

Kamal Alamsyah

**Kebijakan Publik
Konsep dan Aplikasi**

Diterbitkan oleh
Media Citra Mandiri Press

Katalog dalam terbitan

**Kebijakan Publik
Konsep dan Aplikasi**

Kamal Alamsyah ; Cet. 1 – Bandung

X + 150 hlm; 21 cm

ISBN 978 – 602 – 97433 – 2 - 6

© Kamal Alamsyah
Setting, Anto
Cover, Wawan Hamid

Diterbitkan oleh
Media Citra Mandiri Press
Alamat Jl. Buah Batu 1 No 25 Buah Batu,
Jumadil Akhir, 1437 H / April, 2016

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 10 TAHUN 2002
TENTANG HAK CIPTA PASAL 72 KETENTUAN PIDANA SANKSI PELANGGARAN

1. Barang siapa dengan sengaja tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberikan izin untuk itu dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (Satu Juta Rupiah) atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (Lima Milyar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyerahkan, menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (Lima Ratus Juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim,

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberi karunia dan memberi kesempatan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan penyusunan buku ini yang berjudul Kebijakan Publik Sebagai Suatu Pengantar. Buku ini merupakan pegangan bagi mahasiswa yang ingin mempelajari kebijakan publik sebagai pengantar tentang makna dalam konteks empirik kebijakan publik, serta mengkaji tentang konsep-konsep yang bertalian dengan fungsi-fungsi kebijakan publik.

Tujuan penulisan buku ini sebagai upaya untuk memberikan bekal kepada mahasiswa akan pentingnya kebijakan publik lingkup administrasi keseharian. Melalui buku ini ingin memberikan wawasan tentang fenomena dibalik kebijakan publik yang diawali dari pengembangan ilmu administrasi yang terjadi saat ini dan melihat ketika perkembangan kebijakan publik di masa lampau.

Perkembangan ilmu administrasi dalam setiap negara senantiasa diwarnai oleh dinamika politik dan kebijakan dalam setiap prosesnya. Selain itu, diwarnai pula adanya perubahan-perubahan pada dimensi persamaan, diferensiasi dan kapasitas/kemampuan dalam pembangunan yang mempengaruhi budaya politik elite dan massa, perubahan (*smooth*) dimana elite maupun massa terakomodasi dalam budaya-budayanya. Hal ini menunjukkan dinamika kebijakan publik terjadi dalam pemerintahan dan masyarakat.

Perkembangan kebijakan publik juga sebagai pertambahan persamaan (*equality*) antara individu dalam hubungannya dengan sistem politik, pertambahan kemampuan (*capacity*) sistem politik dalam hubungannya dengan lingkungan, dan pertambahan pembedaan (*differentiation and specialization*) lembaga dan struktur di dalam sistem politik itu. Hal ini merupakan dasar dalam pembangunan ketika proses kebijakan publik dilakukan oleh penentu kebijakan/penguasa.

Kebijakan menjadi kompleks ketika kekuatan elite politik melipatgandakan volume penaruhnya, ruang lingkup dan efisiensi keputusan-keputusan resmi; maka lembaga pemerintahan harus mengembangkan tingkat diferensiasi struktural dan spesialisasi fungsional yang tinggi sehingga tidak salah melahirkan kebijakan sebab salah-salah kebijakan, maka berdampak fatal terhadap kelangsungan hidup masyarakat.

Kebijakan publik yang terlahir dari Ilmu Administrasi dan sebagai salah satu ilmu pengetahuan dapat membuka pikiran kritis serta peka dalam menanggapi gejala dan permasalahan kebijakan publik yang berkembang. Dalam buku ini, penyusun semaksimal mungkin memberikan ilustrasi tentang kebijakan publik, namun ibarat kata pepatah “tak ada gading yang tak retak.” Oleh karena itu, penyusun menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tinggi kepada siapapun yang memberikan masukan dan kritikan untuk perbaikan buku di masa datang. Penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak, terutama Civitas Akademika Universitas Pasundan Bandung yang tidak mungkin disebutkan satu persatu atas dorongan untuk menyelesaikan buku ini.

Bandung, April 2016

Penyusun

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	III
Daftar Isi	V

BAB I

KONDISI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan	1
B. <i>Existing Condition</i>	5
C. Strategis Kebijakan Publik	8
D. Logika Kebijakan Publik	11
E. Pelayanan Sebagai Alat Kebijakan Publik	14
F. Responsivitas dan Akuntabilitas Kebijakan Publik	17

BAB II

KONSEP DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

A. Konsep Kebijakan Publik	21
B. Konsep Dasar Kebijakan Publik	22
C. Pengertian Kebijakan Publik	26
D. Pentingnya Analisis Kebijakan Publik	30
E. Model Pendekatan Analisis Kebijakan Publik	34
F. Pendekatan Studi Kebijakan Publik	39
G. Kerangka Analisis Kebijakan Publik	44

BAB III

PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Proses Perumusan Kebijakan Publik.	47
B. Alasan-alasan Perumusan Kebijakan Publik.	54
C. Interaksi Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik.	55
D. Alasan Umum Masyarakat Menolak Kebijakan Publik	57

BAB IV

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Implementasi Kebijakan Publik	61
B. Fakta Masalah Kebijakan Publik	71
C. Pendekatan Model Implementasi Kebijakan Publik	74
D. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik	80
E. Aparatur Sebagai Implementor Kebijakan Publik	93
F. Peran Pemda Terhadap Implementasi Kebijakan Publik	95

BAB V

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pentingnya Evaluasi Kebijakan Publik	103
B. Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik	108
C. Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik	122
D. Studi Case Kebijakan Publik	137
E. Evaluasi Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik	140

BAB VI

LINGKUNGAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Review Evaluasi Lingkungan Kebijakan Publik	145
B. Definisi Kebijakan Lingkungan	149
C. Mengapa Kebijakan Lingkungan Dibutuhkan	150
D. Instrumen Kebijakan Lingkungan	151
E. Aktor Kebijakan dan Lingkungannya	154

BAB VII

EFEKTIVITAS PELAYANAN PUBLIK

A. Pelayanan Publik	161
B. Efektivitas Pelayanan Aparat	162
C. Disiplin Kerja Aparat	162
D. Iklim Kerja Organisasi	165

E. Pelayanan Publik Otda	168
F. Persoalan Pelayanan Publik	169
G. Akuntabilitas Pelayanan Publik	170
Daftar Pustaka	175

BAB I

KONDISI

KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur dan mengendalikan pemerintahan baik pusat maupun daerah. Kebijakan publik dan penegakan hukum mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam setiap pembangunan. Sebab itu, kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu untuk mengatur kehidupan bersama guna mencapai tujuan (misi dan visi) bersama yang telah disepakati. Kebijakan publik merupakan jalan untuk mencapai tujuan bersama yang telah dicita-citakan sebelumnya. Sebagaimana apa yang telah dicita-citakan bangsa Indonesia ini, dalam mencapai masyarakat rasa keadilan dan kemakmuran berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945 (dalam bingkai NKRI) yang berdasarkan hukum yang tidak hanya semata-mata kekuasaan.

Kebijakan publik menyangkut semua komponen dan seluruh prasarana infrastruktur publik (jalan, jembatan, dan sebagainya) serta sarana (mobil, bahan bakar, dan sebagainya). Jadi untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut, diperlukan suatu kebijakan publik yang sesuai dengan kondisi negara yang bersangkutan,

dimana kebijakan publik itu dibuat dan dilaksanakan. Kebijakan publik, tidak cukup hanya dengan dukungan dana, infrastruktur, sumber daya manusia, dan teknologi akan tetapi kebijakan publik tersebut harus mengejar ketertinggalan dengan negara yang sudah lebih dulu maju. Ketertinggalan, tidak saja sekedar tertinggal namun lebih jelasnya lagi adalah terjajahnya oleh negara yang lebih maju dan lepas landas.

Masih ingat dalam pikiran kita, ketika perhatian publik terpusat pada pembahasan tentang Rancangan Undang-Undang Anti Pornografi dan Pornoaksi (RUU-APP). Ironisnya, tidak seperti pembahasan RUU lainnya, misalnya pembahasan RUU Guru dan Dosen yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang. Lain halnya dengan RUU-APP menuai pro kontra dan begitu menyedot perhatian publik, mulai politisi, pemerintah, akademisi, budayawan, rohaniawan, alim ulama, pelaku pariwisata, pelaku seni, Lembaga Swadaya Masyarakat, praktisi hukum, dan lainnya.

Polemik RUU-APP, merupakan hak inisiasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), persolan menjadi heboh ketika masuk dalam ranah diskusi atau uji publik, sebelum menjadi draf resmi pemerintah. Dalam realitasnya, polemik berlanjut sampai pada tingkat mengkhawatirkan. Argumentasi yang dibangun ketika itu, munculnya pernyataan dari yang kontra, jika RUU-APP tetap dipaksakan untuk ditetapkan, dikhawatirkan akan mengganggu eksistensi NKRI. Meski akhirnya berakhir, Panitia Khusus (Pansus) RUU-APP berubah pikiran untuk mengubah pendirian merevisi terhadap Bab, pasal maupun ayat yang dianggap kontroversial, kontra produktif, dan adanya kecenderungan melanggar Hak Azasi Manusia (HAM). Demikian, pula dengan mereka yang pro atas RUU-APP tetap meminta agar DPR segera menyetujui RUU tersebut menjadi Undang-Undang (UU).

Kondisi lainnya, ada kelompok-kelompok pemerhati parlemen menyebutkan bahwa sebagian besar penggunaan anggaran diploting untuk biaya pengadaan barang. Lihat saja, ketika renovasi ruang banggar yang mencapai Rp20 miliar, renovasi toilet yang mencapai Rp2 miliar, dan pengadaan kalender sebesar Rp1,3 miliar. Ironis memang, kalau melihat

betapa sulitnya anak-anak sekolah yang harus menyebrangi sungai jembatan tali yang hampir putus dan robohnya bangunan sekolah dasar (SD) di Provinsi Banten.

Tentu masih terngiang ketika ada *statemen* kontroversi yang menghiasi berbagai media masa dunia, pada saat dilantiknya Zhu Rongji menjadi Perdana Menteri Cina pada tahun 1998. Dia pernah mengatakan, “Berikan saya 100 peti mati, 99 akan saya kirim untuk para koruptor. Satu untuk saya sendiri, jika saya pun melakukan hal itu.” Ternyata Zhu tidak main-main dengan jargonya dan dia membuktikannya.

Pemerintahan Zhu, ibarat harimau bangun dari tidurnya dan tajam terhadap pemberantasan korupsi. Zhu membuktikan bahwa negara Tirai Bambu, mampu bangkit bersama tanpa korupsi dengan ditandai sejumlah koruptor di negeri tersebut mati tereksekusi karena korupsi. Lihat saja, seperti Cheng Kejie, pejabat tinggi Partai Komunis Cina di hukum mati karena kasus suap US\$5 juta, Hu Changging Wakil Gubernur Provinsi Jiangxi, di hukum mati sebab terbukti kasus suap mobil dan permata senilai Rp5 miliar, dan Xiao Hongbo Deputi manajer Bank Konstruksi Cina juga divonis mati, karena korupsi Rp3,9 miliar (sejak 1998 hingga 2001). Bagi pemerintahan Zhu, apapun alasannya dan fakta menunjukkan bahwa pemerintah Cina begitu konsisten dalam menyelenggarakan kebijakan ditengah berbagai pro dan kontra ketika situasi politik waktu itu tidak kondusif. Bagaimana dengan di Indonesia?

Indonesia pada awal tahun 2007 Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mewacanakan larangan untuk merokok di tempat umum, dengan pemberlakuan denda dan sanksi pidana atas pelanggarannya. Kebijakan tersebut diresmikan dan disosialisasikan dalam waktu singkat. Banyak perokok pada awalnya ditangkap bahkan didenda, meskipun sebagian di antaranya ternyata belum mengetahui pemberlakuan kebijakan tersebut. Implementasinya sangat gencar diawal, namun dalam waktu kurang dari dua tahun, penegakkannya terus melunak. Bahkan sekarang seakan-akan kebijakan tersebut sudah hilang entah kemana.

Terbukti banyak perokok yang kembali dengan leluasa dan tanpa cemas menghisap kreteknya di berbagai lokasi publik. Hal yang sama juga terjadi pada kebijakan menyalakan lampu bagi sepeda motor di jalan raya, pembangunan Monorail dan Banjir Kanal Timur. Hampir semua kebijakan yang ditempuh tampak begitu meyakinkan di awalnya namun lemah dalam penyelesaian dan daya tahannya. Proses *decision making* dalam kebijakannya selalu terlihat sangat cepat, baik dalam proses pemberlakuan, penentuan sasaran hingga sosialisasinya, namun lemah dalam perhitungan *cost and benefit* serta strategi implementasinya.

Di tingkat nasional pun demikian, pemerintah misalnya, pernah menempuh kebijakan konversi penggunaan kompor minyak tanah menjadi kompor gas bagi rakyat. Kebijakan ini bertujuan untuk peningkatan ekonomi masyarakat secara umum, dan untuk efisiensi bahan bakar minyak serta peningkatan produktivitas masyarakat dalam konteks yang lebih spesifik. Di tahun awal pelaksanaannya, pemerintah gencar menukarkan dan membagikan kompor gas secara gratis pada rakyat. Lagi-lagi, belum setengah tahun saja berjalan, masalah demi masalah kemudian bermunculan, mulai dari kecelakaan akibat meledaknya tabung kompor gas, masalah kelangkaan tabung gas, hingga sulitnya distribusi tabung gas dan perbaikan material pendukung kompor dan tabung gas jika mengalami masalah. Sebagai khalayak awam, kita pun kemudian bertanya-tanya mengapa persoalan sepenting itu tidak dipersiapkan matang sejak awal?

Jauh berbeda dengan kondisi kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Pada awal pemerintahan presiden SBY-Kalla, kebijakan dana ratusan ribu yang digelontorkan kepada rakyat menengah miskin atau kebawah setiap bulannya secara cuma-cuma, dilakukan dalam rangka mengatasi masalah kesenjangan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Kebijakan yang merupakan “janji politik” pemerintah SBY-Kalla pada saat kampanye tersebut dilakukan penuh optimis dan cenderung tergesa-gesa, mulai dari seleksi penerima bantuannya, mekanisme penyalurannya, bahkan hingga nilai dana yang disalurkan.

Fakta yang terjadi, belum genap setahun diimplementasikan, kebijakan ini kemudian di *review* ulang, sehingga mekanisme penyalurannya diganti dari setiap bulan menjadi setiap tiga bulan, karena alasan efisiensi dan keterbatasan anggaran. Parahnya, kebijakan ini bahkan sempat berhenti sama sekali di sepertiga akhir pemerintahan SBY-Kalla, tanpa alasan yang jelas. Lalu, secara ajaib mendadak kembali “dihidupkan” oleh pemerintah pada akhir masa jabatannya. Sangat tidak berpola.

B. Existing Condition

Beberapa kasus kebijakan publik di Indonesia di atas merupakan refleksi nyata dari proses pendewasaan pemerintah dalam memilah antara pertimbangan *political will dan social concern* sebagai dasar dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik. Fakta di atas menunjukkan pemerintah belum sepenuhnya dewasa dalam konteks kebijakan publik. Sejak direformasi pada tahun 1999, suka atau tidak suka kita harus mengakui bahwa Pemerintah Indonesia mengalami degradasi konsistensi dan legitimasi untuk penyelenggaraan kebijakan publik secara tepat, entah ini memang ongkos demokrasi atau sekedar pekerjaan rumah yang belum tuntas.

Keadaan tersebut bukan yang ideal jika merujuk pada teori klasik yang menyatakan bahwa "*public policy is a commitment to a course or plan of action agreed to by a group of people with the power to carry it out*" (Dunn, 2004)¹ menekankan bahwa kebijakan publik harus bermodalkan kekuatan dan konsistensi atau dengan kata lain, pemerintah saat ini perlu meningkatkan *self-confidence*, keyakinan, kematangan perhitungan, dan perencanaan atas apa yang dilakukan atau tidak dilakukannya sebagai bentuk dari kebijakan publiknya.

Dalam perspektif Kebijakan Publik dapat diartikan sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu

¹ William Dunn, *Publik Policy Analysis: An Introduction*. (Englewood Cliffs. N.J: Prentice Hall, 2004), hal 121.

tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subjek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis (Anderson dan Parker, 1975).² Itu berarti bahwa sebuah kebijakan disebabkan oleh adanya masalah yang perlu segera dicarikan solusinya yang bermanfaat bagi publik atau kelompok sasaran (*stakeholders*).

Hakikat suatu kebijakan publik harus menguntungkan atau memberi manfaat bagi banyak orang dan menekan risiko seminimal mungkin. Memang tidak ada suatu kebijakan yang akan memuaskan semua orang. Yang pasti, sebuah kebijakan harus memberikan manfaat atau nilai bagi banyak orang. Pengertian banyak orang bukanlah didasarkan pada mayoritas dan minoritas, karena suatu kebijakan tidak boleh diskriminatif.

Sebuah kebijakan publik seperti Undang-Undang Dasar 1945, UU, Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Peraturan Daerah, memiliki sifat memaksa dan berlaku untuk semua kelompok sasaran tanpa kecuali. Siapa saja yang menjadi sasaran kebijakan harus tunduk, termasuk mereka yang membuatnya.

UU Perpajakan, meskipun yang memutuskan adalah pemerintah bersama DPR bukan berarti mereka tidak terikat dengan kebijakan tersebut. Karena memiliki sifat memaksa, maka pemerintah sebagai aparat pelaksana dari kebijakan dapat memaksakan kebijakan dimaksud kepada setiap kelompok sasaran. Bagi mereka yang tidak mematuhi dapat dikenai sanksi denda ataupun pidana. Itu berarti jika setiap kebijakan publik harus dirumuskan secara hati-hati dan berbasis pada masalah yang sesungguhnya dan bukan pada masalah yang artifisial.

Pemikiran Ripley terhadap kebijakan publik, dia mengelompokkan ke dalam empat tipe, yaitu (1) tipe kebijakan distributif, (2) tipe kebijakan redistributif, (3) tipe kebijakan regulatif protektif dan (4) tipe kebijakan regulatif kompetitif

² Anderson W.A, dan Parker Frederick B. *Society: Its Organization and Operation*. (New Jerses: D. D. Van Nostrand Company, Inc, 1975), hal. 54.

(Ripley, 1986).³ Tipe kebijakan distributif dimaksudkan untuk meningkatkan atau mendorong aktivitas masyarakat tanpa ada intervensi atau dorongan dari pemerintah. Pada tipe ini semua tingkatan organisasi pemerintah memiliki peran yang sama pentingnya dan secara umum konflik antar organisasi pelaksana rendah. Tipe kebijakan redistributif bertujuan untuk menata kembali alokasi kekayaan, hak-hak atau kepentingan antar kelompok sosial.

Kasus yang sempat muncul dipermukaan seperti, kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Tipe kebijakan *regulative protective* bertujuan untuk melindungi masyarakat dengan menetapkan kondisi atau syarat bagi kegiatan-kegiatan masyarakat yang hendak dilaksanakan. Terakhir, tipe kebijakan *regulative kompetitive* bertujuan untuk menjaga agar terdapat kompetisi yang adil. Dengan kata lain, kebijakan tipe ini bertujuan untuk menghindari terjadinya monopoli oleh sekelompok masyarakat atas suatu bidang dan akses tertentu.

Dilihat pada aspek tipe kebijakan, jika dikaitkan dengan RUU-APP masuk masuk dalam tipe yang ketiga, yaitu *regulative protective*. Rancangan kebijakan itu dibuat bertujuan untuk melindungi masyarakat dari pornografi dan pornoaksi yang dapat merusak moral generasi muda. Sampai disini dapat dibenarkan. Tetapi kemudian, masalah yang muncul bahwa niatan untuk melindungi tersebut, tidak sejalan dengan substansi atau materi yang dituangkan dalam RUU. Disinilah awal mula polemik terjadi. Sebagian masyarakat merasa bahwa RUU dimaksud bukannya bertujuan untuk melindungi, tetapi malah berpotensi untuk mengebiri hak-hak individual dan komunitas tertentu seperti hak berekspresi, pengembangan budaya serta berusaha untuk mengarahkan penyeragaman cara berpakaian yang *nota bene* bukan berasal dari akar budaya bangsa Indonesia.

³ R.B. Ripley, *Policy Instruments: Typologies and Theories*, dalam Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C., & Vendung, E. (Eds.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instrument and Their Evaluations*. (New Brunswick, N.J. Transaction Publishers, 1985), hal. 67.

C. Strategis Kebijakan Publik

Pendekatan serta metode yang digunakan dalam merumuskan sebuah peran strategi kebijakan publik, Dunn (2004)⁴ merumuskan 5 metode analisis kebijakan seperti; (1) perumusan masalah (*problem structuring*), (2) peramalan (*forecasting*), (3) rekomendasi (*recommendation*), (4) pemantauan (*monitoring*), dan (5) evaluasi (*evaluation*). Logika Dunn sangat membantu dalam memberikan solusi kebijakan publik yang akan dipecahkan; peramalan akan membantu untuk menghasilkan formulasi atau hasil-hasil kebijakan yang diharapkan; rekomendasi akan membantu untuk menghasilkan adopsi kebijakan; monitoring akan membantu untuk menghasilkan hasil-hasil akibat implementasi kebijakan; dan evaluasi akan membantu untuk menghasilkan kinerja kebijakan.

Perumusan masalah, peramalan, dan rekomendasi merupakan metode yang digunakan sebelum (*ex ante*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan, sedangkan metode monitoring dan evaluasi digunakan setelah (*ex post*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan. Seperti kasus RUU-APP masih merupakan sebuah rancangan kebijakan. Untuk memformulasikan sebuah kebijakan yang baik, tahap pertama yang harus dilakukan dan yang bersifat kritis adalah bagaimana merumuskan masalah secara benar.

Untuk mencapai yang dimaksud, maka dapat menggunakan metode perumusan masalah (*problem structuring*). Melalui metode harus mencari akar masalah atau sebab akar dari munculnya masalah. Untuk memperolehnya dapat menggunakan 4 fase perumusan masalah yang saling berkaitan, yakni ; (1) Pencarian masalah, (*problem search*), (2) pendefinisian masalah (*problem definition*), (3) spesifikasi masalah (*problem spesification*), dan (4) pengenalan masalah (*problem sensing*).

Pengenalan masalah akan menghasilkan situasi masalah; pencarian masalah akan menghasilkan meta masalah (masalah

⁴ William Dunn, *Op.Cit*, hal 144

atas masalah); pendefinisian masalah akan menghasilkan substansi masalah; dan spesifikasi masalah akan menghasilkan masalah formal. Dari masalah formal inilah akan mengetahui akar masalah yang sesungguhnya. Apabila masalah formal sudah ditemukan, maka akan mempermudah untuk melangkah ke tahap berikutnya. Hal ini sejalan dengan pernyataan bahwa masalah yang dirumuskan dengan baik adalah masalah yang setengah terpecahkan.

Dunn membagi masalah kebijakan atas tiga bagian, yakni masalah yang sederhana (*well-structured*), agak sederhana (*moderately-structured*), dan rumit (*ill-structured*). Lihat tabel 1.

Tabel 01.
Perbedaan dalam Struktur Kebijakan

Elemen	Struktur Masalah		
	Sederhana	Agak Sederhana	Rumit
Pengambil Keputusan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tak terbatas
Kegunaan (Nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Hasil	Pasti dan berisiko	Tidak Pasti	Tidak Diketahui
Probabilitas	Dapat dihitung	Tak dapat dihitung	Tak dapat dihitung

Sumber : William N. Dunn, 2008, hal. 79.

Melihat dari sisi struktur masalah, contoh RUU-APP masuk pada kategori ketiga, yaitu masalah yang rumit (*ill-structured*). Dengan demikian, wajar apabila perlu kehati-hatian dalam sebelum menetapkannya. Setelah masalah kebijakan dirumuskan dengan baik, maka langkah selanjutnya adalah melakukan peramalan (*forecasting*). Peramalan dapat dilakukan melalui kegiatan proyeksi, prediksi atau perkiraan. Melalui peramalan ini kita akan mengetahui kondisi masa depan.

Ada 3 kondisi masa depan yang dihasilkan melalui peramalan, yaitu *potential future*, yaitu situasi sosial masa depan yang mungkin terjadi; *plausible future*, yakni situasi sosial masa depan yang akan terjadi jika tidak dilakukan intervensi melalui kebijakan publik; dan *normative future*, yakni situasi sosial masa depan yang akan terjadi akibat adanya intervensi kebijakan. Peramalan tersebut, sesuai dengan masalah yang sudah dirumuskan sebelumnya, dan akan menentukan apakah memang sebuah intervensi kebijakan diperlukan atau tidak. Namun, bisa saja situasi sosial masa depan akan lebih baik tanpa intervensi kebijakan, dan sebaliknya akan kontraproduktif, jika dipaksakan melalui sebuah intervensi kebijakan.

Metode ketiga adalah rekomendasi. Jika kebijakan sangat dibutuhkan, maka untuk memilih kebijakan apa yang tepat, harus dibuat berbagai alternatif pilihan. Setelah alternatif itu ada, barulah dipilih dan diadopsi dengan alat bantu metode rekomendasi. Rekomendasi harus dipertimbangkan kriteria dan sub kriteria, minimal adanya model seperti, (1) *technical feasibility* yang meliputi sub kriteria *effectiveness* dan *adequacy*; (2) *political viability* yang meliputi sub kriteria *acceptability*, *appropriateness*, *responsiveness*, *legal*, dan *equity*; (3) *economic and financial possibility* yang meliputi sub kriteria *change in net worth*, *economic efficiency*, *profitability* dan *cost-effectiveness*; dan (4) *administrative operability* yang meliputi sub kriteria *authority*, *institutional commitment*, dan *organisation support*. Setiap kriteria dan sub kriteria harus dipertimbangkan dengan matang agar tidak menorehkan masalah di masa depan.

Menentukan target penyelesaian suatu kebijakan sah-sah saja dilakukan, namun yang terpenting bagaimana merumuskan suatu kebijakan sehingga memberikan dampak manfaat dan nilai besar bagi kelompok sasaran, sehingga tidak menimbulkan friksi dikemudian hari akibat kebijakan yang salah dan tidak tepat sasaran. Raiffa (1968) sebagaimana dikutip Dunn (2008)⁵ menyatakan bahwa memahami masalah kebijakan adalah sangat

⁵ William Dunn, *Op.Cit*, hal 146.

penting, karena para analis kebijakan kelihatannya lebih sering gagal karena mereka memecahkan masalah yang salah daripada karena memperoleh solusi yang salah terhadap masalah yang tepat dan kemudian dikenal dengan sebutan kesalahan tipe ketiga (*Errors of the third type (EIII)*). Jika ini terjadi, maka kebijakan akan banyak membawa permasalahan.

Kajian Raiffa sangat mendalam dan perlu menjadi pedoman bagi pelaku kebijakan (*policy maker*) dalam memilih dan mengadopsi kebijakan. Sesungguhnya ada cara lain untuk mengurangi tingkat ketegangan dalam membuat sebuah kebijakan, yaitu dengan memberikan peluang dan kesempatan kepada publik untuk turut dalam merancang persoalan kebijakan yang terjadi dan sesuai dengan kondisi yang terjadi dilapangan.

D. Logika Kebijakan Publik

Konsep kebijakan publik sebagai intervensi pemerintah tentunya menitikberatkan pada peran aktor di luar pemerintah dalam memecahkan suatu masalah. Dalam hal ini pemerintah mengikutsertakan berbagai instrument/ sumber daya di luar negara/pemerintah. Tidak hanya pemerintah yang menjadi aktor tunggal dalam pengambilan keputusan untuk mengatasi persoalan-persoalan publik. Sebab itu, dalam memaknai konsep kebijakan publik termasuk sudut pandang kebijakan sebagai intervensi pemerintah, telah digulirkan oleh berbagai pemikir kebijakan, seperti :

Carl Friedrich (1975) mengatakan kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan 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 maksud tertentu.⁶

Chandler & Plano (1988) dalam kamus “wajib” Ilmu Administrasi Negara, *The Public Administration Dictionary*,

⁶ Mosher Frederick Carl. *American Public Administration: (Past, Present, Future. Alabama: The University of Alabama Press, 1975), hal.13.*

mengatakan bahwa: “*Public Policy is strategic use of reseorces to alleviate national problems or governmental concerns*”. Diartikan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Chandler & Plano lalu membedakannya atas empat bentuk, yakni: *regulatory, redistributive, distributive, dan constituent*.⁷

Robert Eyestone (1971) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.⁸ Hal ini juga dikemukakan Chandler and Plano, bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.⁸

Chaizi Nasucha (2004), mengatakan kebijakan publik adalah kwenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.⁹

Peran pemerintah dalam kebijakan publik sangat strategis karena hanya *leadership* yang mempunyai tugas pokok memastikan perumusan kebijakan dibuat sesuai dengan seharusnya. Karenanya diperlukan *leadership* dalam pemerintahan yang memiliki karakter unggul agar kebijakan yang dibuat dapat berjalan baik dan tepat sasaran. *Leadership*

⁷ Chandler, Raalp C, and Jack C. Plano. *The Public Adminstration Dictionary*. (New York: John Wiley & Sons, 1988), hal.32

⁸ Robert Eyestone. *The Threads of Policy: A Study in Police Leadership*. (Indianapolis: Bobbs Merrill, 1971), hal. 56.

⁹ Chaizi Nasucha. *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*. (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2004), hal. 33.

yang dibutuhkan yakni orang yang memiliki, kredibilitas, nilai, teladan, harapan, cerdas, bijaksana, dan memberi harapan.

Kredibilitas : Pemimpin mempunyai keyakinan dan komitmen, integritas kejujuran, respek, kepercayaan yang konsisten, keberanian, kemauan untuk bertanggung jawab atas keyakinan, ketenangan batin, keahlian dan profesionalitas. **Nilai** : Tugas pemimpin adalah memberi *value* atau nilai bagi organisasi yang dipimpin. **Teladan** : Pemimpin dapat memberikan contoh, inspirasi dan dorongan. Keteladanan berarti simbol kedewasaan, karena seorang yang menjadi teladan harus mampu memberikan toleransi, kerendahan hati dan kesabaran. **Harapan** : Pemimpin memberikan harapan dengan membuka mata pengikutnya akan tantangan masa depan dan cara mengatasinya.

Kebijakan publik yang ideal mempunyai ciri-ciri utama sebagai berikut : **Cerdas** : Cerdas berarti dapat memecahkan masalah pada intinya. Kecerdasan membuat pengambilan keputusan kebijakan publik fokus pada isu kebijakan yang hendak dikelola dalam kebijakan publik daripada popularitasnya sebagai pengambilan keputusan kebijakan. **Bijaksana** : Bijaksana berarti tidak menghasilkan masalah yang baru yang lebih besar dari masalah yang dipecahkan. Kebijaksanaan membuat pengambil keputusan kebijakan publik tidak menghindarkan diri dari kesalahan yang tidak perlu. **Memberi harapan** : Memberi harapan pada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok yang lebih baik dari hari ini. Dengan memberi harapan, kebijakan publik berarti membangun kehidupan yang produktif sehingga kebijakan dapat dilaksanakan secara *self implementea* atau masyarakat secara mandiri termotivasi untuk melaksanakannya.

Logika yang ingin dikembangkan tiada lain adalah, *Pertama*, *review* terhadap unjuk kerja pegawai memang mampu memperkuat birokrasi dan para pejabat terpilih, namun ternyata cenderung memperlemah responsivitas politik para administrator publik tersebut.

Kedua, dengan mengadopsi pendekatan kewirausahaan terhadap sistem keuangan publik, memang ada peluang untuk

meningkatkan jumlah pendapatan, namun hal tersebut cenderung mengurangi tingkat responsivitas politik.

Ketiga, penekanan terhadap pelayanan pelanggan tidak serta merta meningkatkan responsivitas politik, karena dalam prakteknya hal itu ternyata berarti hanya memperhatikan kepentingan individu-individu tertentu; padahal pelayanan kepada masyarakat seharusnya ditujukan untuk meningkatkan responsivitas kepada publik tanpa diskriminasi.

Keempat, kemitraan sektor publik dengan swasta yang ditawarkan oleh model *reinventing government*, dalam prakteknya ternyata menimbulkan masalah etik.

Khusus mengenai masalah etik, Richard (2002)¹⁰ menyimpulkan bahwa dalam gema "*reinventing government*", ada indikasi bahwa etika administrasi publik terlupakan. Ia melakukan studi kasus tentang kemitraan antara "*county government*" (setingkat kecamatan) dengan "*local chamber of commerce*" (Kadin-daerah) dari dua perspektif, standar moral pribadi para pelaku dan etika kebijakan institusional.

Studi kasus ini memperlihatkan adanya penyalahgunaan keuangan publik dalam kemitraan dua lembaga tersebut. Jika di tempat kelahirannya saja, model yang ditawarkan secara global tersebut sarat dengan masalah, haruskah kita lahah menggunakan pendekatan yang sama tanpa kajian seksama.

E. Pelayanan Publik Sebagai Alat Kebijakan Publik

Sejak reformasi di Indonesia berlangsung berbagai usaha dan inovasi telah dilakukan untuk mencari model yang lebih efektif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Dalam birokrasi juga telah dilakukan sejumlah inisiatif untuk membentuk birokrasi yang semakin memenuhi tuntutan masyarakat. Konsep dan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) telah digunakan sebagai parameter penilaian tingkat kemajuan penyelenggaraan pemerintahan.

¹⁰ Richard Heeks. *Reinventing Government In The Information Age. International Practice In IT-Enabled Public Sector Reform.* (London/New York : Routledge, 2002), hal.77.

Good governance merupakan konsep pengelolaan pemerintahan yang menekankan pada pelibatan unsur pemerintah, masyarakat dan swasta secara proporsional sebagai tiga pilar utama. Konsep inilah yang memberi garis dasar bahwa siapa pun yang berperan dan peran apapun yang dijalankan dalam penyelenggaraan pemerintahan dituntut untuk lebih berorientasi ke pelayanan publik yang semakin baik dan berkualitas.

Prinsip *good governance* tidak lagi dipandang sebagai keharusan karena ada desakan tetapi sudah ditempatkan sebagai suatu kebutuhan organisasi untuk mempertahankan keberadaannya (eksistensi). Tanpa penerapan prinsip-prinsip *good governance* setiap organisasi dipastikan akan terancam keberadaan dan keberlanjutannya. Itu sebabnya mengapa organisasi- organisasi swasta (komersial) sekarang ini sudah semakin gigit menerapkan *good corporate governance*.

Organisasi publik (organisasi pemerintah dan satuan-satuannya) peningkatan kualitas pelayanan publik adalah titik penting sebagai ujung akhir dari keseluruhan reformasi administrasi pemerintahan di Indonesia. Hal ini beralasan oleh karena kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh sektor publik sampai saat ini masih sangat memprihatinkan. Begitu banyak pengaduan (keluhan) atau pernyataan ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik. Karena itu, kinerja pelayanan publik menjadi titik strategis di mana kepercayaan masyarakat secara luas kepada pemerintah dipertaruhkan. Jadi sangat mungkin bila pelayanan sebagai alat kebijakan ketika hal itu ditungganggi oleh kepentingan-kepentingan sesaat.

Ada fenomena menarik dalam pengelolaan pelayanan publik di Indonesia sejak reformasi, yaitu: terbitnya sejumlah produk hukum nasional, daerah maupun unit penyelenggara pelayanan yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Sejumlah kebijakan nasional, antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,
3. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal,
4. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 (*mempbaiki keputusan sebelumnya*) tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik,
5. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah,
6. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik,
7. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/20/M.PAN/04/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik.

Berbagai kebijakan nasional dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik tersebut telah memberikan pondasi bagi instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan upaya nyata dalam mereformasi pelayanan. Berdasarkan itu berbagai perubahan pendekatan, metode dan instrumen (alat bantu) untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik telah dikembangkan dan digunakan. Instrumen-instrumen untuk mencapai standar kualitas manajemen yang sebelumnya lebih dikenal dan digunakan oleh organisasi swasta (komersial) telah diadopsi dan digunakan juga oleh berbagai organisasi pemerintah. Instrumen standar kualitas manajemen tersebut misalnya: ISO 9000, *Malcolm Baldrige National Award*, *Balanced Scorecard* (BSC) dan *Customers Satisfaction Index* (CSI) dan lainnya.

F. Responsivitas dan Akuntabilitas Kebijakan Publik

Reformasi pelayanan publik menjadi sesuatu yang urgen untuk memberikan hak kepada warga negara atas apa-apa yang seharusnya mereka terima sebagai warga negara. Salah satu indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yakni adanya akuntabilitas dan responsivitas aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Namun hal tersebut tidaklah cukup, wawasan mengenai etika dan moralitas perlu ditanamkan dalam diri aparat birokrasi dalam menjalankan tugasnya.

Masyarakat selalu mendambakan kinerja aparaturnya yang baik. Sehingga timbul adanya kepercayaan masyarakat kepada pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Diharapkan aparatur birokrasi bekerja dengan adanya akuntabilitas (pertanggung jawaban) kepada publik serta responsivitas (adanya daya tanggap akan kebutuhan yang diperlukan masyarakat). Untuk membatasi perilaku aparatur negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya, maka di perlukan etika birokrasi yang mengiringi tindakan daya tanggap kepada masyarakat (responsivitas) dan akuntabilitas (pertanggung jawaban) para birokrat dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenal kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan masyarakat (Tangkilisan, 2005:177)¹¹. Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat

¹¹ Hessel Nogi Tangkilisan. *Manajemen Publik*. (PT Gramedia Widiasarana Indonesia : Jakarta, 2005), hal 177.

(Dilulio, 1994).¹² Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Osborne & Plastrik, 2000).¹³

Responsivitas birokrasi yang rendah juga banyak disebabkan oleh belum adanya pengembangan komunikasi eksternal secara nyata oleh jajaran birokrasi pelayanan. Indikasi nyata dari belum dikembangkannya komunikasi eksternal secara efektif oleh birokrasi terlihat pada masih besarnya *gap* yang terjadi. *Gap* terjadi merupakan gambaran pelayanan yang memperlihatkan bahwa belum ditemukan kesamaan persepsi antara harapan masyarakat dan birokrat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.

Akuntabilitas adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat sesungguhnya (Kumoroatomo, 2005:3-4).¹⁴ Norma dan etika pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut di antaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat.

Akuntabilitas atau pertanggungjawaban juga dapat diartikan sebagai proses antar pribadi yang menyangkut tindakan, perbuatan atau keputusan seseorang dalam hubungannya dengan oranglain sehingga dapat menerima hak dan wewenang tertentu berikut sanksi yang menjadi konsekuensinya.

¹² John Dilulio, (eds.). *Deregulating the Public Service: Can Government be Improved?*, (Washington D.C: The Brookings Institution, 1994), hal.45.

¹³ David Osborne dan Peter Plastrik. *Memangkas Birokrasi*, (PPM, Jakarta, 2000), hal 122.

¹⁴ W. Kumoroatomo. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. (Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2005), hal. 3-4.

Dalam administrasi publik akuntabilitas mengandung tiga konotasi (Kumorotomo,1992 : 146-147)¹⁵ yaitu:

a. Akuntabilitas sebagai akuntabilitas

Akuntabilitas disini berperan jika suatu lembaga harus bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan tertentu. Sebagai demikian, maka terdapat dua bentuk akuntabilitas yaitu akuntabilitas eksplisit dan akuntabilitas implisit. Akuntabilitas eksplisit merupakan pertanggung jawaban seorang pejabat negara dimana ia harus menjawab atau memikul konsekuensi atas cara-caranya dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Sedangkan akuntabilitas implisit berarti bahwa segenap aparatur negara secara implisit bertanggung jawab atas setiap pengaruh yang tak terduga dari akibat-akibat keputusan yang dibuat.

b. Akuntabilitas sebagai sebab-akibat (cause)

Jenis pertanggung jawaban ini muncul bila orang mengatakan bahwa lembaga diharuskan untuk mempertanggungjawabkan jalannya suatu urusan. Pertanggung jawaban kausal yang eksplisit terdiri dari 4 unsur, yaitu: sumber (*resource*), pengetahuan, pilihan, dan maksud (*purpose*). Keempat unsur ini harus ada di dalam mempertanggung jawabkan urusan publik. Jika salah satu unsur ini hilang maka pertanggung jawaban itu cacat. Sedangkan pertanggung jawaban kausal implisit adalah landasan pokok bagi pelaksanaan suatu urusan, misalnya kebijakan atau kesejahteraan buat sesama.

c. Akuntabilitas sebagai kewajiban

Apabila seseorang bertanggung jawab dalam artian kewajiban untuk melakukan sesuatu, itu berarti bahwa, orang tersebut harus menggunakan kapasitas pertanggung jawaban

¹⁵ W. Kumorotomo. *Etika Administrasi Negara*. (PT Raja Grafindo Persada : Jakarta, 1992), hal 146-147.

kausal kepada orang yang memberinya delegasi, dalam rangka penyempurnaan hal-hal yang dipertanggung jawabkan tersebut. Selain itu orang tersebut harus melaksanakan setiap tahapan dari kontribusi kausalnya secara eksplisit. Sudah selayaknya aparatur negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus memenuhi kriteria akuntabilitas dan responsivitas secara baik. Hal tersebut harus di dasari dengan etika birokrasi mengenai nilai dan norma-norma baik yang di yakini para aparaturnya. Sehingga pelayanan publik dapat berjalan secara prima dan kepercayaan masyarakat kepada aparatur birokrat sebagai pelayan publik semakin meningkat.

BAB II

KONSEP DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

A. Konsep Kebijakan Publik

Gerak kehidupan masyarakat yang ada dalam wilayah hukum negara sering terjadi muncul berbagai permasalahan dalam pranata sosial. Negara yang diamanatkan oleh rakyat bertanggung jawab penuh akan kehidupan rakyatnya dan harus mampu menyelesaikan persoalan-persoalan bangsanya. Sebab itu, dengan adanya kebijakan publik yang dilahirkan oleh para pimpinan negeri ini diharapkan menjadi penawar atau jalan keluar dan atau solusi dari persoalan-persoalan yang muncul dalam masyarakat. Dalam aspek ini, kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi persoalan yang muncul dalam kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang kondusif, aspiratif, dan demokratis.

Memahami bagaimana kebijakan publik sebagai landasan dari berbagai solusi persoalan yang terjadi dalam masyarakat, maka kita terlebih dulu mengetahui apa dan seperti apa

kebijakan publik dalam mengatasi suatu persoalan yang muncul dalam dinamika masyarakat yang modern saat ini. Berbicara mengenai “kebijakan atau (*policy*)“ tentu saja berbeda dengan “kebijaksanaan (*wisdom*)“, meskipun ketika penerapan dan penggunaan keduanya sering dipersamakan. Padahal kebijakan publik merupakan kesepakatan bersama dari berbagai persoalan yang timbul dalam masyarakat dan sudah disahkan oleh masyarakat itu sendiri melalui lembaga berwenang untuk dilaksanakan.

Kebijaksanaan merupakan suatu rangkaian tindakan dari aturan yang sudah ditetapkan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat oleh personal/individu pejabat yang berwenang (Syafi’ie, 1999 : 105).¹⁶ Dengan demikian yang ada lebih dahulu adalah kebijakan, sedangkan kebijaksanaan muncul setelah suatu kebijakan tersebut disepakati. Artinya, tidak mungkin suatu kebijaksanaan timbul sebelum adanya kebijakan. Sebagai ilustrasi, ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan.

Kebijakan publik dari Thomas Dye (1992)¹⁷ dalam “*Understanding Public Policy*” melansir makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada *status quo*, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik.

B. Konsep Dasar Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai

¹⁶ Inu Kencana Syafi’I, dkk. *Ilmu Administrasi Publik*, (Jakarta: Rineka cipta, 1999), hal 145

¹⁷ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. (New Jersey: Englewood. Cliffs, 1992), hal 232.

dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho R., 2004; 1-7).¹⁸ Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana dapat dipahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat diartikan suatu hukum. Tetapi tidak hanya sekedar hukum namun harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur, maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Pakar kebijakan publik mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik, agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye, 1992; 2-4).¹⁹

Memahami kedudukan dan peran strategis dari pemerintah sebagai *public actor*, terkait dengan kebijakan publik diperlukan pemahaman baru bahwa untuk mengaktualisasinya suatu kebijakan publik yang berorientasi kepada kepentingan rakyat, dibutuhkan konsistensi yang tegas, sehingga dengan munculnya kebijakan publik tersebut mampu memberikan perlindungan dan kepentingan rakyat secara menyeluruh. Aminullah (dalam

¹⁸ R. Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. (Jakarta: PT Gramedia, 2004), hal 1-7.

¹⁹ Thomas R. Dye, *Op.Cip*, hal 233

Muhammadi, 2001: 371 – 372) mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.²⁰ Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan ada yang mengatakan Ndraha (2003: 492-499)²¹ bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat.

Kebijakan publik atau *public policy* merupakan konsep relatif, menurut Michael Hill (1997: 8) : *The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency.*²² Kebijakan dalam Kybernology adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan. Selanjutnya kebijakan setelah melalui analisis yang mendalam dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan. Dalam merumuskan kebijakan Thomas R. Dye merumuskan model kebijakan antara lain menjadi : model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model inkremental, model teori permainan, dan model pilihan publik, dan model sistem.

Tercatat tiga model yang diusulkan Thomas R. Dye, yaitu: model pengamatan terpadu, model demokratis, dan model strategis. Terkait dengan organisasi, kebijakan menurut George R. Terry dalam bukunya *Principles of Management* adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang

²⁰ Arni Muhamad. *Komunikasi Organisasi*. (Jakarta : Bumi Aksara, 2001), hal 371 – 372.

²¹ Talizduhu Ndraha, *Budaya Organisasi*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta. 2003), hal 492-499.

²² Michael Hill. *The Policy Process in the Modern State*, Third Edition, (London : Prentice Hall, 1997), hal 8.

akan dilakukan pemimpin (Terry, 1964:278).²³ Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin (2004:31-33)²⁴ dapat dibedakan dalam tiga tingkatan : Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat egatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.

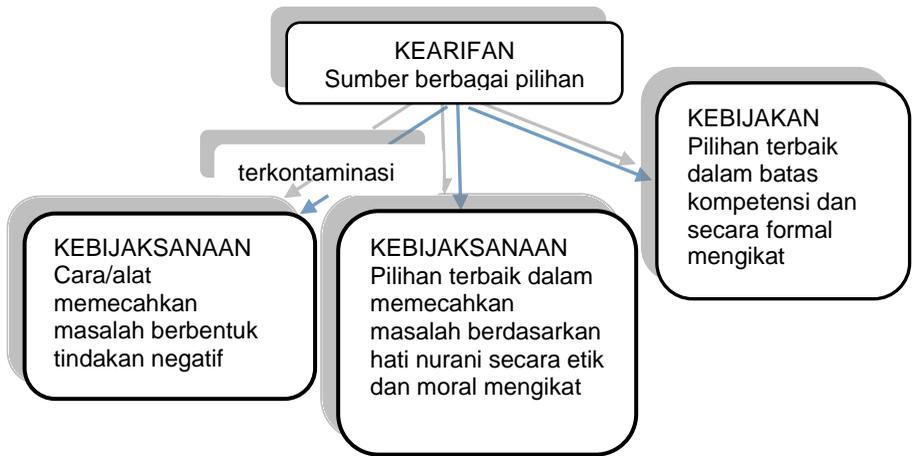
Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Kybernology²⁵ konsep kebijakan publik merupakan suatu sistem nilai yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan dapat dilihat pada gambar 1 ini, :

²³ George R. 1968. Terry. *Principles of Management*. Saduran Sujai. (Bandung: Penerbit Grafika, 1964), hal.278.

²⁴ Said Zainal Abidin. *10 Langkah Analisis Perumusan dan Saran Kebijaksanaan Publik*, (Jakarta: Lembaga. Administrasi Negara, 1997), hal 23.

²⁵ Kybernology konsep : Memang istilah Kybernology masih sangat asing diteliga masyarakat akan tetapi Kybernology sebenarnya merupakan suatu ilmu pemerintahan yang telah merubah paradigmanya dan mengembalikan nilai-nilai pemerintahan kepada pengertian yang sangat fundamental. Bayangkan perubahan makna pemerintahan dari orientasi kekuasaan atau sering disebut dengan penguasa ataupun pemerintah (orang-orang yang berkuasa) menjadi seorang Pelayan yang mempunyai kewajiban untuk mengadakan dirinya untuk melayani kepada rakyatnya. Perubahan yang fundamental ini diuraikan secara logis dan terstruktur sehingga dapat dipahami secara mudah, bukan pemahaman yang dipaksakan selama ini dengan berbagai slogan “Abdi Masyarakat abdi negara” yang bersifat semu tanpa ada kerangka rasionalitasnya. Perubahan paradigam inilah yang melahirkan Kybernology dengan penelitiannya dimulai pada tahun 1975 sampai dengan tahun 1990-an. Bila kita membaca buku Kybernology maka sebenarnya Taliziduhu Ndraha telah membawa alam fikir manusia yang bergelut dalam bidang pemerintahan untuk menemukan kembali citra dan harga dirinya sebagai seorang pemimpin yang memiliki jiwa kybenar atau seorang pengemudi, sebagai seorang nahkoda sebuah kapal laut dengan filosofi baharinya.



Gambar 01
Sistem Nilai Kearifan

C. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik terdiri dari dua kata yakni kebijakan dan publik. Kata kebijakan merupakan terjemahan dari kata Inggris *policy* artinya politik, siasat, kebijaksanaan (Wojowasito, 1975 : 60).²⁶ Dalam pembahasan ini kebijakan dibedakan dengan kebijaksanaan. Menurut M. Irfan Islamy, *policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom, artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya (Islamy, 1999 : 13).²⁷ Policy atau kebijakan ini “tertuang dalam dokumen resmi Bahkan dalam beberapa bentuk peraturan hukum, ... misalnya di dalam UU, PP, Keppres, Peraturan Menteri (Permen), Perda dan lain-lain” (Lubis, 2007 : 5).²⁸ Dengan demikian, kebijakan (*policy*) adalah “seperangkat

²⁶ S. Wojowasito, *Linguistik Sejarah Ilmu (Perbandingan)_Bahasa*. (Jakarta : Gunung Agung, 1975), hal 60.

²⁷ IIslamy, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Bumi Aksara, cet VIII, 1999, Jakarta, 1999), hal. 13

²⁸ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, (Mandar Maju, Bandung, 2007), hal 5.

keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan”.

Kata publik mempunyai pengertian yang berbeda dengan pengertian masyarakat. Perbedaan pengertiannya adalah :

Lingkungan masyarakat diartikan sebagai sistem antar hubungan sosial dimana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama. Dalam masyarakat terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan anggota-anggotanya. Sedangkan kata publik diartikan sebagai kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama. Tidak ada norma atau nilai yang mengikat/membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat. Sebab itu, publik sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya (identifikasinya) secara jelas. Satu hal yang menonjol adalah mereka mempunyai perhatian atau minat yang sama (Islamy, 1999 : 1-6).²⁹

Pemaknaan tersebut, bila diurai bahwa kebijakan publik yang lebih luas dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang mempunyai dampak terhadap banyak orang. Hal yang sama seperti dikatakan Mac Rae dan Wilde bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang. Pengertian ini mengandung maksud bahwa kebijakan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai, yang merupakan pilihan pemerintah, sehingga kebijakan tersebut mempunyai dampak terhadap sejumlah besar orang.

²⁹ Lihat Islamy, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Bumi Aksara, cet VIII, 1997, Jakarta, 1997), hal. 20 menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu: 1). Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturannya berupa tindakan-tindakan pemerintah. 2). Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan sebagai wacana, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata 3). Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu. 4). Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Thomas R. Dye mengatakan bahwa :

*Public policy is what ever governments choose to do or not to do. Governments do many things; they regulate conflict within society; they organize society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and materials services to members of the society; and they extract money from society, most often in the form of taxes. Thus public policies may be regulative, organizational, distributive, or extractive – or all these things at once (Dye, 1978 : 3-4).*³⁰

(Kebijakan publik pemerintahan apa pun memilih untuk melakukan atau tidak melakukan banyak berpikir karena mereka mengatur konflik dalam masyarakat ; mereka mengatur masyarakat untuk melanjutkan konflik dengan masyarakat lain ; mereka mendistribusikan berbagai macam penghargaan simbolik dan jasa bahan kepada anggota masyarakat ; dan mereka mengambil uang dari masyarakat, paling sering dalam bentuk pajak. Dengan demikian kebijakan publik mungkin regulatif, organisasi, distributif atau ekstraktif atau semua hal ini sekaligus).

Prinsip kebijakan publik itu meliputi apapun yang dipilih atau tidak dipilih oleh Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Lanjut Thomas R. Dye “*Public policies may deal with a wide variety of substantive areas defense, foreign affairs, education, welfare, police, highways, taxation, housing, social security, health, economic opportunity, urban development, inflation and recession, and so on*”. (Kebijakan publik dapat menangani berbagai substantif daerah pertahanan, urusan luar negeri, pendidikan, kesejahteraan, polisi, jalan raya, perpajakan, perumahan, jaminan sosial, kesehatan, kesempatan ekonomi, pembangunan perkotaan, inflasi dan resesi, dan sebagainya).

Pandangan Easton bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai “pengalokasin nilai-nilai secara paksa (sah) kepada

³⁰ Thomas R. Dye, Op.Cip, hal 3-4.

seluruh anggota masyarakat”³¹ Artinya, pemerintah termasuk pemerintah daerah dapat melakukan tindakan-tindakan secara sah untuk memaksakan nilai-nilai kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah kepada seluruh masyarakat dengan tujuan tertentu dengan harapan kepentingan publik dapat tercapai.”

Didefinisikan kebijakan publik mempunyai implikasi, sebagai berikut :

- a) Kebijakan publik yang dibuat dan menjadi pilihan pemerintah adalah tindakan-tindakan pemerintah yang sah;
- b) Tindakan-tindakan pemerintah tersebut, difokuskan kepada masyarakat yang bersifat mengikat;
- c) Tindakan-tindakan pemerintah tersebut, memiliki tujuan-tujuan tertentu;
- d) Tindakan-tindakan pemerintah tersebut, selalu berorientasi pada terpenuhinya kepentingan publik.

Melihat uraian di atas bahwa kebijakan publik menjadi kepentingan publik utama. Kebijakan publik dan para pengambil kebijakan (birokrat) setidaknya harus memiliki landasan

³¹ Pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, berarti pemerintah telah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat. Nilai-nilai tersebut tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek sosial yang ada dalam masyarakat. Suatu kebijakan publik akan mudah diimplementasikan apabila mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Sebagai contoh ; ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan pengembangan kawasan industri melalui Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 kemudian diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1993 dan diperbarui melalui Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009, maka tujuan semua peraturan tersebut menjadi nilai yang diharapkan. Nilai yang diharapkan tersebut adalah meningkatkan pembangunan kawasan industri melalui pelayanan dan pengawasan oleh birokrasi dalam upaya untuk mengatasi masalah.

terhadap kepentingan publik. Artinya, kebijakan publik harus mempunyai ruh yang kuat dengan semangat kepublikan atau *the spirit of publicness*, agar kepentingan-kepentingan masyarakat dapat terakomodir secara baik. Pada sisi lain, kebijakan publik juga harus memunculkan semangat responsibilitas administratif. Secara politis para administrator publik juga profesional dalam menjalankan tugasnya secara baik sebagai langkah implementasi responsibilitas objektif dan subjektif yang diimbangi oleh peningkatan aktualisasi diri sebagai pelayan publik.

Kebijakan publik secara mendasar tiada lain untuk mencapai tujuan ideal yakni : Untuk mendapatkan keadilan, efisiensi, keamanan, kebebasan serta tujuan-tujuan dari suatu komunitas itu sendiri. Keadilan pada konteks ini diartikan sebagai memperlakukan seolah-olah seperti sama (*treating likes alike*), sedangkan efisiensi diartikan usaha mendapatkan output terbanyak dari sejumlah input tertentu. Keamanan diartikan pemuasan minimum atas kebutuhan manusia dan kebebasan diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan sesuatu yang diinginkan sepanjang tidak mengganggu individu lain.

Poin-poin tersebut seringkali dijadikan sebagai “justifikasi dari kebijakan, tindakan pemerintah, atau juga pertimbangan apakah pemerintah akan segera melakukan sesuatu atau tidak melakukannya. Selain itu, poin-poin ini juga dipakai sebagai kriteria untuk mengevaluasi program-program publik dalam hal ini poin-poin tersebut berfungsi sebagai standar atas program yang dievaluasi tersebut” (Wibowo : 2007).³²

D. Pentingnya Analisis Kebijakan Publik

Aktivitas kebijakan publik dalam tataran ilmiah disebut analisis kebijakan publik, tiada lain untuk mensinkronkan antara pengetahuan dan tindakan, seperti dikatakan William N. Dunn (2003: 89)³³ bahwa analisis kebijakan (*Policy Analysis*) dalam arti historis yang paling luas merupakan suatu pendekatan

³² Wibowo. *Manajemen Kinerja*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 32..

³³ William Dunn, *Analisa Kebijakan Publik, cetakan kedua*, (Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2003), hal. 5-7

terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dimungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan. Bill Jenkins, dalam *“The Policy Process”* kebijakan publik adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu.

William N. Dunn (2003) mengatakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Weimer and Vining, (1998:1)³⁴ *“The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision.”* Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan organisasi publik berkaitan dengan masalah-masalah dan berbagai alternatif kebijakan yang mungkin dapat diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan.

Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi guna membantu para pembuat kebijakan dalam rangka memecahkan permasalahan publik. Analisis kebijakan publik memberikan informasi-informasi berkaitan dengan permasalahan publik dan memberikan argumentasi berbagai alternatif kebijakan publik sebagai bahan pertimbangan kepada pembuat kebijakan publik.

Berdasarkan kajian kebijakan dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi

³⁴ David L. Weimer, & Aidan R Vining. *Policy Analysis, Concept, and Practice*. (New Jersey: Practice Hall, Upper Saddle River, 1998), hal 4

kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas.

Sedangkan metodologi analisis kebijakan publik diambil dari dan memadukan elemen dari berbagai disiplin ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin tradisional yang mencari pengetahuan tentang sebab-akibat dari kebijakan publik. Analisis kebijakan publik juga bersifat normatif. Tujuannya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi di masa lalu, masa kini dan masa mendatang. Aspek normatif atau kritik-kritik nilai dari analisis kebijakan ini terlihat ketika disadari bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mencakup dinamika variabel tergantung (tujuan) dan variabel bebas (cara) yang sifatnya valuatif.

Prosedur analisis kebijakan publik, adalah prosedur subordinat dari standar publisitas dan relevansi kebijakan publik dan terhadap tuntunan umum. Peran prosedur adalah untuk menghasilkan informasi mengenai masalah kebijakan publik, masa depan kebijakan publik, aksi kebijakan publik, hasil kebijakan publik, dan keinerja kebijakan publik. Metodologi ini menggabungkan lima prosedur umum dalam pemecahan masalah manusia yakni definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Proses tersebut adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu.

Dunn (2003: 117) membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik, yaitu:

1. Analisis Kebijakan Prospektif

Analisis Kebijakan Prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.

2. Analisis Kebijakan Retrospektif

Analisis Kebijakan Retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analisis yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.

3. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi

Analisis Kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan prospektif, tetapi menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Pada praktik kebijakan publik antara lain mengembangkan mekanisme jaringan aktor (*actor networks*), melalui mekanisme jaringan aktor telah tercipta jalur-jalur yang bersifat informal (*second track*), ternyata cukup bermakna dalam mengatasi persoalan-persoalan yang sukar untuk dipecahkan. Mark

Considine (1994: 103)³⁵ memberi batasan jaringan aktor yang ada keterhubungan secara tidak resmi dan semi resmi antara individu-individu dan kelompok-kelompok di dalam suatu sistem kebijakan. Sebab itu secara umum terdapat 3 (tiga) rangkaian kesatuan penting didalam analisis kebijakan publik yang perlu populer, yaitu formulasi kebijakan (*policy formulation*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

E. Model Pendekatan Analisis Kebijakan Publik

Berbagai persoalan publik di negeri ini sedemikian kompleks. Persoalan yang muncul seakan tidak pernah luput dari sorotan media masa, mulai dari ranah elite politik hingga persoalan kebangsaan menjadi konsumsi publik setiap saat. Persoalan-persoalan bangsa yang dihadapi pemerintah datang silih berganti. Kondisi tersebut sudah barang tentu membutuhkan perhatian serius dan penanganan pemerintah secara cepat dan tepat. Pada akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga tinggi negara lainnya berada pada pilihan kebijakan-kebijakan yang sulit. Kebijakan publik yang diambil tersebut terkadang membantu pemerintah dan rakyat Indonesia keluar dari persoalan, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya, yakni malah mendelegitimasi pemerintah itu sendiri.

Penyelesaian persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang sesuai kepentingan publik, sehingga kebijakan publik tersebut tidak menimbulkan permasalahan baru. Sebab itu kebijakan publik memerlukan analisis dengan berbagai pendekatan. Berbagai model pendekatan sebagai langkah untuk memberikan solusi sehingga mampu memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakat.

1. Pengertian Model Kebijakan Publik

Model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang

³⁵ Mark Considine, *Public Policy : A Critical Approach*, (Melbourne : McMillan. Creswell, 1994), hal 103.

disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Seperti halnya masalah-masalah kebijakan publik yang merupakan bangunan mental yang berdasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen kondisi masalah, model-model kebijakan publik merupakan rekonstruksi *artificial* dari realitas dalam wilayah yang merentang dari energi dan lingkungan sampai ke kemiskinan, kesejahteraan dan kejahatan.

Model kebijakan publik dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan matematis dan dapat digunakan tidak hanya 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 fenomena sosial atau konsep-konsep tertentu yang dinyatakan dalam bentuk pernyataan teoritis, simbol, gambar atau rumusan matematis mengenai fenomena yang dideskripsikan.

2. Fungsi Model Kebijakan Publik

Fungsi utama model adalah untuk mempermudah untuk menerangkan suatu benda atau konsep. Beberapa kasus, model dapat didasarkan suatu teori. Tetapi model juga dapat dipakai untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari proses perumusan teori. Sebab itu, model memiliki fungsi, antara lain:

- a) Berfungsi untuk memperoleh pemahaman tentang peroperasinya sistem alamiah atau sistem buatan manusia. Model membantu untuk ita menjelaskan sistem apa, dan bagaimana sistem tersebut beroperasi.

- b) Berfungsi untuk menjelaskan permasalahan dan memilah-milah elemen-elemen tertentu yang relevan dengan permasalahan.
- c) Berfungsi untuk memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut.
- d) Berfungsi untuk merumuskan kesimpulan dan hipotesis mengenai hakikat hubungan antar elemen.

3. Model Studi Kebijakan Publik

Model studi kebijakan publik menurut James Anderson, James P. Lester dan Joseph Stewart, masing-masing memiliki keunggulan dan kelemahan yakni ;

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 adalah ;

- 1) Menentukan aturan permainan 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 publik 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, maka kebijakan publik yang diambil hanya akan menguntungkan kelompok tertentu.

Model Elite

Model ini merupakan kebijakan publik yang 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 publik tidak menyita banyak waktu dan dapat dikatakan bahwa model ini memiliki efektifitas waktu, sehingga dalam pengambilan kebijakan publik hanya ditentukan oleh kelompok elit dan tidak terlalu banyak melibatkan pribadi atau kelompok lain.

Kelemahan model elitis adalah apabila kelompok elit yang mengambil kebijakan publik hanya didasarkan pada kepentingan pribadi tanpa memperhatikan kepentingan publik. Artinya kebijakan publik yang diambil menurut kelompok elite saja dan merupakan kebijakan publik terbaik akan tetapi bagi publik justru malah menimbulkan permasalahan yang lebih besar.

Model Sistem

Model ini kebijakan publik adalah keluaran dari 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. Dalam model ini dapat dilihat dari sistem proses pengambilan kebijakan publik, lebih baik dibandingkan dua model terdahulu, mengingat model sistem ini dalam pengambilan kebijakan publik merupakan respon dari berbagai kekuatan yang ada dalam sistem politik. Yang mana dasar-dasar pengambilan kebijaksanaan publik lebih luas dengan pertimbangan dari berbagai aspek dan kekuatan yang ada.

Model Rasional

Model ini merupakan suatu pencapaian sasaran secara efisien. Satu kebijakan rasional merupakan rancangan guna memaksimalkan pencapaian nilai. Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan.

Model Inskrementalis

Memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan aktivitas pemerintah yang lalu dengan modifikasi-modifikasi yang sepotong demi sepotong (bersifat inkremental). Charles E. Lobdblom 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.³⁶

Model ini memiliki kelebihan apabila kebijakan publik 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 publik sebelumnya salah dalam mengambil kebijakan dan pengambil kebijakan selanjutnya menggunakan model ini maka akan muncul permasalahan yang kompleks.

Model Institusional

Menurut Islami (1997)³⁷ model menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat

³⁶ Charles E. Lobdblom sebagai kritik pembuatan keputusan tradisional – rasional.

³⁷ Lihat, Islami, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Bumi Aksara, cet VIII, 1997, Jakarta, 1997), hal. 20.

organisasi, serta mekanisme organisasi, tetapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembagan pemerintahan itu dengan kebijaksanaan negara. Padahal telah diakui bahwa kaitan dan pengaruh seperti itu pasti ada. Kalau dilihat secara seksama, lembaga-lembaga pemerintahan adalah sebenarnya merupakan pola-pola perilaku individu dan kelompok yang terstruktur dan dapat berpengaruh terhadap isi kebijaksanaan negara.

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

Lembaga-lembaga pemerintah memberikan kebijakan publik memiliki 3 (tiga) karakteristik yang berbeda, seperti :

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

F. Pendekatan Studi Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik dalam dunia pendidikan sudah dikenal sejak lama. Studi kebijakan publik komparatif juga telah banyak menjadi berbagai kajian di lembaga pendidikan tinggi khususnya pada disiplin ilmu sosial. Untuk mengetahui lebih jauh, berikut beberapa pendekatan yang kontemporer, antara lain;

- 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 publik. Kelompok-kelompok yang mewakili aspirasi individu lainnya akan bersaing dan saling mencari pengaruh untuk mencapai kebijakan publik yang diinginkan. Contoh adanya pembentukan koalisi partai politik 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 publik. Harold Laswell mengatakan beberapa kategori analisis fungsional yang dapat di gunakan sebagai dasar bagi pembahasan teori fungsional.³⁸
- a. Intelegensi: Bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan mendapat perhatian para pembuat keputusan kebijakan dikumpulkan dan diproses.
 - b. Rekomendasi: Bagaimana rekomendasi- rekomendasi atau alternatif-alternatif untuk memngatasi suatu masalah tertentu.
 - c. Aplikasi: Bagaimana undang-undang atau peraturan-peraturan sebenarnya diberlakukan atau diterapkan.
 - d. Penilaian: Bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan tau kegagalan itu di nilai.
 - e. Terminasi: Bagaimana peraturan-peraturan atau undang-undang semula dihentikan atau dilanjutkan dalam bentuk yang berubah atau dimodifikasi.

Pendekatan fungsional memiliki beberapa keuntungan yaitu tidak adanya keterikatan dengan lembaga–lembaga pemerintah ataupun peraturan politik khusus, serta

³⁸ Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society*, (New Haven: Yale University Press, 1970), hal. 71

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 perhatian kepada hubungan antar lembaga – lembaga pemerintahan dan substansi dari kebijakan publik.
- 4) **Pendekatan Peran Serta Warga Negara** : Pendekatan peran serta warga negara, kebijakan publik 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 publik. Keikutsertaan warga negara dalam masalah-masalah masyarakat, maka para warga negara akan memperoleh pengetahuan dan pemahaman, mengembangkan rasa tanggung jawab sosial yang penuh, dan menjangkau persepektif mereka diluar batas-batas kehidupan pribadi. Peran serta warga negara didasarkan pada harapan-harapan yang tinggi tentang kualitas warga negara dan keinginan mereka untuk terlibat dalam kehidupan publik. 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 berpean serta dalam masalah-masalah politik, mempunyai sifat kritis yang sehat dan harga diri yang cukup dan lebih penting adalah perasaan mampu.

- 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. Psikolog seperti Mayo dan Maslow banyak memberi kontribusi untuk perkembangan teori manajemen. Fakta bahwa perkembangan awal dan pendekatan kebijakan publik banyak berhubungan dengan penggabungan pandangan psikologi ke dalam kebijakan publik, pengaruh psikologi terhadap studi pembuatan kebijakan tidak sebesar pengaruh terhadap manajemen. Munculnya manajerialisme dalam sektor publik, diharapkan bahwa pengaruh psikologi terhadap studi kebijakan publik akan bertambah. Pengabaian konteks psikologis dari analisis kebijakan ini menghalangi pemahaman tentang pembuatan keputusan. Harold Lasswell, dimensi psikologis sangat penting untuk memahami politik kekuasaan. 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. Bahkan 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, implentasi, atau perubahan.
- 8) **Pendekatan Logis-positivis** : Pendekatan *logical positivis*, yaitu pendekatan perilaku *behavioral approach* atau pendekatan keilmuan *scientific approach*.
- 9) **Pendekatan Ekonometrik** : Pendekatan ekonometrik, disebut dengan pendekatan pilihan publik (*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 *stakholders* 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 Ideologis** : Pendekatan ideologis, 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.

Semua pendekatan tersebut adalah model kebijakan publik yang merupakan representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan publik yang di tetapkan pemerintah dan telah direalisasikan kepada masyarakat ada kalanya merupakan sebuah kebijakan publik yang dapat diterima masyarakat. Kebijakan publik tersebut agar mampu menanggulangi krisis dan ketimpangan serta masalah-masalah yang ada dalam masyarakat.

Dalam implementasinya, ada kalanya pemerintah dalam membuat sebuah kebijakan publik tidak diterima oleh masyarakat karena kebijakan publik tersebut dinilai tidak sesuai dengan kondisi dan situasi yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, sebaiknya pemerintah dalam membuat sebuah kebijakan publik hendaklah melihat realitas dalam masyarakat sehingga kebijakan publik yang akan ditetapkan dapat diterima masyarakat dan dapat menjadikan solusi tepat dalam mengurai problematika yang ada dalam masyarakat.

G. Kerangka Analisis Kebijakan Publik

Menurut E.S. Quade, analisis kebijakan publik adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan.³⁹ Dalam analisis kebijakan publik, kata analisis digunakan dalam pengertian umum; termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan publik

³⁹ E.S. Quade, *Analysis for Public Decisions*. (New York: Elsevier.1977) hal 24.

dengan memilah-milahnya kedalam komponen tetapi juga perencanaan dan sintetis alternatif-alternatif baru.

Analisis kebijakan publik sebagai suatu definisi adalah analisis kebijakan publik diambil dari berbagai macam disiplin ilmu yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif, dan preskriptif. Sebagai disiplin ilmu terapan, analisis kebijakan publik meminjam tidak hanya ilmu sosial dan perilaku tetapi juga administrasi publik, hukum, etika dan berbagai macam cabang analisis sistem dan matematika terapan.

Analisis kebijakan publik dapat diharapkan untuk menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai tiga macam pertanyaan, yaitu :

- 1) Nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi.
- 2) Fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan
- 3) Tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai. (lihat gambar 2)

Tabel 02
Tiga Pendekatan

PENDEKATAN	PERTANYAAN UTAMA	TIPE INFORMASI
Empiris Valuatif Normatif	Adakah dan akankah ada (fakta) Apa manfaatnya (nilai) Apakah yang harus diperbuat (aksi)	Deskriptif dan Prediktif Valuatif Preskriptif

*Sumber : William N. Dunn (1999:24),
Pengantar Analisis Kebijakan Publik.*

Argumen-argumen kebijakan publik yang merupakan sarana untuk melakukan perdebatan mengenai isu-isu kebijakan publik, mempunyai enam elemen/ unsur, yaitu :

- 1) Informasi yang relavan dengan kebijakan (*policy-relevant information*).

- 2) Klaim kebijakan (*policy claim*). Merupakan kesimpulan dari argumen kebijakan.
- 3) Pembeneran (*warrant*), merupakan suatu unsur dalam argumen kebijakan yang memungkinkan analisis untuk berpindah dari informasi yang relevan dengan kebijakan ke klaim kebijakan.
- 4) Dukungan (*backing*), yang dapat digunakan untuk mendukung pembeneran yang tidak diterima pada nilai yang tampak.
- 5) Bantahan (*rebuttal*), merupakan kesimpulan yang kedua, asumsi atau argumen yang menyatakan kondisi di mana klaim asli tidak diterima atau klaim asli hanya dapat diterima pada derajat penerimaan tertentu.
- 6) Kesimpulan (*qualifier*), mengekspresikan derajat dimana analisis yakin terhadap sesuatu klaim kebijakan.

Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan Publik :

- 1) Analisis kebijakan prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencari cara beroperasinya para ekonom, analisis sistem, dan peneliti operasi.
- 2) Analisis kebijakan retrospektif, sebagai penciptaan atau transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis :
 - a. Analisis yang berorientasi pada disiplin
 - b. Analisis yang berorientasi pada masalah
 - c. Analisis yang berorientasi pada aplikasi

Analisis kebijakan publik yang terintegrasi, merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan atau transformasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil.

BAB III

PERUMUSAN

KEBIJAKAN PUBLIK

A. Proses Perumusan Kebijakan Publik.

Perumusan atau formulasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Pandangan Dunn (2004 : 132)⁴⁰ mengatakan, perumusan kebijakan (*policy formulation*) yakni pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno (2008:29)⁴¹ menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah. Islamy (2000:24)⁴² menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai,

⁴⁰ Williamunn, *Publik Policy Analysis: An Introduction*. (Englewood Cliffs. N.J: Prentice Hall, 2004), hal 132.

⁴¹ Budi Winarno. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. (Jakarta: PT Buku Kita, 2008), hal 29.

⁴² M. Irfan Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Bumi Aksara, cet VIII, Jakarta, 2000) hal. 24.

dalam memahami proses perumusan kebijakan perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Berdasarkan pengertian 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.

Islamy (2000:77-101) mengemukakan 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, mendiagnosis 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 pembuat 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. 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)⁴³ menyatakan bahwa suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

- 1) Isu tersebut telah mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja.
- 2) Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (impact) yang bersifat dramatik.
- 3) Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak.
- 4) Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
- 5) Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
- 6) Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fasionable, 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

⁴³ Abdul S Wahab, Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya. (Malang: Fakultas Ilmu Administrasi UNIBRAW, 2004) hal 40.

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:

- 1) Mengidentifikasi alternatif.
- 2) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
- 3) Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
- 4) 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 terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan:

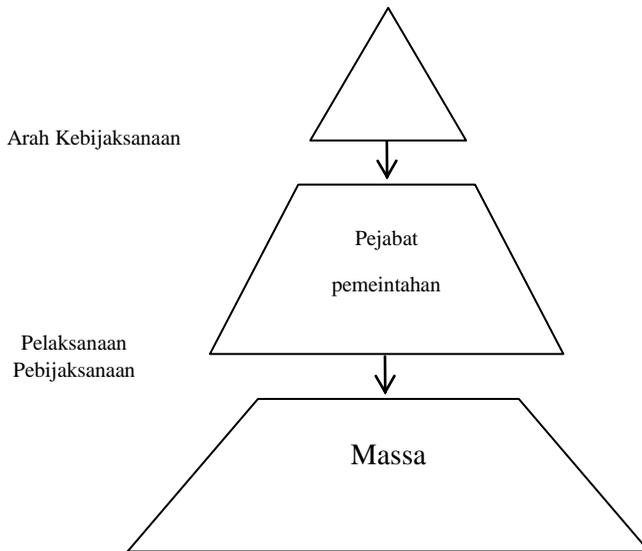
- a) Persuasion, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri;
- b) Bargaining, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur sedikit-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. Bargaining meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*).

Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang di terima dan juga terjadi 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. Terdapat sejumlah model perumusan kebijakan publik seperti ; Model Institusional, Model Elit–Massa, Model Kelompok, Model Sistem–Politik, Model Rational-Comprehensive, Model Incremental, Model Mixed-Scanning.

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

- 1) Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak mempunyai kekuasaan (dikuasai).
- 2) Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama (berbeda) dengan kelompok non-elit yang dikuasai.
- 3) Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit harus diusahakan selambat mungkin dan terus menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi).

- 4) Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut.
- 5) Kebijaksanaan negara tidaklah menggambarkan keinginan masa tetapi keinginan elit.
- 6) Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis atau pasif.



Sumber : M. Irfan Islamy, 2000:41

Gambar 02
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 ada 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 tanggung jawab kesejahteraan massa itu berada di tangan elit dan bukan pada massa. Di samping 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 pembuat 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).⁴⁴

⁴⁴ Samudra Wibawa. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. (Jakarta: Raja, Grafindo. 2011) hal 11.

B. 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. Sehingga dijadikan suatu tolak ukur atau acuan untuk mengukur kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung, 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 melatarbelakangi 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 diidentifikasi 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 setelah 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.

C. 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)⁴⁵ 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.

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 tersebut 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:

⁴⁵ Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor dalam proses perumusan Kebijakan Publik* (Yogyakarta:Graha Ilmu, 2011) hal 36-41.

- 1) Kelompok kepentingan (interest groups), seperti kelompok buruh, dan kelompok perusahaan;
- 2) Kelompok partai politik;
- 3) 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:

- a) 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.
- b) 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.

D. 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 (2008:160)⁴⁶ 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 kesalahpengertian, 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 disebagikan 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.

⁴⁶ Leo Agustino. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. (Bandung : Alfabeta, 2008), hal 160.

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 Ketidapatuhan 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.

BAB IV

IMPLEMENTASI

KEBIJAKAN PUBLIK

A. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi publik diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan, lebih sederhana pengertian implementasi publik dalam Kamus Webster (Solichin Abdul Wahab, 1997)⁴⁷ dirumuskan sebagai *“to provide means for carrying out; to give practical effect to”* (Menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu). Implementasi suatu kebijakan publik sangat bergantung pada rumusan kebijakan yang akan disusun untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) yang dikutip oleh Abdul Wahab (1997)⁴⁸ bahwa proses implementasi sebagai *“those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy “those actions by public or private individuals (or*

⁴⁷ Solichin Abdul Wahab, 1997. *Evaluasi kebijakan Publik*. Penerbit FIA. UNIBRAW dan IKIP Malang.

⁴⁸ *Ibid*

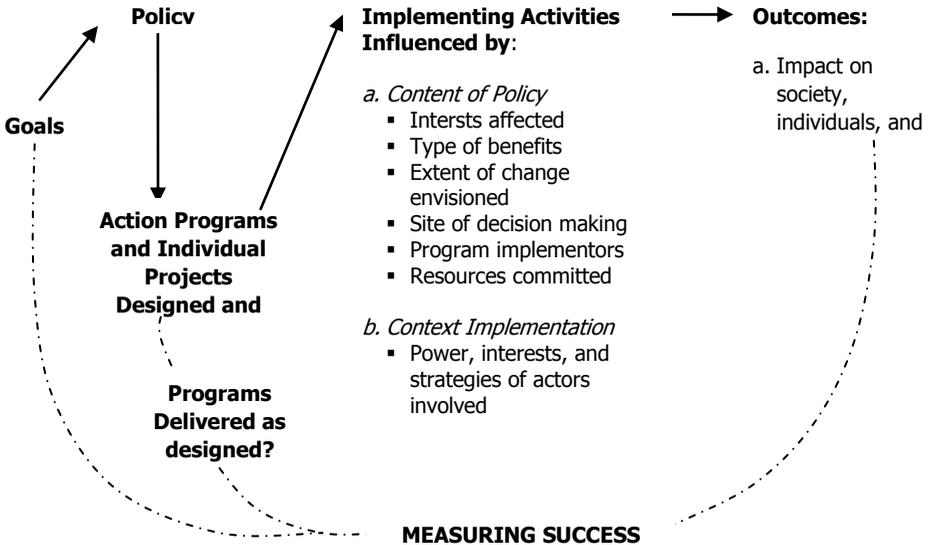
groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Menyimak pendapat di atas, bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan publik didalamnya mencakup tiga unsur yang saling menunjang, yaitu sumber daya manusia, kemampuan anggaran (*financial*) dan kemampuan organisasi yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (secara individu atau berkelompok). Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A, tindakan-tindakan yang dilakukan merupakan transformasi semua keputusan yang dioperasionalkan dalam berbagai kebijakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Menurut Sabatier (1979) yang dikutip Abdul Wahab, (1997) menjelaskan pengertian implementasi publik sebagai berikut; “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”

Menurut Grindle, (dalam Abdul Wahab, 1997) bahwa 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 suatu kebijaksanaan. Tidak salah jika implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijaksanaan.

Implementation as a Political and Administrative Process



(Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11)

Implementasi kebijakan publik tentu saja setiap negara berbeda. Demikian pula dengan Indonesia ketika mengimplementasikan kebijakan publik, namun pada prinsipnya hampir sama yakni masalah yang harus diatasi oleh pemerintah adalah masalah publik, seperti nilai kebutuhan atau peluang yang tak terwujudkan. Meskipun masalah tersebut dapat diidentifikasi tapi hanya mungkin dicapai lewat tindakan publik yaitu melalui kebijakan publik (Nugroho, 2003:58).⁴⁹ Karakteristik masalah publik yang harus diatasi selain bersifat interdependensi (berketergantungan) juga bersifat dinamis, sehingga pemecahan masalahnya memerlukan pendekatan holistik (*holistic approach*) yaitu pendekatan yang memandang

⁴⁹ Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi*. PT. Elex Media Komputindo : Jakarta.

masalah sebagai kegiatan dari keseluruhan yang tidak dapat dipisahkan atau diukur secara terpisah dari yang faktor lainnya. Sebab itu, diperlukan kebijakan publik sebagai instrumen pencapaian tujuan pemerintah.

Korelasi dengan pencapaian tujuan suatu bangsa dan pemecahan masalah publik, menurut Anderson (1979:19)⁵⁰ bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Senada dengan pendapat Nugroho (2003:52) bahwa kebijakan publik berdasarkan usaha-usaha pencapaian tujuan nasional suatu bangsa dapat dipahami sebagai aktivitas-aktivitas yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional dan keterukurannya dapat disederhanakan dengan mengetahui sejauhmana kemajuan pencapaian cita-cita telah ditempuh.

Kebijakan publik sendiri mempunyai tujuan-tujuan yang berorientasi untuk pencapaian tujuan atau pemecahan masalah bahkan kombinasi dari keduanya. Tentang tujuan kebijakan publik bahwa tujuan kebijakan publik adalah dapat diperolehnya nilai-nilai oleh publik baik yang bertalian dengan *public goods* (barang publik) maupun *public service* (jasa publik). Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh publik untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Berdasarkan teori Bromley dalam Tachjan (2006ii:17)⁵¹, kebijakan publik memiliki tiga tingkatan yang berbeda berdasarkan hierarki kebijakan, yaitu: *policy level*, *organizational level*, dan *operational level*. Kebijakan publik dalam negara demokratis, *policy level* diperankan oleh lembaga yudikatif dan legislatif, sedangkan *organizational level* diperankan oleh lembaga eksekutif dan *operational level*

⁵⁰ James E. Anderson, 1979, *Publik Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, Chapter 4.

⁵¹ H. Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung. Truen RTH.

diperankan oleh satuan pelaksana seperti kedinasan, kelembagaan atau kementerian.

Dalam setiap level, kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk *institutional arrangement* atau peraturan perundangan yang disesuaikan dengan tingkat hirarkinya. Sementara *pattern interaction* adalah pola interaksi antara pelaksana kebijakan paling bawah (*street level bureaucrat*) dengan kelompok sasaran (*target group*) kebijakan yang menunjukkan pola pelaksanaan kebijakan yang menentukan dampak (*outcome*) dari kebijakan tersebut. Hasil dari kebijakan dalam kurun waktu tertentu yang ditetapkan akan ditinjau kembali (*assesment*) untuk menjadi umpan balik (*feedback*) bagi semua level kebijakan dan diharapkan terjadi sebuah perbaikan atau peningkatan kebijakan dan dirasakan manfaatnya oleh segenap masyarakat.

Proses kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan dalam menyiapkan, menentukan, melaksanakan serta mengendalikan kebijakan. Efektivitas suatu kebijakan publik ditentukan oleh proses kebijakan yang melibatkan tahapan-tahapan dan variabel-variabel. Jones (1996: 27-28)⁵² mengatakan sebelas aktivitas yang dilakukan pemerintah dalam kaitannya dengan proses kebijakan publik yaitu: “*perception/definition, aggregation, organization, representation, agenda setting, formulation, legitimation, budgeting, implementation, evaluation and adjustment/termination*”. Garis besarnya siklus kebijakan publik dapat disimpulkan menjadi tiga kegiatan pokok, antara lain; Perumusan kebijakan, Implementasi kebijakan serta Pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan publik.

Efektivitas suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh proses kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi serta evaluasi. Ketiga aktivitas pokok proses kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausalitas serta berpola siklikal atau bersiklus secara terus menerus sampai suatu masalah publik

⁵² Charles O. Jones, 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

atau tujuan tertentu tercapai. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik.

Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2005:102)⁵³ mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai:

”Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoritis.

Anderson (1978:25)⁵⁴ mengemukakan : *”Policy implementation is the application by government’s administrative machinery to the problems.* Kemudian Edward

⁵³ Budi Winarno, 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

⁵⁴ Anderson, Benedict and Audrey Kahin, 1982. *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to The Debate*, New York: Cornell University.

III (1980:1)⁵⁵ menjelaskan bahwa: “*policy implementation,... is the stage of policy making between establishment of a policy. And the consequences of the policy for the people whom it affects*”. Berdasarkan penjelasan di atas, Tachjan (2006:25) menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan adminisratif 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 konkrit atau mikro. Pendapat Udoji dalam Agustino (2006:154)⁵⁶ 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*”.

Lester Stewart, (2000:108)⁵⁷ menerangkan bahwa implementasi kebijakan dikenal dua pendekatan yaitu: “Pendekatan *top down* yang serupa dengan pendekatan *command and control* dan pendekatan *bottom up* yang serupa dengan pendekatan *the market approach*. Pendekatan *top down* atau *command and control* dilakukan secara tersentralisasi dimulai dari aktor di tingkat pusat dan keputusan-keputusan diambil di tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat yang berada pada level bawah (*street level bureaucrat*)”.

Berangkat dari pendekatan *top down*, dan pendekatan *bottom up* tiada lain lebih menyoroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada

⁵⁵ George C. Edward III, 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.

⁵⁶ Leo Agustino, 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV.

⁵⁷ James P Lester, Stewart, Joseph, 2000, *Public Policy An Evolutionary Approach*, Wadsworth, Stamford, USA.

level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh masyarakat. Pada tahap implementasinya, suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif.

Tachjan (2006i:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu: 1. Unsur pelaksana, 2. Adanya program yang dilaksanakan dan Target group atau kelompok sasaran.

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan (2006i:28) adalah: "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 dalam implementasi kebijakan publik menurut Ripley dan Franklin (1986)⁵⁸: "*Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant*". Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan.

Kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek, sebagaimana dikatakan Grindle bahwa "*Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect*". Menurut Terry program tersebut merupakan; "*A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required actions*

⁵⁸ Ronald B Ripley and Grace Franklin. 1986. *Policy Implementation Bureaucracy*. Chicago : Dorsey Press.

and time schedules for each in order to achieve stated objective. The make up of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets". (Tachjan, 2006:31).

Pengertian program tersebut, merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan dan menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. Logika yang serupa dikemukakan Siagian (1985:85)⁵⁹, program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut: 1). Sasaran yang dikehendaki, 2). Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu, 3). Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya, 4). Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan dan 5). Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Grindle (1980:11)⁶⁰ 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:

1. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
2. Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.

⁵⁹ Sondang P. Siagian. 1985, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta : Bumi Aksara.

⁶⁰ Merilee S. Grindle, 1980, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, New Jersey: Princeton University Press.

3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan (Tachjan, 2006i:35)

Masih dalam membahas mengenai unsur-unsur implementasi kebijakan publik. Unsur yang terakhir adalah *target group* atau kelompok sasaran, Tachjan (2006i: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.

Mengkaji dengan baik implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel atau faktor-faktor penentunya. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan.

Edwards III (1980)⁶¹ berpendapat dalam model implementasi kebijakannya bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

- 1 *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi)
- 2 *Resouces* (sumber daya)
- 3 *Disposisition* (sikap pelaksana)
- 4 *Communication* (komunikasi)

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, Edward III mulai dengan mengajukan dua

⁶¹ Edward III, 1980. *Implementation Public Policy*. Washington DC : Congressional. Quarter Press.

pertanyaan, yakni: “*What is the precondition for successful policy implementation?*” dan “*What are the primary obstacles to successful policy implementation?*” Dia berusaha menjawab dua pertanyaan tersebut dengan mengkaji empat faktor atau variabel dari kebijakan, yaitu struktur birokrasi, sumber daya, disposisi dan komunikasi.

B. Fakta Masalah Kebijakan Publik

Beberapa fakta yang terjadi dalam masyarakat kita bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Sebagai contoh beberapa kasus yang terjadi dalam masyarakat, sebagai berikut :

Kasus Prita Mulyasari : Kasus seorang ibu yang bernama Prita curhat melalui jejaring *social facebook* mengenai pelayanan Rumah Sakit “Omni Internasional” yang tidak memadai di Tengerang. Melalui jejaring tersebut dia mengeluarkan unek-uneknya terhadap pelayanan RS yang dianggapnya tidak profesional. Curhatan Prita diketahui oleh media, sehingga mereka mengekspos hal ini dalam penerbitan beritanya, mulai surat kabar, internet dan TV yang menjadi kasus fenomenal di Indonesia. Munculya, pro dan kontra terhadap Prita dalam masyarakat. Bahkan ada gerakan sejuta koin untuk Prita yang dipelopori masyarakat sebagai bentuk kepedulian dan keprihatinan. Pihak lain RS Omni Internasional menggugat Prita secara Perdata dan Pidana, sehingga Prita sempat dipenjara karena pencemaran nama baik. Akhirnya pemerintah turun tangan dan mengagendakan kasus Prita sebagai kasus yang harus diselesaikan secara tuntas yang dianggap bisa mengganggu stabilitas nasional dan pemerintah berusaha memfasilitasi mediasi antara Prita Vs RSOI namun menemui jalan buntu dan kasus ini akhirnya diselesaikan di ranah hukum.

Kasus Sumiati dan Darsem ; Kasus ini menyangkut WNI sebagai TKW di Arab Saudi yang akan menjalani hukum pancung akibat membunuh majikannya sendiri. Berita ini menjadi pembicaraan karena menyangkut nyawa seseorang, dan akan dihukum mati (pancung) di negara orang. Hampir seluruh

media tanah air membenah kasus ini. Penyebab dipuncungnya Sumiati sama dengan Darsem yaitu membunuh majikan. Muncul keprihatinan masyarakat Indonesia terhadap Darsem, sebagai salah satu pahlawan devisa negara dia banyak dibela oleh masyarakat, dan dilanjut dengan gerakan sejuta koin untuk Darsem yang dipelopori oleh masyarakat sebagai bentuk keprihatinan. Melihat bahwa kasus Darsem ini menjadi *hot topic* di masyarakat, apalagi ini menyangkut nyawa seorang WNI di luar negeri, maka pemerintah harus mengambil kebijakan. Setelah mengadakan perundingan, akhirnya Pemerintah melalui menteri luar negeri Martin Natalegawa dan juga Dubes RI di Arab Saudi menebus Darsem dengan sejumlah uang agar bebas dari hukuman pancung, dan Darsem akhirnya pulang ke tanah air dengan selamat.

Kasus Manohara : Tragedi penganiayaan dan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) yang dilakukan sang pangeran Kelantan, Malaysia terhadap istrinya Manohara Odelia Pinot yang merupakan wanita asal Indonesia. Terkuaknya kasus ini menjadi topik utama (headline) di etiap media masa nasional. Kasus KDRT ini menyangkut kehormatan seorang istri asal wanita asli Indonesia yang diperlakukan tidak manusiawi. Ditengah kasus tersebut, ketika kurang harmonisannya hubungan antara Indonesia dengan Malaysia persoalan konflik politik dan arogansi, terlebih lagi KDRT dilakukan oleh sang pangeran Kelantan terhadap istrinya seorang warga negara Indonesia.

Dampak dari berita media masa masyarakat simpati terhadap Manohara, apalagi ketika curhatan Ibunda Manohara yang ditayangkan media TV Nasional. Ibunda Manohara berharap agar pemerintah turut menyelesaikan kasus ini dan Manohara kembali pulang ke tanah air. Mau tidak mau kasus ini menjadi urusan pemerintah sebab menyangkut tugas negara dalam memberikan perlindungan hukum bagi warganya yang ada di luar negeri. Skhirnya Pemerintah Indonesia dan Malaysia melakukan mediasi untuk penyelesaian kasus ini, dan hasilnya Manohara kembali pulang ke tanah air.

Kasus Nazaruddin : Kasus kontroversi elite politik ini semula terendusnya Sesmenpora Wafid Muharam yang disuap oleh pengusaha pemenang tender pembangunan wisma atlet Palembang melalui Mindo Rosalina Manulang agar tutup mulut. Nama Nazaruddin terpaut di dalamnya. Kasus ini terus berlanjut dan ditangani KPK. Memberitakan Nazaruddin, anggota Komisi III DPR RI dan bendahara partai ketika ini, tersiar cepat dan menjadi headline media masa nasional. Dan Nazaruddin kabur ke luar negeri yang membuat seluruh masyarakat mendesak pemerintah agar kasus ini dibongkar habis sampai ke akar-akarnya. Pemerintah akhirnya mengirimkan *red notice* kepada Interpol agar menangkap Nazaruddin. Pada akhirnya, dia ditangkap Interpol Kolombia di salah satu bandara dan pemerintah membentuk tim untuk penjemput Nazaruddin yang terdiri dari bagian imigrasi, KPK, dan Polri sampai di vonis hukum pengadilan Jakarta.

Kasus Sedot Pulsa : Maraknya penipuan yang berkedok sms minta isikan pulsa, primbon, dan sms lain yang berkonsep melakukan registrasi. Awalnya masyarakat menganggap hal ini biasa saja karena hanya sedikit mulanya yang tertipu. Namun akhir-akhir ini hamper 30% pengguna telepon seluler melaporkan bahwa pulsanya disedot oleh operator yang bersangkutan. Kasus ini hampir dibicarakan oleh semua orang sepanjang hari. Hingga muncullah aksi demo-demo agar operator jaringan mengembalikan pulsa mereka yang telah disedot.

Melihat bahwa situasi semakin genting dan tidak kondusif kalau-kalau terjadi demo besar-besaran terhadap pemerintah, maka pemerintah melalui menteri komunikasi dan informasi Tifatul Sembiring mengambil kebijakan untuk menghentikan layanan sms premium seperti penawaran konten-konten broadcast, pop screen, dll dengan waktu yang ditentukan kemudian. Hal ini dilakukan agar kepercayaan masyarakat kembali tercipta. Namun, hingga kini kebijakan tersebut, belum seutuhkan dilakukan pemerintah terhadap kepentingan publik, buktinya operasi terbesar anak BUMN juga melakukan hal serupa dengan memberikan pesan iklan SMS yang tidak

konstruktif bagi masyarakat yakni pesan konsuntif dan tidak edukatif. (*www.politik.kompasiana.com*)

C. Pendekatan Model Implementasi Kebijakan Publik

Untuk memperjelas ulasan model-model yang telah dibahas pada Bab sebelumnya, tidak ada salahnya bila penulis mengurai kembali guna menganalisis suatu proses implementasi kebijakan publik dan dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan publik, seperti yang dirancang oleh Van Meter dan Horn (1974).⁶² Dia mengajukan mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan publik (*a model of the policy implementation process*). Van Meter dan Van Horn dalam mengembangkan model ini berdasakan kepada argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan publik yang akan dilaksanakan. Dia juga menegaskan bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang sangat penting dalam prosedur implementasi. Sedangkan Wayne Parson membagi model implementasi kebijakan publik yaitu: Model analisis kegagalan (*The Analysis of failure*), Model Rasional (*top down*), model pendekatan *bottom-up* dan teori-teori hasil sintesis (*hybrid theories*).

Ada tiga model pendekatan implementasi kebijakan publik, yaitu:

a. Model Rasional (*Top Down*)

Model pendekatan kebijakan publik ini, dari pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi kebijakan publik sebagai “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (*those actions by public or provide individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision*).

⁶² D.S. Van Meter, and Van Horn, C.E. 1974. *The Policy Implementation Process: A Conceptual framework*. Administration And Society. February.

Gagasan dari Van Meter dan Van Horn adalah argumentasi dari perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi yang akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan publik yang akan dilaksanakan. Dia menawarkan pendekatan yang mencoba menghubungkan antara isu kebijakan publik dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mengaitkan kebijakan publik dengan prestasi kerja (*performance*).

Menurut Van Meter dan Van Horn bahwa perubahan, pengendalian dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah:

- Hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi?
- Seberapa jauhkah tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme pengendalian pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan).
- Seberapa pentingkah rasa keterkaitan masing-masing orang dalam organisasi? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Kemudian Van Meter dan Van Horn membangun Tipologi kebijakan, seperti :

- Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan
- Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan tersebut. Hal ini berarti bahwa implementasi akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan relatif tinggi.

Van Meter dan Van Horn mengatakan bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan publik dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variable bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel tersebut adalah: 1).

ukuran dan tujuan kebijakan publik, 2). sumber-sumber kebijakan publik, 3). ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana 4). Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, 5). Sikap para pelaksana 6). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

b. Model pendekatan (*Bottom-Up*)

Smith memandang implementasi sebagai proses kebijakan publik dari perspektif perubahan sosial yaitu kebijakan publik yang dibuat pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan (lihat Quade, 1977; Islamy, 2001).⁶³ Menurut Smith ada 4 (empat) variable yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Kebijakan Idealis (*idealized policy*), yaitu pola interaksi yang diidealisasikan perumus kebijakan yang bertujuan untuk mendorong, mempengaruhi, dan merangsang target group untuk melaksanakannya;
- 2) Sasaran kelompok (*target group*), yaitu bagian dari pihak yang terkait (*stakeholders*) yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
- 3) Organisasi pengimplementasi (*implementing organization*), yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- 4) Faktor Lingkungan (*environmental factors*), yaitu unsur-unsur yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik).

c. Model Pendekatan Sintesis (*Hybrid Theories*)

Paul A. Sabatier mengkaji implementasi menuju suatu sintesis mengatakan bahwa tahap-tahap kebijakan (*policy-stage*) tidaklah membantu memahami proses pengambilan kebijakan, karena dipisahkan menjadi serangkaian bagian yang sifatnya

⁶³ M.Irfan Islamy, 2001, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi. Aksara, Jakarta.

tidak realistis (lihat Parsons 1997).⁶⁴ Karena itu implementasi dan tahapan kebijakan menjadi kesatuan proses yang sama. Awalnya kontribusi terhadap suatu implementasi muncul bersamaan dengan pertimbangan model rasional (*top-down*), kemudian dimodifikasi sesuai dengan riset yang dilakukan Paul A. Sabatier (1986) terhadap evaluasi kasus model bottom-up seperti yang dikembangkan Hjern dan Porter untuk dipakai pada dinamika implementasi inter-organisasi.

Sehubungan hal itu Paul A. Sabatier mengemukakan bahwa sintesis dari dua posisi (*model top-down* dan *bottom-up*) tersebut dimungkinkan dengan mengambil pemikiran dari Hjern dan Porter untuk dipakai pada dinamika implementasi inter-organisasi dalam bentuk *network* (jaringan). Model rasional (*top-down*) memfokuskan perhatiannya pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang menekankan perilaku. Sintesis ini disempurnakan melalui pemakaian konteks *policy subsystem*, yaitu semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan.

Parameter relative stabil serta kejadian diluar subsistem, menurut M. Irfan Islamy (2001)⁶⁵ menyatakan bahwa *policy subsystem* adalah aktor-aktor kebijakan yang berasal dari organisasi publik maupun privat secara aktif mengkaji dan mengkritisi suatu kebijakan tertentu. Terpenting dari model implementasi ini adalah kedudukannya sebagai bagian kesinambungan dari pengambil kebijakan (*engonging part of policy making*) dalam *acs* (*advocacy coalitions*) atau pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen yang ada di masyarakat. Dengan kata lain *advocacy coalitions* adalah aktor-aktor dari berbagai organisasi publik dan privat yang memiliki serangkaian sistem kepercayaan yang berusaha merealisasikan tujuan bersama sepanjang waktu.

⁶⁴ Wayne Parsons, 2008. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Tri Wibowo Budi Santoso, Penerjemah). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

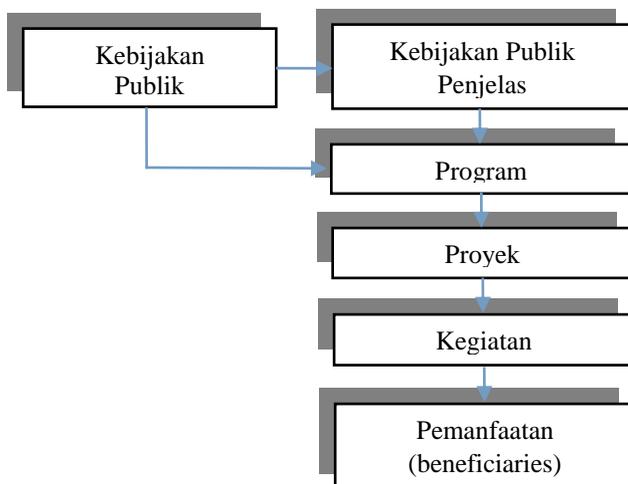
⁶⁵ M.Irfan Islamy, 2001, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi. Aksara, Jakarta.

Menurut Islamy, proses implementasi telah berjalan dengan baik maka yang harus memenuhi kreteria, yaitu:

- 1) Apakah strategi pendekatan telah diidentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas?
- 2) Apakah unit pelaksana teknis telah disiapkan?
- 3) Apakah aktor-aktor utama (*policy subsystem*) telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?
- 4) Apakah prinsip-prinsip "*delivery mix*" telah dilaksanakan?
- 5) Apakah prosedur operasi baku telah ada, jelas, dan dipahami oleh pelaksana kebijakan?
- 6) Apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik?
- 7) Bagaimana, kapan dan kepada siapa alokasi sumber-sumber hendak dilaksanakan?
- 8) Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
- 9) Apakah pelaksanaan kebijakan telah dikaitkan dengan rencana tujuan dan sasaran kebijakan?
- 10) Apakah teknik pengukuran dan kreteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas dan ditetapkan dengan baik?
- 11) Apakah penilaian kinerja kebijakan telah menerapkan prinsip-prinsip efisiensi ekonomi dan politik serta sosial?

Kreteria tersebut diatas sangat relevan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan kawasan industri bagi birokrasi di pemerintah khususnya dalam pemerintahan di daerah. Hal ini disebabkan bahwa secara rasional rumusan kebijakan yang disusun oleh pemerintah daerah sangat tergantung pelaksanaannya oleh keinginan politik (*political will*) dan kemampuan birokrasi pemerintah daerah dalam mengimplementasi kebijakan tersebut.

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan. Di sini kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Menurut Nugroho (2009; 494-495)⁶⁶ memberi makna implementasi kebijakan sebagai “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang”, dan untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu: langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Lihat gambar Sekuensi Implementasi Kebijakan.



Gambar 03
Sekuensi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Menurut Peter deLeon dan Linda

⁶⁶ Riant Nugroho, 2009, Public Policy (edisi revisi), Jakarta, PT. Elex Media.

deLeon (2001)⁶⁷ dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Mempergunakan pendekatan ini, antara lain: Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba (1971-1979). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan studi pengambilan keputusan di sektor publik.

Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983), dan Paul Berman (1980). Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky (1971, 1980), dan Benny Hjern (1982, 1983).

Generasi ketiga, tahun 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan yang mengembangkan pendekatan ini adalah antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990), dan Denise Scheberle (1997).

D. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Model Van Meter dan Van Horn : Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang

⁶⁷ Peter DeLeon dan Linda deLeon. 2001. *A Democratic Approach to Policy Implementation*. Diakses pada 14 Desember 2015, pukul 18.10:24. www.spea.indiana.edu/npmrc6/deleon.doc.

diperkenalkan Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975),⁶⁸ bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel sebagai berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementator
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

Model Mazmanian dan Sabatier : Model yang kedua adalah model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut pula dengan *Model Kerangka Analisis Implementasi (a framework for implementation analysis)*.

Mazmanian-Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

- 1) Variabel Independen ; Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- 2) Variabel Intervening ; Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak

⁶⁸ D. Van Meter, and Van Horn, C. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* dalam *Administration and Society*, 6 , 445-448

luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

- 3) Variabel Dependen ; Yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: pertama, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. Kedua, kepatuhan objek. Ketiga, hasil nyata. Ke-empat, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Model Hogwood dan Gunn : Model ketiga adalah Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978),⁶⁹ untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, antara lain;

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
Beberapa kendala/hambatan (*constraints*) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik maupun politis.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang cukup memadai.

⁶⁹ Brian W, Hogwood and Lewis A. Gunn, 1986, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.

Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama diatas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendala waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi.

3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai.

Persyaratan ini mengikuti syarat item kedua artinya disatu pihak harus dijamin tidak ada kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak, setiap tahapan proses implementasi perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus dapat disediakan. Dalam prakteknya implementasi program yang memerlukan perpaduan antara dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program harus dapat disiapkan secara serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya.

4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.

Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplemetasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, tetapi kebijakan itu sendiri memang jelek. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahanya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang tersebut.

5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.

Pada kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks dari pada sekedar hubungan antara dua variabel yang memiliki hubungan kausalitas. Kebijakan-kebijakan yang memiliki hubungan sebab-akibat tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya. Dengan kata lain semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal dalam melaksanakan misi tidak tergantung badan-badan lain/instansi lainnya. Kalau ada ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus dirumuskan dengan jelas,

spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Namun berbagai penelitian telah mengungkap bahwa dalam prakteknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi.

Kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Kalaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati namun tidak ada jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan.

8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

Syarat ini mengandung makna bahwa dalam menjalankan program menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat. Kesulitan untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna masih terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Untuk mengendalikan program dengan baik dapat dilakukan dengan teknologi seperti *Network planning* dan *control*.

9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

Syarat ini mengharuskan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Pada kebanyakan organisasi yang memiliki ciri-ciri

departemenisasi, profesionalisasi, dan bermacam kegiatan kelompok yang melindungi nilai-nilai dan kepentingan kelompok hampir tidak ada koordinasi yang sempurna. Komunikasi dan koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi karena data, saran dan perintah-perintah dapat dimengerti sesuai dengan apa yang dikehendaki.

10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Hal ini menjelaskan bahwa harus ada ketundukan yang penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasinya. Persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang, harus juga yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin adanya kepatuhan sikap secara menyeluruh dari pihak-pihak lain baik dalam organisasi maupun luar organisasi. Dalam kenyataan dimungkinkan adanya kompartemenisasi dan diantara badan yang satu dengan yang lain mungkin terdapat konflik kepentingan.

Model Goggin : Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai “generasi ketiga model implementasi kebijakan”. Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Model Grindle : Model ke-empat adalah model Merilee S. Grindle (1980). Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle (1980:7) menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan

pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Contex of Implementation* (konteks implementasinya).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
5. Para pelaksana program (*program implementators*).
6. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources commited*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

1. Kekuasaan (*power*).
2. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
3. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

Model Elmore, dkk : Model kelima adalah model yang disusun Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern dan David O'Porter (1981).⁷⁰ Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan

⁷⁰ Benny Hjern, and David O. Porter, 1981, *Implementation structures: a new unit of administrative analysis*, *Organization Studies* , 2, 211–227.

pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

Model Edward : George Edward III (1980:1) ⁷¹ menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *beureucratic structures*.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi *beureucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/ atau pemerintahan.

⁷¹ Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.

Model Nakamura dan Smallwood : Model Nakamura dan Smallwood menggambarkan proses implementasi kebijakan secara detail, sehingga model ini relatif relevan diimplementasikan pada semua kebijakan. Model ini pun menjelaskan keterkaitan antara pembentukan kebijakan dan implementasi kebijakan secara praktikal.⁷²

Model Jaringan : Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

Pemahaman ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis oleh tiga orang ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klijn, dan Joop Koppenjan, (1997).⁷³ *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Pada model ini, semua aktor dalam jaringan relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada pendekatan ini, koalisi dan/ atau kesepakatan di antara aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya.

Model Matland : Richard Matland (1995)⁷⁴ mengembangkan sebuah model yang disebut dengan Model

⁷² Benny Hjern, and David O. Porter, 1981, *Implementation structures: a new unit of administrative analysis*, *Organization Studies*, 2, 121–126.

⁷³ Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn, and Jopp F. M. Koppenjan. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.

⁷⁴ Richard E. Matland. 1995. Source: *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1995), pp. 145-174.

Matriks Ambiguitas-Konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi. Pemikiran Matland dikembangkan lebih rinci sebagai berikut:

Tabel 03
Matriks Matland

	Low Confliet	High Confliet
Low Ambigulty	Administrative implementation	Political implementation
	Implementation decided by resourcec	Implementation decided by power
High Ambigulty	Example : smallpox eradication	Example : busing
	Experimental implementation	Symbolic implementation
	Implementation decided by contextual conditins	Implementation decided by coalition strength
	Example ; headstrart	Example : community action agencies

Matrik Matland memiliki “empat ketepatan” hal dalam keefektifan implemenatasi kebijakan, yaitu:

1) **Ketepatan Kebijakan**

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari: Sejauh mana kabijakan yang ada telah mampu memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excelent is the policy?* Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan? Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan?

2) **Ketepatan Pelaksanaan**

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah : Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah.

Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat

3) **Ketepatan Target**

Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu: Apakah target yang dintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak

bertentangan dengan intervensi kebijakan lain? Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak? Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.

Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya? Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

4) **Ketepatan Lingkungan**

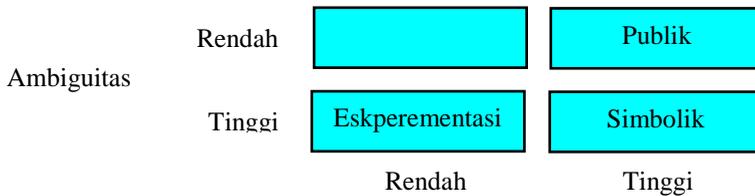
Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu: Lingkungan Kebijakan, yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

Lingkungan Eksternal Kebijakan. Lingkungan ini oleh Calista disebut sebagai variabel eksogen, yang terdiri dari atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan

peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Ke-empat “ketepatan” tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, antara lain ; 1). Dukungan politik; 2. Dukungan strategik; dan 3). Dukungan teknis.

Tiga dukungan di atas, penelitian ataupun analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implementasi sesuai dengan isu kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan Matland berikut ini:



Gambar 04
Ambiguitas Matland

E. Aparatur Sebagai Implementor Kebijakan Publik

Sejak lahirnya UU No.32/2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. Nomor 33/2004, yang disempurnakan dengan Undang-Undang proses desentralisasi menghendaki kekuasaan terdistribusi hingga ke lapisan bawah di masyarakat. Dalam amanah pasal 120 UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah, dinyatakan bahwa setiap pemerintahan daerah diharuskan memiliki perangkat daerah dengan komposisi sebagai berikut: Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Sekretariat daerah dipimpin Sekretaris Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun

kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Pelaksanaan tugas dan kewajibannya, bertanggung jawab kepada kepala daerah. Sekretariat DPRD dipimpin Sekretaris DPRD yang diangkat dan diberhentikan Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD.

Sekretaris DPRD mempunyai tugas: Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD, Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD, Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Sekretaris DPRD tugasnya teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah daerah di bidang-bidang tertentu khususnya sebelas kewenangan wajib, maka pemerintah daerah membentuk dinas-dinas. Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Untuk melaksanakan tugas-tugas strategis setiap pemerintah daerah dapat membentuk lembaga teknis daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah sebagaimana dimaksud dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Secara organisasi serta tata kerja pemerintah daerah disusun berdasarkan kewenangan, kebutuhan dan kemampuan yang

pengaturan lebih lanjutnya ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Pengendalian organisasi perangkat daerah sebagaimana dimaksud diatas dilakukan oleh Pemerintah untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk kabupaten/kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

F. Peran Pemda Terhadap Implementasi Kebijakan Publik

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik yang sesuai dengan makna dasarnya yakni dari, oleh dan untuk rakyat diperlukan implementasi yang sesuai dengan keadaan masyarakat setempat melalui desentralisasi yang diwujudkan perannya oleh pemerintah daerah yang dianggap lebih mengenal dan lebih dekat dengan masyarakat lokal. Menurut Fadilah Putra (2001)⁷⁵ kebijakan publik adalah sesuatu yang dinamis dan kompleks bukannya sesuatu yang kaku dan didominasi oleh para pemegang kekuasaan formal semata, namun kebijakan publik kembali ke makna dasar demokratisnya, yaitu kebijakan yang dari, oleh dan untuk publik (rakyat). Desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal.

Implementasi tidak hanya dalam bentuk menterjemahkan kebijakan dalam suatu pedoman teknis, tetapi juga dengan memperhatikan berbagai faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pemerintah daerah mengimplementasikan kebijakan nasional diperlukan pemahaman terhadap isu strategis yang hendak diaturnya, hal ini terkait dengan persepsi dari aparat pemerintah daerah terhadap isu strategis tersebut. Tentang persoalan pemahaman pemerintah daerah atau dikenal dengan persepsi sebenarnya merupakan bidang psikologis yang memiliki dimensi kerumitan tinggi.

Pembongkaran kerumitan variabel psikologis berkaitan dengan persepsi, sebagaimana sikap dan kepribadian,

⁷⁵ Putra, Fadillah.2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.

merupakan pekerjaan yang berat dan besar. Persepsi yang sederhananya dimengerti sebagai "proses kognitif seseorang untuk menafsirkan dan memahami lingkungannya" pada intinya merupakan bagian dari tafsiran pribadi. Oleh karena itu individu yang berbeda akan memberi makna berbeda terhadap objek yang sama.

Persepsi yang berkaitan erat dengan kognisi atau pengetahuan, maka pengalaman individu akan memegang peran penting dalam proses penafsiran objek. Secara simultan, persepsi akan mencakup penerimaan stimulus, pengorganisasian stimulus, dan penafsiran stimulus, yang pada akhirnya mempengaruhi perilaku dan pembentukan sikap seseorang. Adanya potensi ketidakseimbangan antara cakupan persepsi tersebut, maka tidak mengherankan apabila sering muncul kesalahan seseorang dalam mempersepsikan objek tertentu. Individu cenderung menginterpretasikan objek sesuai dengan keadaannya sendiri.

Persepsi demikian penting dan memiliki relevansi mendasar dalam kaitannya dengan perilaku organisasi, sebagaimana organisasi pemerintah daerah. Namun demikian yang pertama perlu difahami tentang persepsi adalah, bahwa persepsi tidak mungkin dapat berdiri sendiri tanpa adanya keterjalinan dengan komunikasi. Dengan demikian antara persepsi dan komunikasi terjalin suatu interdependensi yang kuat.

Lebih jelasnya perlu dikemukakan persepsi dan komunikasi sebagai berikut:

Persepsi adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik melalui penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman. Komunikasi adalah suatu proses penyampaian dan penerimaan berita atau informasi dari seseorang ke orang lain.

Persepsi pada dasarnya terbentuk karena adanya kolaborasi antara faktor internal dan eksternal. Faktor internal merupakan proses pemahaman didalam sistem nilai, tujuan, kepercayaan dan penilaian atas hasil yang dicapai. Sedangkan faktor eksternal berarti lingkungan yang mempengaruhi. Kolaborasi antara faktor

internal dan eksternal yang pada gilirannya melahirkan persepsi, hanya dapat mungkin berlangsung dalam suatu proses yang dinamakan komunikasi. Demikian pula sebaliknya, suatu komunikasi hanya mungkin berlangsung berdasarkan suatu persepsi dari orang-orang yang terlibat (Miftah Thoha, 1983: 145).⁷⁶

Berdasarkan pemahaman tersebut ternyatalah bahwa persepsi sebenarnya merupakan suatu kegiatan interpretatif terhadap situasi sehingga tidak dapat dikatakan sebagai kebenaran atas situasi. Sebagai suatu proses yang sangat kompleks, persepsi dapat menghasilkan suatu kesimpulan atas suatu realitas yang kemungkinan sangat berbeda dengan realitas yang sesungguhnya. Meskipun persepsi sangat tergantung pada penginderaan sebagaimana dipahami dalam batasan persepsi, namun persepsi tidak sama dengan penginderaan. Proses persepsi lebih luas dan rumit dibanding penginderaan, karena persepsi secara kognitif dapat melakukan aktivitas seleksi, penyusunan, penyederhanaan, pengubahan dan penafsiran terhadap data. Atau dengan kata lain melalui proses persepsi, maka proses penginderaan dapat dimanipulasi dalam bentuk penambahan-penambahan ataupun pengurangan-pengurangan (Miftah Thoha, 2004: 159).⁷⁷

Pada sisi lain, persepsi juga berkaitan langsung dengan motivasi. Persepsi yang merupakan suatu kesadaran kognitif, merupakan penilaian umpan balik dari kenyataan lingkungan yang dialaminya dan rangsangan yang diterima. Setelah persepsi terjadi, maka reaksi selanjutnya adalah motivasi untuk betingkah laku (Cushway, 1993).⁷⁸ Motivasi menguraikan cara individu berperilaku sebagai reaksi dari adanya persepsi, dengan terlebih

⁷⁶ Miftah Thoha, 1983. *Perilaku Organisasi*, Rajawali, Jakarta.

⁷⁷ Miftah Thoha, 2004. *Perilaku Organisasi* (Konsep Dasar dan Aplikasinya), Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

⁷⁸ Barry Cushway and Derek Lodge. 1993. *Organisational Behaviour and Design*, Perilaku dan Desain Organisasi. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

dahulu melibatkan tahapan negosiasi (Shortell, 1988).⁷⁹ Kemampuan pemimpin dalam memberikan motivasi kepada bawahan secara efektif, sangat memerlukan komunikasi yang baik. Pimpinan harus memiliki kemampuan untuk menjalankan kerjasama dan menyesuaikan antara kebutuhan staf dan tugas organisasi. Permasalahan organisasi, perilaku ini sangat dipengaruhi oleh tujuan, visi, misi, panutan, tanggung jawab, batas waktu, dan komunikasi. Selain itu, perilaku akan dipermudah oleh sumber daya yang dimiliki, baik alat, dana, informasi, personil, waktu, dan kewenangan (Cushway, 1993).

Persepsi seorang manajer terhadap perubahan organisasi maupun tugas yang harus dilakukan seorang manajer adalah menyesuaikan diri dengan lingkungan yang dihadapi agar mendapatkan kesamaan persepsi terhadap tujuan, misi, dan tanggung jawab, serta organisasi yang dipimpinnya, sehingga organisasi dapat mencapai tujuan dan misinya dengan baik, efisien, dan efektif (Cushway, 1993). Kesamaan persepsi akan mendorong terbentuknya motivasi yang mendukung makna dari perubahan-perubahan yang terjadi, dengan kata lain bahwa kesamaan persepsi akan mendorong terciptanya motivasi bagi pelaksanaan pencapaian tujuan dan misi yang dihadapinya. Dengan motivasi, maka perilaku yang diinginkan akan menjadi faktor yang menentukan tercapainya tujuan organisasi.

Faktor internal yang menonjol mempengaruhi terjadinya persepsi antara lain proses belajar, motivasi, dan kepribadian. Sedangkan faktor eksternal terdiri atas intensitas, ukuran, keberlawanan, pengulangan, dan gerakan. Pengorganisasian atas faktor internal dan eksternal tersebut dapat melahirkan suatu pengertian dalam bentuk: kesamaan dan ketidaksamaan, kedekatan dalam ruang, dan kedekatan dalam waktu. Pengorganisasian dalam bentuk kesamaan dan ketidaksamaan akan mempersepsikan objek sebagai berhubungan dan tidak berhubungan. Pengorganisasian bentuk

⁷⁹ Shortell, S.M., & Zajac, E.J., 1990. *Perceptual and archival measures of Miles and Snow's strategic types: a comprehensive assessment of reliability and validity*. *Academy of management Journal*, 3: 817-832.

kedekatan dalam ruang akan mempersepsikan objek sebagai berhubungan. Pengorganisasian bentuk kedekatan dalam waktu akan mempersepsikan objek sebagai berhubungan.

Dipahami dalam kaitannya dengan perilaku organisasi adalah konsep persepsi sosial. Persepsi sosial mengandung makna berhubungan langsung dengan pemahaman individual terhadap pihak lain. Didalam persepsi sosial akan terjadi pelibatan antara pihak penilai dan pihak dinilai yang memiliki karakteristik masing-masing. Karakter pihak penilai antara lain: mengetahui karakter diri sendiri, karakter diri sendiri seolah dapat mempengaruhi karakter pihak lain, aspek menyenangkan dari pihak lain seolah mampu dilihat oleh diri sendiri, dan ketepatan dalam menilai orang lain bukan merupakan kecakapan yang berdiri sendiri. Sedangkan karakter pihak dinilai antara lain: status pihak dinilai mempengaruhi persepsi penilai, pihak dinilai ditempatkan dalam kategori tertentu, Sifat atau perangai pihak dinilai mempengaruhi persepsi penilai.

Persepsi dalam manajemen pemerintah daerah, secara umum diartikan sebagai respon pemerintah daerah terhadap perubahan yang terjadi, dan hal ini tergantung pada perhatian dan kebutuhan-kebutuhan, serta tujuan-tujuan dari manajer itu sendiri (Shortell, 1988). Bagi organisasi pemerintah daerah, pemahaman terhadap perubahan-perubahan yang terjadi tersebut dapat dilakukan melalui empat pendekatan sebagai berikut:

1. Melakukan motivasi kepada para anggota, baik perorangan maupun dalam kelompok, untuk menumbuhkan kesamaan persepsi, kebersamaan, mengurangi konflik, meningkatkan semangat kerja, dan menyusun kekuatan yang dimiliki.
2. Melakukan penguasaan tehnik operasional dalam rangka mencapai produktivitas, efisiensi, peningkatan mutu, dan orientasi terhadap pelanggan.
3. Menyusun kembali bentuk organisasi yang cocok dan sesuai dengan lingkungan kebutuhan, tantangan, maupun peluang yang dihadapi.

4. Memiliki wawasan jauh ke depan, dan mengembangkan pola pikir strategi, pro-aktif, kreatif dalam menyongsong masa depannya (Shortell, 1988).

Konstruksi tentang persepsi sebagaimana terurai di atas, pada akhirnya harus menyadari pentingnya pemahaman atas "persepsi sosial" dan "persepsi selektif". Kepentingan pemahaman terhadap persepsi sosial dikarenakan kita hidup dalam suatu organisasi, sedangkan kepentingan pemahaman terhadap persepsi selektif karena kita harus mampu bersikap kritis terhadap besarnya informasi dan data yang masuk. Persepsi sosial dan persepsi selektif lebih lanjut dapat diuraikan lebih lanjut.

Persepsi sosial secara umum dapat dibagi dalam tiga aspek, yaitu aspek atribusi, *stereotype* dan *hallo effect*.

Aspek Atribusi: merupakan aspek dalam persepsi sosial yang cenderung menginterpretasikan objek dalam kondisi sebab akibat. Contoh: Persepsi seseorang terhadap perilaku pejabat yang cenderung lunak terhadap wanita, dikarenakan semua anaknya adalah wanita.

Aspek Stereotype: merupakan aspek dalam persepsi sosial yang cenderung menginterpretasikan objek dalam kondisi beberapa kategori. Contoh: Persepsi seseorang terhadap perilaku pejabat dilihat dari kategori suku, akan menghasilkan interpretasi bahwa pejabat dari suku batak dinilai kasar dan pejabat dari suku sunda dinilai lebih halus. Namun jika dilihat dari kategori ketegasan, akan menghasilkan interpretasi bahwa pejabat dari suku batak dinilai lebih tegas.

Aspek Hallo Effect: merupakan aspek dalam persepsi sosial yang cenderung menginterpretasikan objek berdasarkan sifat tunggal saja. Contoh: Persepsi seseorang terhadap perilaku pejabat dilihat hanya dari sifat rajinnya saja, sehingga sifat-sifat lain tidak diperhitungkan.

Sebagaimana didalam persepsi sosial, maka didalam persepsi selektif terdapat beberapa aspek yang perlu diperhatikan, antara lain adalah aspek karakteristik, situasi, kebutuhan, dan emosi.

Aspek Karakteristik: merupakan aspek dalam persepsi selektif yang cenderung menginterpretasikan objek berdasarkan kriteria diri sendiri. Contoh: Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sangat kritis, cenderung akan memiliki persepsi mitra kerjanya juga memiliki sikap kritis.

Aspek Situasi: merupakan aspek dalam persepsi selektif yang cenderung menginterpretasikan objek berdasarkan kriteria situasi. Contoh: Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sedang terdesak waktu untuk menyelesaikan tugas, cenderung akan memiliki persepsi yang dipengaruhi oleh keterbatasan waktu sehingga terkadang berpotensi mengabaikan beberapa prosedur yang biasanya dilakukan.

Aspek Kebutuhan: merupakan aspek dalam persepsi selektif yang cenderung menginterpretasikan objek berdasarkan kriteria kebutuhan. Contoh: Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sedang membutuhkan data pembandingan untuk menyelesaikan tugas, cenderung akan memiliki persepsi yang dipengaruhi oleh kebutuhan akan data tersebut sehingga berpotensi kurang teliti dalam penggunaan data.

Aspek Emosi: merupakan aspek dalam persepsi selektif yang cenderung menginterpretasikan objek berdasarkan kriteria emosi. Contoh: Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sedang dalam kondisi emosional oleh suatu sebab, cenderung akan memiliki persepsi bahwa peraturan organisasi yang ada sangat buruk.

BAB V

EVALUASI

KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pentingnya Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja tanpa dilakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan publik dilakukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik untuk dipertanggung jawabkan kepada publik, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dibutuhkan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan realitas dalam masyarakat.

Menurut Thomas R Dye (2005)⁸⁰ bila kebijakan publik dipandang sebagai suatu pula kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan publik merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan publik. Namun demikian, adanya sebagian yang berpendapat bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tujuan tertentu dan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena

⁸⁰ Thomas R Dye, 2005, *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall

tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali kebijakan publik gagal meraih maksud tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Evaluasi kebijakan publik ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan publik atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Artinya, bila disederhanakan evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan publik yang telah dijalankan. Secara umum evaluasi kebijakan publik dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan publik yang mencakup substansi, implementasi dan dampak.

Evaluasi kebijakan publik, juga dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Karena, evaluasi kebijakan publik tidak hanya dilakukan pada tahap akhir semata, namun juga dapat dilakukan dalam seluruh proses kebijakan publik yang tengah berjalan. Evaluasi kebijakan publik, dapat pula meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan publik, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan publik, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan publik.

Ada tiga macam evaluasi kebijakan publik, diantaranya ;

- 1) Evaluasi administratif, adalah evaluasi yang dilaksanakan dalam ruang lingkup pemerintahan atau instansi-instansi pemerintah. Bidikan dari evaluasi sendiri antara lain berkaitan dengan hal-hal yang bersifat prosedur kebijakan publik dan aspek finansial;
- 2) Evaluasi yudisial, adalah evaluasi yang diarahkan kepada objek-objek hukum normatif. Fungsinya melihat apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang tengah dievaluasi,
- 3) Evaluasi politik, yaitu evaluasi yang menyangkut aspek-aspek pertimbangan-pertimbangan politik dari suatu kebijakan publik yang tengah berlangsung.

Menurut Anderson (1975)⁸¹ bahwa evaluasi kebijakan publik adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan publik yang mencakup substansi, implementasi dan dampak dari kebijakan publik. Lebih jelas lagi bahwa evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan publik tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan publik berlangsung. Menurut W. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing aspek merujuk kepada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan publik dan program. Sebab itu, alur evaluasi adalah evaluasi mencakup kesimpulan + klarifikasi + kritik + penyesuaian dan perumusan masalah kembali. Lihat gambar 1 siklus evaluasi kebijakan publik (Dunn, 2003).⁸²



Gambar 05
Siklus Eevaluasi Kebijakan Publik

⁸¹ James E Anderson, 1975. *Public Policy Making, Reinhart and Wiston*, New York.

⁸² William N. Dunn, 2003. *Public Policy Analysis – An Introduction*; Pearson education; New jersey.

Menurut Lester dan Stewart (dalam Parsons, 2005)⁸³ bahwa evaluasi kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, yakni:

- a) Untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan publik dengan cara menggambarkan dampaknya.
- b) Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan publik berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Gambar 05. Dunn mengilustrasikan bahwa evaluasi kebijakan publik dalam perspektif siklus kebijakan publik, terlihat evaluasi menempati posisi paling terakhir setelah implementasi kebijakan publik, sebab itu ketika kebijakan publik yang telah dibuat dan dilaksanakan lalu dievaluasi. Evaluasi akan diketahui keberhasilan atau kegagalan pada sebuah kebijakan publik, maka secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan publik tersebut perlu dilanjutkan atau diperbaiki sebelum dilanjutkan atau bahkan dihentikan.

Evaluasi menilai keterkaitan erat dengan teori dengan implementasi setiap bentuk dari dampak kebijakan publik, apakah dampak tersebut sesuai harapan atau tidak. Hasil evaluasi dapat menilai apakah sebuah kebijakan publik/program telah memberikan bermanfaat atau tidak terhadap masyarakat sebagai objek kebijakan publik yang dituju. Secara normatif fungsi evaluasi akan dibutuhkan sebagai bentuk pertanggung-jawaban terhadap publik atas dinamika sosial yang kian kritis dan terus menerus menilai kinerja terhadap pemerintah yang ada.

Melihat pentingnya evaluasi kebijakan publik tergambar bahwa tujuannya sangat jelas, seperti :

⁸³ Wayne Parsons, 2005, *Public Policy*: Prenada Media, Jakarta.

- *Menentukan kinerja kebijakan publik.* Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat atau tingkat pencapaian tujuan dan sasaran.
- *Mengukur efisiensi kebijakan publik.* Dengan evaluasi maka dapat diketahui seberapa besar biaya dan manfaat dari suatu kebijakan publik.
- *Mengukur keluaran (outcome) kebijakan publik.* Tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari kebijakan publik yang dilakukan.
- *Mengukur dampak dari kebijakan publik.* Dalam tahapan lanjutan, evaluasi ditujukan guna melihat dampak dari suatu kebijakan publik, baik dari sisi positif maupun negatif.
- *Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan.* Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang.

Tujuan akhir dari evaluasi kebijakan publik adalah memberikan masukan bagi setiap proses kebijakan publik ke depan agar lebih baik. Dengan adanya evaluasi tersebut, baik yang dilakukan oleh intern ataupun ekstern dari suatu kebijakan/program, diharapkan kebijakan-kebijakan kedepan akan lebih baik dan tidak mengulangi kesalahan-kesalahan yang serupa.

Beberapa alasan penting dari evaluasi kebijakan publik yang dilakukan :

- *Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan publik;* yakni seberapa jauh suatu kebijakan tersebut telah mencapai tujuan.
- *Untuk mengetahui apakah kebijakan publik itu berhasil atau gagal.* Dengan melihat pada tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah kebijakan publik itu berhasil atau gagal.
- *Untuk memenuhi aspek akuntabilitas publik.* Dengan melakukan penilaian kinerja kebijakan publik, maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggung jawaban pemerintah

kepada publik sebagai pemilik kedaulatan dan anggaran dan mengambil manfaat dari kebijakan dan program pemerintah.

- *Untuk menunjukkan pada stakeholders manfaat suatu kebijakan publik.* Apabila tidak dilakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan maka *stakeholders*, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti dampak manfaat dari suatu kebijakan atau program.

Akhirnya evaluasi kebijakan bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan publik yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama dan diharapkan akan lebih baik dikemudian hari.

B. Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Tujuan pokok evaluasi untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi, evaluasi kebijakan publik harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan.

Bila dijabarkan tujuan dari evaluasi yakni ;

- 1) Menentukan tingka kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapai tujuan dan sasaran.
- 2) Mengukur tingkat efisiensi. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manaat dari suatu kebijakan.
- 3) Mengukur tingkat keluaran (*out come*). Suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
- 4) Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujuakn untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.

- 5) Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- 6) Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Atau tujuan evaluasi juga mengandung antara lain :

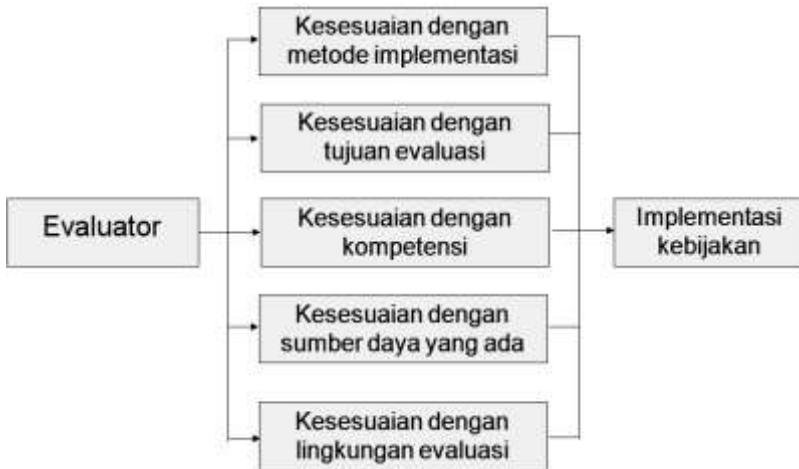
- 1) Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan sesudah adanya program tersebut.
- 2) Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Sedang membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.
- 3) Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan dan menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana
- 4) Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/ penyempurnaan implementasi
- 5) Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program di masa datang sebagai bentuk pertanggung-jawaban publik/memenuhi akun-tabilitas publik.

1. *Evaluasi Kebijakan Publik Mempunyai Beberapa Syarat Pokok :*

- 1) Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan, dan yang bersangkutan harus mampu mengambil jarak dari

pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.

- 2) Prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
- 3) Petunjuk praktis evaluasi implementasi kebijakan publik (lihat gambar 06).



Gambar 06
Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

Keterangan Gambar

- 1) Evaluatur harus menyesuaikan alat ukurnya dengan model atau metode implementasi kebijakan. Pada dasarnya, setiap metode implementasi kebijakan di dalam dirinya telah menyediakan alat ukur bagi keberhasilan/kinerja implementasi kebijakan.
- 2) Evaluatur harus menyesuaikan evaluasinya dengan tujuan dari evaluatur yang dibebankan kepadanya.
- 3) Evaluatur harus menyesuaikan diri evaluasinya dengan kompetensi keilmuan dan metodologis yang dimilikinya.

- 4) Seorang evaluator dengan kompetensi ekonomi diharapkan tidak melakukan evaluasi politik.
- 5) Evaluator harus menyesuaikan diri dengan sumber daya yang dimiliki, mulai sumber daya waktu, manusia, alat atau teknologi, dana, sistem, manajemen, bahkan sumber daya kepemimpinan yang ada.
- 6) Evaluator harus menyesuaikan diri dengan lingkungan evaluasi, agar ia bisa diterima dengan baik di lingkungan yang akan dievaluasinya.

Indikator Evaluasi Publik

- 1) Efektivitas. Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai
- 2) Kecukupan. Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah
- 3) Pemerataan. Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda
- 4) Responsivitas. Apakah hasil kebijakan memuat referensi atau nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka
- 5) Ketepatan. Apakah hasil yang dicapai bermanfaat

Menurut Langbein (1980)⁸⁴

- 1) Pertumbuhan ekonomi. Indikatornya 1. Peningkatan produktivitas sumberdaya. 2. Peningkatan efisiensi ekonomi
- 2) Keadilan distribusi. Indikatornya, 1. Kecukupan, 2. Keadilan horisontal, 3. Keadilan vertikal,
- 3) Preferensi warganegara. Indikatornya, 1. Kepuasan warga negara, 2. Seberapa jauh preferensi masyarakat termuat dalam kebijakan publik.

⁸⁴ Budi Winarno, 2008. *Kebijakan Publik: Teori & Proses (Edisi Revisi)*. Media Pressindo, Yogyakarta

Alasan Evaluasi Kebijakan Publik

- 1) Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya.
- 2) Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dengan melihat 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 *stakeholder* manfaat suatu kebijakan. Apabila tidak dilakukan evaluasi sebuah kebijakan, para stakeholder, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat dari sebuah kebijakan atau program.
- 5) Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Pada akhirnya, evaluasi kebijakna bermanfaat untuk memeberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Sebaliknya, dari hasil evaluasi diharapkan dapat ditetapkan kebijakan yang lebih baik.

Manfaat Evaluasi Kebijakan Publik

Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

- 1) Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses atautkah sebaliknya.
- 2) Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.

- 3) Untuk menjamin terhindarinya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

- 1) Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
- 2) Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

Kendala Evaluasi Kebijakan Publik

- 1) *Kendala psikologis*. Banyak aparat pemerintah masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena dipandang berkaitan dengan prestasi dirinya. Apabila hasil evaluasi menunjukkan kurang baik, bisa jadi akan menghambat karir mereka. Sehingga banyak aparat memandang kegiatan evaluasi bukan merupakan bagian penting dari proses kebijaksanaan publik. Evaluasi hanya dipahami sebagai kegiatan tambahan yang boleh dilakukan boleh tidak.
- 2) *Kendala ekonomis*. Kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak sedikit, seperti biaya untuk pengumpulan dan pengolahan data, biaya untuk para staff administrasi, dan biaya untuk evaluator. Proses

evaluasi akan mengalami hambatan apabila tanpa dukungan finansial.

- 3) *Kendala teknis*. Evaluator sering dihadapkan pada masalah tidak tersedianya cukup data dan informasi yang *up to date*. Di samping itu, data yang ada kualitasnya kurang baik, karena suply data kepada suatu instansi yang lebih tinggi dari instansi yang lebih rendah hanya dipandang sebagai pekerjaan rutin dan formalitas tanpa memperhitungkan substansinya.
- 4) *Kendala politis*. Evaluasi sering terbentur dan bahkan gagal karena alasan politis. Masing-masing kelompok bisa jadi saling menutupi kelemahan dari implementasi sutau program dikarenakan ada deal atau bargaining politik tertentu.

William N. Dunn (1999;609) mengatakan, aspek-aspek kinerja kebijakan yang harus dievaluasi dapat dilihat tabel 03 :

Tabel 04
Katagori Evaluasi

Katagori	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?	Unit Pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak upaya yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Cost-benefit Ratio; Manfaat bersih; Unit Biaya
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah	Biaya tetap, Efektifitas tetap
Pemerataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan secara merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Criteria Pareto; Kriteria Kaldor-Hicks; Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan/preferensi atau	Konsistensi dengan survei warga negara

	nilai-nilai kelompok tertentu?	
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: William N. Dunn (1999; h 609)

William N. Dunn (2005:609-610) membagi fungsi evaluasi, seperti :

- 1) Evaluasi memberi informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan, tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai.
- 2) Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mengidentifikasi dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai dan dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (kelompok kepentingan, pegawai, kelompok-kelompok klien), maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, dan substantif).
- 3) 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 didefinisi 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.

Dimensi Evaluasi Kebijakan Publik

Ada dua dimensi penting dalam studi evaluasi dalam kebijakan publik, yakni ;

- 1) Evaluasi kinerja pencapaian tujuan Kebijakan, yakni mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan. Sehingga dapat diperoleh informasi dan jawaban mengenai kinerja implementasi, efektifitas dan efisiensi, serta konteks yang terkait lainnya.
- 2) Evaluasi kebijakan dan dampaknya, yakni mengevaluasi kebijakan itu sendiri serta kandungan programnya. Sehingga dapat diperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (*outcome*) kebijakan, kesesuaian kebijakan/program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).

Menurut Wayne Parsons (2008) bahwa dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus di dalam proses kebijakan publik, mulai penyusunan desain kebijakan, saat implementasi, hingga saat selesai diimplementasikan.⁸⁵

Evaluasi Proses

Evaluasi Proses pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan. Pada tahap ini menurut Palumbo diperlukan dua kali evaluasi, yakni ;

- 1) *Evaluasi Desain Kebijakan*, untuk menilai apakah alternative-alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dengan manfaat (*cost-benefit analysis*), dll yang bersifat rasional dan terukur.

⁸⁵ Wayne Parson, 2008. *Public Policy; Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.

- 2) *Evaluasi Legitimasi kebijakan*, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat/stakeholder/kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Metode evaluasi diperoleh melalui jajak pendapat (*pooling*), survei, dll.
- 3) *Evaluasi Formatif*, yang dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung, tujuan evaluasi formatif ini utamanya adalah untuk mengetahui seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan kondisi-kondisi apa yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilannya. Dalam istilah manajemen, evaluasi formatif adalah monitoring terhadap pengaplikasian kebijakan. Evaluasi Formatif banyak melibatkan ukuran-ukuran kuantitatif sebagai pengukuran kinerja implementasi.
- 4) *Evaluasi Sumatif*, yang dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi Sumatif ini adalah untuk mengukur bagaimana efektifitas kebijakan/program tersebut member dampak yang nyata pada problem yang ditangani.

Evaluasi Formatif

Menurut Rossi & Freeman (dalam Parsons, h.550) bahwa evaluasi formatif dapat dilihat dari dua aspek tujuan seperti ;

1) *Tujuan evaluasi formatif*

Tujuan pertama, evaluasi formatif yakni; untuk mengevaluasi pelaksanaan program yang memiliki ciri-ciri antara lain :

- Merupakan evaluasi terhadap proses.
- Menilai tingkat kepatuhan pelaksana atas standard aturan.
- Menggunakan model-model dalam implementasi, biasanya bersifat kuantitatif
- Melihat dampak jangka pendek dari pelaksanaan kebijakan/program.

Tujuan kedua, evaluasi formatif untuk melihat sejauh mana sebuah program mencapai target populasi yang tepat. Apakah

penyampaian pelayanannya telah sesuai dan konsisten dengan spesifikasi program atau tidak dan sumberdaya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut.

2) *Jenis Evaluasi Formatif*

- Evaluasi administratif : Tiada lain untuk evaluasi administratif yang dilakukan dalam lingkup pemerintahan yang dikaitkan dengan aspek-aspek ketaatan anggaran atau *financial* dan prosedur.
- Evaluasi Yudisial : Evaluasi yang berkaitan dengan obyek-obyek hukum.
- Evaluasi Politik : Evaluasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik.

3) *Aspek Evaluasi formatif*

Aspek kinerja implementasi yang dievaluasi dalam evaluasi formatif, yakni ;

- Effort Evaluation* : Mengevaluasi kecukupan input program.
- Performance Evaluation* : Mengkaji output dibandingkan dengan input program.
- Effectiveness Evaluation* : Mengkaji apakah pelaksanaannya sesuai dengan sasaran dan tujuan.
- Effeciency Evaluation* : Membandingkan biaya dengan output yang dicapai.
- Process Evaluation* : Mengkaji metode pelaksanaan, aturan dan prosedur dalam pelaksanaan.

Evaluasi Sumatif/Dampak

1) Pengertian Dampak

Dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan. Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran (baik

akibat yang diharapkan atau tidak diharapkan), dan sejauh mana akibat tersebut mampu menimbulkan pola perilaku baru pada kelompok sasaran (*impact*) Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran, baik yang sesuai dengan yang diharapkan ataupun tidak dan apakah akibat tersebut tidak mampu menimbulkan perilaku baru pada kelompok sasaran (*effects*).

2) Tujuan Evaluasi Sumatif/Dampak

Evaluasi sumatif umumnya dilakukan untuk memperoleh informasi terkait dengan efektifitas sebuah kebijakan/program terhadap permasalahan yang diintervensi. Evaluasi ini bertujuan untuk:

- Menilai apakah program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga dan lembaga
- Menilai apakah dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program
- Mengeksplorasi apakah ada akibat yang tidak diperkirakan baik yang positif maupun yang negatif
- Mengkaji bagaimana program mempengaruhi kelompok sasaran, dan apakah perbaikan kondisi kelompok sasaran betul-betul disebabkan oleh adanya program tersebut ataukah karena faktor lain.

Dimensi Dampak

Dimensi dampak yang dikaji dalam evaluasi kebijakan ini meliputi;

- a) Dampak pada masalah publik (pada kelompok sasaran) yang diharapkan atau tidak.
- b) Dampak pada kelompok di luar sasaran sering disebut eksternalitas/dampak melimpah (*spillover effects*).
- c) Dampak sekarang dan dampak yang akan datang.
- d) Dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program dan dampak biaya tak langsung yang dikeluarkan publik akibat suatu kebijakan (misalnya dampak terhadap pengeluaran rumah-tangga

akibat relokasi pemukiman yang menyebabkan jarak ke sekolah/tempat kerja makin jauh).

Apraisal Dimensi Dampak

Menurut Langbein (1980) memperkirakan dampak perlu memperhitungkan dimensi-dimensi sebagai berikut:

a. Waktu. Dimensi waktu ini penting diperhitungkan karena kebijakan dapat memberikan dampak yang panjang, baik sekarang maupun pada masa yang akan datang. Semakin lama periode evaluasi waktu semakin sulit mengukur dampak, sebab :

- 1) Hubungan kausalitas antara program dengan kebijakan semakin kabur,
- 2) Pengaruh faktor-faktor lain yang harus dijelaskan juga semakin banyak, jika efek terhadap individu dipelajari terlalu lama maka akan kesulitan menjaga *track record* individu dalam waktu yang sama.
- 3) Semakin terlambat sebuah evaluasi dilakukan akan semakin sulit mencari data dan menganalisis pengaruh program yang diamati.

Selisih antara dampak aktual dengan yang diharapkan. Selain memperhatikan efektivitas pencapaian tujuan, seorang evaluator harus pula memperhatikan. Berbagai dampak yang tak diinginkan,

- 1) Dampak yang hanya sebagian saja dari yang diharapkan dan
 - 2) Dampak yang bertentangan dari yang diharapkan
- c. Tingkat Agregasi Dampak. Dampak juga bersifat agregatif artinya bahwa dampak yang dirasakan secara individual akan dapat merembes pada perubahan di masyarakat secara keseluruhan
- d. Tipe Dampak

Ada 4 tipe utama dampak program :

- 1) Dampak pada kehidupan ekonomi : penghasilan, nilai tambah dsb

- 2) Dampak pada proses pembuatan kebijakan: apa yang akan dilakukan pada kebijakan berikutnya
- 3) Dampak pada sikap publik : dukungan pada pemerintah, pada program dsb
- 4) Dampak pada kualitas kehidupan individu, kelompok dan masyarakat yang bersifat non ekonomis.

Dampak Sosial Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan/program dapat membawa dampak terhadap kehidupan sosial masyarakat.

- 1) Dampak individual : biologis (penyakit, cacat fisik karena kebijakan teknologi nuklir misalnya), psikologis (stress, depresi, emosi), lingkungan hidup (tergusur, pindah rumah), ekonomis (naik turunnya penghasilan, harga, keuntungan), sosial serta personal.
- 2) Dampak organisasional : langsung (terganggu atau terbantunya pencapaian tujuan organisasi), tak langsung (peningkatan semangat kerja, disiplin).
- 3) Dampak pada masyarakat (meningkatnya kesejahteraan).
- 4) Dampak pada lembaga dan sistem sosial (meningkatnya kesadaran kolektif masyarakat; menguatnya solidaritas sosial).

Dampak Kegagalan Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan/program bisa saja gagal memperoleh dampak yang diharapkan meski proses implementasi berhasil mewujudkan output sebagaimana yang dituntut oleh program tersebut, namun ternyata gagal mencapai *outcomes*-nya; apalagi jika proses implementasi gagal mewujudkan keduanya.

Menurut Anderson, bisa saja disebabkan karena :

- 1) Sumber daya yang tidak memadai.
- 2) Cara implementasi yang tidak tepat (misalkan pilihan-pilihan tindakan yang kontra produktif seperti studi banding atau membeli mobil bagi pejabat yang

- memakan banyak biaya dengan tujuan meningkatkan kapasitas layanan).
- 3) Masalah publik sering disebabkan banyak faktor tetapi kebijakan yang dibuat hanya mengatasi satu faktor saja.
 - 4) Cara menanggapi kebijakan yang justru dapat mengurangi dampak yang diinginkan (misalkan karena takut dianggap melanggar prosedur, maka implementers bertindak sesuai *textbook* walau situasinya mungkin berbeda).
 - 5) Tujuan-tujuan kebijakan tak sebanding bahkan bertentangan satu sama lain (misalnya kebijakan untuk menumbuhkan industri dalam negeri yang memberi insentif pajak dan kemudahan modal; tapi di sisi lain ada kebijakan kenaikan harga listrik dan kenaikan harga sumber energi).
 - 6) Biaya yang dikeluarkan jauh lebih besar dari masalahnya (yang ini sering terjadi di Indonesia, terutama karena seringnya terjadi *mark-up* harga, ataupun karena bentuk-bentuk kegiatan yang terkesan dicari-cari untuk penyerapan anggaran yang seharusnya tidak dibutuhkan).
 - 7) Banyak masalah publik yang tak mungkin dapat diselesaikan.
 - 8) Timbulnya masalah baru sehingga mendorong pengalihan perhatian dan tindakan.
 - 9) Sifat dari masalah yang akan dipecahkan (Anderson, 1996).

C. Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik

Ada beberapa pendekatan dalam evaluasi (Stecher, Brian M & W. Alan Davis, 1987)⁸⁶, yakni ;

⁸⁶ Stecher, Brian M. and W. Alan Davis. 1987. *How to Focus an Evaluation. Program Evaluation Kit*. 2nd. ed. Newberry Park, CA: Sage.

- 1) Pendekatan eksperimental yaitu evaluasi yang berorientasi pada penggunaan eksperimental *science* dalam program evaluasi.
- 2) Pendekatan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented approach*) yaitu pendekatan yang amat wajar dan praktis untuk desain dan pengembangan program. Cara yang paling logis untuk merencanakan suatu program yaitu merumuskan tujuan umum dan tujuan khusus dan membentuk kegiatan program untuk mencapai tujuan tertentu.
- 3) Pendekatan yang berfokus kepada keputusan yaitu menekankan pada peranan informasi yang sistematis untuk mengelola program dalam menjalankan tugasnya.
- 4) Pendekatan yang berorientasi kepada pemakai (*The User Oriented Approach*). Evaluator menekankan usaha pada pemakai dan cara pemakaian informasi.
- 5) Pendekatan yang responsif yaitu pendekatan yang paling lain dari kelima bentuk pendekatan yang dibicarakan dalam tulisan ini karena perspektif dalam usulan evaluasi dan metode pencapaiannya.

1. Model-model Evaluasi Kebijakan Publik

Ada banyak model dalam evaluasi, beberapa model yang populer dan banyak dipakai sebagai strategi atau pedoman kerja pelaksanaan evaluasi program, seperti.

1) Model Evaluasi CIPP

Stufflebeam (1969, 1971, 1983, Stufflebeam & Shinkfield, 1985) adalah ahli yang mengusulkan pendekatan yang berorientasi kepada pemegang keputusan (*a decision oriented evaluation approach structured*) untuk menolong administrator membuat keputusan. Ia merumuskan evaluasi sebagai “Suatu proses menggambarkan, memperoleh, dan menyediakan informasi yang berguna untuk menilai alternative keputusan” Stufflebeam, (1973 : 127).⁸⁷ Dia

⁸⁷ Stufflebeam, D. L. 1973. *Toward A Science of Educational Evaluation*. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.

membuat pedoman kerja untuk melayani para manajer dan administrator menghadapi empat macam keputusan pendidikan, membagi evaluasi menjadi empat macam, di antaranya :

- a) *Context evaluation to serve planing decision*
- b) *Input evaluation, structuring decision*
- c) *Process evaluation, to serve implementing decision*
- d) *Product evaluation, to serve recycling decidion*

Evaluasi Model UCLA

Alkin (1969)⁸⁸ menulis tentang kerangka kerja evaluasi yang hampir sama dengan model CIPP. Alkin mendefinisikan evaluasi sebagai suatu proses meyakinkan keputusan, memilih informasi yang tepat, mengumpulkan dan menganalisa dan menginformasi sehingga dapat melaporkan ringkasan data yang berguna bagi pembuat keputusan dalam mamilih beberapa alternatif.

Model Brinkerhoff

Setiap desain informasi umumnya terdiri atas elemen-elemen yang sama, ada banyak cara untuk menggabungkan elemen tersebut, masing-masing ahli atau evaluator mempunyai konsep yang berbeda dalam hal ini. Brinkerhoff & Cs (1983)⁸⁹ mengemukakan tiga golongan evaluasi yang disusun berdasarkan penggabungan elemen-elemen yang sama seperti evaluator-evaluator yang lain.

Menurut Stufflebeam dan Webster (1994), Dunn (1999) dalam Mutrofin (2005:107)⁹⁰ mengklasifikasikan pendekatan dan orientasi riset evaluasi menjadi tiga

⁸⁸ Marvin C. Alkin, 1969. *Evaluation Theory Development*, Evaluation Comment, 2, 2-7.

⁸⁹ Brinkerhoff, R.O., Brethower, D.M., Hluchyj, T., et al. 1983. *Program evaluation: Apractitioner's guide for trainers and educators*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.

⁹⁰ Mutrofin. 2005. *Pengantar Metode Riset Evaluasi* (Kebijakan, Program dan Proyek). Yogyakarta: Laksbang Pressindo.

kelompok. Menurut Dunn, perbedaan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan menjadi sangat penting dilakukan mengingatkan kurang jelasnya arti evaluasi di dalam analisis kebijakan.

Pendekatan tersebut, antara lain :

Evaluasi Semu (*Peseudo Evaluation*). Pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa untuk berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsinya bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti dengan sendirinya (*Self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi ini secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (desain eksperimen-semu, kuesioner, random sampling, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan yang ada (misalnya: jumlah lulusan pelatihan yang dipekerjakan, Unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat.

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*). 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. Asumsinya bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Dalam evaluasi formal menggunakan berbagai macam metode yang seperti dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan.

Evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan

pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesialisasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan atau ketepatan 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 evaluasi formal adalah evaluasi sumatif yang meliputi usaha yang memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Sedangkan evaluasi formatif meliputi usaha-usaha untuk secara terus menerus memantau, pencapaian tujuan-tujuan dan target formal.

Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision Theoretic Evaluation*). Pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Asumsinya evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik dari yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari 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 bawahan, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

Pendekatan Dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi memiliki beberapa fungsi utama dalam analisis kebijakan publik. *Pertama* dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kriteria kebijakan yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan

dan target tertentu telah dicapai. *Kedua*, evaluasi memberikan 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 kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. *Ketiga*, evaluasi membari 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. Evaluasi dapat juga 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.

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan; penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik, program, dan aplikasi seangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Perhatikan bahwa aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis-premis nilai di dalam setiap tuntutan *evaluative*.

Namun banyak aktivitas yang diterangkan sebagai “evaluasi” dalam analisis kebijakan pada dasarnya bersifat non-evaluatif – yaitu aktivitas-aktivitas tersebut terutama ditekankan pada produksi tuntutan *designative* (faktual) ketimbang tuntutan evaluatif. Sehingga dibutuhkan suatu pendekatan untuk “penelitian evaluasi” atau “evaluasi kebijakan”.

3. Tinjauan-Eksplorasi Materi

Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi, didalam analisis kebijakan publik, menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan publik. Secara spesifik, Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis.

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 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 dipekerjakan, unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan pendapatan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat.

Evaluasi Formal

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat 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 untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

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 data 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 menspesifikkan 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 efektivitas dan efisiensi.

Model ini terdapat tipe-tipe untuk memahami evaluasi kebijakan lebih lanjut, yakni: evaluasi sumatif, yang berusaha untuk memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu; dan kedua, evaluasi formatif, suatu tipe evaluasi kebijakan yang berusaha untuk meliputi usaha-usaha secara terus menerus dalam rangka memantau pencapaian tujuan-tujuan dan target-target formal. Selain evaluasi sumatif dan formatif, evaluasi formal dapat juga meliputi kontrol langsung atau tidak langsung terhadap masukan kebijakan dan proses-proses.

Tabel 05
Variasi Evaluasi Formal

No	Kontrol terhadap aksi kebijakan	Orientasi terhadap proses kebijakan	
		Formatif	Sumatif
1	Langsung	Evaluasi Perkembangan	Evaluasi eksperimental
2	Tidak Langsung	Evaluasi proses retrospektif	Evaluasi hasil retrospektif

Sumber: Kebijakan Publik

Tabel 04, mengenai variasi evaluasi formal secara spesifik, dijelaskan sebagai berikut:

Evaluasi Perkembangan

Varian evaluasi formal berupaya untuk menunjukkan kegiatan/aktivitas evaluasi kebijakan secara eksplisit yang

diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf program. Evaluasi perkembangan yang meliputi beberapa ukuran pengontrolan langsung terhadap aksi-aksi kebijakan, telah digunakan secara luas guna berbagai situasi di sektor-sektor publik dan swasta. Evaluasi perkembangan karena bersifat formatif dan meliputi kontrol secara langsung, dapat digunakan untuk mengadaptasi secara langsung pengalaman baru yang diperoleh melalui manipulasi secara sistematis terhadap variabel masukan dan proses.

Evaluasi proses retrospektif

Evaluasi proses retrospektif, yang meliputi pemantauan/evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Varian ini cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi berlangsung, yang berhubungan dengan keluaran dan dampak yang diperoleh. Evaluasi ini tidak memperkenankan dilakukannya manipulasi langsung terhadap masukan atau proses.

Evaluasi eksperimental

Varian evaluasi eksperimental adalah evaluasi kebijakan yang lahir dari hasil kondisi kontrol langsung terhadap masukan dan proses kebijakan. Evaluasi eksperimental yang ideal secara umum merupakan faktor “eksperimental ilmiah yang terkontrol”, dimana semua faktor yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan, dikontrol, dipertahankan konstan, atau diperlakukan sebagai hipotesis tandingan yang masuk akal.

Evaluasi hasil retrospektif

Varian terakhir, evaluasi hasil retrospektif, meliputi pemantauan dan evaluasi hasil tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan-masukan dan proses kebijakan yang dapat dimanipulasi.

Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision-Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan

metode-metode deskriptif 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 teori keputusan di satu sisi, 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 dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak membuat andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bawah, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

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 untuknya 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 kedalam paling sedikit enam macam kriteria evaluasi: efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan kelayakan. Salah satu tujuan dan 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 dominan 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 aturan yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program. 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.

Penaksiran evaluabilitas (*evaluability assesment*) merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan yang diharapkan dapat diperoleh dari informasi kinerja dapat memperjelas tujuan sasaran, dan asumsi-asumsi dengan mana kerja akan diukur. Pertanyaan mendasar dalam penaksiran evaluabilitas adalah apakah suatu kebijakan atau program dapat sama sekali dievaluasi. Suatu kebijakan atau program agar dapat dievaluasi, paling tidak tiga kondisi harus ada: satu kebijakan atau program yang diartikulasikan secara jelas; dan serangkaian asumsi yang eksplisit yang menghubungkan aksi atau konsekuensi. Melakukan penaksiran evaluabilitas, analisis mengikuti

serangkaian langkah yang memperjelas suatu kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai informasi kinerja yang dituju dan evaluator itu sendiri.

Beberapa rangkaian pemakaian kebijakan dapat dilihat di bawah ini:

- 1) *Spesifikasi program-kebijakan*. Apakah kegiatan- kegiatan federal negara bagian atau lokal dan apakah tujuan dan sasaran yang melandasi program?
- 2) *Koleksi informasi program kebijakan*. Informasi apa yang harus dikumpulkan untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan dari program kebijakan, kegiatan-kegiatan, dan asumsi-asumsi yang mendasarinya?
- 3) *Modeling program-kebijakan*. Model apa yang paling baik menerangkan program dan tujuan suatu kegiatan yang berhubungan, dari sudut pandang pemakai informasi kinerja yang dituju? Asumsi–asumsi kausal apa yang menghubungkan aksi dengan hasil?
- 4) *Penaksiran evaluabilitas program kebijakan*. Apakah model program kebijakan secara mencukupi tidak ambigu untuk membuat evaluasi bermanfaat? Tipe studi evaluasi apakah yang paling berguna?
- 5) *Umpan balik penaksiran evaluabilitas untuk pemakai*. Setelah menanyakan keimpulan mengenai evaluabilitas program kebijakan bagi pemakai yang diinginkan, apakah yang mungkin menjadi langkah berikutnya yang harus (atau tidak harus) diambil untuk mengevaluasi kinerja kebijakan?

Bentuk evaluasi teoritis keputusan yang kedua adalah analisis utilitas multiatribut. Analisis utilitas multiatribut adalah serangkaian prosedur yang dibuat untuk memperoleh penilaian subjektif dari berbagai pelaku kebijakan mengenai probabilitas kemunculan dan nilai dari hasil kebijakan. Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa analisis tersebut secara eksplisit menampakkan penentuan nilai dari berbagai pelaku kebijakan; analisis tersebut juga mengakui adanya

beragam tujuan yang saling berlawanan dalam evaluasi program kebijakan; dan analisis tersebut menghasilkan informasi kinerja yang lebih berguna dari sudut pandang pemakai yang dituju.

Tahapan pelaksanaan analisis utilitas multiatribut, sebagai berikut :

- 1) *Identifikasi pelaku*. Mengidentifikasi pihak-pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu kebijakan atau program. Masing-masing pelaku kebijakan ini akan mempunyai tujuan dan sasaran sendiri-sendiri yang ingin mereka capai secara maksimal.
- 2) *Spesifikasi isu keputusan relevan*. Menentukan secara operasional berbagai kecenderungan aksi atau non-aksi yang tidak dispekati oleh para pelaku kebijakan. Dalam kasus yang paling sederhana terdapat dua kecenderungan tindakan: status quodan beberapa inisiatif baru.
- 3) *Spesifikasi hasil kebijakan*. Menentukan cakupan konsekuensi yang dapat timbul sebagai akibat dari adanya aksi. Hasil-hasil dapat disusun secara hirarkis dimana satu aksi mempunyai beberapa konsekuensi, dan masing-masing mempunyai konsekuensi yang lebih jauh lagi. Suatu hirarki hasil dapat disamakan dengan pohon tujuan (*decision tree*), kecuali hasil itu bukan tujuan sampai hasil tersebut dinilai secara eksplisit.
- 4) *Identifikasi atribut hasil*. Disini tugasnya adalah untuk mengidentifikasi semua atribut yang relevan yang membuat hasil berharga dan bernilai. Sebagai contoh, masing-masing hasil dapat mempunyai tipe keuntungan dan biaya yang berbeda terhadap kelompok sasaran dan konsumen yang berbeda.
- 5) *Penyusunan jenjang nilai atribut*. Menyusun nilai atribut menurut kepentingannya. Sebagai contoh, jika peningkatan penghasilan keluarga merupakan hasil dari program kemiskinan, hasil ini dapat mempunyai beberapa atribut nilai: perasaan makmur; mengkonsumsi gizi/nutrisi lebih banyak; punya sisa pendapatan yang lebih besar untuk perawatan kesehatan. Atribut-atribut tersebut harus

diurutkan menurut kepentingan relatif antara skala satu terhadap lainnya.

- 6) *Penyusunan skala atribut.* Menyusun skala atribut yang telah diurutkan menurut kepentingannya. Untuk melakukan hal itu, atribut yang paling tidak penting diberi nilai 10. Alihkan ke atribut yang penting, lalu jawab pertanyaan ini; Berapa kali atribut yang paling penting ini lebih penting dibanding atribut paling tidak penting berikutnya? Lanjutkan prosedur penyusunan skala ini sampai atribut yang paling penting ini sudah dibandingkan dengan semua lainnya. Catat bahwa atribut yang paling penting dapat mempunyai nilai skala 10, 20, 30 kali atau lebih dari atribut yang paling penting.
- 7) *Standarisasi skala.* Atribut yang telah disusun skalanya akan mempunyai nilai maksimum yang berbeda antar pelaku kebijakan. Sebagai contoh, seorang pelaku kebijakan dapat memberi atribut A nilai 60; B nilai 30; dan atribut C nilai 10. Tetapi pelaku kebijakan lainnya terhadap atribut-atribut yang sama dapat memberi nilai 120, 60, dan 10. Untuk menstandarisasikan skala ini, jumlahkan semua nilai asli untuk setiap skala, bagian masing-masing nilai asli dengan jumlahnya, dan kalikan dengan 100. Ini akan menghasilkan skala yang terpisah yang nilai-nilai komponennya berjumlah sampel 100.
- 8) *Pengukuran hasil.* Ukurlah derajat di mana setiap hasil kebijakan merupakan hasil dari pencapaian setiap atribut. Probabilitas maksimum harus diberi nilai 100; probabilitas minimum harus diberi nilai 0 (yaitu tidak ada kesempatan dimana hasil/akan berakhir dengan pencapaian atribut).
- 9) *Kalkulasi utilitas.* Hitunglah utilitas (nilai) dari setiap hasil dengan menggunakan rumus:

$$U_i = \sum W_{ij} \cdot U_{ij}$$

Dimana :

U_{ij} : Kegunaan (nilai agregat dari hasil ke i).

W_{ij} : Nilai skala yang distandardkan dari atribut j.

U_i : Probabilitas terjadinya hasil ke I pada atribut ke j.

- 10) *Evaluasi presentasi*. Tentukan hasil kebijakan dengan total kinerja terbesar, dan sajikan informasi ini kepada pembuat keputusan yang relevan.

Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa analisis ini memungkinkan analisis berurusan secara sistematis dengan tujuan yang saling bertentangan antar pelaku kebijakan yang banyak. Tetapi ini dimungkinkan hanya jika langkah-langkah seperti yang baru dijelaskan diatas melibatkan pelaku-pelaku kebijakan yang relevan. Persyaratan pokok dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa pelaku kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan atau program adalah partisipan aktif dalam evaluasi kinerja kebijakan.

Perbedaan antara ketiganya dapat dilihat dari tujuan, asumsi, dan bentuk utama pendekatan evaluasi dapat dilihat pada tabel 3.

Tabel 06
Perbandingan Pendekatan Evaluasi

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan.	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi sosial, Akuntansi sistem sosial, Pemeriksaan sosial, Sintesis riset dan praktik

Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	Evaluasi perkembangan, Evaluasi eksperimental, Evaluasi proses retrospektif, Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi. Analisis utilitas multiatribut.

Sumber: William Dunn

D. Studi Case Kebijakan Publik

1) Evaluasi Formal

Ilustrasi Studi Kasus:

Penanggulangan dampak bencana Lumpur Lapindo adalah salah satu bagian dari dampak bencana nasional, sebagai evaluasi kebijakan perancang bersama melalui program pembangunan pemerintah daerah setempat

bersama pemerintah pusat secara kerja sama (defakto), untuk penanggulangan dampak banjir lumpur panas komoditas terbentuk danau lumpur itu. Diarahkan untuk tercapainya tujuan dan cita-cita luhur bangsa Indonesia mewujudkan suatu masyarakat adil, merata dan makmur baik materil dan spritual mencapai kemakmurannya, berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Evaluasi:

Evaluasi kebijakan daerah dan nasional tentang penanggulangan pertanggung jawaban terhadap dampak bencana alam dan dampak bencana sosial lainnya telah termuat dalam UU No. 32/2004 di khususkan pada pasal 185-191, tentang evaluasi kebijakan pertanggungjawaban secara standar nasional dan UU No.33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan pemerintah daerah, dan berdasarkan peraturan pemerintah daerah No.3/2005. Dalam UU itu telah termuat sebagai landasan hukum untuk penanggulangan dampak bencana Lumpur Lapindo serta dampak bencana lainnya secara efisien efektifitas sesuai objektivitas yang dimaksudkan dengan evaluasi dalam pasal ini adalah bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional untuk tanggung jawab bersama penanggulangan dampak yang sedang melanda di tengah masyarakat Indonesia yang ada di Daerah Sidoarjo Jawa Timur ini.

Pemerintah Indonesia perlu ambil langkah melalui keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta meneliti sejauh mana APBD provinsi bertentangan dengan kepentingan umum peraturan yang lebih tinggi dengan Peraturan Daerah (Perda) lain secara defacto-nya menuju pemberantasan dampak sosial sedang melanda ini. Evaluasi terhadap kebijakan Dana Alokasi Umum (DAU) dilakukan dalam waktu yang relatif pendek dengan didasarkan pada argumentasi-argumentasi yang bersifat subjektif dari sebagian Pemerintah Daerah.

Idealnya evaluasi terhadap kebijakan di dilaksanakan dalam kurun waktu antara 3 sampai 5 tahun, sehingga

memberikan waktu pada proses implementasi untuk melakukan interpretasi terhadap tujuan kebijakan secara tepat. Dalam hal ini terdapat 3 tujuan utama dalam evaluasi, yaitu : *politicevaluation* (evaluasi yang bersifat politis); *organizational evaluation* (evaluasi yang bersifat organisasi); *substantive evaluation* (evaluasi yang bersifat substantif atau nyata) Berdasar ketiga tujuan inilah untuk mengurus mengimplementasi dana alokasi di tempat sasaran yang terjadi dampak bencana itu. Namun evaluasi dapat di lakukan secara efektif apa apabila terdapat ketersediaannya data kuantitatif, data kualitatif dan berbagai bukti empiris yang memadai, sehingga dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan yang dapat dipertanggung jawabkan.

Seperti pada penanggulangan dampak bencana alam beserta dengan dampak sosial yang terjadi di Sidoarjo, untuk ganti rugi barang dan jasa yang terkena dampak bencana Lumpur Lapindo secara terencana. Evaluasi terhadap dana alokasi umum adalah merupakan evaluasi yang bersifat substansi di fokuskan pada dua hal utama yaitu : seberapa jauh ketercapaian tujuan kebijakan dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah yang terkena bencana. Berapa besar dampak yang di timbulkan oleh kebijakan Dana Alokasi Umum terhadap permasalahan desentralisasi fiskal. Fokus evaluasi terhadap dana alokasi umum tersebut tidak diarahkan terhadap formula pembagian, tetapi diarahkan pada substansi kebijakan, yaitu Dana Alokasi Umum merupakan bentuk alokasi untuk memenuhi kebutuhan fiskal atau alokasi untuk melakukan pemerataan fiskal. Demikian berdasarkan penjelasan tersebut diatas ini sebagai alur jalan bagi yang sedang mengurus secara evaluasi untuk mengambil kebijakan penanggulangan Lumpur Lapindo di Sidoarjo.

Dampak bencana tersebut harus secepat ambil langkah untuk mengantisipasi semua beban-beban dan keluhan masyarakat dapat secepat diatasi perorangan. Namun permasalahan ini bagian dari masalah nasional yang di atasi dan yang tangani oleh pemerintah baik pemerintah daerah

maupun pemerintah pusat untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi akuntabilitas, *good governance*, efisiensi dan efektifitas. Mencapai masyarakat yang adil dan makmur, dan setia pada aktifitas-aktifitas daerah setempat mereka, serta setia pada Pancasila dan UU. Maka perlu di terapkan *good governance* menuju masyarakat adil dan merata, karena prinsip *good govermence* merupakan prinsip yang bersifat internasional terhadap pelaksanaan dan pemberantasan penangan dampak bencana Lumpur Lapindo di Sidoharjo yang melumpuhkan aktifitas-aktifitas mereka, dan kehilangan fasilitas-fasilitas tempat tinggal mereka serta lebih utama kesehatan pada manusia yang sedang terkena bencana Lumpur Lapindo.

E. Evaluasi Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik

Bagian merupakan bahasan proses kebijakan publik yang merupakan tahap penting karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai. Di samping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan tahap formulasi.

1. Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, di samping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan tahap formulasi Wibawa (1994:2).⁹¹ Dengan demikian formulasi kebijakan sebagai suatu proses, dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan.

⁹¹ Samodra Wibawa, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

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.

Nigro and Nigro (1984), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah⁹² :

- 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.

⁹² Nigro, A. Felix and G. Liyd Nigro, 1984. *Modern Public Administration*, New York: Harper International Edition.

- 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.

Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa konsep mengenai implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Secara etimologis, menurut Solichin Abdul Wahab (2006:64) adalah sebagai berikut⁹³ : Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*, dalam kamus besar *webster*, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan

⁹³ Solichin Abdul Wahab, 2008. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke. Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara.

sesuatu); *dan to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Hal senada dengan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi adalah “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” Definisi lain juga diurai Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier menjelaskan, bahwa implementasi adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010:87)).⁹⁴

⁹⁴ Joko Widodo, 2010, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.

BAB VI

LINGKUNGAN

KEBIJAKAN PUBLIK

A. Review Evaluasi Lingkungan Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan dikatakan berhasil jika telah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan. Dalam proses implementasi kebijakan banyak faktor yang mempengaruhi berhasil tidaknya kebijakan tersebut. Keberhasilan kebijakan dapat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan yang terdiri dari isi program (*content of policy*) dan kondisi lingkungan yang mempunyai kaitan pengaruh terhadap implementasi (*context of policy*).

Menurut Charles O. Jones, evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang dapat menyumbangkan pengertian yang besar nilainya dan dapat pula membantu penyempurnaan pelaksanaan kebijakan beserta perkembangannya.⁹⁵ Sedangkan William N. Dunn mengatakan, evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran pemberian angka dan penilaian.

⁹⁵ Jones, Charles O. Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy. Terjemahan Rick Ismanto. Jakarta : Penerbit PT RajaGrafindo Persada. 1996).

Evaluasi kebijakan penting untuk mengetahui beberapa hal mengenai kebijakan yang sedang atau telah dilaksanakan. Alasan diperlukannya evaluasi adalah guna mengetahui keberhasilan dan efektivitas kebijakan, pemenuhan aspek akuntabilitas publik, dan menunjukkan manfaat kebijakan pada *stakeholder*, yang tidak kalah penting adalah evaluasi kebijakan diperlukan agar tidak terjadi kesalahan yang sama.

Evaluasi dapat dilakukan dengan melihat pada tingkat *implementability* kebijakan yang terdiri dari *content of policy* dan *context of policy*. Pada isi program terdapat kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi implementasi kebijakan, manfaat yang bisa diperoleh, derajat perubahan, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, serta sumber daya yang digunakan. Sedangkan pada kondisi lingkungan terdapat aspek kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, karakter lembaga dan rezim yang berkuasa, serta tingkat kepatuhan dan respon dari pelaksana dan kelompok sasaran.

Penjelasan-penjelasan tersebut di atas, dapat diterjemahkan bahwa evaluasi lingkungan kebijakan adalah kegiatan yang dapat memberikan pengertian dan penilaian terhadap suatu kebijakan, jika dilihat dari kondisi lingkungan kebijakan (*context of policy*) yang bertujuan untuk mengetahui berhasil atau tidaknya suatu kebijakan.

Evaluasi terhadap kondisi lingkungan mempunyai kaitan pengaruh dengan implementasi kebijakan (*context of policy*), antara lain :

- 1) Power, Interest, and Strategy of Actor Involved (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor 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 dari keberhasilan.

Dalam proses evaluasi kebijakan, dalam melihat hal ini harus mengetahui secara menyeluruh aktor-aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan. Secara umum sesungguhnya aktor ini dapat dikategorikan dalam tiga domain utama yaitu aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini saling berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik.

Secara sederhana ketiga aktor ini dapat dideskripsikan, sebagai berikut ini : Aktor publik meliputi aktor senior pada kementerian kabinet atau departemen-departemen tertentu dibawah kendali presiden. Departemen ini menjadi sangat penting dan signifikan khususnya yang berkaitan dengan proposal kebijakan publik, yang bisa saja dikeluarkan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan lainnya (Eksekutif). Aktor publik kedua yang cukup penting dalam penyusunan kebijakan publik adalah lembaga legislatif. Sesuai dengan konstitusi UUD 1945, Lembaga perwakilan khususnya DPR mempunyai fungsi yang pokok karena legitimasi persetujuan perundang-undangan sebuah kebijakan publik ada ditangan lembaga ini.

Pada aspek aktor privat, beberapa kelompok misalnya asosiasi ekonomi seperti kadin, HIPMI, REI dan tergantung pada substansi masalah kebijakan yang dibuat, Aktor-aktor lain seperti pelaku sektor swasta seperti bank dapat juga terlibat dan berkorelasi dengan aspek ini.

Aktor pada komunitas *civil societ society* meliputi banyak pihak yang bersifat asosiaonal maupun tidak dimana banyak berkembang dikalangan masyarakat umum seperti LSM, RT, dan RW.

Evaluasi pada semua aktor-aktor tersebut harus menyeluruh, jangan sampai ada aktor yang belum dievaluasi oleh evaluator (orang/badan yang melakukan evauasi), sebab semua aktor tersebut saling mempengaruhi antara yang satu dengan yang lainnya. Penilaian juga harus bersifat objektif, jangan sampai hanya karena aktor tersebut

berteman dekat dengan evaluator maka hasil penilaian menjadi lebih baik (tidak sesuai dengan kenyataan yang ada).

2) Institution and Regime Characteristic (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan tersebut, maka pada bagian ini perlu diperhatikan karakteristik dari suatu lembaga dan rezim yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Rezim adalah sesuatu yang mengatur perilaku dari anggota berkaitan dengan suatu isu dan menentukan yang mana saja sesuatu yang dapat dilakukan atau tidak boleh dilakukan serta bagaimana penyelesaiannya. Pemerintah dari sebuah negara merupakan aktor utama dalam sebuah rezim walaupun dalam praktiknya ada beberapa organisasi subnasional yang juga berpartisipasi.

Dalam proses evaluasi para evaluator harus benar-benar memahami karakteristik penguasa di lingkungan dan pada saat kebijakan akan, sedang, dan telah dilaksanakan. Karakteristik dari rezim yang berkuasa, akan berpengaruh pada kebijakan yang diambil pemerintah. Apabila rezim yang berkuasa mengedepankan kepentingan rakyat, maka kesejahteraan rakyat akan dengan mudah terwujud, karena rezim yang seperti ini akan mengedepankan kepentingan rakyat. Namun yang terjadi akan sebaliknya apabila rezim lebih mengutamakan kepentingan kelompok atau pribadi. Dalam keadaan ini rakyat akan dipojokkan dan tidak menjadi prioritas utama, sehingga rakyat menjadi korban dari rezim kepemimpinan yang berkuasa. Oleh sebab itu evaluator kebijakan harus peka terhadap permasalahan ini.

3) Compliance and Responsiveness (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana dan kelompok sasaran)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para

pelaksana. Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui apakah terdapat tingkat perubahan yang terjadi.

Selain itu kelompok sasaran diharapkan dapat berperan aktif terhadap program yang dijalankan oleh pelaksana tersebut, karena hal ini akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program kebijakan. Pada dasarnya program yang dilakukan adalah demi kepentingan rakyat, sehingga rakyat disini diharapkan dapat seiring sejalan dengan pemerintah. Rakyat harus mampu menjadi partner dari pemerintah, sehingga dapat menilai kinerja pemerintah. Ini akan dapat mempermudah untuk mengadakan koreksi terhadap kesalahan atau kekeliruan yang terjadi sehingga akan dapat dengan mudah dan cepat dibenahi, serta program dapat berjalan sebagaimana mestinya dan evaluator harus peka terhadap kondisi secara benar dan akurat.

B. Definisi Kebijakan Lingkungan

Kebijakan lingkungan adalah setiap tindakan sengaja (diambil atau tidak diambil-*red*) untuk mengelola kegiatan manusia dengan maksud untuk mencegah, mengurangi, atau mengurangi efek yang merugikan pada sumber daya alam dan alam, dan memastikan bahwa buatan manusia perubahan lingkungan tidak memiliki efek berbahaya pada manusia.

Kebijakan lingkungan adalah sebuah pernyataan sikap yang disepakati didokumentasikan dari sebuah perusahaan terhadap lingkungan di mana ia beroperasi. Suatu kebijakan adalah pernyataan lingkungan yang didokumentasikan anak pajak tanggungan terhadap suatu sikap disepakati lingkungan di mana besar-besaran beroperasi.

Hal ini berguna untuk mempertimbangkan bahwa kebijakan lingkungan terdiri dari dua hal utama: lingkungan dan kebijakan. Suatu hal berguna untuk mempertimbangkan bahwa kebijakan Lingkungan terdiri dari dua hal utama: Lingkungan dan

kebijakan. Lingkungan terutama mengacu pada dimensi ekologis (ekosistem), tetapi juga bisa memperhitungkan dimensi sosial (kualitas hidup) dan dimensi ekonomi (manajemen sumber daya). Kebijakan dapat didefinisikan sebagai "tindakan atau prinsip yang ditetapkan atau diusulkan oleh, pihak bisnis pemerintah, atau individu."

Lingkungan terutama mengacu pada dimensi ekologis (ekosistem), tetapi juga bisa memperhitungkan dimensi sosial (kualitas hidup) dan dimensi ekonomi dan dapat didefinisikan sebagai program kebijakan "Prinsip atau tindakan yang diusulkan pemerintah dibuat atau diadopsi, bisnis partai atau individu". Dengan demikian, kebijakan lingkungan berfokus pada masalah yang timbul dari dampak manusia terhadap lingkungan, yang *retroacts* ke masyarakat manusia dengan memiliki dampak (negatif) terhadap nilai-nilai kemanusiaan seperti kesehatan yang baik atau lingkungan "bersih dan hijau".

Isu lingkungan umumnya ditangani oleh kebijakan lingkungan termasuk (namun tidak terbatas pada) udara dan pencemaran air, pengelolaan limbah, pengelolaan ekosistem, perlindungan keanekaragaman hayati, dan perlindungan sumber daya alam, satwa liar dan spesies yang terancam punah.

C. Mengapa Kebijakan Lingkungan Dibutuhkan

Banyaknya permasalahan lingkungan hidup yang terjadi akhir-akhir ini seperti; banjir, kerusakan hutan, pencemaran air laut/darat, erosi tanah/lahan, dan abrasi pantai, tidak terlepas dari adanya anggapan bahwa sumber daya (air, udara, laut, hutan beserta kekayaan di dalamnya, dan lain-lain) adalah milik bersama. Tidak ada satu pun aturan yang membatasi pemanfaatan sumber milik bersama itu yang eksploitasi yang berlebihan. Setiap pemanfaat menggunakannya semaksimal mungkin dengan asumsi bahwa orang lain akan memanfaatkan sumber tersebut bila tidak dimanfaatkan semaksimal mungkin.

Kompleksitas permasalahan ini patut menjadi perhatian bersama. Dalam pandangan ekonomi, penyalahgunaan pemanfaatan sumber milik bersama timbul karena tidak adanya mekanisme keseimbangan yang muncul dengan sendirinya guna

dapat membatasi eksploitasi. Sehingga, dampak/efek lingkungan yang timbul tidak dimasukkan dalam biaya internal usahanya. Misalnya, beberapa hotel dan restoran atau usaha penyablonan tekstil, umumnya meminimumkan ongkos/biaya dengan cara membung limbahnya ke tanah atau ke sungai tanpa melalui suatu sistem pengolahan.

Cara tersebut tentu dapat mencemarkan badan sungai/tanah/pantai dan akan menimbulkan ongkos untuk pembersihannya. Hal tersebut harus diderita oleh masyarakat sebagai pengguna sumber daya, secara langsung maupun tidak langsung. Hal lain adalah akibat terjadinya pelanggaran-pelanggaran lokasi tempat bisnis/usaha seperti yang terjadi di kota-kota besar. Di samping itu, ketidaktahuan masyarakat dan institusi dapat pula menjadi penyebab terjadinya dampak/efek lingkungan hidup itu, seperti; banyak petani yang belum memahami bahaya penggunaan pestisida. Bahkan dalam sistem institusi belum maksimal sehingga belum dapat menunjang pencegahan kerusakan lingkungan hidup walaupun pada dasarnya masyarakat sudah menyadari dampak/efek kerusakan lingkungan tersebut.

Selama ini pertumbuhan produk domestik regional bruto (PDRB) menjadi ukuran keberhasilan suatu daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kondisi yang demikian menyebabkan para ekonom dan pembuat keputusan mencari hubungan yang lebih mendalam tentang ekonomi, siklus, bisnis dan ketenagakerjaan. Mereka yang senang dengan tolok ukur ini umurnya tidak mepedulikan tentang masalah lingkungan atau langkanya suatu sumberdaya alam. Sehingga adanya penurunan sumberdaya alam, dan kerusakan lingkungan sama sekali tidak tercermin dalam indikator tersebut

Instrumen Kebijakan Lingkungan

Instrumen kebijakan lingkungan adalah alat yang digunakan oleh pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan lingkungan mereka. Pemerintah dapat menggunakan beberapa jenis instrumen. Sebagai contoh, insentif ekonomi dan instrumen berbasis pasar seperti pajak dan pembebasan pajak, izin

perdagangan, dan biaya efektif untuk mendorong kepatuhan dengan kebijakan lingkungan. Instrumen dirumuskan untuk mengatasi masalah lingkungan tertentu. Karena masalah lingkungan sering memiliki banyak aspek yang berbeda, beberapa instrumen kebijakan mungkin diperlukan untuk merespon masing-masing.

Instrumen campuran memungkinkan perusahaan fleksibilitas yang lebih besar dalam menemukan cara untuk memenuhi kebijakan pemerintah sekaligus mengurangi ketidakpastian dalam biaya melakukannya. Namun, instrumen campuran harus hati-hati dirumuskan, sehingga tindakan individu mereka tidak mengganggu satu sama lain atau membuat kerangka kepatuhan kaku dan biaya-efektif. Selain itu, tumpang tindih instrumen menyebabkan biaya administrasi yang tidak efektif, membuat pelaksanaan kebijakan lingkungan lebih mahal dari yang diperlukan.

Pemerintah dalam mewujudkan tujuan kebijakan lingkungan mereka, OECD Lingkungan Direktorat penelitian dan mengumpulkan data tentang efisiensi pemerintah menggunakan instrumen lingkungan untuk mencapai tujuan mereka serta konsekuensinya terhadap kebijakan lainnya. Situs www.economicinstruments.com berfungsi sebagai pelengkap database merinci pengalaman negara-negara dengan penerapan instrumen kebijakan lingkungan.

Ketertarikan saat ini pada kerangka pasar berbasis kontroversial, bagaimanapun, dengan lingkungan terkemuka menyatakan bahwa banyak, lebih radikal menyeluruh, pendekatan yang dibutuhkan dari satu set inisiatif spesifik, untuk menangani koheren dengan skala tantangan perubahan iklim. Ketertarikan pada sistem rekomendasi indeks kerangka pasar kontroversial, bagaimanapun, Lingkungan banyak terkemuka berpendapat bahwa radikal, lebih menyeluruh, dibutuhkan pendekatan yang satu dari inisiatif spesifik, untuk menangani koheren tantangan perubahan iklim.

Sebagai contoh masalah, energi langkah efisiensi benar-benar dapat meningkatkan konsumsi energi dengan tidak adanya pelindung pada penggunaan bahan bakar fosil, seperti

orang mungkin mengendarai mobil lebih efisien lebih lanjut dan mereka bisa menjual lebih baik.

Saat ini banyak instrumen lingkungan hidup yang hanya menjadi macan ompong tanpa dapat berbuat banyak melihat kerusakan lingkungan hidup dan penurunan sumber daya alam yang telah terjadi. Contoh kecil, adanya pencemaran limbah hotel/restoran di kota-kota besar atau limbah sablon/pencelupan. Kendati sudah membuat masyarakat sekitarnya resah, para pelaku belum bisa dijerat dengan pasal pasal dari Undang-Undang Lingkungan Hidup.

Padahal ancaman bagi pelaku pencemar lingkungan sangat berat, 15 tahun penjara dan denda Rp 750 juta. Kesulitan lain adalah masih adanya pelaku-pelaku bisnis yang tak memperhatikan dokumen lingkungan seperti dokumen upaya kelola lingkungan (UKI) dan dokumen upaya pemantauan lingkungan (UPL), atau dokumen analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal), padahal dokumen tersebut telah disepakasi untuk dilaksanakan.

Dalam perkembangan di masa mendatang lingkungan hidup perlu dicegah kerusakannya, sehingga konsistensi aturan benar-benar dapat terealisasi. Yang menjadi permasalahan adalah bagaimana mensinergikan pengusaha/pelaku bisnis dapat melakukan usaha atau kegiatannya tanpa merasa dibebani oleh faktor biaya mutu lingkungan hidup tersebut.

Selama ini kerusakan sumber daya atau pencemaran yang terjadi oleh adanya suatu kegiatan bisnis/usaha umumnya ditanggung oleh masyarakat dan pemerintah. Konservasi sumber daya atau kegiatan rekondisi lingkungan hidup seperti; reklamasi pengamanan pantai, pembangunan drainase, dan sebagainya, memerlukan biaya yang cukup besar. Tetapi tidak sedikit pelaku bisnis menganggap bahwa PHR-lah sebagai konsekuensi harga yang diberikan kepada pemerintah.

Penggunaan anggaran tersebut hanya sebagian kecil saja yang benar-benar digunakan untuk konservasi lingkungan hidup. Untuk itu penggunaan instrumen ekonomi selayaknya dapat segera diterapkan karena dari satu sisi instrumen tersebut dapat mempengaruhi estimasi harga tetapi juga akan memberikan

suatu keputusan perilaku bisnis/usaha yang lebih mengutamakan konservasi sumber daya dan pemulihan lingkungan hidup.

Pemanfaatan instrumen ekonomi tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, mendorong konsumen agar tidak menghamburkan penggunaan sumberdaya alam, misalnya air atau energi. Bila konsumen semakin banyak menggunakan sumber daya tersebut, maka biaya yang harus dibayar konsumen diperhitungkan meningkat secara progresif.

Kedua, melakukan retribusi limbah/emisi bagi suatu kegiatan yang mengeluarkan limbah cair atau gas ke media lingkungan. Jumlah dan kualitas limbah/emisi ini diukur, dan retribusi/pungutan dikenakan berdasarkan ketentuan yang telah disusun, sehingga pelaku bisnis/usaha akan sulit menghindar dari konsekuensi tanggung jawabnya untuk ikut berperan aktif menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Ketiga, melakukan defosit-refund, yaitu membeli sisa produk seperti bahan-bahan anorganik/plastic dari konsumen untuk didaur ulang kembali. *Keempat*, mewajibkan suatu kegiatan usaha untuk menyerahkan dana kinerja lingkungan sebagai penjamin bahwa pelaku kegiatan/usaha akan melaksanakan reklamasi/konservasi lingkungan hidup akibat dari kegiatan/usaha yang mereka lakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Misalnya, terhadap kegiatan usaha penyimpanan bahan bakar/gas, kegiatan penambangan, usaha pengambilan air permukaan atau air dalam tanah, dan sebagainya. Hal ini akan sangat efektif dalam melakukan pengendalian kerusakan lingkungan hidup.

E. Aktor Kebijakan dan Lingkungannya

Dalam sistem politik Amerika, kekuatan politik terfragmentasi dan tersebar dalam konstitusional dan praktek politiknya. Banyak tempat pengambilan keputusan resmi dan sejumlah besar pejabat berbagi dalam eskalasi kekuatan politik dalam formasi peraturan umum. Pada tingkat nasional, pembuat kerangka Undang-undang Dasar terdapat pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum pemerintah

nasional. Dengan demikian semua kekuatan legislatif terdapat dalam Kongres dan kekuasaan eksekutif diberikan kepada Presiden Amerika Serikat, sedangkan kekuasaan kehakiman diberikan kepada Mahkamah Agung dan Pengadilan Tingkat Rendah.

Pemisahan ini diperkuat oleh ketentuan dalam proses pilihan para pejabatnya dimana Dewan Perwakilan dipilih oleh para pemilih (konstituen/rakyat), Senat dipilih oleh badan-badan legislatif negara (sesuai dengan Amendemen ke-16), Presiden dipilih oleh seluruh rakyat Amerika melalui Pemilihan Umum dan Hakim-hakim dipilih oleh presiden dengan persetujuan Senat. Konstitusi juga melarang siapapun untuk menduduki jabatan rangkap di antara ketiga lembaga tersebut.

James Madison menyatakan dalam Negara Federal bahwa : “Ambisi mesti dibuat untuk menetralkan ambisi.” Dengan demikian kongres diberikan tanggung jawab utama untuk membuat perundang-undangan, tetapi presiden diizinkan untuk merekomendasikan hal-hal yang menjadi perhatiannya dan untuk memveto produk hukum, meskipun veto itu bisa dibatalkan oleh suara dua pertiga dari Dewan Perwakilan dan Senat. Penunjukan yang dilakukan presiden dalam memilih pejabat pengadilan federal harus mendapat persetujuan Senat.

Mahkamah Agung dapat melakukan tindakan-tindakan tak konstitusional pada cabang tertentu, tetapi Kongres dapat mengatur yurisdiksi pengadilan dan kasus-kasus melalui dengar pendapat. Apakah para pembuat kerangka benar-benar telah menciptakan seperangkat lembaga yang sudah terpisah kekuatannya? Maksud para pembuat kebijakan adalah agar digunakan prinsip pemisahan kekuasaan, pengawasan dan perimbangan guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan campur tangan pemerintah atas kebebasan individu.

Konsekuensi yang jelas atas pembagian kekuasaan adalah desentralisasi kekuatan dan penciptaan kebutuhan akan kerja sama dan saling menghormati antar ketiga institusi pada setiap tingkatan bagi pemerintah untuk bertindak secara efektif. Kekuatan dalam sistem politik Amerika lebih lanjut tersebar oleh prinsip federalisme, yang menciptakan pemerintah nasional dan

negara terpisah, masing-masing berasal daya dari konstitusi. Dasarnya konstitusi menugaskan pendelegasian dan tersirat kekuasaan kepada pemerintah nasional dan kekuasaan negara sebagai pesanan pemerintah. Pengaturan dasar diringkas dengan Perubahan Kesepuluh: “Kekuasaan tidak didelegasikan ke Amerika Serikat oleh konstitusi, atau dilarang oleh itu ke Amerika, disediakan ke Amerika masing-masing atau kepada orang-orang.”

a) Faktor Lingkungan Dalam Kebijakan

Kebijakan tidak dapat terpisah dari lingkungan atau konteks yang terjadi. Menurut teori sistem, tuntutan untuk tindakan kebijakan berasal dari masalah dan konflik di lingkungan dan ditransmisikan ke sistem politik oleh kelompok-kelompok, pejabat dan lain-lain. Pada saat yang sama, lingkungan baik batas-batas dan mengarahkan pada pembuat kebijakan secara efektif dapat dilakukan. Lingkungan termasuk karakteristik geografis seperti iklim, sumber daya alam dan topografi, variabel demografi (seperti ukuran populasi, distribusi usia, komposisi ras dan lokasi ruang), budaya politik, budaya sosial atau sistem kelas dan sistem ekonomi. Bangsa lainnya menjadi bagian penting dari lingkungan ketika kebijakan luar negeri dan pertahanan terlibat. Diskusi disini berfokus pada sepasang faktor-faktor lingkungan yaitu budaya politik dan kondisi sosial ekonomi.

b) Budaya Politik

Setiap masyarakat memiliki budaya yang membedakan anggotanya, nilai-nilai dan gaya hidup dari orang-orang dari masyarakat lain. Antropolog Clyde Kluckhohn mendefinisikan budaya sebagai cara hidup total orang, warisan sosial individu yang diperoleh dari kelompoknya. Atau budaya dapat dianggap sebagai bagian dari lingkungan yang adalah ciptaan manusia.⁹⁶

⁹⁶ Kluckhohn, Clyde, *The Human Meaning of The Social Science, Universal Categories of Culture*, dalam A.L. Kroeber (editor), ‘*Anthropology Today*’, University Press, Chicago. 1962.

Kebanyakan ilmuwan sosial tampaknya setuju budaya yang membentuk atau mempengaruhi tindakan sosial tetapi tidak sepenuhnya menentukan. Budaya hanya salah satu dari banyak faktor yang dapat memberikan bentuk dan arah perilaku manusia.

Bagian dari budaya umum dari suatu masyarakat yang dapat ditunjuk budaya politik (nilai-nilai luas) yang dimiliki, keyakinan dan sikap tentang apa yang pemerintah harus coba untuk lakukan, bagaimana mereka harus beroperasi dan hubungan antara warga dan pemerintah. Politik budaya ditularkan dari satu generasi ke generasi lain dengan sosialisasi, proses dimana individu melalui banyak pengalaman dengan orang tua, teman, guru, pemimpin politik dan lain-lain, belajar politik relevan nilai-nilai, keyakinan dan sikap. Budaya politik diperoleh oleh individu menjadi bagian dari psikologisnya dan diwujudkan dalam perilakunya. Dalam suatu masyarakat, variasi antar wilayah dan kelompok dapat menghasilkan subkultur yang khas.

Budaya politik suatu masyarakat tidak statis, berubah dan berkembang dari waktu ke waktu, meskipun langkah perubahan antara komponen bervariasi. Politik ilmuwan Daniel J. Elazar berpendapat bahwa ada 3 (tiga) identifikasi politik: budaya individualistis, moralistik dan traditionalistik.⁹⁷

- 1) *Budaya politik yang individualistik* menekankan kepedulian swasta dan pemerintah dilihat sebagai perangkat utilitarian yang digunakan untuk mencapai apa yang orang inginkan. Politikus tertarik untuk memegang jabatan sebagai sarana bantuan pemerintah mengontrol atau mendapat imbalan.
- 2) *Budaya moralistik* pandangan politik Pemerintah sebagai mekanisme untuk memajukan kepentingan umum. Layanan pemerintah dianggap pelayanan publik. Intervensi pemerintah dalam ekonomi diterima, dan ada banyak perhatian publik tentang isu-isu kebijakan.

⁹⁷ Elazar, Daniel J, "Federalism", dalam Afan Gafar, dkk, Ed. II, "Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, (1995).

- 3) *Budaya politik traditionalistik* mengambil pandangan paternalistik dan elit pemerintahan, dan nikmat penggunaannya untuk menjaga tatanan sosial yang ada. Pusat-pusat kekuasaan politik nyata di segmen kecil dari populasi dan sebagian besar warga diharapkan menjadi relatif tidak aktif dalam politik. Variasi tersebut dalam budaya politik jelas merupakan senyawa tugas deskripsi politik dan analisis.

Politik budaya juga menjadi pertimbangan pelaksanaan kebijakan. Hal ini digambarkan oleh Steven Kelman dalam penelitiannya terhadap penegakan kesehatan industri dan kebijakan keselamatan di Swedia dan Amerika Serikat. Budaya politik Swedia yang mendorong perilaku hormat dan akomodasi, memungkinkan para pejabat Swedia untuk menggunakan informal, metode konsensual dalam penegakan aturan. Sebaliknya, budaya tegas atau permusuhan budaya politik Amerika merangsang para pejabat menjadi formal, agresif, dan untuk mengembangkan sebuah "kita lawan mereka" sikap terhadap bisnis. Eksekutif cenderung untuk berbagi sikap. Inspektur keselamatan Amerika jauh lebih cenderung untuk memungut denda daripada rekan-rekan asal Swedia, yang dibuang untuk membuat rekomendasi informal pada majikan tentang bagaimana untuk memperbaiki kondisi keamanan.

Karl W. Deutsch menyarankan bahwa waktu orientasi orang dipandang kepentingan relatif dari masa lalu, sekarang dan masa depan memiliki implikasi untuk pembentukan kebijakan.⁹⁸ Gabriel A. Almond dan Sidney Verba membedakan budaya politik antara parokial, subjek budaya dan peserta politik.⁹⁹

Dalam budaya politik parokial, warga memiliki kesadaran sedikit atau orientasi terhadap baik sistem politik secara keseluruhan, proses input, proses output atau warga sebagai peserta politik. Dalam budaya politik subjek seperti ini yang

⁹⁸ Deutsch, Karl W. *Politics and Government*. (Boston: Houghton Mifflin Co. 1970)

⁹⁹ Almond, Gabriel A & Sidney Verba, *The Civic Culture*, New Jersey : Princeton. University Press, 1963.

berorientasi terhadap sistem politik dan proses output, namun memiliki sedikit kesadaran proses masukan atau individu sebagai peserta. Dia sadar atas kewenangan pemerintah dan mungkin suka atau tidak suka, tapi pada dasarnya pasif.

Dalam budaya peserta politik, yang Almond katakan bahwa warga memiliki tingkat yang relatif tinggi akan kesadaran politik dan informasi bersama dengan orientasi eksplisit terhadap sistem politik secara keseluruhan, proses input dan output serta partisipasi warga dalam politik. Mereka juga memahami bagaimana individu dan kelompok dapat mempengaruhi keputusan-keputusan.

Kondisi Sosial Ekonomi

Menurut Dye korelasi antara faktor sosial ekonomi terhadap output kebijakan adalah:¹⁰⁰

- 1) Ada kecenderungan untuk membesar-besarkan kekuatan hubungan ekonomi dan kebijakan. Misalnya, bagaimana persoalan pendapatan urbanisasi, industrialisasi dan pendidikan terhadap variabel kebijakan.
- 2) Dalam proses politik kebijakan selalu dipengaruhi oleh ruang lingkup, fokus dan masalah ekonomi sosial.
- 3) Ada kecenderungan untuk melihat variasi sosial ekonomi terhadap pembuatan kebijakan.

Pada hakikatnya bahwa peran aktor kebijakan adalah mereka yang memiliki kewenangan hukum untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan publik. Aktor-aktor tersebut antara lain :

- (1) Government (legislatif, eksekutif, administrator dan hakim)
- (2) Kelompok Kepentingan
- (3) Kelompok Penekan
- (4) Publik

¹⁰⁰ Thomas R, Dye, Understanding Public Policy, (Eleventh Edition, New. Jersey: Pearson. Prentice Hall. 2005).

Sedangkan pengaruh sistem negara terhadap proses kebijakan, di dalam proses kebijakan publik melibatkan beberapa lembaga penting sebagai aktor primer dan sekunder. Dalam proses kebijakan publik itu, baik yang berfungsi sebagai lembaga infrastruktur negara dan suprastruktur negara. Peran berbagai lembaga ini memiliki fungsi dan garis tanggung jawab yang telah digariskan menurut konstitusi.

Ada beberapa lembaga yang terlibat dalam proses kebijakan publik :

- 1) Legislatif berfungsi untuk pembuat peraturan (fungsi legislasi), fungsi pengawasan (controlling) dan fungsi pembuat anggaran ((budgeting).
- 2) Lembaga Eksekutif adalah mewadahi berbagai kepentingan publik dan sekaligus eksekusi dari kepentingan publik.
- 3) Lembaga Yudikatif adalah penegak aturan dalam menata kehidupan bangsa dan negara.
- 4) Kelompok Kepentingan.
- 5) Kelompok Penekan.
- 6) Publik

BAB VII

EFEKTIVITAS

PELAYANAN PUBLIK

A. Pelayanan Publik

Pelayanan yang diberikan instansi pemerintahan paling bawah seperti kelurahan tergolong dalam jenis pelayanan publik. Pelayanan pada dasarnya melibatkan dua pihak yang saling berhubungan yaitu organisasi pemberi pelayanan di satu pihak dan masyarakat sebagai penerima pelayanan di pihak lainnya. Jika organisasi mampu memberikan pelayanan optimal dan memenuhi tuntutan masyarakat, maka dapat dikatakan organisasi tersebut telah mampu memberikan pelayanan yang memuaskan pada masyarakat.

Ilustrasi di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat atau kelompok yang dilayani dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan ini diberikan kepada seluruh masyarakat atau yang berhak mendapatkan pelayanan tanpa terkecuali dengan tidak membedakan satu dengan yang lainnya.

B. Efektivitas Pelayanan Aparat

Efektivitas berarti terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam sesuatu perbuatan. Efektif dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti dapat membawa hasil, berhasil guna. Sedangkan menurut Handoko (1993)¹⁰¹ efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya sesuatu efek atau akibat yang dikehendaki. Kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki, maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat sebagaimana yang dikehendakinya.

Dalam kenyataannya, sulit sekali memperinci apa yang dimaksud dengan konsep efektivitas dalam suatu organisasi. Pengertian efektivitas dalam suatu organisasi mempunyai arti yang berbeda-beda bagi setiap orang, bergantung pada kerangka acuan yang dipakainya. Bagi sejumlah sarjana ilmu sosial, efektivitas seringkali ditinjau dari sudut kualitas kehidupan pekerja (Steers, 1985:).¹⁰²

C. Disiplin Kerja Aparat

Peraturan sebagai salah satu sarana dalam mencapai tujuan bukan hanya satu kata yang tidak bermakna dan diabaikan tanpa ditaati. Dalam rangka mencapai tujuan, peraturan harus benar-benar ditaati oleh setiap individu yang menjadi objek dari peraturan tersebut. Ketaatan terhadap peraturan yang ada lazim disebut dengan disiplin. Dalam organisasi disiplin diperlukan agar jangan sampai terjadi keteledoran atau kelalaian serta pemborosan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, disiplin diartikan sebagai ketaatan atau kepatuhan kepada peraturan tata tertib dan sebagainya. Berdasarkan asal katanya, disiplin berasal dari

¹⁰¹ Hani Handoko. Dasar-dasar Manajemen Produksi dan Operasi. (Yogyakarta: BPFE, 1993).

¹⁰² Steers, M. Richard. Efektifitas Organisasi. (Jakarta: Erlangga, 1985).

kata disiplin yang berarti latihan atau pendidikan kesopanan dan kerohanian serta pengembangan tabiat. Disiplin adalah suatu keadaan tertib dimana orang-orang yang bergabung dalam suatu organisasi, tunduk pada peraturan-peraturan yang telah ada dengan senang hati (Kerlinger dan Pedhazur, 1987).¹⁰³ Gordon S. Watkins mengartikan disiplin sebagai suatu kondisi atau sikap yang ada pada semua anggota organisasi yang tunduk dan taat pada aturan organisasi (dalam Moenir, 2000).¹⁰⁴

Dalam pelaksanaan tugas/pekerjaan disiplin terdiri atas dua jenis disiplin, yaitu disiplin waktu dan disiplin perbuatan. Kedua jenis disiplin tersebut merupakan kesatuan yang tak dapat dipisahkan serta saling mempengaruhi. Disiplin waktu tanpa disertai disiplin kerja tidak ada artinya, dengan kata lain tidak ada hasil sesuai dengan ketentuan organisasi. Sebaliknya disiplin kerja tanpa didasari dengan disiplin waktu tidak ada manfaatnya. Oleh karena itu usaha pendisiplinan tidak dapat dilakukan separuh-separuh melainkan harus serentak kedua-duanya (Moenir, 2000).

Disiplin menurut Atmosudirjo¹⁰⁵ adalah :

- a) Suatu sikap mental (*state of mind, mental attitude*) tertentu yang merupakan sikap taat dan tertib sebagai hasil daripada latihan dan pengendalian pikiran dan watak oleh pribadi secara teratur.
- b) Suatu pengetahuan tingkat tinggi tentang sistem aturan-aturan perilaku, sistem atau norma-norma kriteria dan standar sekaligus keseluruhan dan kesadaran bahwa ketaatan akan aturan, kriteria standar struktur dan sistem organisasi tersebut itu adalah syarat mutlak untuk mencapai keberhasilan.

¹⁰³ Kerlinger, Fred N dan Elazar J. Pedhazur. Korelasi dan Analisis Regresi. (Ganda, Yogyakarta : Nur Cahaya, 1987).

¹⁰⁴ Moenir, H.A.S. Manajemen Pelayanan Umum Indonesia. (Bumi Aksara. Jakarta, 2002).

¹⁰⁵ Prajudi Atmosudirjo, Beberapa Pandangan Umum Pengambilan Keputusan., Decision making, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987).

- c) Sikap kelakuan (*behavior*) yang secara wajar menunjukkan kesungguhan hati, pengertian kesadaran untuk mentaati segala apa yang diketahui itu secara cermat dan tertib. (Atmosudirjo, 1987)

Berdasarkan berbagai pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa disiplin kerja adalah suatu sikap taat pada peraturan dan tata tertib serta tanggung jawab dalam kaitannya dengan pelaksanaan pekerjaan. Dari konsep ini indikator-indikator dari disiplin kerja dapat dikemukakan sebagai berikut :

a) Ketaatan aparat terhadap peraturan,

Indikator disiplin kerja yang digunakan untuk mengukur efektivitas pelayanan salah satunya adalah tingkat ketaatan pegawai pada peraturan dan tata tertib. Taat berarti mematuhi semua petunjuk-petunjuk atau aturan yang ada. Ketepatan aparat pada jam-jam kerja, pada saat datang dan pulang apakah selalu tepat waktu, faktor keterlambatan pegawai saat masuk kantor. Kemudian kepatuhan pegawai pada perintah atau instruksi dari atasan. Apakah pegawai selalu melaksanakan instruksi dari atasan atau tidak. Apakah pegawai selalu mengikuti prosedur dalam melaksanakan tugasnya, apakah pegawai pernah melanggar aturan tata tertib yang ada di kantor, bagaimana cara berpakaian pegawai, apakah selalu memakai seragam atau tidak dan bagaimana tingkat kehadiran pegawai pada jam kerja.

b) Tanggung jawab

Indikator lain dari disiplin kerja yang digunakan untuk mengukur efektivitas pelayanan dalam penelitian ini adalah rasa tanggungjawab dari para pegawainya. Tanggung jawab dalam hal ini berarti melaksanakan pekerjaannya dengan baik dan mau menanggung akibat dari semua resiko hasil kerjanya. Bagaimana para aparat menggunakan dan memelihara alat-alat perlengkapan kantor yang ada. Apakah mereka menggunakannya hanya untuk keperluan pekerjaan atau malah mereka menggunakannya untuk kepentingan pribadi mereka

sendiri. Kemudian bagaimana tanggung jawab mereka dalam menyelesaikan suatu pekerjaan sesuai dengan ketentuan dengan jumlah dan kualitas yang memuaskan serta bagaimana kesanggupan mereka untuk menanggung resiko terhadap tindakan yang sudah dilakukan.

D. Iklim Kerja Organisasi

Menurut Steers (1985), bila kita membahas konsep iklim kerja dalam suatu organisasi, itu berarti kita sedang membicarakan mengenai sifat-sifat atau ciri yang dirasa terdapat dalam lingkungan kerja dan timbul terutama karena kegiatan organisasi, yang dilakukan secara sadar atau tidak dan yang dianggap mempengaruhi perilaku kemudian. Menurut Steers ada beberapa hal yang perlu diperhatikan berhubungan dengan definisi iklim kerja organisasi, yaitu : Pertama, iklim organisasi tertentu adalah iklim yang dilihat oleh para pekerjanya, jadi tidak selalu iklim yang “sebenarnya”. Kedua, iklim organisasi adalah anggapan adanya hubungan antara ciri dan kegiatan lainnya dari organisasi dan iklim.

Iklim kerja dalam suatu organisasi pada dasarnya terbentuk karena proses menyatunya tiga unsur, yaitu karyawan, manajemen dan penjabaran kegiatan organisasi. Hal tersebut akan berjalan baik jika semua berjalan sesuai secara fungsional yaitu : *Pertama*, karyawan dapat memahami hal-hal teknis pekerjaannya, sehingga tidak diperlukan supervisi yang ketat dari atasannya. *Kedua*, atasan sebagai bagian dari manajemen, selain memahami hal-hal teknis dari pekerjaan dan unit kerjanya, juga harus menguasai kemampuan manajerial, perencanaan, membagi pekerjaan memimpin dan mengarahkan serta memotivasi. *Ketiga*, kebijaksanaan organisasi berupa peraturan organisasi dan kesepakatan kerja yang dijalankan dengan baik, sistem penggajian dan pemberian tunjangan yang memadai dan adanya perhatian terhadap karyawan (Handoko, 1993).

Faktor-faktor yang membentuk iklim organisasi menurut Steers (1985) yaitu struktur organisasi, teknologi organisasi, lingkungan tugas luar atau dari kebijakan dan praktek yang ditetapkan oleh manajemen puncak. Iklim kerja dalam

organisasi merupakan sifat-sifat atau ciri-ciri yang dirasakan dalam lingkungan kerja dan timbul karena kegiatan organisasi yang dilakukan secara sadar maupun tidak sadar dan dianggap mempengaruhi kelancaran aktivitas organisasi. Apabila iklim yang ada bermanfaat bagi para pegawai maka dapat diharapkan tingkat perilaku ke arah tujuan semakin tinggi dan itu berarti efektivitas organisasi dapat tercapai. Sebaliknya bila iklim yang ada bertentangan dengan tujuan, kebutuhan dan motivasi karyawan maka dapat mengganggu kinerja dan prestasi serta kepuasan karyawan sehingga dapat mengurangi optimalisasi dalam pencapaian tujuan organisasi.

Demikian juga kelurahan-kelurahan dalam upaya meningkatkan efektivitas pelayanannya dituntut terlebih dahulu untuk melakukan upaya-upaya yang dapat mendukung ke arah iklim kerja yang lebih kondusif.

Konsep ini, dapat mengambil indikator-indikator iklim kerja sebagai berikut :

a) *Struktur tugas*

Salah satu indikator yang diambil dari variabel iklim kerja yang digunakan untuk mengukur efektivitas pelayanan adalah indikator struktur tugas. Disini dapat dilihat adanya struktur organisasi yang tegas dan tergambar dalam bagan organisasi yang ada di kantor tersebut. Karena dengan adanya gambar struktur organisasi yang jelas, maka masing-masing pegawai akan lebih memahami bagaimana kedudukan dan tugasnya dalam bekerja. Selain itu juga harus ada pembagian tugas/pekerjaan yang jelas dalam organisasi tersebut, hal ini untuk menjaga terjadi *over lapping*. Selain itu juga melihat dari terjalannya komunikasi yang baik antara atasan dan bawahan maupun sesama rekan kerja.

b) *Hubungan imbalan hukum*

Adanya hubungan imbalan hukum disini adalah tingkat batas pemberian imbalan tambahan seperti promosi dan kenaikan gaji didasarkan pada prestasi dan jasa dan bukan pada

pertimbangan-pertimbangan lain seperti senioritas, favoritisme, dan seterusnya. Indikator ini, dapat mengukur iklim kerja dengan melihat ada tidaknya pemberian imbalan tambahan bagi pegawai yang berprestasi, bagaimana tingkat penghargaan bagi pegawai yang berprestasi serta adakah pemberian hukuman bagi pegawai yang melanggar peraturan.

c) *Pengambilan keputusan*

Indikator pengambilan keputusan, apabila ingin mengukur efektivitas pelayanan dari variabel iklim kerja maka yang dapat diperhatikan adalah bagaimana peran atau partisipasi anggota dalam proses pengambilan keputusan dalam organisasi tersebut, serta adakah kebebasan pegawai biasa untuk mengambil tindakan dalam situasi darurat.

d) *Tekanan pada prestasi dan semangat kerja*

Indikator ini, dapat dilihat bagaimana organisasi berusaha menekan prestasi dan semangat kerja para pegawainya dengan berbagai cara termasuk juga latihan dan pengembangan bagi pegawai yang sangat berguna untuk menaikkan prestasi pegawainya dalam bekerja. Disini dapat mengukur sejauh mana peraturan organisasi dijalankan oleh pegawai, melihat bagaimana semangat pegawai dalam bekerja. Selain itu kita juga ingin mengetahui tentang ada tidaknya sistem penilaian kerja dalam organisasi tersebut. Adakah aktivitas organisasi yang mempunyai orientasi pengembangan bagi pegawainya, seberapa besar frekuensi pengadaan pendidikan dan latihan bagi pegawainya sebab hal ini akan sangat berpengaruh terhadap kenaikan prestasi kerja pegawai.

Apakah ada bimbingan dan pengawasan dari supervisor/atasan supaya hasil kerja mereka sesuai dengan yang diinginkan. Selain itu kita juga akan melihat bagaimana tingkat kedisiplinan pelaksanaan evaluasi kerja pegawai dalam organisasi tersebut. Melihat ketersediaan fasilitas dan sarana bagi kelancaran pekerjaan juga sangat penting supaya iklim kerja di kantor akan menjadi baik sehingga efektivitas pelayanan akan meningkat.

E. Pelayanan Publik Otda

Pelayanan publik dalam era otonomi daerah (Otda) perlu sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Respon positif serta adanya perubahan paradigma pemerintah, masyarakat, dan swasta sebagai pilar-pilar menuju pemerintahan yang baik, maka diperlukan untuk dapat bersama-sama menciptakan dan menjaga fasilitas-fasilitas publik. Globalisasi dan perkembangan teknologi dan informasi mempengaruhi proses pelayanan publik, saling berkaitan, serta membawa dampak positif dan negatif di berbagai daerah yang perlu ditindaklanjuti dengan kebijakan pelayanan publik yang terpadu dan berkelanjutan. Kini masyarakat kita kian kritis menginginkan setiap proses pelayanan publik dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Pelayanan publik diperlukan untuk memenuhi kepentingan umum. Kepentingan umum berawal dari kepentingan pribadi yang terhimpun dalam suatu kelompok masyarakat dan tidak bertentangan dengan norma masyarakat serta aturan yang berlaku. Dari kepentingan umum tersebut, maka berbagai upaya perlu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dari komponen-komponen dalam masyarakat, kalangan swasta, dan pemerintah.

Banyak kepentingan umum sebagai sarana prasarana publik yang dapat dilihat, di antaranya jalan, rel kereta api, jaringan telepon, jaringan listrik, irigasi, radio, dan televisi. Semakin maju suatu daerah akan selalu diikuti dengan semakin berkembangnya fasilitas-fasilitas publik yang ada serta bentuk pelayanan publik yang memadai. Dalam era globalisasi sekarang ini yang pelayanan kepada publik merupakan kewajiban dari seluruh komponen masyarakat, swasta, maupun pemerintah. Era global tidak bisa terlepas dari perkembangan teknologi dan informasi, masyarakat semakin kritis menginginkan setiap proses pelayanan yang berkaitan dengan pemenuhan sarana dan prasarana publik dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Pemerintah yang responsif tentu akan segera melaksanakan kebijaksanaan yang mengarah kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat sebagai bagian dari pelayanan dalam rangka

meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui perbaikan sistem dan prosedur yang berbasis kepada teknologi informasi. Upaya ini tidak hanya direspon oleh pemerintah, kalangan swasta juga berupaya untuk menciptakan suatu informasi yang menarik dan diminati oleh masyarakat. Fenomena tersebut dapat dilihat dengan bermunculannya televisi-televisi lokal di berbagai daerah, tercatat kurang lebih 29 televisi lokal yang menjadi anggota Asosiasi Televisi Lokal Indonesia sudah mulai bermunculan (Asosiasi Televisi Lokal Indonesia, 2008).

F. Persoalan Pelayanan Publik

Permasalahan pelayanan publik yang terjadi di daerah-daerah dalam era otonomi daerah pada sekarang ini sangat komplek sekali. Hal tersebut terjadi karena beranekaragamnya kebijakan-kebijakan antardaerah, antarinstansi pusat atau vertikal yang persepsi daerah dengan pusat bisa terjadi perbedaan. Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai ruh-nya otonomi daerah sampai sekarang pun masih terjadi polemik. Antara peraturan dengan implementasinya terkadang bisa berbeda, akan tetapi semangat di daerah untuk menjadikan daerahnya menjadi yang terbaik perlu didukung bersama.

Munculnya rancangan Undang-undang tentang Pelayanan Publik yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat adalah upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut. RUU tersebut bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik serta memberi perlindungan bagi warga negara dari penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah. Secara konstitusional, juga merupakan kewajiban negara melayani warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik.

Permasalahan untuk menjadikan daerah yang mempunyai fasilitas pelayanan publik yang berkualitas dalam era globalisasi

saat ini menurut Kanter (1995)¹⁰⁶ diperlukan strategi *concept, competence, dan connections*, jejaring kerja dan kolaborasi, dan keterkaitan paradigma global dengan tindakan lokal. Pada akhirnya diharapkan pelayanan publik akan menjadi lebih baik dengan prinsip-prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian dan ketepatan waktu, tidak diskriminatif, bertanggung jawab, kemudahan akses, kejujuran, kecermatan, kedisiplinan, kesopanan-keramahan, keamanan, dan kenyamanan.

Pelayanan yang berkualitas di berbagai daerah akan membawa konsekuensi Pemerintah Daerah untuk lebih fokus dan bergerak cepat merespon tuntutan tersebut. Inovasi strategi dalam proses pelayanan publik menjadi arena kompetisi antar Pemda yang menarik dan positif untuk mendukung pelayanan publik secara maksimal. Percepatan peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut dapat dilihat di beberapa daerah yang telah melakukan proses pelayanan yang baik, sehingga dapat dijadikan contoh dengan pelayanan yang mengembangkan praktik-praktik terpuji (*best practices*). Dengan akan disahkannya rancangan undang-undang pelayanan publik, masyarakat akan mendapat kepastian hukum dan jaminan kualitas pelayanan, karena dalam penyelenggaraan pelayanan tidak dapat dilakukan seadanya atau tidak sesuai standar pelayanan yang diharapkan. Aparatur yang melanggar ketentuan tersebut akan mendapatkan sanksi hukum yang berat.

G. Akuntabilitas Pelayanan Publik

Implementasi otonomi daerah memiliki kaitan yang erat dengan tuntutan dilakukannya *good governance* (tata pemerintahan yang baik) di Indonesia. *Good governance* banyak menjadi sorotan, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Masyarakat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Hal ini sejalan dengan

¹⁰⁶ R.M. Kanter, *World Class, Thriving Locally in The Global Economy*. (Simon & Schuster Inc. Rockefeller Centre, Avenue, New York, 1995).

meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat. Tuntutan itu merupakan hal wajar dan sudah seharusnya direspon pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah

pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang mampu menyediakan *public goods dan services*.

Menurut Loina Lalolo Krina P. (2003:5),¹⁰⁷ *governance* diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah “penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka“.

Meutia Ganie Rochman (1999:2)¹⁰⁸ menyebutkan *governance* adalah “mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif”. Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institus-institusi negara. *Governance* mengakui bahwa didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda.

Ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, *governance* bukanlah sesuatu yang terjadi secara *chaotic*, random atau tidak terduga. Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak

¹⁰⁷ P. Loina Lalolo Krina. Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, (Transparansi dan Partisipasi. Jakarta. 2003), hal 5.

¹⁰⁸ Ganie Rochman, 2000, Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik), (Penerbit Komnas HAM, Jakarta) hal 2.

diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Karenanya, melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku di luar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif.

UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik *governance*, yaitu “legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (financial), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya”. Sedangkan World Bank mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance* adalah “masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum”. Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa “*good governance* dilandasi oleh empat pilar yaitu (1) *accountability*, (2) *transparency*, (3) *predictability*, dan (4) *participation*”.

Uraian di atas paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat. Ketiga prinsip ini tidaklah dapat berjalan sendiri-sendiri. Ada hubungan erat dan saling mempengaruhi. Masing-masing bagian adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai manajemen publik yang baik. Walaupun begitu, akuntabilitas menjadi kunci dari semua prinsip ini.

Akuntabilitas merupakan pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial organisasi sektor publik kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Informasi kinerja perlu dilaporkan karena lembaga-lembaga publik harus bisa menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak

untuk tahu, hak untuk diberi informasi dan hak untuk didengar aspirasinya.

Akuntabilitas yang harus dilakukan meliputi akuntabilitas internal, yaitu kepada manajernya, dan akuntabilitas eksternal yaitu kepada pihak-pihak luar yang berkepentingan. Akuntabilitas meliputi akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*). Pertanggung jawaban vertikal (*vertical accountability*) adalah pertanggung jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggung jawaban unit-unit kerja (dinas) kepada kepala daerah, pertanggung jawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR. Pertanggung jawaban horisontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggung jawaban kepada masyarakat luas atau terhadap sesama lembaga publik lainnya yang tidak berada di atasnya.

Namun pelaksanaan otonomi daerah bila tidak diimbangi dengan kesiapan dan kemampuan aparat di tingkat lokal untuk mengubah kinerjanya dikhawatirkan justru akan memperburuk kinerja pelayanan publik. Mental aparat yang lebih terbiasa meminta dilayani daripada melayani dan terbatasnya anggaran yang dimiliki oleh pemerintah kota-kabupaten tak pelak membuat banyak pihak meragukan kemampuan daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik sebagaimana diharapkan masyarakat.

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), kualitas pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat di semua sektor pelayanan publik harus senantiasa ditingkatkan. Dengan terselenggaranya pelayanan publik yang prima akan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, dukungan partisipasi masyarakat serta dunia usaha yang beretika, yang pada gilirannya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan investasi, membuka lapangan kerja, serta memperkuat kemandirian dan daya saing nasional.

Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal, 1997. *10 Langkah Analisis Perumusan dan Saran Kebijakan Publik*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Anderson, James E. 1979, *Publik Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, Chapter 4.
- Anderson, Benedict and Audrey Kahin, 1982. *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to The Debate*, New York: Cornel University.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV.
- Barry Cushway and Derek Lodge. 1993. *Organisational Behaviour and Design*, Perilaku dan Desain Organisasi. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Brinkerhoff, R.O., Brethower, D.M., Hluchyj, T., et al. 1983. *Program evaluation: A practitioner's guide for trainers and educators*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Chaizi Nasucha. (2004). *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Chandler, Raalp C, and Jack C. Plano. (1988). *The Public Administration Dictionary*. New York: John Wiley & Sons.
- Charles E. Lobdloom sebagai kritik pembuatan keputusan tradisional – rasional.
- Dye, Thomas R, 2005, *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Dilolio, John (eds.). (1994). *Deregulating the Public Ser-vice: Can Government be Improved?*, Washington D.C: The Brookings Institution.
- Dunn, William, 2003, *Analisa Kebijakan Publik*, cetakan kedua, Gajah Mada Press, Yogyakarta, hal. 5-7
- _____, (2004). *Publik Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs. N.J: Prentice Hall.

- DeLeon, Peter dan Linda deLeon. 2001. *A Democratic Approach to Policy Implementation*. Diakses pada 14 Desember 2015, pukul 18.10:24. www.spea.indiana.edu/npmrc6/deleon.doc.
- Eyestone, Robert. (1971). *The Threads of Policy: A Study in Police Leadership*. Indianapolis: Bobbs Merrill.
- Easton, David, 1953. *the political syste*, new york : Knopf, hal.129
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Grindle, Merilee S., 1980, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Heeks, Richard. (2002). *Reinventing Government In The Information Age. International Practice In IT-Enabled Public Sector Reform*. London/New York : Routledge.
- Hill, Michael, 1997. *The Policy Process in the Modern State*, Third Edition, London : Prentice Hall, hal 8.
- Hogwood, Brian W, and Lewis A. Gunn, 1986, *Policy Analysis for the Real. World*, Oxford University Press.
- Hjern, Benny and David O. Porter, 1981, *Implementation structures: a new unit of administrative analysis*, *Organization Studies* , 2, 211–227.
- Islamy, M. Irfan, 2001. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, cet VIII, Jakarta, hal. 13.
- Jones, Charles O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Kumorotomo, W. (2005). *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta, hal. 3-4.
- _____, (1992). *Etika Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada : Jakarta, hal 146-147.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, and Jopp F. M. Koppenjan. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Lester, James P, Stewart, Joseph, 2000, *Public Policy An Evolutionary Approach*, Wadsworth, Stamford, USA.

- Mosher Frederick Carl. (1975). *American Public Administration: Past, Present, Future*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Marvin C. Alkin, 1969. *Evaluation Theory Development*, Evaluation Comment, 2, 2-7.
- Mutrofin. 2005. *Pengantar Metode Riset Evaluasi (Kebijakan, Program dan Proyek)*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi*. PT. Elex Media Komputindo : Jakarta.
- Nigro, A. Felix and G. Liyd Nigro, 1984. *Modern Public Administration*, New York: Harper International Edition.
- Osborne, David dan Peter Plastrik, (2000), *Memangkas Birokrasi*, PPM, Jakarta.
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Tri Wibowo Budi Santoso, Penerjemah). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Putra, Fadillah.2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.
- Quade, E.S. 1977. *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier.
- Ripley, R.B. (1986). *Policy Instruments: Typologies and Theories*, dalam Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C., & Vendung, E. (Eds.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instrument and Their Evaluations*. New Brunswick, N.J.:Transaction Publishers.
- Riant Nugroho, 2009, *Public Policy* (edisi revisi), Jakarta, PT. Elex Media.
- Richard E. Matland. 1995. *Source: Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1995), pp. 145-174.
- Stecher, Brian M. and W. Alan Davis. 1987. *How to Focus an Evaluation. Program Evaluation Kit*. 2nd. ed. Newberry Park, CA: Sage.

- Stufflebeam, D. L. 1973. *Toward A Science of Educational Evaluation*. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.
- Shortell, S.M., & Zajac, E.J., 1990. *Perpectual and archival measures of Miles and Snow's strategic types: a comprehensive assessment of reliability and validity*. *Academy of management Journal*, 3: 817-832.
- Sondang P. Siagian. 1985, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Tangkilisan, Hessel Nogi. (2005). *Manajemen Publik*. PT Gramedia Widiasarana Indonesia : Jakarta, hal 177.
- Thoha, Miftah, 1983. *Perilaku Organisasi*, Rajawali, Jakarta.
- _____, 2004. *Perilaku Organisasi (Konsep Dasar dan Aplikasinya)*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Tachjan, H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung. Truen RTH.
- Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. 1975. "The Policy Implementation Process: A Concep-tual Framework" dalam *Administration and Society*, 6, 445-448.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- _____, 2008. *Kebijakan Publik: Teori & Proses (Edisi Revisi)*. Media Pressindo, Yogyakarta.
- Wibawa, Samodra, 2011, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT Raja Grafindo Persada,. Jakarta.
- W.A, Anderson, dan Parker Frederick B. (1975). *Society: Its Organization and Operation*. New Jerses: D. D. Van Nostrand Company, Inc.
- Wahab, Solichin Abdul, 2008. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke. Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Widodo, Joko, 2010, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.