
- b) ada biki yang meyakinkan agar lembaga legislatif mau memperhatikan masalah sebagai masalah serius,dan,

- c) pemecahan masalah yang mudah difahami thd masalah yang sedang diperhitungkan tadi.

Sementara Jones (1984) mengemukakan, masalah publik mudah menjadi kebijakan publik manakala;

- a) sikap dan kemungkinan dukungan terhadap masalah publik tersebut dapat dikumpulkan.
- b) problem atau isu tersebut dinilai penting dan
- c) ada kemungkinan masalah publik (issues ) tersebut dapat dipecahkan.

Untuk menelaah isi atau masalah kebijakan, menurut Ripley perlu dipahami terlebih dahulu kondisi yang berkembang dalam masyarakat. Contoh : Peningkatan Harga Bahan Bakar Minyak. Masalah kebijakan dalam peningkatan harga BBM adalah dari segi naiknya harga minyak mentah dunia yang berpengaruh pada perekonomian suatu Negara. Dengan naiknya harga minyak mentah dunia, pemerintah memiliki permasalahan tentang BBM apakah nantinya pemerintah akan menaikkan atau akan tetap pada harga awal.

Jika pemerintah menaikkan harga BBM masalah dari kebijakan akan luas dampaknya. Terutama dari segi ekonomi mengingat daya beli masyarakat kita yang masih rendah. Sehingga masyarakat miskin akan bertambah. Atau dari segi social, dengan biaya produksi yang tinggi para pengusaha akan menekan biaya produksi, dan biasanya pengusaha dalam upay penekanan biaya produksi akan mem-PHK karyawan. Dengan masalah yang vital dan menyangkut masyarakat banyak. Pemerintah dituntut untuk bijak dalam mengambil kebijakan ini, karena masalah ini menyangkut masyarakat banyak. Dan pemerintah itu sendiri.

Perlu dipahami bahwa dalam agenda setting muncul kompetisi dikalangan actor. Mereka melontarkan berbagai issue yang akan dijadikan agenda pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menarik perhatian pemerintah terhadap kompetisi yang ada. Issue dari actor dan kelompok supaya menjadi agenda kebijakan.

Menurut Davies (dalam Lester dan Stewart, 2000) ada 3 kegiatan yang dilakukan oleh aktor dan kelompok dalam berkompetisi yaitu :

- 1) Inisiasi masalah yang timbul didalam masyarakat yang mendorong masing-masing individu melakukan aksi.

- 2) Difusi mentranformasikan masalah agar menjadi perhatian pemerintah.
- 3) Prosesing mengkonversikan isu kedalam item-item agenda.

Jika kita melihat kebijakan tentang penaikan Harga BBM dari hubungan masyarakat dan pemerintah. Didalam kebijakan ini terjadi pro dan Kontra antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat turun kejalan sebagai aksi penentangan kebijakan, dengan asumsi jika BBM dinaikan maka beban hidup masyarakat akan naik dan melihat masyarakat kita yang sebagian besar masih jauh dibawah garis kemiskinan.

Disisi lain pemerintah yang dilematis antara menekan agar APBN tetap stabil. Jika menaikan harga BBM tentunya pemerintah akan dapat mengurangi subsidi terhadap BBM. Dan jika tidak menaikan 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 legislatif 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 dicarikan jalan keluarnya melalui penggunaan kekuasaan pemerintah untuk membuat kebijakan. Berikut ini adalah contoh dari model penetapan agenda.

#### 1. Model kingdon

*Kingdon (1984)*, menunjukan bahwa masalah kebijakan dapat diidentifikasi melalui penggunaan suatu indikator, munculnya peristiwa-peristiwa tertentu atau umpan balik suatu program. Tahap

ini dapat melibatkan sejumlah besar partisipan, baik individu maupun kelompok dan institusi. Pada tahap ini, pertanyaannya adalah masalah apakah yang akan memperoleh prioritas dari para pembuat kebijakan. Dalam bukunya yang berjudul "*agendas, alternatives, and public policies*," Kingdon (1984) menyatakan bahwa kebijakan adalah produk dari konvergensi tiga aliran proses khas yang mengalir melalui sistem politik. Ketiga aliran tersebut adalah aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik (*political stream*).

Aliran masalah merupakan suatu keadaan yang terjadi dalam masyarakat. Sebagai suatu sistem kepentingan, kehidupan masyarakat yang dipenuhi oleh berbagai isi atau peristiwa. Sebagian dari peristiwa tersebut nyata dirasakan sebagai masalah, sebagian mengendap, tertutup oleh peristiwa yang dianggap penting, dan sebagian lainnya bersifat potensial untuk berkembang menjadi masalah.

Tiga mekanisme yang membuat masalah menjadi perhatian pembuat kebijakan adalah indikator, peristiwa, dan umpan balik. Indikator (*indicators*) adalah ukuran yang digunakan untuk menaksir skala dan perubahan dalam masalah. Peristiwa (*events*) berperan untuk memfokuskan perhatian pada masalah seperti bencana, pengalaman pribadi, dan simbol. Umpan balik (*feedback*) memberikan informasi mengenai kinerja yang ada dan mengindikasikan kegagalan pencapaian tujuan. Berbagai mekanisme tersebut juga dapat disebut sebagai pemicu perhatian publik dan para pembuat kebijakan.

Aliran masalah tersebut harus diiringi dan didukung oleh aliran lain, yaitu aliran politik. Aliran politik tersebut mencakup empat komponen yaitu suasana nasional, kekuatan politik terorganisir, pemerintahan, dan pembangunan konsensus. Suasana nasional terdiri atas opini publik dan iklim opini. Kekuatan politik terorganisir terdiri atas partai politik, politik legislatif, kelompok penekan.

Aliran masalah dan aliran politik akan sampai pada suatu kondisi yang disebut 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.

## 2. Model Cobb dan Elder

*Cobb dan Elder (1972)*, mereka membuat perbedaan antara agenda sistemik dan agenda institusional. Agenda sistemik berisi semua masalah yang muncul dan mendapat perhatian masyakat secara luas. Namun hanya beberapa dari masalah tersebut yang akan mendapatkan perhatian dari para pembuat kebijakan. Apabila suatu masalah telah memperoleh suatu perhatian serius para pembuat kebijakan, maka ia bestatus sebagai agenda konstitusional.

Proses perluasan dan kontrol agenda tersebut mencakup lima aspek yaitu kreasi isu, penekana oleh media masa, perluasan pada publik yang lebih luas, pola akses, dan agenda pengambilan keputusan.( Muchlis Hamdi, 2014 : 80-83)

#### **B. Alasan Umum Masyarakat Menolak Kebijakan.**

Setiap kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi atau mengawasi perilaku manusia dalam beberapa cara, untuk membujuk orang supaya bertindak sesuai dengan aturan atau tujuan yang ditentukan Pemerintah. Apakah yang berkenaan dengan kebijakan atau bermacam-macam hal seperti hak patent dan hak duplikasi, membuka perumahan, tarif harga, pencurian malam hari, produksi pertanian, atau penerimaan militer. Jika kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika mereka tidak memakai cara yang ditentukan, atau jika mereka berhenti mengerjakan apa yang ditentukan, maka kebijakan tersebut dikatakan tidak efektif atau secara ekstrem hasilnya nol.

Menurut Agustino dalam buku Dasar-dasar Kebijakan Publik (2008:160) ada beberapa faktor Penentu Penolakan atau Penundaan Kebijakan yaitu:

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem Nilai yang ada.

Bila suatu kebijakan di pandang bertentangan secara ekstrem atau secara tajam dengan sistem nilai yang di anut oleh suatu masyarakat secara luas, atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk terlaksana.

2. Tidak Adanya Kepastian Hukum

Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan-aturan hukum, atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang tidak jelas, kebijakan yang bertentangan isinya, atau kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalah pengertian, sehingga berkecenderungan untuk di tolak oleh warga untuk diimplementasikan.

3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu Organisasi

Seseorang yang patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat disebagiankan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu. Jika tujuan organisasi yang dimasuki oleh orang-orang yang terlibat dalam suatu organisasi seide atau segagasan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah, maka ia akan mau bahkan mengejawantahkan atau melakukan ketetapan Pemerintah itu dengan tulus. Tetapi apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka sebagus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah akan sulit untuk terimplementasikan dengan baik.

5. Adanya Konsep Ketidakpatuhan Selektif Terhadap Hukum

Masyarakat ada yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain. Ada orang yang patuh dalam kebijakan kriminalitas tetapi di saat yang bersamaan ia dapat tidak patuh dengan kebijakan pelarangan pedagang kaki lima.

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk kepentingan kebijakan, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan pada rakyat. Untuk itu perlu dicari cara-cara penanggulangannya.

**Rangkuman :**

- Proses penyusunan agenda kebijakan menurut Anderson secara runtut adalah:
  - a. *private problems,*
  - b. *public problems,*

- c. *issues*,
- d. *systemic agenda*
- e. *Institutional agenda*.
- Masalah publik mudah menjadi kebijakan publik manakala sikap dan kemungkinan dukungan terhadap masalah publik tersebut dapat dikumpulkan, problem atau isu tersebut dinilai penting dan ada kemungkinan masalah publik (issues) tersebut dapat dipecahkan

**Latihan :**

1. Jelaskan rangkaian masalah sehingga dapat dikategorikan permasalahan yang dapat diagendakan pemerintah!
2. Jelaskan model penetapan agenda yang anda ketahui !
3. Jelaskan kenapa masyarakat dapat menolak kebijakan publik!

**Bahan Bacaan :**

Imron, Ali. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik (Proses, Analisis, dan Partisipasi)*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Alex Media Komputindo

## **BAB IX**

### **BANK SOAL**

### **UJIAN TENGAH SEMESTER**

1. Perkembangan studi kebijakan publik sangat pesat. Jelaskan penyebab cepat berkembangnya studi kebijakan publik !
2. Jelaskan pentingnya studi kebijakan publik!.
3. Jelaskan pendekatan yang dipergunakan dalam studi kebijakan publik !
4. Jelaskan yang anda pahami tentang kebijakan publik!
5. Setiap kebijakan yang dibuat tentunya memiliki ciri. Ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Jelaskan dari ciri-ciri tersebut!
6. Jelaskan jenis jenis kebijakan yang anda pahami kemudian berikan contohnya!
7. Jelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan publik!
8. Jelaskan hubungan tiga elemen dalam sistem kebijakan !
9. Jelaskan Hubungan Antara Konten, Kontek, dan Pelaksana Kebijakan !
10. Jelaskan yang anda pahami tentang kebijakan publik!
11. Setiap kebijakan yang dibuat tentunya memiliki ciri. Ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Jelaskan dari ciri-ciri tersebut!
12. Jelaskan jenis jenis kebijakan yang anda pahami kemudian berikan contohnya!
13. Di dalam perumusan masalah ada tiga jalur yang bisa digunakan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya dalam penentuan kebijakan pembangunan daerah, yaitu jalur musrenbang, jalur politik dan jalur birokrasi. Pertanyaannya jalur mana yang paling efektif yang harus dilalui masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya?
14. Bagaimana realisasi ketiga jalur tersebut selama ini?
15. Apa sajakah yang menjadi faktor-faktor yang membuat pemerintah enggan melibatkan masyarakat dalam perumusan masalah, atau penentuan kebijakan?
16. Bagaimana cara mengatasi faktor-faktor tersebut, dan siapa yang berperan penting dalam mengatasi faktor tersebut?
17. Dalam pelaksanaan pembangunan yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, saat ini manakah yang lebih dahulu harus diprioritaskan untuk kelancaran atau dapatnya hasil yang efektif atas

- kebijakan pembangunan tersebut, apakah pemahaman masyarakat atas kebutuhannya sendiri atau pejabat negara sebagai pelaksana yang harus lebih dahulu memperbaiki kinerja atau etikanya?
- 18. Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan, mengapa demikian?
  - 19. Jelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap formulasi kebijakan !
  - 20. Jelaskan model model formulasi kebijakan ! Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan, mengapa demikian?
  - 21. Jelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap formulasi kebijakan !
  - 22. Jelaskan rangkaian masalah sehingga dapat dikategorikan permasalahan yang dapat diagendakan pemerintah!
  - 23. Jelaskan model penetapan agenda yang anda ketahui !
  - 24. Jelaskan kenapa masyarakat dapat menolak kebijakan publik!
  - 25. Jelaskan model model formulasi kebijakan !

## **BAB X**

### **ADOPSI KEBIJAKAN**

Pertemuan ke : 9

Standar Kompetensi : Mahasiswa memahami dan dapat menentukan kebijakan yang sesuai

#### **A. Adopsi dan Ratifikasi Kebijakan**

Adopsi kebijakan merupakan langkah lanjut setelah formulasi kebijakan. Tujuan adopsi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintah. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah sah.

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan stakeholders. Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) mengidentifikasikan alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan teknik langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu.
- 2) Pengidentifikasian kriteria-kriteria untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan
- 3) Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar dari efek negatif yang timbul (Effendi, 2001)
- 4) Implementasi Kebijakan

Gordon (1986) dalam Keban (1994:45) mengungkapkan bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi 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 Kebijakan yang telah diseleksi

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 diserahi 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. Penilaian Kebijakan

Tahap akhir dari pembuatan kebijakan adalah penilaian kebijakan, yaitu menilai apakah semua proses implementasi sesuai dengan apa yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, pada tahap ini evaluasi diterapkan.

Ratifikasi adalah proses adopsi perjanjian internasional, atau konstitusi atau dokumen yang bersifat nasional lainnya (seperti amandemen terhadap konstitusi) melalui persetujuan dari tiap entitas kecil di dalam bagiannya.

Proses ratifikasi konstitusi sering ditemukan pada negara federasi seperti Amerika Serikat atau konfederasi seperti Uni Eropa. Pada pasal 2 Konvensi Wina 1969, ratifikasi didefinisikan sebagai tindakan internasional dimana suatu Negara menyatakan kesediaannya atau melahirkan persetujuan untuk diikat oleh suatu perjanjian internasional. Karena itu ratifikasi tidak berlaku surut, melainkan baru mengikat pendatanganan ratifikasi.

Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.

Pemerintah Republik Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional melalui cara-cara sebagai berikut :

a. Penandatangan;

- b. Pengesahan;
- c. pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik;
- d. cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.

Untuk memastikan dijalankannya tahapan-tahapan penyusunan perjanjian internasional (konsultasi, koordinasi, dan sebagainya), Kemlu memanfaatkan “momentum” kebutuhan kementerian pemrakarsa akan surat kuasa (full power) dan/atau kertas perjanjian yang dikeluarkan oleh Kemlu.

Perjanjian internasional yang mempersyaratkan ratifikasi tidak berlaku jika salah satu pihak belum meratifikasi perjanjian tersebut. Setelah diratifikasi, berlakunya perjanjian tersebut bergantung pada paham yang berlaku di negara tersebut: monisme atau dualisme. Pasal 26 Konvensi Wina 1969: perjanjian mengikat para pihak yang membuatnya dan harus dilaksanakan dengan itikad baik. Pasal 27: negara tidak dapat menggunakan hukum nasional untuk menjustifikasi kegagalannya dalam menjalankan kewajibannya yang timbul dari perjanjian internasional.

Ratifikasi suatu kovenan atau perjanjian Internasional lainnya hanya dilakukan oleh Kepala Negara / Kepala Pemerintahan. Pasal 14 Kovensi Wina 1980 mengatur tentang kapan ratifikasi memerlukan persetujuan agar dapat mengikat. Kewenangan untuk menerima atau menolak ratifikasi melekat pada kedaulatan negara. Hukum Internasional tidak mewajibkan suatu negara untuk meratifikasi. Suatu perjanjian. Namun bila suatu negara telah meratifikasi Perjanjian Internasional maka negara tersebut akan terikat oleh Perjanjian Internasional tersebut, Sebagai konsekuensi negara yang telah meratifikasi perjanjian internasional tersebut akan terikat dan tunduk pada perjanjian internasional yang telah ditanda tangani, selama materi atau subtansi dalam perjanjian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Nasional, kecuali dalam perjanjian bilateral, diperlukan ratifikasi.

Pada pasal 2 Konvensi Wina 1969, ratifikasi didefinisikan sebagai tindakan internasional dimana suatu Negara menyatakan kesediaannya atau melahirkan persetujuan untuk diikat oleh suatu

perjanjian internasional. Karena itu ratifikasi tidak berlaku surut, melainkan baru mengikat sejak penandatanganan ratifikasi.

Sebagai Negara merdeka yang berdaulat Indonesia telah aktif berperan dalam pergaulan hubungan Internasional dan mengadakan perjanjian-perjanjian Internasional dengan negara-negara lain, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral.

Dalam melaksanakan perjanjian-perjanjian Internasional tersebut, Indonesia menganut prinsip Primat Hukum Nasional dalam arti bahwa Hukum Nasional mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada hukum Internasional. Dasar kewenangan presiden dalam pembuatan Perjanjian Internasional diatur dalam pasal 11 Undang-Undang dasar 1945 mengatur tentang perjanjian Internasional sebagai berikut:

- 1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan Negara lain.
- 2) Presiden dalam membuat perjanjian Internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara, dan/ atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian Internasional diatur dalam Undang-undang.

Berdasarkan pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, telah diterbitkan surat Presiden nomor : 2826/Hk tentang Pengesahan Perjanjian Internasional yang berisi ketentuan - ketentuan sebagai berikut:

Bila Perjanjian Internasional tersebut mengatur perjanjian tentang masalah – masalah yang terkait dengan politik dan kebijaksanaan Negara Republik Indonesia, Diratifikasi dengan undang – undang.

Dalam hal Perjanjian Internasional tersebut mengatur tentang masalah-masalah yang bersifat teknis dan segera, diratifikasi dengan keputusan Presiden.

Pada tahun 2000 surat Presiden nomor: 2826 tersebut dihapus dengan juga adanya Undang-undang nomor: 24/2000 tentang Perjanjian Internasional yang juga memuat ketentuan-ketentuan sebagaimana telah diatur dalam Surat Presiden nomor: 2826.

Perjanjian Internasional tidak termasuk dalam susunan jenis peraturan perundang-undangan diatur 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

Tentang kedudukan Perjanjian Internasional dalam sistem peraturan perundang-undangan Nasional, meskipun dalam Undang-Undang nomor: 10 tahun 2004 tentang Peraturan, Perundang-undangan tidak masuk sebagai jenis peraturan Perundang-undangan, namun perjanjian Internasional juga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sebagaimana diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (pasal 7 ayat 4 undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Perjanjian Internasional).

Dalam sistem Hukum Nasional kita, ratifikasi Perjanjian Internasional diatur dalam Undang – Undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Ratifikasi perjanjian internasional oleh Pemerintah RI dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.

Ratifikasi perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan :

- 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. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. Pembentukan kaidah hukum baru;
- f. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi dilakukan dengan keputusan presiden. Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan salinan setiap keputusan presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dievaluasi.

Dalam mengesahkan suatu perjanjian internasional, lembaga pemrakarsa yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, menyiapkan salinan naskah perjanjian, terjemahan, rancangan undangundang,atau rancangan keputusan presiden tentang pengesahan perjanjian internasional dimaksud serta dokumen-dokumen lain yang diperlukan. Lembaga pemrakarsa, yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan yang pelaksanaannya dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait. Prosedur pengajuan pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Menteri untuk disampaikan kepada Presiden. Setiap undang-undang atau keputusan presiden tentang pengesahan perjanjian internasional ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Menteri menandatanganinya gam pengesahan untuk mengikatkan Pemerintah Republik Indonesia pada suatu perjanjian internasional untuk dipertukarkan dengan negara pihak atau disimpan oleh negara atau lembaga penyimpanan pada organisasi internasional.

Tentang hal-hal yang berkenaan tentang perjanjian internasional sebenarnya sudah ada UU yang mengatur yaitu UU 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 17 Tahun 1985.

Dalam suatu hal yang dimuat dalam ratifikasi perjanjian internasional tidak selalu diatur oleh 1 jenis macam perundangan, misalkan perairan yang diatur UU 17 Tahun 1985 Konvensi Hukum Laut (hasil ratifikasi UNCLOS) ternyata perairan juga diatur dalam jenis peraturan perundangan yang lain yaitu UU Perpu 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 UUD NRI 1945 kemudian sampai ke grundnorm 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 UU.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 PP atau malah Perda karna 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.

Seperti yang telah disebutkan,meskipun UU 1985 ini merupakan perundangan yang diserap dari Perjanjian Internasional namun ketentuan-ketentuan di dalamnya tidak boleh bertentangan dengan norma dasar negara kita,sehingga untuk itulah diadakan pengesahan dengan persetujuan antara presiden dan DPR dalam meratifikasi suatu perjanjian.

### **Rangkuman :**

1. Perumusan kebijakan publik dikenal juga proses pembuatan kebijakan publik. Terdapat banyak metode dan teknik dari berbagai teori yang berkembang di dalam perumusan kebijakan publik.
2. Adapun faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :
  - f) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
  - g) Adanya pengaruh kebiasaan lama
  - h) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
  - i) Adanya pengaruh dari kelompok luar
  - j) Adanya pengaruh keadaan masa lalu
  - k) Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan

- mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi.
3. Ratifikasi adalah proses adopsi perjanjian internasional, atau konstitusi atau dokumen yang bersifat nasional lainnya (seperti amandemen terhadap konstitusi) melalui persetujuan dari tiap entitas kecil di dalam bagiannya.

**Latihan :**

1. Jelaskan tahapan-tahapan dalam adopsi kebijakan publik !
2. Jelaskan cara Pemerintah Republik Indonesia dalam mengikatkan diri pada perjanjian internasional !
3. Jelaskan yang dimaksud dengan ratifikasi !

**Bahan Bacaan**

Imron, Ali. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik (Proses, Analisis, dan Partisipasi)*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Alex Media Komputindo

## **BAB XI**

### **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Pertemuan ke : 10

Standar Kompetensi : Agar mahasiswa mampu memahami dan menerapkan kebijakan publik dan hidup berbangsa dan bernegara

#### **A. Pendahuluan**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti direncanakan. Untuk dapat mewujudkan *output* dan *outcomes* yang ditetapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasikan tanpa diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit sebagaimana dipertegas oleh Udoji (Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta), yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Sejalan dengan pendapat Udoji dan George Edward (Winarno, Budi. 2008) berpandangan bahwa implementasi adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Implementasi merupakan tahap kebijakan antara pembentukan program dan konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Apabila suatu program tidak tepat atau tidak bisa mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka program itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun program itu diimplementasikan dengan baik, sedangkan suatu program yang cemerlang mungkin juga akan menghadapi kegagalan bila program tersebut kurang diimplementasikan dengan baik

Konsep implementasi kebijakan merupakan suatu konsep yang memiliki berbagai perspektif yang berbeda-beda sehingga cukup sulit untuk merumuskan batasannya secara definitif. Pengertian

implementasi dirumuskan secara pendek, dimana “*to implementation*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide means for carrying out*” (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect to*” (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

## B. Konsep dan Teori Implementasi Kebijakan

Kelahiran studi implementasi kebijakan di awali oleh banyaknya kegagalan yang dialami oleh negara-negara maju dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik yang telah dibuat. Sebagai contoh kebijakan Departemen Pertahanan Amerika Serikat di bawah pemerintahan Presiden Ronald Reagan dalam perang di Timur Tengah. Perang ini telah menimbulkan defisit keuangan negara yang sangat besar bagi Amerika Serikat. Warga negara AS kemudian mengkritik pemerintah dan mengancam tidak mau membayar pajak. Pada hal keuangan negara AS sangat tergantung dari pajak yang dibayarkan oleh warganegaranya.

Kegagalan implementasi kebijakan tersebut kemudian memunculkan minat para pakar kebijakan publik untuk mengkaji dan mencari penyebab kegagalan tersebut. Artinya studi (*research*) tentang implementasi kebijakan dilakukan untuk mengetahui (mencari) faktor penghambat dan pendukung implementasi suatu kebijakan. Hasil studi yang diperoleh selanjutnya dijadikan referensi (acuan) bagi pelaksanaan kebijakan publik selanjutnya.

Kebijakan publik paling tidak mengandung tiga komponen dasar, yaitu:

- (1) Tujuan yang hendak dicapai,
- (2) Sasaran yang spesifik, dan
- (3) Cara mencapai sasaran tersebut.

Cara mencapai sasaran inilah yang sering disebut dengan implementasi, yang biasanya diterjemahkan ke dalam program-program aksi dan proyek. Aktivitas implementasi ini biasanya terkandung di dalamnya: siapa pelaksananya, besar dana dan sumbernya, siapa kelompok sasarannya, bagaimana manajemen program atau proyeknya, dan bagaimana keberhasilan atau kinerja program diukur. Secara singkat implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan

tidak kurang. Tujuan kebijakan pada hakekatnya adalah melakukan intervensi. Oleh karenanya implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (action) intervensi itu sendiri.

**Martin Rein and Francise Rabinovitz**, mengindikasikan bahwa proses implementasi didominasi oleh tiga “*potentially conflicting imperatives*”, yaitu:

- 1) *The legal imperative (respect for legal intent. To do what is legally required. This imperative stresses the importance of subordinate compliance to rules which derive from legislative mandates along the lines described by Lowi's "classical" theory).*
- 2) *The rational bureaucratic imperative (what from a bureaucratic point of view is morally correct, administrative feasible, and intellectually defensible course of action. Emphasis here is on such bureaucratic norms as consistency of principles, workability, and concern for institutional maintenance, protection, and growth).*
- 3) *The concensual imperative (to do what is necessary to attract agreement among contending influential parties who have a stake in the outcome)*

**Mazmanian dan Sabatier (1983)** memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dengan langkah sebagai berikut:

- (1) Mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi,
- (2) Menegaskan tujuan yang hendak dicapai, dan
- (3) Merancang struktur proses implementasi.

Implementasi atau pelaksanaan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tak bermakna dalam kehidupan masyarakat. atau kebijakan-kebijakan hanya berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Pada titik ini, implementasi atau langkah pelaksanaan kebijakan menjadi sangat penting tetapi tidak berarti bahwa telah terlepas dari proses formulasi sebelumnya, artinya formulasi kebijakan makro yang ditetapkan berpengaruh pada keberhasilan implementasi kebijakan mikro, yaitu para pelaksana kebijakan dan kebijakan operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungan, disamping itu ketidakjelasan kebijakan adalah sebab utama kegagalan pelaksanaan.

Tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi, oleh karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (action) intervensi itu sendiri (Nugroho, Riant. 2003 : 161) Bentuk intervensi dalam implementasi ini setidaknya melalui elemen-elemen berikut yaitu:

1. Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana
2. Penjabaran tujuan kedalam aturan pelaksanaan (*standard operating procedures*)
3. Koordinasi; pembagian tugas-tugas didalam dan diantara dinas-dinas/badan pelaksana
4. Pengalokasian sumber-sumber daya untuk mencapai tujuan.

Tahap implementasi kebijakan akan menempatkan kebijakan dalam pengaruh berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan itu sendiri. Yang dimaksudkan dengan faktor-faktor di sini adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan, kinerja implementasi. Aspek-aspek tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan.

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya 2 (dua) pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni Pendekatan *top down* dan Pendekatan *bottom up*. Dalam bahasa Lester dan Stewart istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan *control* dan komando, yang mirip dengan pendekatan *top down*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan pendekatan *bottom up*).

Pendekatan *top down* dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari actor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan top down bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus

dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan top down adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

### C. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Secara etimologis kata implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu "*to implement*". Dalam kamus besar Webster, *to implement* berarti "*to provide the means for carrying out*" (menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu); dan "*to partial effect*" (untuk menimbulkan efek atau dampak). Sesuatu yang dilaksanakan untuk menimbulkan efek atau dampak itu dapat berupa Undang-undang, peraturan, keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan.

Sementara itu Mazmanian dan Paul Sabatier sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab melihat "implementasi Sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik berasal dari legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. (dalam Wahab, 1997 : 20-21)

Van Meter dan Van Horn merumuskan proses implementasi ini sebagai berikut :

*Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions* "tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan" (dalam Abdul Wahab, 2001 : 65).

Pendapat yang senada lebih tegas lagi dikemukakan oleh seorang pakar dari Afrika, yakni Chief J.O.Udoji mengemukakan : *The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jacket unless they are implemented.* "pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan (dalam Wahab, 2004 :59).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, bahwa implementasi sebagai pelaksanaan berbagai keputusan yang menyediakan sarana dalam pelaksanaan serta dapat menimbulkan efek atau dampak dan adanya tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu maupun pejabat yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan. Pelaksanaan kebijakan sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan.

Menurut Grindle (1980) implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan. Oleh karena itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sebaik apapun sebuah kebijakan tidak akan ada manfaatnya bila tidak dapat diterapkan sesuai dengan rencana. Penerapan adalah suatu proses yang tidak sederhana (Dalam Solichin, 1997:45).

Bahkan Udoji mengatakan dengan tegas bahwa "*The execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policy will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented*" (Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapih dalam arsip jika tidak diimplementasikan). Oleh karena itu implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional mengacu pada semangat kompetensi dan berwawasan pemberdayaan (Dalam Solichin, 1997:45).

Untuk mengimplementasikan suatu kebijakan diperlukan lebih banyak yang terlibat baik tenaga kerja maupun kemampuan organisasi. Penerapan kebijakan bersifat interaktif dalam proses perumusan kebijakan. Penerapan sebagai sebuah proses interaksi antara suatu tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya. Penerapan merupakan kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

Mengimplementasikan sebuah kebijakan bukanlah masalah yang mudah terutama dalam mencapai tujuan bersama, cukup sulit untuk membuat sebuah kebijakan publik yang baik dan adil. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bantuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap klien. Masalah lainnya adalah kesulitan dalam memenuhi tuntutan berbagai kelompok yang dapat menyebabkan konflik yang mendorong berkembangnya pemikiran politik sebagai konflik.

Definisi dan konsep implementasi kebijakan publik ini sangat bervariasi. Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Fadillah menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah "Pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan". Kemudian merumuskan proses implementasi kebijakan sebagai : "*Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*" (pernyataan ini memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah keseluruhan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan) (Dalam Fadillah, 2001:81).

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan atau perumusan kebijakan dan dampak aktualnya. Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan menurut pendapat Keban yang dikutip dari pendapat Van Meter dan Van Horn yang menyatakan menyatakan "Suatu kebijakan tentulah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut". Lebih sederhana lagi kinerja (*performance*)merupakan tingkat pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment*. Dalam model Van Meter dan Van Horn ini ada enam faktor yang dapat meningkatkan kejelasan antara kebijakan dan kinerja implementasi, variabel-variabel tersebut adalah standar dan sasaran kebijakan, komunikasi antar organisasi dan pengukuran aktivitas, karakteristik organisasi komunikasi antar organisasi, kondisi

sosial, ekonomi dan politik, sumber daya, sikap pelaksana (Dalam Keban, 1994:1).

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster (Wahab, Solichin Abdul. 2008 : 67), merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying ou t*(menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu.

Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Van Meter dan van hom, menyatakan bahwa: Proses implementasi adalah "*those achievement by public or private individuals groups that are directed the achievement of objecteves set forth in prior decision*" (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahka pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Secara sederhana, implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*). Pemahaman seperti ini berangkat dari pembagian proses kebijakan publik ke dalam beberapa tahap di mana implementasi berada di tengah-tengahnya.

Implementasi juga dapat diartikan sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau output tertentu. Implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-

tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan.

Hampir senada dengan pendapat-pendapat di atas, Merilee Grindle menyatakan bahwa implementasi pada dasarnya merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan "*policy delivery system*" yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu.

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan saran-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis.

**Presman dan Wildavsky (1973)** mendefinisikan implementasi kebijakan seperti apa yang dikatakan oleh Webster and Roget, sebagai "*to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*". Di sini mereka memulai studi mereka dengan asumsi bahwa implementasi adalah *getting things done*. Sedang Van Horn dan Van Meter (1975) mengartikan implementasi kebijakan sebagai "*those actions by public and private individual (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*".

**Martin Rein and Francise Rabinovitz**, dalam bukunya *Implementation: A Theoretical Perspective* (1978), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

- a. *a declaration of government preferences;*
- b. *mediated by a number of actors who;*
- c. *create a circular process characterized by reciprocal power relations and negotiations.*

Salah satu langkah dan aspek yang sangat penting dalam proses kebijakan adalah pelaksanaan atau implementasi kebijakan, sehingga berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dibuat dapat terlihat apabila

kebijakan itu telah dilaksanakan, dalam hal ini Silalahi (1989 :148-149) menyebutkan : Berdasarkan pendapat di atas, bahwa Jika suatu kebijaksanaan telah diputuskan kebijaksanaan itu tidak berhasil dan terwujud bilamana tidak dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijaksanaan dirumuskan. Tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijaksanaan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah pelaksanaan kebijaksanaan merupakan kedudukan yang penting didalam kebijaksanaan negara

Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengarahka pencapaian tujuan telah ditetapkan dalam keputusan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Menurut Daniel A. Mazmama dan Paul A. Sabastien mengemukakan : "implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan (dalam abdul Wahab, 1997 : 65).

Penerapan kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam merealisasikan kebijakan, dan melalui penerapan kebijakan dapat ditentukan berhasil tidaknya suatu tujuan kebijakan. Tahapan penting dalam mencapai tujuan menurut Syaukany dalam bukunya *Otonomi dalam Negara Kesatuan* adalah :

1. Menyiapkan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut dari sebuah Undang-undang muncul sebuah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah dan lain-lain.
2. Menyiapkan sumber daya, guna menggerakan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut.
3. Bagaimana mengantarkan kebijakan tersebut secara kongkret ke masyarakat.

(Gafar dalam Syaukany, 2002 : 126)

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, bahwa pelaksanaan kebijakan memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan dan melalui penerapan kebijakan dapat ditentukan berhasil tidaknya suatu tujuan kebijakan.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Winardi mendefinisikan target sebagai sasaran yang hendak dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan rencana atau program yang telah ditetapkan (Winardi, 1992 : 126). Untuk keberhasilan target Winardi masih dalam bukunya yang berjudul Dasar-dasar Manajemen Moderen. Menjelaskan beberapa kriteria atau ukuran sebagai berikut : (1). Hasil yang dicapai, (2). Waktu yang diperlukan. (Winardi, 1992 :127)

Pelaksanaan kebijakan tentu didukung pemahaman yang baik terhadap kebijakan yang telah dilaksanakan. Pemahaman yang didukung dengan penerapan yang baik kebijakan memfokuskan pada birokrasi dimana menurut Jones sebagai berikut : Tiga aktivitas utama dalam penerapan kebijakan adalah :

- a. Interpretasi, yaitu merupakan aktivitas yang menerjemahkan makna program kedalam peraturan yang adapat diterima dan dapat dijalankan.
- b. Organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam dampak.
- c. Aplikasi, yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan upah dan lain-lain.(dalam Sulaeman )

Riant Nugroho mengatakan implementasi kebijakan yaitu "implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2003 : 158). Sejalan dengan pendapat Riant Nugroho yaitu Suryaningrat mengemukakan tentang pengertian pelaksanaan kebijakan sebagai berikut : Pelaksanaan kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan dengan mempergunakan sarana dan menurut urutan waktu tertentu. Pelaksanaan kebijakan dapat pula dirumuskan sebagai penggunaan sarana yang telah dipilih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu. (Suryaningrat, 1988 : 102)

Menurut Donald S. Van Mater dan Carl E. Va yang dikutip oleh Joko Widodo (2009:86) dalam bukunya "Analisis Kebijakan Publik" mengemukakan bahwa : Implementasi kebijakan publik merupakan suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu atau kelompok yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu tindakan-tindakan ini, berusaha

mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Pengertian implementasi kebijakan juga dikemukakan oleh Mazmanian dan Sebatier yang dikutip oleh Joko Widodo (2009:87) dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik menyatakan bahwa : Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha yang mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Menurut Mazmanian dan Sebatier, definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan dari suatu program.

Pendapat lain mengenai implementasi kebijakanpun muncul dari William N. Dunn (2003:80) diterjemahkan oleh Samodra Dkk, dalam bukunya yang berjudul “Pengantar Analisis Kebijakan Publik” mengemukakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan.

Sesungguhnya bukanlah implementasi kebijakan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia mengangkat masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dari seluruh proses kebijakan. Hal ini dengan tegas dinyatakan oleh Udoji yang dikutip oleh Solihin A. Wahab (2001:59) dalam bukunya “Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Kebijaksanaan Negara”, Bahwa: Pelaksanaan kebijakan

adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan, kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan.

Hasil yang dicapai dari suatu kebijakan tersebut dapat dilihat setelah kebijakan tersebut diimplementasikan, maka penulis mengemukakan pengertian pelaksanaan kebijakan yang dikemukakan oleh Van Mater dan Van Horn yang dikutip oleh Solihin A. wahab (2001:65) dalam bukunya "Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara", Bahwa: Implementasi kebijaksanaan negara merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas oleh karenanya menurut Budi Winarno (2002:101) dalam bukunya " Teori Dan Proses Kebijakan Publik" mengutip pernyataan Lester dan Stewart yang mengemukakan tentang implementasi kebijakan sebagai berikut: Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang di inginkan.

Proses implementasi akan berbeda-beda tergantung pada sifat dari kebijakan yang dilaksanakan.macam-macam keputusan yang berbeda akan menunjukkan karakteristik, struktur-struktur dan hubungan-hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik. Mengutip pernyataan Van Meter dan Van Horn, Budi Winarno (2002:106) dalam buku " Teori dan Proses Kebijakan Publik" mengemukakan bahwa kebijakan dapat digolongkan dalam dua karakteristik yang berbeda yaitu:

- 1) Jumlah perubahan yang terjadi saat proses implementasi kebijakan berlangsung.
- 2) Sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemerintah dalam proses implementasi.

Pengertian implementasi kebijakan juga dirumuskan oleh Solichin Abdul Wahab (2001:64) dalam bukunya "Analisis Kebijaksanaan Dari

Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara” yang menyebutkan sebagai berikut” Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Pengertian implementasi juga dikemukakan oleh Edward III yang dikutip oleh Budi Winarno (2002:125) dalam bukunya yang berjudul “Teori dan Proses Kebijakan Publik” yaitu adalah sebagai berikut”Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Berbeda dengan Daniel A. Mazmanian dan Paul S. yang dikutip oleh Solihin A. Wahab (2001:65) dalam bukunya “Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Negara”, menjelaskan makna dari implementasi, sebagai berikut: Implementasi Kebijakan adalah Memahami apa yang senyataanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah diserahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat?. Dampak nyata pada masyarakat atau kejadian.

Fadillah Putra (2001:81) dalam bukunya “Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik” mengutip pernyataan Lineberry yang menyatakan bahwa proses implementasi setidak-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

- 1) Pembentukan organisasi baru dan staff pelaksana.
- 2) Penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (standard operating procedures).
- 3) Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasarannya; pembagian tugas di dalam dan diantara dinas-dinas atau badan pelaksana.
- 4) Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Pendapat Anderson yang juga di kutip oleh Fadillah Putra (2001:82) dalam buku yang sama, menyatakan bahwa implementasi dapat dilihat dari empat (4) aspek yaitu:

1. *Who is involved in policy implementation.* (Siapa yang mengimplementasikan kebijakan).
2. *The nature of the administrative process.* (Hakekat dari proses administrasi)
3. *Compliance with policy.* (Kepatuhan (kompliansi) kepada kebijakan)

4. *The effect of implementation on policy content and impact.* (Efek atau dampak dari implementasi kebijakan)

Setiap kebijakan yang telah ditetapkan pada saat akan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksana (*Govermental Units*), yaitu jajaran birokrasi publik mulai dari level atas sampai pada level birokrasi yang paling rendah. Namun demikian perlu dipahami bahwa pelaksanaan kebijakan tidak hanya terbatas pada jajaran, tetapi juga melibatkan aktor-aktor di luar birokrasi pemerintah, seperti organisasi kemasyarakatan, bahkan individu juga sebagai pelaksana kebijakan. Untuk menghindari pertentangan atau perbedaan persepsi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut maka proses administarsi harus selalu berpijak pada standar prosedur operasional sebagai acuan pelaksanaannya.

Pendapat dari Fadillah Putra (2001:84) dalam bukunya "Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik" menyimpulkan hakekat dari implementasi kebijakan yaitu sebagai berikut: Implementasi kebijakan pada hakekatnya tidak hanya terbatas pada tindakan-tindakan atau perilaku badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran (*target group*), namun juga perlu memperhatikan secara cermat jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Mengutip pendapat dari Sabatier dan Mazmanian, Fadillah Putra (2001:87) dalam buku yang sama menyebutkan ada enam (6) kondisi bagi implementasi yang efektif, yaitu apabila:

- 1) tujuan-tujuan bersifat konsisten dan jelas sehingga mereka bisa memberi standar evaluasi dan sumber yang legal.
- 2) Teori kausal yang memadai sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat untuk melakukan perubahan.
- 3) Struktur organisasi disusun secara legal guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran.
- 4) Para implemter punya komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan.
- 5) dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuasaan dalam legislatif dan eksekutif.
- 6) Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut.

Mengutip pendapat Sabtier dan Mazmanian kembali, Fadillah Putra (2001:87) dalam buku yang sama pula menjelaskan bahwa apabila kondisi-kondisi di atas terpenuhi bukan berarti ada jaminan mutlak bahwa implementasi itu benar-benar akan berjalan efektif. Oleh karenanya para legislator atau perumus kebijakan perlu memperhatikan faktor-faktor yang disebut "*Suboptimal conditions*" yaitu faktor-faktor dimana para perumus kebijakan akan menghadapi pada hal-hal sebagai berikut:

- 1) Informasi yang tidak valid.
- 2) Konflik tujuan dan kompleksitas politik di legislatif.
- 3) Kesulitan melakukan aktivitas, terutama pada tataran implementasi dan evaluasi, yang disebabkan oleh masalahnya yang tidak jelas.
- 4) Tidak adanya dukungan dari kelompok kepentingan; dan
- 5) Validitas teknik dan teori yang tidak memadai.

Dengan bertumpu pada pendapat para ahli, maka dapat diambil suatu kesimpulan pengertian bahwa implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Sementara itu, pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*outputs*), dampak (*out-comes*), dan manfaat (*benefit*), serta dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Pelaksanaan kebijakan merupakan satu konsekuensi dari adanya tuntutan akan kebijakan dan tuntutan ini bukan sekedar tuntutan akan eksistensi atau terbentuknya kebijakan, melainkan sampai dilaksanakan kebijakan itu. Pelaksanaan kebijakan ini menuntut adanya tata cara dan keserasian agar pelaksanaan dapat berjalan dengan berdaya guna dan berhasil guna dengan optimal tidak efisienya kebijakan terletak pada pelaksanaan kebijakan dalam hal ini termasuk kekurangan dan kelemahan para aktor pelaksanaan kebijakan, keadaan lingkungan dan sebagainya.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijaksanaan tertentu yang telah dilaksanakan sesuai dengan rencana

namun mengingat kondisi internal ternyata tidak menguntungkan, kebijaksanaan tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah ditentukan dengan demikian suatu kebijaksanaan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijaksanaan sebagai pelaksanaan yang jelek.

Implementasi kebijakan, bisa diartikan sebagian penyediaan saran untuk melaksanakan sesuatu sehingga menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Dengan demikian implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit Presiden).

Berdasarkan pada pendapat-pendapat di atas, bahwa pelaksanaan kebijakan haruslah dilaksanakan dalam suatu usaha, tindakan aktivitas dengan menggunakan sarana-sarana yang telah dipilih menurut urutan waktu.

#### D. Perspektif Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (1) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (2) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang

dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni:

- (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang;
- (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis;
- (3) Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah;
- (4) Awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983: 5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan

pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan (Ripley & Franklin, 1986: 11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni:

- 1) Banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan
- 2) Adanya program yang tidak didesain dengan baik.

Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980: 7).

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan Sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada

perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

### **E. Syarat-Syarat Pelaksanaan Kebijakan**

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu bagian dari proses kebijakan. Menurut Hoogerwerf (1990 : 47) merumuskan pelaksanaan kebijakan sebagai berikut : "penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk tujuan-tujuan yang dipilih dan pada urutan waktu yang dipilih". Pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahap yang sulit karena terlibat banyak pihak atau aktor yang kemungkinan berbeda kepentingan dan aspirasinya. Untuk mengetahui sejauhmana suatu pelaksanaan kebijakan pemerintah itu mencapai tujuannya (efektif) maka perlu dicari faktor penyebab yang mempengaruhi atau menentukan berhasil tidaknya suatu pelaksanaan kebijakan, yang oleh Irfan Islamy (1998 : 98) disebut syarat-syarat pelaksanaan kebijakan, syarat-syarat tersebut ada 4 (empat) macam yaitu :

#### **1. Isi kebijakan:**

Isi kebijakan yang akan dilaksanakan dapat mempersulit pelaksanaannya dengan berbagai cara, pertama-tama samarnya isi kebijakan yaitu tidak terperincinya tujuan-tujuan, sarana-sarana, dan penetapan prioritas program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.

#### **2. Informasi kebijakan:**

Pelaksanaan suatu kebijakan mempermudah atau yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik.

#### **3. Dukungan kebijakan:**

Pelaksanaan suatu kebijakan akan sangat dipersulit jika para pelaksana tidak cukup dukungan untuk kebijakan, karena disini terkait kepentingan pribadi dan tujuan pelaksana, juga pengharapan-pengharapan tentang efektifitas sarana yang dipilih, keunggulan situasi masalah, latar belakang histories, tradisi dan kebiasaan rutin serta pendapat mengenai cara bagaimana pelaksanaan diorganisasikan.

#### **4. Pembagian potensi kebijakan:**

Mencakup tingkat diferensiasi tugas dan wewenang, masalah koordinasi, terutama jika kepentingan terwakili sangat berlainan, timbulnya masalah pengawasan ataupun timbulnya pergeseran tujuan, struktur organisasi pelaksana kebijakan, bila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas, atau ditandai pembatasan-pembatasan yang kurang jelas. (Islamy, 1992 : 98).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat terlihat bahwa syarat-syarat pelaksanaan kebijakan merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan dalam upaya menghindari kegagalan-kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan. Sehingga pelaksana kebijakan dapat melaksanakan tugasnya dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan

Ripley dan Franklin dalam bukunya yang berjudul Birokrasi dan Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation and Bureaucracy*) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan atau program dapat ditujukan dari tiga faktor yaitu :

1. Perspektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *street level bureaucrat* terhadap atasan mereka.
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
3. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan". (Ripley dan Franklin, 1986:89)

Secara sederhana ketiga faktor diatas merupakan suatu kepastian dalam menilai keberhasilan suatu implementasi kebijakan sehingga kurang hilangnya salah satu faktor mempengaruhi sekali terhadap kinerja kebijakan tersebut.

Kemudian sebaliknya Jam Marse mengemukakan bahwa ada tiga faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam implementasi kebijakan yaitu:

1. Isu kebijakan. Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih ketidaktetapan atau ketidak tegasan intern maupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukan adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.
2. Informasi. Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada objek kebijakan

maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dari kebijakan itu.

3. Dukungan. Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaanya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut. (Solichin, 1997:19)

Ketiga faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam proses implementasi kebijakan sebelumnya harus sudah difikirkan dalam merumuskan kebijakan, sebab tidak tertutup kemungkinan kegagalan didalam penerapan kebijakan sebagaimana besar terletak pada awal perumusan kebijakan oleh pemerintah sendiri yang tidak dapat bekerja maksimal dan bahkan tidak tahu apa yang harus dilakukan.

## F. Model-model Implementasi Kebijakan

Sekalipun dalam khasanah ilmu kebijakan negara atau analisis kebijakan negara telah banyak dikembangkan model-model atau teori yang membahas tentang implementasi kebijakan namun penulis hanya akan membicarakan beberapa model implementasi kebijakan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

Pertama, model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan lewis A. Gunn (1978; 1986). Model ini kerap kali disebut sebagai "*The top down approach*", menurutnya untuk mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
6. Hubungan saling ketergantungan harus sedikit
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan

8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Dalam Solichin, 2002:70-78)

*Kedua*, model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai *A model of the policy implementation process* (model proses implementasi kebijakan) dimana dalam teorinya beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja(*performance*). Kedua hal ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha membuat tipologi kebijakan sebagai berikut :

1. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan,
2. Jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi

Alasan yang dikemukakannya ini ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijaksanaan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan — terutama dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan relatif tinggi (Dalam Solichin, 2002:78-79).

*Ketiga*, model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sbatier yang disebut *A frame work for implementation analisys* (kerangka analisis implementation). Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut. (Dalam Solichin, 2002:81).

Dari model-model yang disajikan tersebut ada yang relatif abstrak, dan ada pula yang relatif operasional. Sekalipun demikian peneliti tidak bermaksud untuk menilai mana yang diantara model-model tersebut yang baik atau paling tepat, sebab penggunaan model ini untuk keperluan penelitian/analisis sedikit banyak akan tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Sebagai pedoman awal barangkali ada baiknya diingat bahwa semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori atau model yang relatif operasional yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar yang menjadi fokus analisis.

Selanjutnya untuk lebih mendalam dalam memahami implementasi kebijakan berikut ini disampaikan modrl implmrntasi kebijakan menurut para ahli sebagai berikut:

### **1. Model Grindle**

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 hal, yakni :

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
  - a. Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
  - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Pendekatan Merilee S. Grindle (Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi*. PT. Elex Media Komputindo : Jakarta ) ada 2 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Grindle, amat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas:

1) Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

Mencakup :

a. *Interest Affected* (Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. *Type of Benefits* (Tipe Manfaat)

Pada point ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Sebagai contoh, masyarakat di wilayah slum areas lebih suka menerima program air bersih atau pelistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor

c. *Extent of Change Envision* (Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai)

Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada point ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin.

d. *Site of Decision Making* (Letak Pengambilan Keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Apakah letak sebuah program sudah tepat. Misalnya, ketika BKKBN memiliki program peningkatan kesejahteraan keluarga dengan memberikan bantuan dana kepada keluarga prasejahtera, banyak orang menanyakan apakah letak program ini sudah tepat berada di BKKBN

e. *Program Implementer* (Pelaksana Program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci

f. *Resources Committed* (Sumber-Sumber Daya yang Digunakan)

Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2) Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*)

Mencakup:

a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para actor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

b. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

## 2. Model Edwards

George C. Edward (Subarsono, AG. 2008. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*). Cetakan Ketiga. Pustaka Pelajar : Yogyakarta) mengemukakan beberapa 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

### 1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

### 2) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

### 3) Disposisi

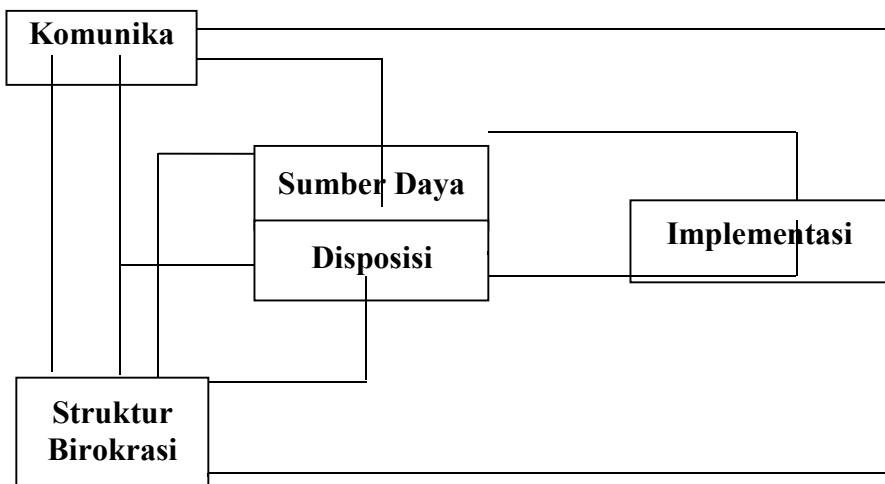
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

### 4) Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Faktor tujuan dan sasaran, komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana telah disebutkan akan memengaruhi tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan. Secara skematis model proses implementasi kebijakan publik dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

**GAMBAR 11.1**  
**DAMPAK LANGSUNG dan TIDAK LANGSUNG**  
**TERHADAP IMPLEMENTASI**



Sumber : George E. Edward III yang dikutip oleh Widodo dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik (2009 : 107)

Menurut Edward, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (*SOP = Standard Operating Procedures*) dan *fragmentasi*

a. *Standard Operating Procedures (SOP)*.

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin mengambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).

b. *Fragmentasi*.

Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. "*fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.*" Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil.

### 3. Model Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi

kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Karakteristik organisasi pelaksana
- d. Sikap para pelaksana
- e. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- f. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1. *Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan*

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan. Van Meter dan Van Horn mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (frustrated) ketika para pelaksana (officials), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (implementors). Arah disposisi para pelaksana (implementors) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "crucial". Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

## 2. *Sumber daya*

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks bahwa: "*New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*".

Van Mater dan Van Horn menegaskan bahwa: "Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan(implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan."

## 3. *Karakteristik organisasi pelaksana*

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- a) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
  - b) Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
  - c) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
  - d) Vitalitas suatu organisasi;
  - e) Tingkat komunikasi "terbuka", yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
  - f) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.
4. *Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan*

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*) yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

##### *5. Disposisi atau sikap para pelaksana*

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan".

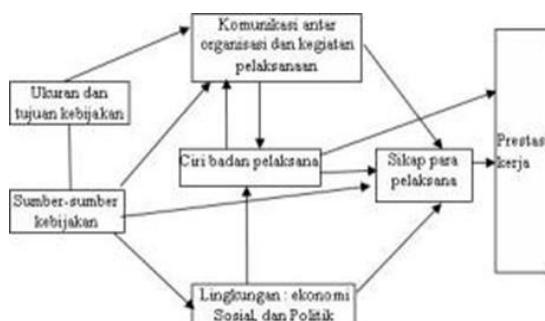
Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pendangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalamannya (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

##### *6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik*

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal

turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif. Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:



Gambar 11.2  
Model Iplementasi Kebijakan

#### 4. Model Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:

- 1) Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), indikatornya :
  - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan;
  - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok Sasaran;
  - c. Proporsi kelompok Sasaran terhadap total populasi;
  - d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapakan.
- 2) Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), indikatornya:
  - a. Kejelasan isi kebijakan;
  - b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis;
  - c. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut;
  - d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana;
  - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana;
  - f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan;

- g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
- 3) Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), indikatornya :
  - a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi;
  - b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan;
  - c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*).
  - d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor

Selanjutnya, menurut Menurut Ripley dan Franklin (dalam Alfatih, 2010 : 51-52) ada tiga cara yang dominan bagi suksesnya implementasi kebijakan, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku (*the degree of compliance on the statute*), tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dengan melihat tingkat kepatuhan terhadap isi kebijakan dengan peraturan yang telah diatur. Kepatuhan berasal dari kata dasar patuh, yang berarti disiplin dan taat, kepatuhan adalah istilah yang menjelaskan ketaatan pasrah pada tujuan yang telah ditentukan. Menurut Kholid (dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, 2004 : 411), patuh adalah suka menurut perintah, taat pada perintah, sedangkan kepatuhan adalah perilaku sesuai aturan dan berdisiplin. Jadi dapat disimpulkan bahwa kepatuhan (ketaatan) adalah melaksanakan cara dan perilaku yang disarankan oleh orang lain, dan kepatuhan juga dapat didefinisikan sebagai perilaku positif dalam mencapai tujuan. Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan (Ripley & Franklin, 1986: 11) (dalam Alfatih, 2010). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasannya. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru

kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian. Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

2. Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi, (*smoothly functioning routine and the absence of problem*). Rutinitas berasal dari kata rutin yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia rutin memiliki pengertian prosedur yang teratur dan tidak berubah-ubah. Prosedur itu sendiri adalah tahapan-tahapan tertentu pada suatu program yang harus dijalankan untuk mencapai suatu tujuan, dengan adanya kelancaran rutinitas suatu pelaksanaan pada program kegiatan dapat menjadikan implementasi yang baik juga, sehingga suatu keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi.
3. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (*the leading of the desired performance and impact*), bahwa dengan adanya kinerja dan dampak yang baik merupakan wujud keberhasilan implementasi kebijakan.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

Ketiga perspektif tersebut digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, sehingga menjadi lebih mudah untuk diidentifikasi. Teori Ripley dan Franklin ingin menekankan tingkat kepatuhan para implementor kebijakan terhadap isi kebijakan itu sendiri. Setelah ada kepatuhan terhadap kebijakan yang ada, pada tahap selanjutnya melihat kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi, serta seberapa besar masalah yang dihadapi dalam implementasi. Pada akhirnya setelah semua berjalan maka akan terwujud kinerja yang baik dan tercapainya tujuan (dampak) yang diinginkan.

Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut dapat dipakai untuk mengukur apakah tugas pokok organisasi implementor tersebut telah berjalan dengan lancar atau belum. Fungsi selanjutnya dapat untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada, yang dapat menghambat lancarnya implementasi sebuah kebijakan.

Teori yang digunakan Ripley dan Franklin ini bersifat *top down*. Teori Rasional (*top down*) ini lebih menekankan pada usaha untuk mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang membuat suatu kebijakan bisa berjalan sukses di lapangan. Model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan *top down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta, segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”.

## Rangkuman :

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan saran-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

Konsep dan teori implementasi kebijakan memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dengan langkah sebagai berikut: (1) mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi, (2) menegaskan tujuan yang hendak dicapai, dan (3) merancang struktur proses implementasi. Program dengan demikian harus disusun secara jelas, jika masih bersifat umum, program harus diterjemahkan secara lebih operasional menjadi proyek.

Model Implementasi kebijakan menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:

- a) Menurut Grindle Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Pendekatan Merilee S. Grindle ada 2 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*).
- b) Menurut George C. Edward mengemukakan beberapa 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.
- c) Menurut Van Metter dan Van Horn menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:
  - 1) Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan;
  - 2) Sumber daya;
  - 3) Karakteristik organisasi pelaksana;
  - 4) Sikap para pelaksana;
  - 5) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;
  - 6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik.
- d) Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:
  1. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*),
  2. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*),
  3. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

### **Latihan :**

1. Jelaskan gambaran yang dapat diambil dari konsep dan teori implementasi kebijakan
2. Jelaskan model implementasi menurut salah seorang ahli yang anda ketahui !
3. Jelaskan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan !

### **Rujukan :**

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Baedhowi. 2004. Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta, Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.
- Edward III, George C (edited), 1984, Public Policy Implementing, Jai Press Inc, London-England.
- Goggin, Malcolm L et al. 1990. Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983. Implementation and Public Policy, Scott Foresman and Company, USA.
- Nakamura, Robert T and FrankSmallwood. 1980. The Politics of Policy Implementation, St. Martin Press, New York.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi*. Jakarta Elex Media Komputindo.
- Quade, E.S. 1984. Analysis For Public Decisions, Elsevier Science Publishers, New York.
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. Policy Implementation and Bureaucracy, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" Journal of Public Policy 6, (Jan), h. 21-48.
- Subarsono, AG. 2008. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi) Cetakan Ketiga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- Wahab, Solichin A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo Yogyakarta.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori & Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo

## **BAB XII**

### **MONITORING**

Pertemuan ke : 11

Standar Kompetensi : Mahasiswa dapat memahami tentang cara monitoring dan dapat melakukan dalam kehidupan sehari-hari.

#### **A. Pengertian Monitoring**

Monitoring merupakan kegiatan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan [William N Dunn : 520]. Selain itu, pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan guna menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik. Pemantauan memungkinkan analis untuk menjelaskan hubungan antara operasi kebijakan dan hasil-hasilnya.

Pemantauan bermaksud memberikan pernyataan yang bersifat penandaan (designative) dan oleh karenanya terutama berkepentingan untuk menetapkan premis-premis faktual tentang kebijakan publik. Sementara premis faktual dan premis nilai selalu berubah, dan "fakta" serta "nilai" itu interdependen, hanya rekomendasi dan evaluasinya yang tegas-tegas didasarkan pada premis nilai. Pemantauan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan (ex post facto) [William N Dunn : 522].

Monitoring (pemantauan) merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Monitoring juga merupakan sumber informasi utama tentang implementasi kebijakan. Jadi, Monitoring merupakan cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya penjelasan (designative claims) tentang kebijakan di waktu lampau maupun sekarang. Monitoring menghasilkan kesimpulan yang jelas selama dan setelah kebijakan diadopsi serta diimplementasikan (ex post facto).

#### **B. Peran dan Fungsi Monitoring Dalam Analisis Kebijakan**

Monitoring memainkan peran metodologis yang penting dalam analisis kebijakan. Ketika situasi masalah (problem situation) 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 (compliance) : Monitoring bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para pelaku kebijakan (administrator program, staf, dll) sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh para legislator.
- 2) Pemeriksaan (auditing) : Monitoring membantu menentukan apakah sumberdaya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu memang telah sampai kepada mereka.
- 3) Akuntansi : Monitoring menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu.
- 4) Eksplanasi : Monitoring menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program berbeda. Informasi tersebut membantu kita menemukan kebijakan dan program apa yang berfungsi secara baik, bagaimana mereka berproses, dan mengapa.

Informasi yang dibutuhkan untuk memantau kebijakan publik harus relevan, dapat diandalkan (reliable) dan valid. Dapat diandalkan mengandung arti bahwa observasi dalam memperoleh informasi harus dilakukan secara cermat. Valid atau sahih maksudnya informasi tersebut benar-benar memberitahu kita tentang apa yang memang kita maksudkan.

Sebagian informasi bersifat umum, misalnya tentang karakteristik ekonomi, kependudukan, dan sebagain lagi bersifat khusus, menyangkut suatu wilayah, kota, dan sub populasi lain dalam masyarakat. Informasi dapat diperoleh dari berbagai sumber. Pada umumnya informasi diperoleh dari arsip pada instansi atau badan terkait berupa buku, monografi, 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

### C. Jenis-jenis hasil kebijakan

Dalam memantau hasil kebijakan, harus dibedakan dua jenis hasil kebijakan, yaitu: keluaran (outputs), dan dampak (impacts).

Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, atau sumberdaya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (beneficiaries). Sebaliknya dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut.

Dalam memantau keluaran serta dampak kebijakan harus diingat bahwa kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima. Kelompok sasaran (target group) merupakan individu, masyarakat atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan dan program. Sedangkan penerima (beneficiaries) adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut.

Untuk menghitung secara baik keluaran dan dampak kebijakan, perlu melihat kembali tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya. Secara umum tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama, yaitu regulasi dan alokasi. Tindakan regulatif adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu. Sebaliknya tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan masukan yang berupa uang, waktu, personil dan alat.

Tindakan kebijakan dapat pula dipilah lebih lanjut menjadi masukan (input) kebijakan dan proses kebijakan. Masukan kebijakan adalah sumberdaya (waktu, uang, personil, alat, 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.

#### **D. Tujuan dari Monitoring.**

- 1) Menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasarannya.
- 2) Dapat menentukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi resiko yang lebih besar.
- 3) Melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan untuk itu.

## **E. Data dan Informasi untuk monitoring**

Monitoring membutuhkan data dan informasi sebagai bahan untuk melakukan penilaian terhadap proses implementasi kebijakan. Data dan informasi tersebut bisa didapat melalui metode antara lain :

- 1) Metode Dokumentasi, yakni dari berbagai laporan kegiatan, seperti laporan tahunan/semseteran/bulanan.
- 2) Metode Survei, seperangkat instrumen pertanyaan disiapkan sebelum melakukan survei, tujuannya menjaring data dari stakeholders, terutama kelompok sasaran.
- 3) Metode Observasi Lapangan, mengamati data empiris di lapangan dan bertujuan untuk lebih meyakinkan dalam membuat penilaian tentang proses dari kebijakan.
- 4) Metode Wawancara pada para stakeholders, pedoman wawancara yang menanyakan berbagai aspek yang berhubungan dengan implementasi kebijakan perlu dipersiapkan.
- 5) Metode Campuran, misalnya antara metode dokumentasi dan survei, atau metode survei dan observasi, atau dengan menggunakan ketiga atau bahkab keempat metode di atas (lihat Bryant dan White, 1987)
- 6) Fokus Group Discusson (FGD), melakukan pertemuan dan diskusi dengan para stakeholder yang bervariasi. Dengan cara demikian maka berbagai informasi yang lebih valid akan dapat diperoleh melalui cros check data dan informasi dari berbagai sumber (Sobarsono, 113)

## **F. Pendekatan Monitoring**

Dunn, mengidentifikasi ada empat jenis pendekatan dalam melakukakn monitoring.

- 1) Akuntasi sistem sosial, adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan kondisi sosial yang objektif dan subjektif dari waktu ke waktu.
- 2) Eksperimen sosial, adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan sosial yang terjadi dalam suatu kelompok eksperimen dengan cara membandingkan dengan kelompok kontrol.
- 3) Akuntasi sosial, adalah pendekatan monitoring yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran/hasil, dan dampak.
- 4) Sistem riset dan praktik, adalah pendekatan monitoring yang menerapkan kompilasi, perbandingan dan pengujian secara sistematik terhadap hasil-hasil implemenyasi kebijakan publik dimasa lampau.

Pendekatan dalam monitoring tersebut akan dimengerti dari dua istilah utama yakni :

1. Jenis-jenis Pengendalian.

Pendekatan pemantauan dapat berbeda dalam pengendaliannya(kontrol) atas tindakan kebijakan. Hanya satu pendekatan ( yakni eksperimentasi sosial) yang secara langsung mengontrol masukan dan proses kebijakan. Pendekatan yang lain “mengontrol” masukan dan proses dengan menentukan setelah tindakan berapa banyak variasi hasil kebijakan yang merupakan akibat dari masukan dan proses, dibandingkan dengan faktor eksternal (extraneous) yang tidak secara langsung berkaitan dengan tindakan kebijakan.

2. Jenis- jenis Informasi yang Dibutuhkan.

Pendekatan pemantauan dapat pula berbeda menurut informasi yang mereka perlukan. Beberapa pendekatan (yakni eksperimentasi sosial dan auditing sosial) mengharuskan dikumpulkannya informasi baru. Akuntansi sistem sosial dapat saja tidak membutuhkan informasi baru semacam ini, sedangkan sintesis riset-praktek mendasarkan diri sepenuhnya pada informasi yang tersedia saja (tidak usah menggali data).

**Tabel. 12.I**

**Perbedaan Utama Diantara Empat Pendekatan Pemantauan**

Pendekatan	Jenis Pengendalian	Jenis Informasi Yang Dibutuhkan
<b>Akuntasi sistem sosial</b>	kuantitatif	Informasi Lama dan/atau baru
<b>Eksperimentasi sosial</b>	Manipulasi langsung	Informasi baru dan kuantitatif
<b>Pemeriksaan sosial</b>	Kuantitatif dan/atau kualitatif	Informasi Baru
<b>Sintesis Riset-praktek</b>	Kuantitatif dan/atau kualitatif	Informasi Lama

Tiap-tiap pendekatan tersebut memiliki sifat yang sama, diantara kesamaanya adalah :

- 1) Semua berusaha memantau hasil kebijakan yang relevan.
- 2) Terfokus pada tujuan.
- 3) Berorientasi pada perubahan ( change-oriented).
- 4) Klasifikasi silang atas keluaran dan dampak dengan variabel lain, termasuk variabel yang dipakai untuk memantau masukan serta proses kebijakan.
- 5) Kerangka Umum Pemantauan.

Adapun teknik yang dapat digunakan untuk keempat pendekatan monitoring diantaranya disajikan dalam bentuk sajian grafik dan sajian tabel. Sementara teknik angka indeks, analisis waktu berkala terinterupsi dan analisis berkala terkontrol tidak memadai digunakan dalam pendekatan sintesis riset dan praktik. Teknik analisis diskontinuitas regresi hanya memadai digunakan untuk pendekatan eksperimentasi sosial.

1) Sajian grafik

Grafik yaitu gambar yang mewakili nilai dari satu atau lebih variabel tindakan atau hasil. Sajian grafik dapat digunakan untuk melukiskan sebuah variabel pada satu titik waktu atau lebih, atau untuk merangkum hubungan antara dua variabel. Sumbu horizontal digunakan untuk variabel bebas (X), sedangkan sumbu vertikal untuk variabel terikat (Y). Kesulitan yang biasa dijumpai dalam menggunakan grafik adalah interpretasi yang palsu, yakni suatu situasi dimana dua variabel tampak berkorelasi tapi sebenarnya keduanya berkorelasi dengan variabel lain.

2) Indeks Gini

Kurva lorenz digunakan untuk menampilkan distribusi populasi atau suatu kegiatan. Kurva lorenz ini dapat ditampilkan dalam bentuk rasio konsentrasi Gini (sering disebut indeks 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: dimana,  $X_I = \text{distribusi persentase kumulatif dari jumlah}$

wilayah. YI = distribusi persentase kumulatif dari populasi atau suatu kegiatan.

### 3) Tampilan tabel

Sebuah tabel dimaksudkan untuk merangkum 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, dsb. 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 arbiter 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; Sulit 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 mengaitkan perubahan-perubahan pada hasil-hasil kebijakan dengan tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya.

##### 5) Analisis waktu berkala terinterupsi

Adalah suatu prosedur untuk menunjukkan akibat dari tindakan kebijakan terhadap hasil kebijakan dalam bentuk grafik. Grafik ini merupakan alat yang sangat ampuh untuk menguji akibat dari intervensi kebijakan terhadap beberapa segi dari suatu hasil kebijakan. Teknik monitoring ini lebih sesuai untuk pendekatan eksperimentasi sosial yang disebut "kuasi-eksperimental" karena tidak memiliki suatu karakteristik dari eksperimen klasik (yakni, seleksi partisipan secara acak, penentuan kelompok eksperimen dan kontrol secara acak, dan pengukuran sebelum dan setelah perlakuan eksperimental diberikan).

##### 6) Analisis berkala terkontrol

Memanfaatkan satu atau lebih kelompok kontrol bagi suatu desain seri waktu terinterupsi. Ini untuk menentukan apakah karakteristik dari kelompok menimbulkan akibat independen terhadap hasil kebijakan, terpisah dari tindakan kebijakannya sendiri. Teknik monitoring ini lebih membantu secara cermat menentukan validitas kesimpulan tentang akibat tindakan kebijakan terhadap hasilnya.

##### 7) Analisis diskontinuitas regresi

Adalah 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 penilaianya 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 "memuja" 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 tidaknya penyimpangan dalam proses transformasi masukan menjadi keluaran kebijakan. Berdasarkan pengamatan, kegiatan monitoring yang sedang dalam tahap percobaan di Indonesia banyak yang menggunakan pendekatan semacam 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 (riset) 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. Di Indonesia penelitian dan riset yang dilakukan kebanyakan 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 itu harus dilakukan bersama-sama sehingga satu sama lain dapat saling melengkapi dan saling menguatkan (cross checking). Data statistik sebagai sumber bahan monitoring harus diwaspadai keabsahannya. Kasus yang ada di Indonesia mengilustrasikan bahwa seringkali data statistik yang dihasilkan berbeda-beda antar instansi atau badan penghimpun data. Contohnya data jumlah penduduk yang dikeluarkan BPS berbeda dengan data yang sama yang dikeluarkan oleh BKKBN.

Contoh di atas 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 RI 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.

Dilain pihak kegiatan monitoring sesungguhnya sudah mulai dilakukan oleh lembaga-lembaga independen (misalnya ICW) maupun pihak yang ditunjuk langsung oleh badan legislatif (misalnya konsultan). 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 yang masih dalam tahap percobaan di Indonesia tentunya masih memiliki kekurangan disebabkan belum terdapatnya kebijakan khusus dari pemerintah mengenai proses dan prosedur kegiatan monitoring itu sendiri. Hanya sebagian kecil dari masyarakat Indonesia yang menyadari pentingnya kegiatan monitoring sebagai alat kontrol pencapaian tujuan kebijakan publik. Sebagian besar masyarakat Indonesia lainnya kurang paham tentang tindakan monitoring seperti apa yang dapat dilakukan dan bagaimana metoda penyampaian hasil monitoring tersebut dan kepada siapa. 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.

Hambatan terbesar lainnya yang menjadi masalah dalam kegiatan monitoring di Indonesia adalah keterbatasan dana dan ketersediaan sumberdaya dalam bentuk lembaga riset yang khusus melakukan monitoring terhadap setiap kebijakan publik yang telah diimplementasikan. Di Amerika, lembaga-lembaga riset yang menangani monitoring kebijakan memperoleh dana dari sumber pajak yang dibebaskan. Sayangnya cara tersebut tidak dapat diadopsi di Indonesia karena kesadaran membayar pajak masyarakatnya masih

sangat rendah. Selain itu sepertinya 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 Akuntasi Sistem Sosial antara lain cocok diterapkan untuk kebijakan pembangunan rumah sangat sederhana (RSS) 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 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.

### **Rangkuman :**

1. Jenis pendekatan dalam melakukan monitoring.
  - a) Akuntasi sistem sosial, adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan kondisi sosial yang objektif dan subjektif dari waktu ke waktu.

- b) Eksperimen sosial, adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan sosial yang terjadi dalam suatu kelompok eksperimen dengan cara membandingkan dengan kelompok kontrol.
  - c) Akuntasi sosial, adalah pendekatan monitoring yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran/hasil, dan dampak.
  - d) Sistem riset dan praktik, adalah pendekatan monitoring yang menerapkan kompilasi, perbandingan dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil implementasi kebijakan publik dimasa lampau.
2. Monitoring setidaknya memainkan empat fungsi dalam analisis kebijakan, yaitu:
- a) Kepatuhan (compliance) : Monitoring bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para pelaku kebijakan (administrator program, staf, dll) sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh para legislator.
  - b) Pemeriksaan (auditing) : Monitoring membantu menentukan apakah sumberdaya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu memang telah sampai kepada mereka.
  - c) Akuntansi : Monitoring menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu.
  - d) Eksplanasi : Monitoring menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program berbeda. Informasi tersebut membantu kita menemukan kebijakan dan program apa yang berfungsi secara baik, bagaimana mereka berproses, dan mengapa.
3. Hambatan terbesar lainnya yang menjadi masalah dalam kegiatan monitoring di Indonesia adalah keterbatasan dana dan ketersediaan sumberdaya dalam bentuk lembaga riset yang khusus melakukan monitoring terhadap setiap kebijakan publik yang telah diimplementasikan

**Latihan :**

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan monitoring !
2. Jelaskan jenis-jenis pendekatan dalam melakukan monitoring !
3. Jelaskan fungsi monitoring dalam kebijakan publik !

4. Jelaskan hambatan-hambatan dalam melakukan monitoring !

**Bahan Bacaan :**

1. Leo Agustino, (2008), Dasar-dasar Kebijakan Publik, Bandung: Alfabeta
2. Subarsono. 2011. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
3. Subarsono, (2005), Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori, dan Aplikasi, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
4. William N. Dunn, (2002), Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

## **BAB XIII**

### **EVALUASI KEBIJAKAN**

Pertemuan ke : 12  
Standar Kompetensi : Mahasiswa memeliki pengetahuan tentang konsep evaluasi kebijakan publik

#### **A. Pendahuluan**

Menurut William N Dunn dalam Publik Policy Analisis: *An Introduction* menjelaskan bahwa evaluasi merupakan salah satu dari proses ataupun siklus kebijakan publik setelah perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan monitoring atau pengawasan terhadap implementasi kebijakan. Pada dasarnya, evaluasi kebijakan bertujuan untuk menilai apakah tujuan dari kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut telah tercapai atau tidak. Tetapi evaluasi tidak hanya sekedar menghasilkan sebuah kesimpulan mengenai tercapai atau tidaknya sebuah kebijakan atau masalah telah terselesaikan, tetapi evaluasi juga berfungsi sebagai klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan masalah pada proses kebijakan selanjutnya.

Evaluasi merupakan salah satu dari prosedur dalam analisis kebijakan publik. Metodologi analisis kebijakan publik pada hakikatnya menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia yaitu definisi (perumusan masalah), prediksi (peramalan), preskripsi (rekomendasi), dan evaluasi yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari yang berfungsi menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah atau pengatasan masalah. Dalam beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah sedemikian kompleks akibat krisis multidimensional, maka bagaimanapun keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat namun juga akurat agar persoalan-persoalan yang begitu kompleks dan berat yang dihadapi oleh pemerintah segera dapat diatasi. Kondisi seperti ini pada

akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga tinggi Negara lainnya berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang sulit.

Kebijakan yang diambil tersebut terkadang membantu pemerintah dan rakyat Indonesia keluar dari krisis, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya, yakni malah mendelegitimasi pemerintah itu sendiri. Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak menimbulkan permasalahan baru. Pengambilan suatu kebijakan tentunya memerlukan analisis yang cukup jeli, dengan menggunakan berbagai model serta pendekatan yang sesuai dengan permasalahan yang akan dipecahkan. Untuk bisa mengambil kebijakan yang sesuai dengan permasalahan yang ada, dipandang sangat perlu bagi pengambil kebijakan untuk mengerti serta memahami berbagai model dan pendekatan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan suatu kebijakan.

Menurut Wibawa dkk (1994) bahwa pada tahap ini evaluasi yang dilakukan adalah untuk:

- a. Mengetahui proses pembuatan kebijakan (dilakukan dan sesudah kebijakan)
- b. Proses implementasi (evaluasi summatif dan formatif yang disebut evaluasi implementasi)
- c. Konsekuensi kebijakan (evaluasi dampak kebijakan)
- d. Efektifitas dampak kebijakan (evaluasi dampak kebijakan)  
Dalam tahapan diatas selalu disertai dengan prosedur analisis kebijakan, yang dimulai dengan perumusan masalah, peramalan (prediksi), rekomendasi pemantauan serta evaluasi. Prosedur analisis ini digunakan untuk mengubah scientific information menjadi *policy relevant information*,

Pada tahap penilaian kebijakan ini semua proses implementasi dinilai apakah sesuai dengan yang telah ditentukan sebelumnya dan pada saat ini evaluasi dapat dilakukan. Evaluasi membawa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan benarbenar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan tetapi juga menyumbang pada

klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan public pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, ditentukanlah ukuran-ukuran atau keriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan public telah meraih dampak yang diinginkan.

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.

## B. Konsep Evaluasi Kebijakan

Kebijakan harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan yang disebut "evaluasi kebijakan". Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah yang telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Evaluasi ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektivitan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk mencapai hasil yang maksimal dengan memanfaatkan sumberdaya yang ada. Kaitannya dengan kebijakan, menurut *Ramdan dkk*, ukuran efektivitas kebijakan yaitu:

- 1) Efisiensi, suatu kebijakan harus mampu meningkatkan efisiensi penggunaan sumberdaya secara optimal.

- 2) Adil, bobot kebijakan harus ditempatkan secara adil yakni kepentingan publik tidak terabaikan.
- 3) Mengarah kepada insentif, suatu kebijakan harus mengarah kepada atau merangsang tindakan dalam perbaikan dan peningkatan sasaran yang ditetapkan.
- 4) Diterima oleh publik, oleh karena diperuntukkan bagi kepentingan publik maka kebijakan yang baik harus diterima oleh publik
- 5) Moral, suatu kebijakan harus dilandasi oleh moral yang baik.

Evaluasi kebijakan publik harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan. Ciri dari evaluasi kebijakan adalah:

1. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan target kebijakan.
3. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian

Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, dan evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Secara umum, *William N Dunn (dalam Riant Nugroho, 2009:537)* menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. *Efektivitas*  
Pertanyaan : apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?  
Ilustrasi : unit pelayanan
2. *Efisiensi*  
Pertanyaan : seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?  
Ilustrasi : unit biaya, manfaat bersih, rasio *cost-benefit*
3. *Kecukupan*  
Pertanyaan : seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?

- Ilustrasi : biaya tetap, efektifitas tetap
4. *Perataan*  
Pertanyaan : apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
- Ilustrasi : kriteria pareto, kriteria kaldor-hicks, kriteria rawls
5. *Responsivitas*  
Pertanyaan : apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
- Ilustrasi : konsistensi dengan survei warga negara
6. *Ketepatan*  
Pertanyaan : apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?
- Ilustrasi : program publik harus merata dan efisien

Unsur-unsur pokok evaluasi kebijakan, yaitu:

- 1) Tujuan (*goals*), termasuk kendala normatif dan pertimbangan relatif untuk mencapai tujuan (*goals*).
- 2) Kebijakan, program, proyek, keputusan, pilihan, sarana atau alternatif lain yang tersedia untuk mencapai tujuan.
- 3) Hubungan antara kebijakan dan tujuan, termasuk hubungan yang terbentuk oleh intuisi, kewenangan, statistik, pengamatan, deduksi, perkiraan atau sarana lain.
- 4) Penarikan kesimpulan tentatif sebagai kebijakan atau kombinasi kebijakan yang mana paling baik untuk diadopsi dalam hal tujuan, kebijakan dan hubungan.
- 5) Menentukan apa yang akan dilakukan untuk memetakan alternatif kebijakan

Untuk dapat melakukan evaluasi kebijakan publik, ada 7 (tujuh) kriteria yang harus dipenuhi, yaitu:

- 1) Relevansi  
Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pembuat dan pelaku-pelaku kebijakan dan harus dapat menjawab pertanyaan secara benar pada waktu yang tepat.
- 2) Signifikan

Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan informasi baru dan penting bagi para pelaku kebijakan melebihi dari hal-hal yang selama ini mereka anggap telah jelas dan terang.

3) Validitas

Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan pertimbangan yang persuasif dan seimbang mengenai hasil-hasil nyata dari kebijakan atau program.

4) Reliabilitas

Evaluasi kebijakan harus dapat membuktikan bahwa kesimpulan hasil evaluasi tidak didasarkan pada informasi melalui prosedur pengukuran yang tidak teliti dan konsisten.

5) Objektivitas

Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan laporan kesimpulan dan informasi pendukung yang sempurna dan tidak memihak (bias), yaitu informasi yang membuat evaluator-evaluator dapat mencapai kesimpulan-kesimpulan yang sama.

6) Ketepatan waktu

Evaluasi kebijakan harus dapat menyediakan informasi tepat pada waktunya (pada waktu keputusan harus dibuat).

7) Daya guna

Evaluasi kebijakan harus dapat menyediakan informasi yang bisa dimengerti dan dipergunakan oleh pembuat dan pelaku-pelaku kebijakan yang lain.

*Edwar A. Suchman (dalam Riant Nugroho, 2003:199)* di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

- 1) Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
- 2) Analisis terhadap masalah
- 3) Deskripsi dan standardisasi kegiatan
- 4) Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
- 5) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan atau karena penyebab yang lain
- 6) Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

*Jamed Anderson (dalam Riant Nugroho, 2009:541)* membagi evaluasi kebijakan publik menjadi tiga. Pertama, evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional. Kedua, evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. Ketiga, evaluasi kebijakan

sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah dicapai.

Sementara itu, *Bingham dan Felbinger* (*dalam Riant Nugroho, 2009:542*) membagi evaluasi kebijakan menjadi empat jenis, yaitu:

1. Evaluasi proses, yang fokus pada bagaimana proses implementasi suatu kebijakan.
2. Evaluasi impak, yang fokus pada hasil akhir suatu kebijakan.
3. Evaluasi kebijakan, yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang direncanakan dalam kebijakan pada saat dirumuskan.
4. Meta-evaluasi, yang merupakan evaluasi terhadap berbagai hasil atau temuan evaluasi dari berbagai kebijakan yang terkait.

### C. Pengertian Evaluasi Kebijakan

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 (2000) 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 mencangkup 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 (assessment), 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 sumbangsih 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 :

- a) 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 (*Francis G. Caro*, 1971:2).
- b) 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.

- c) **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*).
- d) **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 juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasannya 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 memberi 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, analis 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*).

#### **D. Pendekatan Terhadap Evaluasi**

Evaluasi, seperti yang kita lihat di atas, mempunyai dua aspek yang saling berhubungan: penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Perhatikan bahwa kedua aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis-premis nilai di dalam setiap tuntutan evaluatif. Namun banyak aktivitas yang diterangkan sebagai "evaluasi" dalam analisis kebijakan pada dasarnya 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, menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan

dalam evaluasi kebijakan : evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi teoritis keputusan.

### 1) Evaluasi Semu

Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi-semu analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental-semu, kuisioner, *random sampling*, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses. 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, akutansi sistem sosial, pemeriksanaan sosial, dan sistesis penelitian dan praktik.

### 2) Evaluasi Formal

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Dalam evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identik : untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-

undang dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan.

Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan adalah efektifitas dan efisiensi. Salah satu tipe utama evaluasi formal adalah *evaluasi sumatif* yang meliputi usaha untuk memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi sumatif diciptakan untuk menilai produk-produk kebijakan dan program publik yang stabil dan mantap. Sebaliknya, *evaluasi formatif* meliputi usaha-usaha untuk secara terus menerus memantau pencapaian tujuan-tujuan dan target formal. Perbedaan antara evaluasi sumatif dan formatif tidak seharusnya dilebih-lebihkan meskipun demikian karena perbedaan utama dari karakteristik evaluasi formatif adalah jumlah titik waktu di mana hasil kebijakan dipantau. Karena itu, perbedaan antara evaluasi sumatif dan formatif adalah persoalan derajat. Evaluasi formal dapat bersifat sumatif dan formatif, tetapi mereka juga dapat meliputi kontrol langsung atau tidak langsung terhadap masukan kebijakan dan proses-proses. Dalam kasus pertama, evaluator dapat memanipulasi secara langsung tingkat pengeluaran, campuran program, atau karakteristik kelompok sasaran.

Artinya evaluasi dapat mempunyai satu atau lebih karakteristik eksperimentasi sosial sebagai pendekatan terhadap pemantauan. Dalam kasus kontrol yang bersifat tidak langsung, masukan dan proses kebijakan tidak dapat secara langsung dimanipulasi. Sebaliknya masukan dan proses tersebut harus dianalisis secara retrospektif berdasarkan pada aksi-aksi yang telah dilakukan. Empat tipe evaluasi formal masing-masing didasarkan pada orientasi yang berbeda terhadap proses kebijakan (sumatif lawan formatif) dan tipe kontrol terhadap aksi (langsung lawan tidak langsung).

### 3) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision-Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode diskriptif

untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoritis keputusan di satu sisi, dan evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau yang dinyatakan. 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 di mana kinerja nantinya akan diukur.

Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal :

- (1) *Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja.* Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Untuk sebagian, hal ini karena evaluasi tidak cukup responsif terhadap tujuan dan target dari pihak-pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program.
- (2) *Ambiguitas kinerja tujuan.* Banyak tujuan dan program publik yang kabur. Ini berarti bahwa tujuan umum yang sama misalnya untuk meningkatkan kesehatan dan mendorong konservasi energi yang lebih baik dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. 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 dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk mengurangi kekaburan tujuan dan menciptakan konflik antar tujuan spesifik atau target.
- (3) *Tujuan-tujuan yang saling bertentangan.* Tujuan dan target kebijakan dan program-program publik tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan pada nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak (misalnya kongres, kelompok klien yang diminati atau kepala

administrator). Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir semua kondisi/situasi yang memerlukan evaluasi. Evaluasi keputusan-teoritis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakkan tujuan-tujuan mereka.

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.

**Tabel 13.1**

**Perbedaan Tiga Pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan Publik**

	Pendekatan Evaluasi Semu	Pendekatan Evaluasi Formal	Pendekatan Evaluasi Keputusan Teoritis
<b>Tujuan</b>	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	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh

		program kebijakan.	berbagai pelaku kebijakan.
<b>Asumsi</b>	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.
<b>Bentuk-bentuk Utama</b>	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 uilitas multi-atribut.
<b>Teknik</b>	Sajian grafik Tampilan tabel Angka indeks Analisis seri waktu terinterupsi Analisis seri terkontrol Analisis	Pemetaan sasaran klarifikasi nilai kritik nilai pemetaan hambatan Analisis dampak saling <i>Disecounting</i>	<i>Brainstorming</i> Analisis argumentasi delphi kebijakan Analisis Survei Pemakai.

	diskontinyu regresi		
--	------------------------	--	--

## E. Model Evaluasi Kebijakan

*Ernest R. House (1980)* membuat taksonomi evaluasi yang cukup berbeda dalam membagi model evaluasi menjadi :

- 1) *Model sistem*, dengan indikator utama adalah efisiensi.
- 2) *Model perilaku*, dengan indikator utama adalah reduktivitas dan akuntabilitas.
- 3) *Model formulasi keputusan*, dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas.
- 4) *Model tujuan bebas (goal free)*, dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial.
- 5) *Model kekritisan seni (art criticism)*, dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat.
- 6) *Model review profesional*, dengan indikator utama adalah penerimaan profesional.
- 7) *Model kuasi-legal (quasi-legal)*, dengan indikator utama adalah resolusi, dan
- 8) *Model studi kasus*, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

Ada pula pemilahan evaluasi sesuai dengan teknik evaluasi kebijakan berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan

- 1) *Evaluasi komparatif*, yaitu membandingkan implementasi kebijakan (proses dari hasilnya) dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan.
- 2) *Evaluasi historikal*, yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan tersebut.
- 3) *Evaluasi laboratorium atau eksperimental*, yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium.
- 4) *Evaluasi ad hock*, yaitu evaluasi yang dilakukan secara mendadak dalam waktu segera dengan tujuan untuk mendapatkan gambar pada saat itu.

*William Dunn*, mengemukakan beberapa Model Evaluasi Kebijakan Publik yang terdiri dari :

- 1) *The Adversary Model*, para evaluator dikelompokkan menjadi dua, yang pertama bertugas menyajikan hasil evaluasi program yang positif, hasil dampak kebijakan yang efektif dan baik, tim kedua berperan untuk menemukan hasil evaluasi program negatif, tidak efektif, gagal dan yang

tidak tepat sasaran. 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 diimpun.

- 2) *The Transaction Model*, Model ini memperhatikan penggunaan metode studi kasus, bersifat naturalistik dan terdiri dua jenis, yaitu: evaluasi responsif (*responsive evaluation*) yang dilakukan melalui kegiatan-kegiatan secara informal, berulang-ulang agar program yang telah direncanakan dapat digambarkan dengan akurat, dan evaluasi iluminativ (*illuminativ evaluation*) bertujuan untuk mengkaji program inovatif dalam rangka mendeskripsikan dan menginterpretasikan pelaksanaan suatu program atau kebijakan. Jadi evaluasi model ini akan berusaha mengungkapkan serta mendokumenter pihak-pihak yang berpartisipasi dalam program.
- 3) *Good Free Model*, model evaluasi ini ber tujuan 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 (peneliti) dalam posisi yang bebas menilai dan ada obyektivitas.

## F. Pentingnya Evaluasi Kebijakan

Dengan adanya evaluasi kebijakan, baik yang dilakukan oleh intern ataupun ekstern dari suatu kebijakan atau program, diharapkan kebijakan-kebijakan kedepan akan lebih baik dan tidak mengulangi kesalahan-kesalahan yang sama. Berikut ini beberapa alasan pentingnya evaluasi dilakukan:

- 1) Untuk mengetahui tingkat efektifitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuan.
- 2) Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dengan melihat pada tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.
- 3) Memenuhi aspek akuntabilitas publik. Dengan melakukan penilaian kinerja suatu kebijakan, maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik sebagai pemilik dana dan mengambil manfaat dari kebijakan dan program pemerintah.

- 4) Menunjukkan pada *stakeholders* manfaat suatu kebijakan. Apabila tidak dilakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan, para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat dari suatu kebijakan atau program.
- 5) Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Pada akhirnya, evaluasi kebijakan bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama, dan diharapkan lebih baik

Adapun tujuan dari evaluasi kebijakan yang dapat dirinci sebagai berikut :

- 1) Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran.
- 2) Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- 3) Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari kebijakan.
- 4) Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- 5) Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan.
- 6) Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar lebih baik.
- 7) 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
- 8) Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan dan menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
- 9) Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/ penyempurnaan implementasi.
- 10) Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program di masa datang.
- 11) Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik untuk memenuhi akuntabilitas publik.

## Rangkuman :

Pada tahap evaluasi yang dilakukan adalah untuk: Mengetahui proses pembuatan kebijakan (dilakukan dan sesudah kebijakan); Proses implementasi (evaluasi summatif dan formatif yang disebut evaluasi implementasi) ; Konsekuensi kebijakan (evaluasi dampak kebijakan); Efektifitas dampak kebijakan (evaluasi dampak kebijakan).

Pada tahapan evaluasi harus disertai dengan prosedur analisis kebijakan, yang dimulai dengan perumusan masalah, peramalan (prediksi), rekomendasi pemantauan serta evaluasi. Prosedur analisis ini digunakan untuk mengubah scientific information menjadi *policy relevant information*.

Beberapa Model Evaluasi Kebijakan Publik yang terdiri dari : *The Adversary Model*, para evaluator dikelompokkan menjadi dua, yang pertama bertugas menyajikan hasil evaluasi program yang positip, hasil dampak kebijakan yang efektif dan baik, tim kedua berperan untuk menemukan hasil evaluasi program negatif, tidak efektif, gagal dan yang tidak tepat sasaran. 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; *The Transaction Model*, Model ini memperhatikan penggunaan metode studi kasus, bersifat naturalistik dan terdiri dua jenis, yaitu: evaluasi responsif (*responsive evaluation*) yang dilakukan melalui kegiatan-kegiatan secara informal, berulang-ulang agar program yang telah direncanakan dapat digambarkan dengan akurat, dan evaluasi iluminativ (*illuminativ evaluation*) bertujuan untuk mengkaji program inovativ dalam rangka mendeskripsikan dan menginterpretasikan pelaksanaan suatu program atau kebijakan. Jadi evaluasi model ini akan berusaha mengungkapkan serta mendokumenter pihak-pihak yang berpartisipasi dalam program. ; *Good Free Model*, model evaluasi ini ber tujuan 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 (peneliti) dalam posisi yang bebas menilai dan ada obyektivitas

**Latihan :**

1. Jelaskan langkah evaluasi kebijakan publik
2. Jelaskan maksud dan tujuan evaluasi kebijakan !
3. Jelaskan apa model-model kebijakan publik yang anda pahami dan berikan contohnya

**Bahan Bacaan :**

- AG Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*
- Ali Mufiz. 1999. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Universitas Terbuka Depdikbud
- Arikunto, Suharsimi. 2004. *Dasar-Dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Budi Winarno. 2001. *Kebijakan Publik*
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gajah Mada University Press
- Edi Suharto. 2005. *Analisis kebijakan Publik*
- Fadillah Putra. 2002. *Paradigma kritis dalam studi Kebijakan Publik*
- Gibson, J.L, Ivan Cevich and Donelly. 1995. *Organisasi dan Manajemen: Perilaku, Struktur, dan Proses*. Jakarta: Erlangga
- Gunawan, H. Ary. 1986. *Kebijakan-kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik (Proses, Analisis, dan Partisipasi)*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hessel Nogi Tangkilisan. 2003. *Evaluasi kebijakan Publik*
- Imron, Ali. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Leo Agustino. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Jakarta: Alfabeta.
- Mutrofin. 2005. *Pengantar Metode Riset Evaluasi (Kebijakan, Program dan Proyek)*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Alex Media Komputindo.
- Ryan Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik, formulasi, Implementasi dan evaluasi*
- Samodra Wibowo, dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*
- Solichin Abdulwahab. 1998. *Analisis Kebijakan Publik dari formulasi ke implementasi*

## **BAB XIV**

### **PELAKSANAAN EVALUASI**

Pertemuan ke : 13

Standar Kompetensi : Mahasiswa dapat melaksanakan atau menerapkan tata cara evaluasi kebijakan

#### **A. Evaluasi Formulasi dan Implementasi Kebijakan**

##### **1. Evaluasi Formulasi Kebijakan**

Secara umum, evaluasi formulasi kebijakan publik berkenaan dengan apakah formulasi kebijakan publik telah dilaksanakan sebagai berikut (*dalam Riant Nugroho, 2009:545*):

- a) Menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan-karena setiap masalah publik memerlukan model formulasi kebijakan publik yang berlainan.
- b) Mengarah pada permasalahan inti-karena setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah pada inti permasalahannya.
- c) Mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, baik dalam rangka keabsahan maupun dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan.
- d) Medayagunakan sumber daya yang ada secara optimal, baik dalam bentuk sumber daya waktu, dana, manusia, maupun kondisi lingkungan strategis

Teknik evaluasi formulasi kebijakan publik sendiri dapat mengacu pada model formulasi kebijakan publik apa yang dipergunakan. Model formulasi yang dipilih merupakan ukuran standar yang dapat dipergunakan untuk menilai proses formulasi. Jadi, secara praktis paling tidak ada dua belas model evaluasi formulasi kebijakan publik (*dalam Riant Nugroho, 2009:397*), yaitu:

##### **1) Model kelembagaan**

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi, apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun adalah kebijakan publik. Model ini mendasarkan kegiatan-kegiatan politik pada fungsi-fungsi kelembagaan di pemerintahan disetiap sektor dan tingkat, seperti lembaga eksekutif, legislatif,

yudikatif pada pemerintah pusat maupun daerah. Perumusan kebijakan publik secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Model kelembagaan lebih menekankan struktur dari pada proses atau perilaku politik. Dalam model ini, tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya.

2) Model proses

Pengikut model ini berasumsi bahwa politik merupakan sebuah aktifitas sehingga mempunyai proses. Kebijakan publik juga merupakan proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan. Model ini menerangkan, bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang menekankan substansi seperti apa yang harus ada.

3) Model kelompok

Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*), yang dicapai dari perjuangan kelompok kepentingan yang berbeda-beda. Inti gagasan model ini adalah bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Model teorikelompok merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. Dalam model ini, peran sistem politik adalah untuk memanajemen konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan.

4) Model elite

Model ini berkembang dari teori politik elite-massa, yang berasumsi bahwa dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan (elite), dan yang tidak memiliki kekuasaan (massa). Teori elite-massa berasumsi bahwa sedemokratis apapun suatu negara, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dihasilkan merupakan permainan politik dari para elite.

5) Model rasional

Model ini memiliki gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat

kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat maksimum bagi publik. Model ini mengatakan bahwa formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

6) Model inkremental

Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan kebijakan dimasa lalu. Model ini dapat dikatan sebagai model pragmatis/praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambilan kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Pengambilan kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul disekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan dimasa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

7) Model teori permainan

Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional namun dalam kondisi kompetisi dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain.

8) Model pilihan publik

Melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*) yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah *buyer meet seller; supply meet demand*. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang luas kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Model ini biasanya digunakan oleh kebikan yang

bersifat *ekonomi publik* atau meskipun digunakan bukan untuk kebijakan yang bersifat *ekonomi public*, mayoritas analisis kebijakan atau “selera” kekuasaan adalah *ekonom* atau *ekonomi*.

9) Model sistem

Model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Sistem mendapatkan *input* dari sektor masyarakat (rakyat, *society*; bisnis, nirlaba, politik dan lain-lain) dan sektor negara (*state*; eksekutif, legislatif, yudikatif, akuntatif). Kemudian diproses menghasilkan produk berupa kebijakan publik dan pelayanan publik. Sistem politik tidak hanya menghasilkan produk, tetapi juga limbah dalam bentuk kebijakan publik yang merugikan kehidupan bersama (kebijakan yang bertabrakan, kebijakan yang memperlambat usaha/ investasi dan lain-lain) dan pelayanan publik yang tidak efisien (pemborosan, korupsi dan lain-lain).

10) Model demokratis

Model ini biasanya diperkaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaatan (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya. Model yang dekat dengan model “pilihan publik” ini bauk, namun kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat dan dalam kelangkaan sumber daya. Namun, jika dapat dilaksanakan model ini sangat efektif dalam implementasinya karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan dan setiap pihak bertangung jawab atas kebijakan yang dirumuskan.

11) Model strategis

Pendekatan ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategis sebagai basis perumusan kebijakan. Makna perencanaan strategis yaitu upaya yang didisiplikan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal yang seperti itu. Perencanaan strategis mengisyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang. Perencanaan strategis lebih memfokuskan pada

pengidentifikasi dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan pada penilaian terhadap lingkungan diluar dan didalam organisasi dan berorientasi pada tindakan.

12) Model deliberatif

Model deliberatif atau “musyawarah” pada perumusan kebijakan dapat juga dilihat pada bagian analisis kebijakan dengan model *deliberative policy analysis*. Proses analisis kebijakan publik model “musyawarah” memiliki peran analisis kebijakan “hanya” sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri. Peran pemerintah disini lebih sebagai *legalisator* dari pada “kehendak publik”. Sementara peran analisis kebijakan sebagai *prosesor* proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijakan publik.

## 2. Evaluasi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoritis. *Tachjan* (2006:25) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkret atau mikro.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan. Pentingnya implementasi kebijakan ditegaskan oleh pendapat *Udoji dalam Agustino* (2006:154) bahwa: “*The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policy will remain dreams or blue prints jackets unless they are implemented*”.

Mengikuti Prof. Sofyan Effendi, tujuan implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu:

- 1) Bagaimana kinerja implemetasi kebijakan publik? Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari *outcome*) terhadap variabel independen tertentu.
- 2) Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan variasi itu? Jawabannya berkenaan dengan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan mempengaruhi variasi *outcome* implementasi kebijakan.
- 3) Bagaimana strategi meningkatkan kinerja implementasi kebijakan publik? Pertanyaan ini berkenaan dengan "tugas" pengevaluasi untuk memilih variabel-variabel yang dapat diubah, atau *actionable variable*-varibel yang bersifat natural atau variabel lain yang tidak bisa diubah tidak dapat dimasukkan sebagai variabel evaluasi.

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut *timing* evaluasi :

- 1) Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut William Dunn (1999) sebagai *evaluasi summatif*.
- 2) Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses.
- 3) Evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan/atau evaluasi impak/pengaruh (*output*) kebijakan.

Tachjan (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu:

#### 1. Unsur pelaksana

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan (2006:28) sebagai berikut: "Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian". Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi. Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap fomulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan.

## **2. Adanya program yang dilaksanakan**

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. *Grindle (1980:11)* menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan; “kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), jenis manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), status pembuat keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*) serta sumberdaya yang tersedia (*resources committed*)”. Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu;

- a. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- b. Melaksanakan (*application*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

## **3. Target group atau kelompok sasaran.**

Unsur yang terakhir adalah *target group* atau kelompok sasaran, *Tachjan (2006:35)* mendefinisikan bahwa: “*target group* yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan”. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

Edwards III (1980) berpendapat dalam model implementasi kebijakannya bahwa keberhasilan implementasi kebijakan

dipengaruhi oleh 4 faktor yaitu: *Bureaucraitic structure* (struktur birokrasi), *Resouces* (sumber daya), *Disposition* (sikap pelaksana), dan *Communication* (komunikasi).

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut timing evaluasi :

- 1) Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut William Dunn (1999) sebagai evaluasi summatif.
- 2) Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses.
- 3) Evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (output) kebijakan dan/atau evaluasi impak/pengaruh (output) kebijakan.

## **B. Evaluasi Hasil dan Dampak Kebijakan**

### **1. Evaluasi Hasil Kebijakan**

Hasil kajian evaluasi atas sebuah program/kebijakan akan berimplikasi pada keberlangsungan program/kebijakan termasuk, yang menurut Weis (dalam Shafritz and Hyde, 1987) adalah sebagai berikut:

- 1) Meneruskan atau mengakhiri program
- 2) Memperbaiki praktik & 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

Evaluasi kebijakan publik tidak hanya untuk melihat hasil (outcomes) atau dampak (impacts), akan tetapi dapat pula untuk melihat bagaimana proses pelaksanaan suatu kebijakan dilaksanakan. Dengan kata lain, evaluasi dapat pula digunakan untuk melihat apakah proses pelaksanaan suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis/pelaksanaan (guide lines) yang telah ditentukan.

Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik dibedakan dalam dua macam tipe. Pertama, tipe evaluasi hasil (*outcomes of public policy implementation*) merupakan riset yang mendasarkan diri pada tujuan kebijakan. Kedua, tipe evaluasi proses (*process of public policy*

*implementation*), yaitu riset evaluasi yang mendasarkan diri pada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

Ukuran keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan adalah kesesuaian antara proses implementasi suatu kebijakan dengan garis petunjuk (*guide lines*) yang telah ditetapkan. Bahkan Mustopadidjaja (2002:45) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan dapat dilakukan pada tahap pemantauan pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban.

Evaluasi kinerja pada pemantauan dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu sehingga dapat diketahui hal-hal yang perlu diperbaiki. baik mengenai sistem dan proses pelaksanaan maupun kebijakan itu sendiri, agar rumusan kebijakan lebih tepat, pelaksanaan kebijakan dapat berjalan dengan baik, dan tujuan kebijakan dapat dicapai lebih optimal. Selain itu, evaluasi kinerja pada pemantauan ini juga dapat diperoleh identifikasi kelemahan kebijakan dan penyimpangan terhadap sistem dan Proses pelaksanaan kebijakan, serta saran koreksi terhadap penyimpangan pelaksanaan ataupun terhadap kebijakan itu sendiri.

Evaluasi kinerja dalam rangka pengawasan harus dapat memberikan informasi obyektif mengenai tingkat capaian pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu mengenai kekeliruan atau penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan serta rekomendasi mengenai tindak lanjut hasil temuan pengawasan.

Evaluasi kinerja pada tahap pertanggungjawaban harus dapat memberikan analisis obyektif mengenai perkembangan pelaksanaan, perubahan atau penyesuaian yang telah dilakukan berikut alasannya dan penilaian tingkat capaian kinerja.

## 2) Evaluasi Dampak Kebijakan

Konsekuensi dari suatu kebijakan apabila telah diimplementasikan biasanya membawa perubahan sosial ekonomi yang berkenaan dengan atau dalam batas-batas antara kemanfaatan yang diakibatkan oleh efek yang terjadi, dan konsekuensi ini berupa dampak kebijakan. Dampak mempunyai arti tubrukan, benturan, pengaruh. (*Gunawan Suratmo, 1991:1*). Sedangkan di dalam Kamus

Besar Bahasa Indonesia, dampak diartikan sebagai benturan, pengaruh kuat yang mendaratkan akibat (baik positif maupun negatif). *William N. Dunn* dalam *Samodra Wibawa dkk* (1994:5) mendefinisikan dampak sebagai perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari *output* kebijakan. Dalam bukunya *Irfan Islamy* (1984:115) menyebutkan pengertian dampak kebijakan adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan.

*Anderson* dalam *Irfan Islamy* (1984:115) mengemukakan bahwa dampak kebijaksanaan tersebut mempunyai beberapa dimensi yaitu:

- 1) Dampak kebijaksanaan yang diharapkan (*intended consequences*) maupun tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada problemanya maupun pada masyarakatnya.
- 2) Limbah kebijaksanaan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijaksanaan tersebut. Limbah kebijaksanaan ini bisa positif maupun negatif.
- 3) Dampak kebijaksanaan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
- 4) Dampak kebijaksanaan terhadap "biaya" langsung atau *direct costs*. Menghitung "biaya" setiap rupiah dari setiap program kebijaksanaan pemerintah (*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).

Mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi dampak kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

1. Efektivitas

Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbang) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau

kegiatan". Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan.

2. Efisiensi

Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.

3. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.

6) Perataan

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan (*equity*) 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-manfaat merata.

7) Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

8) Ketepatan

Ketepatan merujuk 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.

### **Rangkuman :**

Evaluasi kebijakan publik dibedakan dalam dua macam tipe. Pertama, tipe evaluasi hasil (*outcomes of public policy implementation*) merupakan riset yang mendasarkan diri pada tujuan kebijakan. Kedua, tipe evaluasi proses (*process of public policy implementation*), yaitu riset evaluasi yang mendasarkan diri pada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

Ukuran keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan adalah kesesuaian antara proses implementasi suatu kebijakan dengan garis petunjuk (*guide lines*) yang telah ditetapkan. Evaluasi kebijakan dapat dilakukan pada tahap pemantauan pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban.

Evaluasi hasil kebijakan; meneruskan atau mengakhiri program, memperbaiki praktek & prosedur administrasinya, menambah atau mengurangi strategi dan teknik implementasi, melembagakan program ke tempat lain, mengalokasikan sumber daya ke program lain, menolak atau menerima pendekatan/teori yang digunakan oleh Program/ kebijakan sebagai asumsi. Kriteria evaluasi dampak kebijakan publik yaitu sebagai berikut: Efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, ketepatan.

### **Latihan :**

1. Jelaskan tahapan evaluasi formulasi kebijakan dan berikan contohnya !
2. Jelaskan tahapan evaluasi implementasi kebijakan !
3. Jelaskan tahapan evaluasi dampak dan hasil kebijakan !

### **Bahan Bacaan :**

AG Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*

Ali Mufiz. 1999. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta:Universitas Terbuka Depdikbud

- Arikunto, Suharsimi. 2004. *Dasar-Dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Budi Winarno. 2001. *Kebijakan Publik*
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gajah Mada University Press
- Edi Suharto. 2005. *Analisis kebijakan Publik*
- Fadillah Putra. 2002. *Paradigma kritis dalam studi Kebijakan Publik*
- Gibson, J.L, Ivan Cevich and Donelly. 1995. *Organisasi dan Manajemen: Perilaku, Struktur, dan Proses*. Jakarta: Erlangga
- Gunawan, H. Ary. 1986. *Kebijakan-kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik (Proses, Analisis, dan Partisipasi)*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hessel Nogi Tangkilisan. 2003. *Evaluasi kebijakan Publik*
- Imron, Ali. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Leo Agustino. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Jakarta: Alfabeta.
- Mutrofin. 2005. *Pengantar Metode Riset Evaluasi (Kebijakan, Program dan Proyek)*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Alex Media Komputindo.
- Ryan Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik, formulasi, Implementasi dan evaluasi*
- Samodra Wibowo, dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*
- Solichin Abdulwahab. 1998. *Analisis Kebijakan Publik dari formulasi ke implementasi*.

## **BAB XV**

### **KEBIJAKAN YANG BERORIENTASI PELAYANAN**

Pertemuan ke : 14

Standar Kompetensi : Mahasiswa mengetahui serta memahami kebijakan-kebijakan yang berorientasi memenuhi kebutuhan masyarakat

#### **A. Pendahuluan**

Berdasarkan konsep demokrasi modern, kebijakan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik (*public interest*).

Fadillah Putra (2001:17) dalam bukunya "Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik" menyebutkan orientasi dari kebijakan publik yaitu sebagai berikut:"Kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang dihadapi di tengah masyarakat". Oleh karenanya, pada dasarnya kebijakan publik merupakan ilmu terapan dan lebih berperan sebagai *Problem Solver*.

Pengertian publik dalam *public administrations* tidak lagi secara tradisional diartikan semata-mata bersifat kelembagaan misalnya negara, tetapi dalam hubungan dengan seberapa besar pengaruh atau kaitan lembaga tersebut dalam hubungan kepentingan publik. Memang administrasi negara dapat dibedakan dengan administrator-administrator lainnya semata-mata karena ia bekerja untuk kepentingan rakyat. Dalam keadaan bagaimanapun, organisasi publik, negara, pemerintah harus tetap memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada publik. tidak korupsi, penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang, pemerintah yang tidak bersih dan lain sebagainya dapat mempertebal antipati masyarakat pada organisasi publik dan pada gilirannya masyarakat tidak percaya pada birokrat publik sehingga masyarakat sulit diharapkan untuk berpartisipasi dalam bidang politik.

Administrator publik disebut *administrator public*, karena ia memiliki peranan dan kewajiban yang khusus, yaitu peran publik dan kewajiban publik (*a public role and public obligation*) Prof. Georgr F. Goerl dalam papernya yang berjudul "*Indonesia search of the public administrator public administrator as public servant and public agent*" yang dikutip oleh Irfan Islamy dalam buku

“Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara”, memberikan gambaran tentang adanya tiga macam perbedaan administrator publik, yaitu sebagai birokrat, pemain (aktivis) politik dan professional.

Administrator publik sebagai birokrat mempunyai karakteristik sebagai pelaksanaan kebijaksanaan yang telah dirumuskan oleh superior politiknya. Dengan demikian ia memiliki peran politik, tetapi semata-mata peran instrumental yang mempunyai tanggung jawab administratif. Ia hanya pelaksana kepentingan publik dan bukan yang berperan dalam menterjemahkan atau merumuskan kepentingan publik atas dasar nilai-nilai kemanusiaan dan selalu mempertahankan kepentingan orang tidak punya, dengan demikian ia terlibat dengan proses perumusan kebijaksanaan negara dan dalam memerankan peran politiknya tersebut selalu disemangati dengan kepentingan publik. Dan administrator publik sebagai professional mempunyai pengertian bahwa ia mempunyai kemampuan teknis dalam menjalankan tugas-tugasnya selalu berorientasi pada kepentingan publik. Peran administrator publik sebagai opini artinya sebagai potret administrator publik yang benar-benar berfungsi sebagai abdi masyarakat, dimana didalamnya melayani kepentingan publik didasarkan pada etika profesionalisme.

Selanjutnya akan dikemukakan pendapat dari Weimer dan Vining seperti yang dikutip oleh Fadillah Putra (2001:18) dalam bukunya “Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik” dimana Weimer dan Vining memetakan profesi yang berkaitan dengan studi kebijakan publik orientasinya untuk mempermudah menyaksikan dengan jelas ke arah mana orientasi dari kebijakan publik sebagaimana terlihat dalam bentuk tabel berikut ini:

**TABEL 15.1**  
**KATEGORI DAN ORIENTASI STUDI KEBIJAKAN PUBLIK**

Paradigma	Tujuan Umum	Klien	Gaya Umum	Hambatan Waktu	Kelemahan Umum
Penelitian akademis ilmu social	Mengkon s-truksi teori untuk memaha mi masyarakat	“kebenaran” sebagaimana di definisikan oleh disiplin paham lain	Metodolo gi yang ketat untuk membang un pengujian teori: selalu bersifat	Umumnya hambatan eksternal	Selalu tidak relevan bagi kebutuhan informasi dari pembuat kebijakan public

			retrospektif		
Penelitian kebijakan public	Prediksi atas dampak-dampak dari perubahan-perubahan variabel yang dapat dikendalikan oleh pemerintah	Aktor di dalam arena kebijakan public	Aplikasi atas metodologi kebijakan formal; prediksi atas konsekuensi-konsekuensi	Seringkali terbentur pada tekanan <i>deadline</i>	Kesulitan pada penerjemahan temuan-temuan untuk tindakan kebijakan public
Perencanaan klasik	Mendefinisikan dan merumuskan capaian atas tatanan masyarakat dalam Negara	“kepentingan publik” sebagaimana didefinisikan secara professional	Stabilisasi peraturan dan norma-norma profesional	Sedikit tidak berkaitan dengan tekanan waktu, karena berkaitan capaian jangka panjang	“pemikiran yang berguna” dalam perencanaan ketika proses politik ditiadakan
Administrasi publik “lama”	Penetapan efisiensi program yang distabilisasi oleh proses politik	Program yang telah dimandatkan	Manajerial dan legal	Kebijakan publik rutin; siklus anggaran	Pengabaian alternatif-alternatif eksternal dari program
Jurnalisme	Memfokuskan pada perhatian publik terhadap masalah social	Publik secara umum	Deskriptif	Baru bergerak saat isu telah menjadi topik	Miskin atas analisis mendalam

				pembicaraan	
Analisis kebijakan public	Menganalisis dan mempresentasikan analisis atas alternatif yang layak bagi aktor politik untuk memecahkan masalah	Pengambil kebijakan sifak atas pengambil kebijakan kolektif	Sintesa atas hasil realitas dan teori untuk mengestimasi konsekuensi dari kebijakan yang diambil	Kelengkapan analisis selalu hanya pada kebijakan khusus	Kekaburannya yang dihasilkan oleh kepentingan klien dan tekanan waktu

**Sumber : Fadillah Putra (2001:18) mengutip pernyataan dari Weimer dan Vinning (1989)**

Berdasarkan pemetaan di atas terlihat jelas bahwa orientasi dan fokus perhatian dari kebijakan publik adalah selalu kepentingan publik. Oleh karenanya, dalam konteks ini kebijakan publik dan pengambil kebijakannya itu (birokrat) harus memiliki orientasi pada kepentingan publik yang kuat.

Mengutip pernyataan Irfan Islamy, Fadillah Putra (2001:19) dalam bukunya "Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik" menyebutkan bahwa kebanyakan warga negara menaruh banyak harapan pada administrator publiknya, yaitu dengan harapan agar mereka selalu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada publik. Untuk dapat menjadi abdi masyarakat yang selalu memperhatikan kepentingan publik, maka administrator publik perlu memiliki "semangat kepribadian" (*spirit of publicness*). Semangat responsibilitas administratif dan politis harus melekat juga pada diri seorang administrator publik, sehingga ia dapat menjalankan peran profesionalnya dengan baik. Kalau kepentingan publik adalah "sentral", maka menjadikan administrator publik sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator publik yang selalu berusaha meningkatkan responsibilitas objektif dan subjektifnya serta meningkatkan aktualisasi dirinya.

Fadillah putra (2001:21) dalam bukunya yang sama mengutip pernyataan Schubert yang mengemukakan bahwa ada tiga (3) cara untuk mengidentifikasi kepentingan publik yaitu:

- 1) Pandangan Rasionalis yang mengatakan bahwa kepentingan publik adalah kepentingan terbanyak dari total penduduk yang ada.
- 2) pandangan Idealis yang mengatakan bahwa kepentingan publik adalah hal yang luhur, sehingga ia tidak boleh di reka-reka oleh manusia.
- 3) pandangan Realis yang memandang bahwa kepentingan publik itu adalah hasil kompromi dari pertarungan berbagai kelompok kepentingan.

Melihat pernyataan di atas, bahwa ketika dikatakan kebijakan publik itu berorientasi kepada kepentingan publik, itu berarti juga bahwa kebijakan publik berorientasi kepada berbagai kepentingan yang beragam dalam masyarakat.

#### **B. Keterkaitan Antara Kebijakan Publik Dan Kinerja Pegawai Dalam Pelayanan**

Kebijakan publik yang berkualitas tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para administrator publik, tetapi harus berisi pula opini publik sebagai representasi dari kepentingan publik. Oleh karena itu tugas utama administrator atau pelaku yang melaksanakan kebijakan publik mempunyai hubungan yang sangat erat sekali dengan kepentingan publik, dan untuk itu ia harus memerhatikan terhadap masalah-masalah, kebutuhan-kebutuhan, dan tuntutan-tuntutan yang ada dilingkungannya. Administrator publik sebagai pelaku kebijakan merupakan salah satu komponen dari sistem kebijakan publik.

Menurut Dunn yang dikutip oleh Tacjhan (2008 : 18) dalam bukunya implementasi kebijakan publik mengemukakan : Sistem kebijakan atau pola institusional melalui mana kebijakan itu dibuat, mengandung tiga element yang memiliki hubungan timbal balik kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

Maka dari itu untuk melaksanakan kebijakan yang baik dan untuk keberhasilan dan tercapainya suatu kebijakan yang telah dirumuskan, maka dari itu para pelaku kebijakan harus diimbangi dengan kinerja atau performance yang bertanggung jawab.

Menurut Jones yang dikutip oleh Tacjhan (2008 : 79) dalam bukunya yang sama berpendapat bahwa untuk mengukur kinerja atau keefektifan organisasi dapat digunakan tiga pendekatan, yaitu : *External resource approach, technical approach, internal system approach.*

*External resource approach*, yaitu pengukuran yang didasarkan pada kemampuan sumber daya yang dimiliki dan dikelola oleh organisasi untuk mencapai kinerja atau efektivitas. Kemudian *technical approach*, yaitu pengukuran yang didasarkan pada kemampuan teknologi yang ditarapkan oleh organisasi untuk mencapai kinerja atau efektivitas dan selanjutnya *internal system approach*, yaitu pengukuran yang didasarkan pada kemampuan organisasi dalam mengembangkan dan membuat sesuatu yang baru (inovasi) untuk merespon secara cepat terhadap perubahan lingkungan.

Jadi *External resource approach*, *technical approach*, dan *internal system approach*, pada intinya merupakan pengukuran yang didasarkan pada struktur dan budaya organisasi dalam hubungannya dengan pencapaian kinerja. Apakah struktur dan kultur organisasi yang ada sesuai atau menunjang terhadap pencapaian tujuan atau misi organisasi.

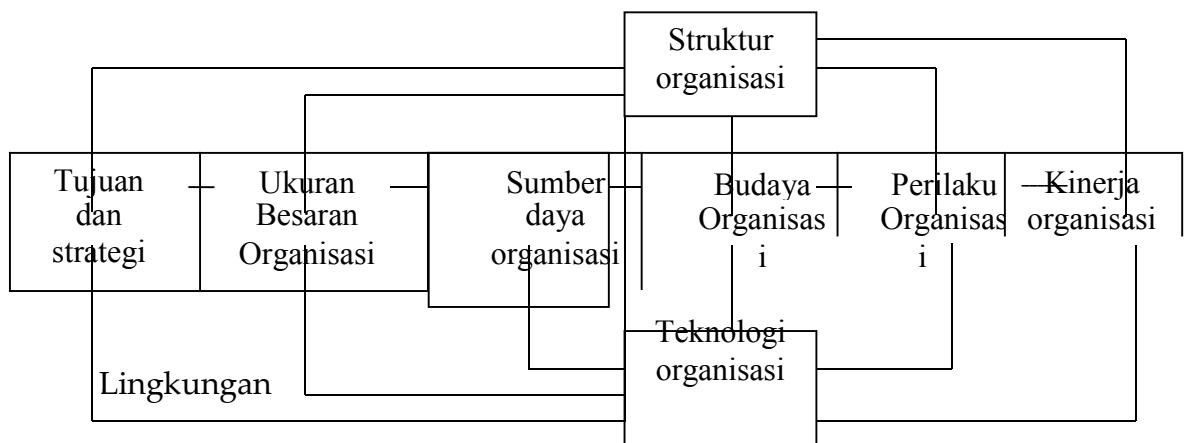
Pendapat lain yang dikemukakan oleh Goggin yang dikutip Tajhan (2008:82) bahwa : Dalam implementasi kebijakan publik, organisasi (birokrasi) publik yang berperan dominan sebagai implementator, kinerjanya secara internal akan ditentukan oleh kapasitas organisasi yang dimiliknya.

Dalam pendapat Goggin, kinerja organisasi secara internal akan ditentukan oleh kapasitas organisasi atau administratif yang dimiliknya, adapun kapasitas organisasi tersebut adalah mengacu pada kemampuan tindakan yang dimaksudkan oleh organisasi. Dimana kapasitas ini merupakan suatu fungsi dari struktur, personil, dan karakteristik finansial yang dimiliki oleh badan pemerintahan sebagai implementing organization.

Berdasarkan kepada teori-teori yang telah dikemukakan diatas, dapat dikemukakan bahwa, kapasitas organisasi (birokrasi) publik dalam mencapai kinerjanya dalam implementasi kebijakan publik secara internal akan ditentukan oleh struktur organisasi (birokrasi), sumber daya organisasi (birokrasi), dan budaya organisasi (birokrasi).

Mengenai keterkaitan dimensi struktural dan dimensi kontekstual tersebut diatas dapat dilihat pada gambar berikut ini :

**GAMBAR 15.2**  
**MODEL KERTERKAITAN STRUKTURAL DAN DIMENSI**  
**KONTEKSTUAL**



Agar kebijakan dapat memenuhi pelayanan publik maka diharuskan memiliki memilih terutama dalam pelayanan itu sendiri. Adapun strategi pelayanan yang efektif memerlukan beberapa unsur pendukung, sebagai berikut :

- a. Struktur organisasi yang dapat menjadi media untuk mengembangkan budaya perusahaan yang menitikberatkan pada penyempurnaan kualitas pelayanan ;
- b. Teknologi yang dapat diimplementasikan untuk memperbaiki sumber daya, metode kerja, dan sistem informasi untuk mendukung upaya perbaikan kualitas pelayanan ;
- c. Sumber daya manusia yang memiliki sikap, perilaku, pengetahuan, dan kemampuan yang mendukung efektivitas strategi pelayanan.

Pelayanan kepada pelanggan adalah memberikan sesuatu kepada pelanggan tentang apa yang mereka inginkan atau mungkin ini tentang memuaskan pelanggan, terkadang mereka berkata bahwa ini adalah mengenai cara membuat pelanggan senang. Adapun strategi pelayanan kepada pelanggan adalah :

- a. Mengkaji dan menghubungkan misi, visi, nilai, dan tujuan organisasi ;
- b. Mengevaluasi posisi saat ini ;
- c. Merumuskan strategi ;
- d. Mengembangkan suatu perencanaan kegiatan yang spesifik ;
- e. Mengembangkan kriteria keberhasilan ;

- f. Mengidentifikasi penghambat kemajuan ;
- g. Implementasi.

Strategi tersebut apabila dijalankan maka efisiensi pelayanan dapat terwujud dengan baik dan benar sesuai dengan harapan pelangga, Adapun yang dimaksud dengan efisiensi pelayanan menurut Dwiyanto, dkk (2005:76) Efisiensi pelayanan adalah perbandingan terbaik antara *input* dan *output* pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan *input* pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Demikian pula pada sisi *output* pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi pada sisi *input* dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses public terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan.

Akses publik terhadap pelayanan dipandang efisien apabila publik memiliki jaminan atau kepastian menyangkut biaya pelayanan. Kepastian biaya pelayanan yang harus dikeluarkan oleh public merupakan indicator penting untuk melihat intensitas korupsi dalam sistem layanan birokrasi. Birokrasi pelayanan public yang korup akan ditandai oleh besarnya biaya ekstra yang harus dikeluarkan oleh pengguna jasa dalam mengakses layanan public, dengan demikian harus mengeluarkan biaya ekstra untuk dapat memperoleh pelayanan yang terbaik dari birokrasi, padahal secara prinsip seharusnya pelayanan terbaik harus dapat dinikmati oleh public secara keseluruhan.

Demikian pula efisiensi pelayanan dari sisi *output*, dipergunakan untuk melihat pemberian produk pelayanan oleh birokrasi tanpa disertai adanya tindakan pemaksaan kepada pihak publik untuk mengeluarkan biaya ekstra pelayanan. Seperti suap, sumbangan sukarela dan berbagai pungutan dalam proses pelayanan yang sedang berlangsung. Dalam kultur pelayanan birokrasi di Indonesia, telah lama dikenal istilah "*tahu sama tahu*", yang berarti adanya toleransi dari pihak aparat birokrasi maupun masyarakat pengguna jasa untuk menggunakan mekanisme suap dalam mendapatkan pelayanan yang terbaik.

Sedangkan pengukuran hasil dari pelayanan publik itu sendiri berorientasi pada aspek berikut ini, antara lain:

1. Efektifitas,

2. Produktifitas,
3. Efisiensi,
4. Kepuasan,
5. Keadilan.

Begitu pula diperlukan profesionalisasi pelayanan publik ini terkait dengan efektivitas dan efisiensi pelayanan public yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan, maka pemerintah melalui Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan suatu kebijaksanaan Nomor.81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang perlu dipedomani oleh setiap birokrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan sebagai berikut:

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan.
3. Keamanan, dalam arti adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
6. Ekonomis, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: nilai barang dan jasa

pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Konsep efektivitas di atas telah banyak dikemukakan oleh para ahli organisasi maupun manajemen dan memiliki makna yang berbeda tergantung kepada kerangka acuan yang dipergunakan. Stoner (1982:6), menekankan pentingnya efektivitas organisasi dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi dan efektivitas adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi. Istilah efektivitas itu sendiri sangat bervariatif dimana penjelasannya dapat menyangkut berbagai dimensi yang memusatkan perhatian kepada berbagai kriteria evaluasi. Selanjutnya pengukurannya relatif beraneka ragam dimana kriteria yang berbeda dilakukan secara serempak. Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan organisasi. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif.

Menurut Georgopoulos & Tannenbaum (Steers, 1985:60), efektivitas organisasi adalah tingkat sejauhmana suatu organisasi yang merupakan sistem sosial, dengan segala sumber daya dan sarana tertentu yang tersedia memenuhi tujuan-tujuannya tanpa pemborosan, dan dengan menghindari ketegangan yang tidak perlu diantara anggota-anggotanya. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa efektivitas sangat tergantung kepada faktor eksternal dan internal organisasi. Menurut Sharma (1982:9), kriteria atau ukuran suatu efektivitas dapat dinilai dari produktivitas organisasi atau output, fleksibilitas organisasi, dan bentuk keberhasilannya dalam menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan di dalam dan di luar organisasi, serta dari ada tidaknya ketegangan dalam organisasi atau hambatan-hambatan konflik di antara bagian-bagian organisasi.

Menurut wisnu & Nurhasanah (2005:26), dikatakan bahwa suatu organisasi efektif jika:

1. Mengamankan skill dan sumber daya langka dari luar;
2. Secara kreatif mengkoordinasikan sumber daya dengan skill karyawan untuk menemukan produk dan berselaras dengan perubahan kebutuhan konsumen (pendekatan sistem-sistem internal); dan
3. Secara efisien mengubah skill dan sumber daya menjadi barang dan jasa (pendekatan teknis).

Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa sebuah organisasi dalam mencapai tujuannya banyak dipengaruhi oleh faktor, baik berasal dari faktor internal maupun faktor eksternal organisasi. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Steers (1985:9) dimana terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan akhir organisasi dalam menjalankan kebijakan, yaitu :

1. Karakteristik Organisasi

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi. Struktur adalah cara unik suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi. Dengan demikian pengertian struktur meliputi faktor-faktor seperti luasnya desentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antar pribadi dan seterusnya. Sedangkan teknologi adalah mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi.

2. Karakteristik Lingkungan

Karakteristik lingkungan terdiri dari dua aspek, yaitu lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Lingkungan internal pada umumnya dikenal sebagai iklim organisasi, meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja misalnya orientasi pada prestasi dan pekerja sentris. Sedangkan lingkungan eksternal adalah kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan dalam organisasi.

3. Karakteristik Pekerja

Karakteristik pekerja merupakan faktor yang paling penting atas efektivitas organisasi, karena perilaku mereka inilah yang dalam jangka panjang akan memperlancar atau memperlambat tujuan organisasi.

4. Kebijakan dan Praktek Manajemen

Kriteria kebijakan dan praktik manajemen terdiri dari penetapan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan sumber daya secara efisien, menciptakan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan serta adaptasi dan inovasi organisasi.

### **C. Dampak dan Hasil Pelayanan Publik**

Menurut sebagian pakar, terdapat sejumlah dampak kebijakan terhadap pelayanan public yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan, yakni :

1. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Misalnya masyarakat miskin (berdasarkan keriteria tertentu), para pengusaha kecil, kelompok anak-anak sekolah yang termarjinalkan, atau siapa saja yang menjadi sasaran. Efek yang dituju oleh kebijakan juga harus ditentukan. Jika berbagai kombinasi sasaran tersebut dijadikan fokus masa analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan kepada berbagai efek yang dimaksud. Disamping itu, perlu dipahami bahwa kebijakan kemungkinan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan. Faktanya: Implikasi atau dampak kebijakan berbagai program penanggulangan kemiskinan (Program Pengembangan Kecamatan, Kemitraan Bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, CERD, P2KP, Program Pengembangan Prasarana Perdesaan, dan sebagainya) dengan sasaran orang miskin di berbagai wilayah Indonesia, merupakan salah satu bukti nyata. Implikasi kebijakannya terlihat misalnya melalui upaya program tersebut di dalam mengembangkan kegiatan ekonomi produktif, kemudahan akses masyarakat terhadap akses pendanaan-informasi-pasar-jaringan, kemudahan akses terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, kemudahan terhadap penyediaan hak-hak dasar masyarakat miskin, peningkatan kualitas hidup masyarakat yang dapat dilihat dari penyediaan fasilitas sosial, prasarana da sarana, pendidikan, faktor lingkungan, perwakilan (hak) politik, dan kebutuhan lainnya.
2. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target. Hal ini disebut efek eksternalitas atau spillover, karena jumlah sejumlah outcome kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas. Faktanya : dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program (Program Pengembangan Kecamatan, Kemitraan Bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, CERD, P2KP, Program Pengembangan Prasarana Perdesaan, dan sebagainya), telah melibatkan secara langsung dan tidak langsung berbagai pihak, termasuk pemerintah, pengusaha, aparat pemerintah daerah, tokoh-tokoh masyarakat, guru, penyuluhan kesehatan, konsultan, kontraktor dan sebagainya.

3. Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa yang akan datang. Faktanya : Dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program seperti tersebut diatas, telah menguatkan fondasi ekonomi kerakyatan dan kemandirian masyarakat miskin khususnya dan masyarakat pada umumnya. Bahkan dapat dikatakan bahwa dampak positif kebijakan tersebut meneguhkan keinginan masyarakat dalam merespon gagasan otonomi daerah yang baru dimulai pelaksanaanya sejak tahun 1999 sampai sekarang dengan Undang-undang No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
4. Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program. Faktanya : Berbagai lembaga donor (nasional dan internasional) telah merealisasikan programnya. Hal ini logis dan sejalan dengan beberapa kesepakatan dalam program penanggulangan kemiskinan yang dibiayai oleh berbagai pihak seperti World Bank, UNDP, ADB, JICA, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
5. Biaya tidak langsung kebijakan , yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi. Faktanya : tidak bisa dipungkiri bahwa program yang dijalankan akan melibatkan berbagai pihak yang dengan keterlibatannya menghalangi melakukan kegiatan lain, misalnya anak dan anggota keluarga dari masyarakat miskin yang dulunya turut membantu kegiatan orang tua, harus berada di bangku sekolah untuk belajar pada jam tertentu. Hal ini berarti kesempatan membantu orang tuanya bekerja menjadi hilang atau berkurang.

Tentu saja, juga sulit mengukur manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas. Faktanya : Hal ini sesungguhnya dapat dilihat dari dampak simbolis kebijakan, misalnya di bidang pendidikan terlihat dari perubahan sikap dan perilaku masyarakat untuk sadar akan arti penting pendidikan atau di bidang kesehatan melalui sikap dan perilaku sehat yang ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari.

Secara teoritis, dampak kebijakan tidak sama dengan output kebijakan. Karena itu menurut Dye (1981), penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah semata-mengukur output kebijakan. Dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran output kebijakan publik sangat penting untuk diperhatikan. Namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu

ditemukan identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah.

### Rangkuman :

- Pelayanan publik didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di restoran makanan).
- Parasuraman dkk menemukan bahwa 10 dimensi kualitas pelayanan yang ada dapat dirangkum menjadi hanya 5 (lima) dimensi pokok, antara lain: *tangibles* (bukti langsung), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *assurance* (jaminan), dan *emphathy* (empati).
- Ada 3 indikator pelayanan, yaitu : acuan pelayanan, solusi pelayanan, dan prioritas terhadap kepentingan publik.
- Strategi pelayanan adalah suatu strategi untuk memberikan layanan dengan mutu yang sebaik mungkin kepada para pelanggan. Strategi pelayanan yang efektif harus didasari oleh konsep atau misi yang mudah dimengerti oleh seluruh individu dalam perusahaan dan diikuti oleh berbagai tindakan nyata yang bermanfaat bagi para pelanggan, serta mampu membedakan perusahaan yang menerapkan strategi tersebut dengan para pesaingnya sehingga perusahaan mampu mempertahankan pelanggan yang ada dan mampu menarik pelanggan baru.
- Menurut Dwiyanto, dkk (2008:76) Efisiensi pelayanan adalah perbandingan terbaik antara *input* dan *output* pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan *input* pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa.
- Menurut Sharma (1982:9), kriteria atau ukuran suatu efektivitas dapat dinilai dari produktivitas organisasi atau output, fleksibilitas organisasi, dan bentuk keberhasilannya dalam menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan di dalam dan di luar organisasi, serta dari ada tidaknya ketegangan dalam organisasi atau hambatan-hambatan konflik di antara bagian-bagian organisasi.
- Pengukuran hasil dari pelayanan publik itu sendiri berorientasi pada aspek berikut ini, antara lain: efektifitas, produktifitas, efisiensi, kepuasan, dan keadilan.

**Latihan :**

1. Jelaskan cara untuk mengidentifikasi kepentingan publik !
2. Jelaskan strategi pelayanan kepada pelanggan !
3. Jelaskan dampak kebijakan terhadap pelayanan public terutama yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan !

**Bahan Bacaan:**

- Dwiyanto, Agus. (2005). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press.
- Mustopadidjaja. 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Suharto, Edi. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta:Media Pressindo

**BAB XVI**  
**BANK SOAL**  
**UJIAN AKHIR SEMESTER**

***ESSAY***

1. Jelaskan tahapan-tahapan dalam adopsi kebijakan publik !
2. Jelaskan cara Pemerintah Republik Indonesia dalam mengikatkan diri pada perjanjian internasional !
3. Jelaskan yang dimaksud dengan ratifikasi !
4. Jelaskan gambaran yang dapat diambil dari konsep dan teori implementasi kebijakan !
5. Jelaskan model implementasi menurut salah seorang ahli yang anda ketahui !
6. Jelaskan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan !
7. Jelaskan langkah evaluasi kebijakan publik !
8. Jelaskan maksud dan tujuan evaluasi kebijakan !
9. Jelaskan model-model kebijakan publik yang anda pahami dan berikan contohnya !
10. Jelaskan tahapan evaluasi formulasi kebijakan dan berikan contohnya !
11. Jelaskan tahapan evaluasi implementasi kebijakan !
12. Jelaskan tahapan evaluasi dampak dan hasil kebijakan !
13. Jelaskan cara untuk mengidentifikasi kepentingan publik !
14. Jelaskan strategi pelayanan kepada pelanggan !
15. Jelaskan dampak kebijakan terhadap pelayanan public terutama yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan ! Jelaskan cara untuk mengidentifikasi kepentingan publik!
16. Jelaskan strategi pelayanan kepada pelanggan !
17. Jelaskan dampak kebijakan terhadap pelayanan public terutama yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan !

## PENUTUP

Tema yang dibahas berkaitan dengan kebijakan publik ini diselaraskan dengan mata kuliah yang diampu penulis dan dijadikan bahan bacaan bagi mahasiswa khususnya jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama). Penulis melihat bahwa pada *era publik service* sekarang ini sebuah kebijakan harus memberi manfaat terhadap kehidupan masyarakat dalam rangka menciptakan dan meningkatkan kesejahteraan. Tentunya dalam hal ini mahasiswa sebagai agen perubahan terlebih dahulu harus memahami tentang konsep-konsep kebijakan.

Kebijakan publik menjadi fokus dalam administrasi publik, sedangkan lokusnya adalah pelayanan publik. Untuk itu kebijakan publik menjadi modal utama yang harus dimiliki serta dipahami. Oleh karena itu dalam paradigma yang kontemporer, kebijakan publik didorong pada aksi yang nyata, walaupun bisa saja aksi itu salah, tetapi lebih baik daripada mendiamkan masalah. Kesalahan dalam pembuatan kebijakan publik masih dimungkinkan untuk dilakukan perbaikan, dengan adanya aksi maka membuka peluang untuk terjadinya program pelayanan publik.

Kebijakan publik dan pelayanan publik merupakan dua variabel penting dalam administrasi publik kontemporer yang memiliki hubungan kausalitas yang tinggi, tidak dapat dipisahkan walaupun bisa dibedakan fungsinya. Pelayanan yang baik harus bertitik tolak dari kebijakan publik, sehingga memiliki dasar hukum yang jelas untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Sebaliknya, kebijakan publik harus memiliki orientasi pada pelayanan agar tidak hanya sekedar ketentuan formal di atas kertas tanpa memberi terhadap kehidupan masyarakat.

Harapan penulis semoga kehadiran buku ini dapat memberikan kontribusi keilmuan khususnya kepada mahasiswa, umumnya kontribusi terhadap perkembangan keilmuan maupun kepentingan empiris dilapangan yang berkaitan dengan kebijakan publik dan hubungannya dengan pelayanan publik.

Penulis juga menyadari bahwa dalam buku ini masih banyak kekurangan baik dari substansi maupun tata bahasa, sehingga kritik dan saran sebagai masukan sangat diharapkan untuk perbaikan kedepannya

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Afabeta
- Ali, Farien dan Andi Syamsu Alam. 2012. *Study Kebijakan Pemerintah*. Bandung: Refika Aditama
- Ali Mufiz. 1999. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Universitas Terbuka Depdikbud
- Arikunto, Suharsimi. 2004. *Dasar-Dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Budi Winarno. 2001. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gajah Mada University Press
- Dwiyanto, Agus. (2005). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Edi Suharto, 2010, Analisa Kebijakan Publik panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan public, Bandung: Alfabeta. Fadillah Putra. 2002. *Paradigma kritis dalam studi Kebijakan Publik* Gibson, J.L,
- Ivan Cevich and Donelly. 1995. *Organisasi dan Manajemen: Perilaku, Struktur, dan Proses*. Jakarta: Erlangga
- Gunawan, H. Ary. 1986. *Kebijakan-kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik (Proses, Analisis, dan Partisipasi)*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003, "Teori dan Konsep Kebijakan Publik" dalam *Kebijakan Publik yang Membumi, konsep, strategi dan kasus*, Yogyakarta : Lukman Offset dan YPAPI.
- Howlett, Michael dan Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Toronto: Oxford University Press.
- Imron, Ali. 2008. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- J.E. Hosio, 2007. *Kebijakan Publik dan Desentralisasi : Essai-Essai dari Sorong*. Lasbang Yogyakarta.
- Leo Agustino. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Jakarta: Alfabeta.
- Miftah Toha. 2005. Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Aministrasi Negara. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Mustopadidjaja. 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

- Mutrofin. 2005. *Pengantar Metode Riset Evaluasi (Kebijakan, Program dan Proyek)*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Alex Media Komputindo.
- Riant Nugroho. 2008. Public Policy. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Riswandha Imawan, 2004. *Hubungan Antar Lembaga dan Pemerintahan, Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia (Kumpulan Tulisan)*. Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Ryan Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik, formulasi, Implementasi dan evaluasi*
- Samodra Wibowo, dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*
- Solichin Abdulwahab. 1998. *Analisis Kebijakan Publik dari formulasi ke implementasi*
- Subarsono. 2011. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Subarsono. 2005. Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori, dan Aplikasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Suharto, Edi. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Thomas R. Dye, , 1981. *Understanding Publik Policy*, Prentice-Hall, Ne Jersey.
- William N. Dunn, (2002), Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- William N. Dunn, 1994. *Publik Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall International, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Winarno Budi, 2008. Kebijakan Publik Teori & Proses. Yogyakarta: MedPress (Anggota IKAPI)

## **RIWAYAT HIDUP**



Nama : Dr. H. Abdal, M.Si  
NIP : 197005232009121001  
Tempat/Tgl. lahir : Garut, 23 Mei 1970  
Pekerjaan : Dosen Tetap Administrasi Negara FISIP  
UIN SGD Bandung  
Pendidikan S1 : Fakultas Syariah IAIN SGD Bandung  
Pendidikan S2 : Ilmu Administrasi Negara  
Universitas Garut  
Pendidikan S3 : UNPAS – Administrasi Publik  
Email : [abdal@uinsgd.ac.id](mailto:abdal@uinsgd.ac.id)  
abdal70@gmail.com