

BUKU AJAR

PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK

Dr. Indiati, M.Hum.

NIDN : 0707096904



SEKOLAH TINGGI ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK (STISOSPOL)

WASKITA DHARMA MALANG

2021

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah wasyukurillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ajar Pengantar Kebijakan Publik.

Kebijakan publik merupakan bentuk intervensi pemerintah menyelesaikan masalah-masalah publik dalam berbagai aspek kehidupan. Melalui kebijakan publiklah pemerintah memiliki kekuatan dan kewenangan hukum untuk menata kehidupan masyarakat dan sekaligus memaksakan segala ketentuan yang telah ditetapkan, sehingga kebijakan publik terkadang menuai pro kontra dari masyarakat.

Buku Ajar ini memuat pemahaman kebijakan publik secara teoritis yang direlevansikan dengan aspek kontekstual di lapangan. Bahasan dalam buku ini meliputi aspek-aspek keilmuan kebijakan publik, antara lain: konsep dasar kebijakan publik, aliran kebijakan publik, jenis- jenis kebijakan publik, model formulasi kebijakan, model implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan publik. Buku ini berusaha sejauh mungkin untuk mengkorelasikan teori-teori mengenai kebijakan publik dengan realita melalui berbagai contoh hasil penelitian dan praktek lapangan.

Penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam buku ajar ini. Karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan adanya masukan dan kritik konstruktif dari semua pihak guna perbaikan substansi buku ini kedepan, semoga memberikan manfaat.

Malang, 5 Maret 2021

Dr. Indiati, M.Hum.

DAFTAR ISI

Contents

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB 1	1
KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK	1
1. Pengertian Dasar Kebijakan Publik	1
2. Kebijakan Publik, Politik dan Negara.....	6
3. RANGKUMAN	8
BAB 2	9
ALIRAN KEBIJAKAN PUBLIK	9
1. Aliran Kontinentalis dan Anglosaxonist	9
2. Aliran Kebijakan Publik di Indonesia.....	10
3. RANGKUMAN	13
BAB 3	14
CIRI-CIRI, JENIS DAN TINGKAT KEBIJAKAN PUBLIK	14
1. Ciri – Ciri Kebijakan Publik	14
2. Jenis-Jenis kebijakan Publik	14
3. Tingkat-Tingkat Kebijakan Publik	16
4. RANGKUMAN	17
BAB 4	18
SISTEM DAN SIKLUS KEBIJAKAN PUBLIK	18
1. Sistem Kebijakan Publik	18
2. Siklus Kebijakan Publik	18
3. RANGKUMAN	22
BAB 5	23
PENYUSUNAN AGENDA DAN FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK	23
1. Penyusunan Agenda Kebijakan	23
2. Konsep Formulasi Kebijakan Publik	24
3. Pendekatan dalam Formulasi Kebijakan Publik	25
4. Model Formulasi Kebijakan Publik.....	27
5. Tahap-Tahap Formulasi Kebijakan	34
6. Hal-Hal yang Mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan	37
7. Interaksi Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik.....	38
8. Model Orientasi aktor dalam formualasi Kebijakan Publik	39

9. Relevansi Rekonsiliasi dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik	42
10. RANGKUMAN	44
BAB 6	46
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	46
1. Defenisi Implementasi Kebijakan Publik	46
2. Pendekatan Implementasi Kebijakan.....	48
3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan	49
4. Model Implementasi Kebijakan Publik	51
5. RANGKUMAN	66
BAB 7	67
EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK	67
1. Defenisi Evaluasi Kebijakan Publik	67
2. Tipe Evaluasi Kebijakan Publik	73
3. Tujuan Evaluasi Kebijakan.....	74
4. TahapanEvaluasi Kebijakan	74
5. Hambatan Evaluasi Kebijakan.....	75
6. Evaluasi Terhadap Dampak Kebijakan.....	75
7. Evaluasi seluruh kebijakan, bukan sebagian.....	78
8. Dimensi Evaluasi Kebijakan Publik	80
9. RANGKUMAN	84
DAFTAR PUSTAKA	86

BAB 1

KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

1. Pengertian Dasar Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat). Pengertian kebijakan (policy) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dalam setiap penyusunan kebijakan publik diawali oleh perumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditujukan untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat.

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering diperdengarkan dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis, seperti dalam kuliah-kuliah ilmu sosial politik, ekonomi, dan hukum. Namun istilah ini mungkin juga untuk menunjuk sesuatu yang lebih khusus, kebijakan pemerintah tentang Debirokratisasi dan Deregulasi. Menurut Charles O. Jones (1984;25), istilah kebijakan (policy) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (goals), program, keputusan (decision), standar, proposal dan grand design. Namun demikian, meskipun kebijakan publik mungkin kelihatan sedikit abstrak atau mungkin dapat dipandang sebagai sesuatu yang terjadi terhadap seseorang, namun sebenarnya sebagaimana beberapa contoh yang telah disebutkan terdahulu pada dasarnya kita telah dipengaruhi secara mendalam oleh banyak kebijakan publik dalam kehidupan sehari-hari.

Kemudian, James Anderson (1979;4) mengatakan secara umum istilah “kebijakan” atau “policy” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat digunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan bisa, namun jadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat. Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (public policy) khususnya dalam literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena kebanyakan definisi dipengaruhi oleh masalah tertentu yang ingin ditelaah oleh seorang analisis kebijakan. Sementara disisi lain, pendekatan dan model yang digunakan para ahli akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan. Misalnya, apakah kebijakan dilihat sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau sebagai tindakan-tindakan yang dampaknya dapat diramalkan.

Dalam kerangka teori ini, penulis akan menyebut beberapa batasan sebagai keperluan membentuk kerangka/model penelitian, dan menjelaskan kegunaan dari masing-masing konsep atau definisi yang akan dipakai. Selanjutnya, suatu batasan operasional akan dicantumkan penulis dengan cara menunjukkan ciri-ciri utama dari setiap konsep atau definisi yang akan dipakai. Hal ini dilakukan penulis agar dapat memperoleh manfaat yang lebih besar dan lebih mudah dalam mengkomunikasikan konsep-konsep tersebut.

Salah satu definisi mengenai Kebijakan Publik diberikan oleh Robert Eyestone (1971;18), Eyestone mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye (1975;1), yang mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (public policy is whatever government choose to do or not to do). Walaupun batasan yang diberikan ini agak tepat, namun batasan ini tidak cukup perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah. Disamping itu, konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi. Suatu tindakan yang sebenarnya berada diluar domain kebijakan publik. Seorang pakar ilmu politik lain, Carl Friedrich mengatakan bahwa “Kebijakan 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 suatu maksud tertentu” (Budi Winarno, 2002:16).

Pendapat ini sebenarnya bersifat ambigu (mendua), namun definisi ini berguna karena kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan, dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Sejalan dengan definisi yang dikemukakan oleh Carl, Chief J.O Udoji (1981) dalam Wahab (1998), mengatakan “Siapa yang berpartisipasi dan apa perannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri”. Definisi ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun individu. Selain itu gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud, layak mendapatkan perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu mudah dipahami.

Kemudian, Charles Lindblom (1968) dalam Wahab (1997) menuturkan bahwa pembuatan kebijakan publik (public policy-making) pada hakekatnya merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks itulah yang kita sebut sebagai pembuatan kebijakan publik yang kemudian membuahkan hasil yang disebut Kebijakan. Sejalan dengan pendapat di atas, bahwa kebijakan merupakan suatu

fenomena kompleks yang terdiri dari sejumlah keputusan yang dibuat oleh sejumlah individu dan organisasi pemerintah pemerintah (Muhlis Madani, 2011).

Sedangkan Raymond Bauer (Wahab;1997) dalam tulisannya yang berjudul *the study of policy formulation*, merumuskan pembuatan kebijakan publik sebagai proses transformasi atau pengubahan input- input politik menjadi output-output politik. Pandangan yang dikemukakan oleh Bauer ini dipengaruhi oleh teori analisis publik, sebagaimana yang dianjurkan oleh David Easton. Sementara itu, Amir Santoso (1993;4-5), dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat para ahli yang memandang kebijakan publik identik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Para ahli yang berpendapat demikian cenderung beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan pemerintah pada dasarnya dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua adalah pendapat para ahli yang memusatkan perhatiannya pada implementasi kebijakan (*policy implementation*). Kubu yang kedua ini masih dibagi lagi menjadi dua, kategori, yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau sasaran tertentu, dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang dapat diramalkan/antisipasi sebelumnya. Para ahli yang termasuk dalam kubu pertama diwakili oleh R.S. Parker (1975) dan Thomas R. Dye (1978), Edwards III dan Ira Sharkansky dan Carl Friedrich. Menurut kubu ini kebijakan publik, secara ringkas terbagi dalam tiga tahapan proses, yaitu : perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah “serangkaian perintah dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara- cara mencapai tujuan tersebut”. Kubu kedua diwakili oleh Pressman dan Wildavsky (1974), mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengundang kondisi-kondisi awal serta akibat yang dapat diramalkan. Kubu kedua ini lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. (dalam Budi Winarno, 2002;17)

Tentu saja masih banyak kategori dan definisi yang dapat dikemukakan menyangkut kebijakan publik. Masing-masing definisi tersebut memuaskan menjelaskan satu aspek namun besar kemungkinan gagal dalam menjelaskan aspek yang lainnya. Oleh karena itu, preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan dan ditetapkan oleh lembaga-lembaga dan pejabat- pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik- baiknya agar bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, seperti kebijakan yang dikeluarkan pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor- faktor bukan pemerintah, seperti kelompok-kelompok penekan maupun kelompok-kelompok kepentingan. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Dalam konteks tulisan ini kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau lembaga pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang Pendidikan..

Suatu kebijakan publik mempunyai hubungan erat antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut. Menurut M.Irfan Islamy bahwa dalam konsep demokrasi modern,

kebijaksanaan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (publik opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. Hal ini berarti pejabat publik yang berwenang menyusun dan merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut publik harus mendengar pendapat dan saran dari masyarakat serta mendasarkan pada kepentingan umum, agar kebijakan tersebut dapat diterima dan sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan. Lebih lanjut M.Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

- a) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturannya berupa tindakan-tindakan pemerintah
- b) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan sebagai wacana, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- c) Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu
- d) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan David Easton (1965;3) sebagai : “penguasa” dalam sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasehat, raja, dan semacamnya. Mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian terbesar anggota sistem politik, mempunyai tanggungjawab untuk masalah-masalah ini dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan. (Budi Winarno;18).

Dalam pandangan David Easton, ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengolokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Senada dengan David Easton, Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan pratika-pratika sosial yang ada dalam masyarakat. Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan pratika-pratika sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan.

Sebaliknya suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan pratika-pratika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Namun demikian, suatu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Oleh karena itu, definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut

mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Berdasarkan pertimbangan semacam ini, maka definisi kebijakan publik yang ditawarkan oleh James Andeson dalam hemat penulis lebih tepat dibandingkan dengan definisi-definisi kebijakan publik yang lain. Menurut Anderson (1979;3-4), “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan”. Menurut Budi Winarno (2002;16), konsep kebijakan ini dianggap tepat karena, memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan dimana berbagai alternatif yang ada. Oleh karena itu menurut Samodra Wibawa (1994;14), dapat dikatakan bahwa kebijakan public dalam beberapa hal, merupakan pen-skala-prioritas- an tuntutan yang perlu dikelola atau dipenuhi. Karena tuntutan tersebut dimajukan atau didesakkan oleh berbagai macam aktor, yang tidak semuanya dapat dipenuhi oleh sistem politik, maka secara demikian proses politik dapat dilihat sebagai proses persaingan dan “tawar-menawar” (bargaining) antara semua aktor yang terlibat.

Dari keseluruhan konsep/definisi yang telah disebutkan dapat ditarik kesimpulan, ada empat elemen utama dalam kebijakan publik yaitu :

- a. Input, adalah hal-hal yang mempengaruhi kebijakan publik seperti manusia (aktor), pengetahuan dan teknologi, informasi serta nilai- nilai yang berlaku di masyarakat.
- b. Tujuan (goals), merupakan arah dari suatu kebijakan yang ingin dicapai oleh pembuat kebijakan.
- c. Perangkat (instruments), alat-alat yang digunakan dalam menjalankan suatu kebijakan.
- d. Dampak, hasil yang diperoleh dari suatu kebijakan baik yang diinginkan maupun yang tidak.

Keempat elemen utama inilah yang menjadi dasar yang menentukan bentuk-bentuk kebijakan publik yang diterapkan.

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan:

a) Kebijakan umum (strategi)

Tingkat kebijakan umum merupakan tingkat yang lingkungnya berupa penggarisan mengenai masalah- masalah makro strategis guna mencapai idaman nasional, dalam situasi dan kondisi tertentu. Hasil- hasilnya dapat berbentuk :

- Undang-undang/ UU, yang Kekuasaan pembuatannya terletak ditangan presiden dengan persetujuan DPR, atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU/Perpu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa
- Peraturan Pemerintah/ PP untuk mengatur pelaksanaan UU, yang wewenang penerbitannya berada ditangan presiden

- Keputusan Presiden/Kepres atau Instruksi Presiden/ Inpres, yang Berisi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang wewenang pengeluarannya berada ditangan presiden
- Maklumat Presiden, dalam keadaan tertentu presiden dapat mengeluarkan Maklumat Presiden.

b) Kebijakan Manajerial

Kebijakan manajerial merupakan penggarisan terhadap suatu bidang utama (majorarea) pemerintahan. Kebijakan ini adalah penjabaran kebijakan umum guna merumuskan strategi, administrasi publik dan prosedur dalam bidang utama tersebut. Wewenang kebijakan manajerial berada ditangan menteri berdasarkan kebijakan pada tingkat atasnya. Hasilnya dirumuskan dalam bentuk Peraturan Menteri, Keputusan Menteri atau Instruksi Menteri, dalam bidang pemerintahan yang dipertanggungjawabkan kepadanya. Dalam keadaan tertentu menteri juga dapat mengeluarkan Surat Edaran Menteri.

c) Kebijakan teknis operasional

Kebijakan teknis operasional meliputi penggarisan dalam satu publik dari bidang utama diatas dalam bentuk prosedur serta teknik untuk mengimplementasikan rencana, program dan kegiatan. Wewenang pengeluaran kebijakan teknis ini terletak di tangan pimpinan eselon pertama departemen pemerintahan dan pimpinan lembaga- lembaga non-departemen. Hasil penentuan kebijakan dirumuskan dalam bentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi Pimpinan Lembaga Non Departemen atau Instruksi Direktur Jenderal dalam masing-masing sektor administrasi yang dipertanggungjawabkan kepadanya.

Isi dan jiwa kebijakan teknis ini harus sesuai dengan kebijakan diatasnya dan sudah bersifat pengaturan pelaksanaan secara teknis dan administratif. Peraturan, Keputusan, Instruksi Pimpinan Lembaga Non Departemen atau Instruksi Direktur Jenderal lazimnya merupakan pedoman pelaksanaan.

2. Kebijakan Publik, Politik dan Negara

Negara adalah sebuah entitas politik yang bersifat formal yang mempunyai komponen utama :

1. Lembaga pemerintah atau eksekutif
2. Lembaga perundangan atau legislatif
3. Lembaga peradilan atau yudikatif

Di zaman modern, ketiga lembaga ini mempunyai dua pola : terpisah satu sama lain, terkait satu sama lain atau salah satu menjadi bagian dari yang lain baik secara formal maupun dalam arti terkooptasi.

Komponen kedua, komponen rakyat sebagai warga Negara (citizen). Rakyat sebagai warga Negara berbeda dengan rakyat bukan sebagai warga Negara. Rakyat sebagai warga Negara mempunyai hak-hak kewargaan, yaitu hak politik, hukum

ekonomi, sosial, kultural, sosial, individual, intelektual dan biologis. Bahasa universal hak-hak tersebut adalah hak asasi manusia. Rakyat berkembang dalam bentuk masyarakat kewargaan atau civil society yang menjadi instrument penyeimbang (counterveiling) terhadap Negara untuk memastikan bahwa Negara bekerja untuk mencapai misinya raison d'etre-nya. Bentuk-bentuk wadah kewargaan tersebut amat beragam, mulai dari wadah politik seperti partai politik, wadah ekonomi, seperti badan-badan usaha hingga wadah sosial dalam bentuk asosiasi-asosiasi formal ataupun informal.

Komponen ketiga, wilayah yang diakui kedaulatannya. Negara-negara di dunia ini kecuali Negara palestina adalah Negara yang mempunyai batasan fisik geografis yang diakui oleh Negara sekelilingnya dan persatuan bangsa-bangsa.

Komponen keempat, kebijakan publik. Setiap Negara modern dipastikan mempunyai konstitusi, peraturan perundangan, keputusan kebijakan sebagai aturan main hidup bersama. Negara tanpa komponen keempat itu menjadi Negara gagal karena kehidupan bersama diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja , yang bekerja seperti tiran dengan tujuan memuaskan kepentingan diri dan/atau kelompok saja. Kebijakan publik termasuk di dalamnya tata kelola Negara (governance), yang mengatur interaksi antara Negara dan rakyat.

Pada dimensi keempat inilah, kita memulai pemahaman tentang arti penting kebijakan publik pada konteks makro Negara. Setiap Negara terutama pemerintahan, sebagai pemegang kekuasaan berkehendak untuk dapat mengendalikan rakyat.

Sehingga premis awal yang kita bangun adalah bahwa pemerintahan dimanapun juga dapat mengendalikan (saja) dan/atau mememanajemeni (mengendalikan value creation) melalui kebijakan publik yang dikembangkannya. Ketika pemerintah menetapkan demokratisasi sebagai kebijakan publik, maka seluruh kehidupan bersama berubah. Kehidupan secara simultan menjadi bagian dari ekstrapolasi kebijakan.

Kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan setiap bangsa dan Negara. Semua Negara menghadapi masalah yang relative sama, yang berbeda adalah bagaimana respons terhadap masalah tersebut. Respon ini yang disebut sebagai kebijakan publik. Dan, karena kebijakan publik adalah domain dari Negara atau pemerintahan, atau kekuasaan pemegang Negara, maka kebijakan publik adalah bentuk faktual dari upaya setiap pemerintah untuk mememanajemeni kehidupan bersama yang disebut Negara dan bangsa. Keunggulan setiap Negara semakin ditentukan oleh kemampuan Negara tersebut mengembangkan kebijakan-kebijakan publik yang unggul.

Di Indonesia istilah public policy itu masih belum mendapatkan terjemahan yang pasti. Kita menemui istilah kebijaksanaan umum, kebijaksanaan pemerintah, kebijaksanaan Negara dan lain sebagainya. Kebijakan berasal dari kata bijak. Menurut kamus Inggris Indonesia/Indonesia Inggris karangan Prof. Drs.S. Woyowasito & WJS Purwodarminto, kata bijak berarti learned, prudent, experienced. Kata bijak merupakan kata sifat yang selanjutnya dengan awalan "ke" dan akhiran "an" menjadi kata benda "kebijakan". Hal itu berarti bahwa kebijakan itu menunjukkan adanya kemampuan atau kualitas yang dimiliki seseorang dalam keadaanya yang learned (terpelajar), prudent (baik), dan experienced (berpengalaman). Dengan demikian kebijakan berarti kata

benda yang tetap menjadi tambahan keterangan terhadap suatu kata benda lainnya. Kata kebijakan menurut Wojowasito cs berarti: skill (keterampilan), ability (kemampuan), capability (kecakapan), insight (kemampuan untuk memahami sesuatu). Sehingga kebijakan pemerintah berarti “keterampilan pemerintah” atau sifat-sifat cakupannya” pemerintah. Jadi kebijakan adalah kata benda yang menunjukkan sifat sesuatu atau kualitas yang dimiliki oleh seseorang.

Kebijakan, dilihat dari segi istilahnya menunjukkan pengertian yang sifatnya tetap, serta melekat pada seseorang yang tidak berubah, kecuali karena adanya sebab untuk perkembangan. Oleh karena itu kebijakan merupakan pengertian yang statis (static concept).

Kebijaksanaan adalah suatu istilah yang menunjukkan adanya proses, karena merupakan hasil keputusan atau perbuatan yang mempunyai sifatnya untuk dilaksanakan. Kebijaksanaan, karena merupakan hasil perbuatan atau pemikiran seseorang, maka mengandung berbagai macam kegiatan dan keputusan lainnya yang berkaitan dengan terealisirnya tujuan kebijaksanaan itu. Oleh karena itu kebijaksanaan itu mempunyai sifatnya yang dinamis (dynamic concept). Dari uraian di atas jelaslah bahwa sifat “bijak” adalah sifat-sifat (character) yang melekat pada manusianya dan “bijaksanaan” adalah sifat-sifat yang melekat pada sikap, tingkah laku dan perbuatannya.

3. RANGKUMAN

Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditunjukkan untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan setiap bangsa dan Negara. Semua Negara menghadapi masalah yang sama, yang berbeda adalah bagaimana respons terhadap masalah tersebut. Respons ini yang disebut sebagai kebijakan publik. Dan, karena kebijakan publik adalah domain dari Negara atau pemerintahan, atau kekuasaan pemegang Negara, maka kebijakan publik adalah bentuk factual dari upaya setiap pemerintah untuk memanagerkan kehidupan bersama yang disebut Negara dan bangsa. Keunggulan setiap Negara semakin ditentukan oleh kemampuan Negara tersebut mengembangkan kebijakan-kebijakan publik yang unggul.

BAB 2

ALIRAN KEBIJAKAN PUBLIK

1. Aliran Kontinentalis dan Anglosaxonist

Dalam beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah sedemikian kompleks akibat krisis multidimensional, maka bagaimanapun keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat namun juga akurat agar masalah-masalah yang begitu kompleks dan berat yang dihadapi oleh pemerintah segera dapat diatasi. Kondisi ini pada akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga-lembaga tinggi Negara lainnya berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang sulit.

Pada dasarnya, meskipun tidak tertulis menurut Nugroho(2008) dalam memahami kebijakan publik ada dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu kontinentalis dan anglosaxonis. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan kadang-kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata Negara sehingga kita melihatnya sebagai proses interaksi diantara intitusi-institusi Negara. Pemahaman anglo-saxon memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik demokratis sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara Negara dan publik.

Kontinentalis hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik dari sisi wujud maupun produk, proses atau dari sisi muatan. Karena kebijakan publik dapat berupa hukum, dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, bahkan pada tingkat tertentu berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik. Dari sisi proses, hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku negara. Pembuatan hukum tidak mensyaratkan pelibatan publik dalam prosesnya. Kebijakan publik disisi lain adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah mensyaratkan pelibatan publik sejak awal sampai akhir. Undang-Undang di Indonesia, sebagai salah satu bentuk terpenting kebijakan publik, dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif, dengan meniadakan keberadaan publik dalam inti prosesnya. UUD 1945, termasuk pasca amandemen tidak menyebutkan kebijakan publik didalamnya. Demikian juga UU nomor 10 Tahun 2004 tentang perundang-undangan. Dengan demikian, Undang-Undang hanya dipahami sebagai sebuah produk dari legislatif (DPR atau DPRD) dan disahkan oleh eksekutif (Presiden/ Kepala Negara atau Kepala daerah). Keberadaan publik tidak mempunyai dukungan secara politik dan yuridis formal. Pemahaman ini dapat dipahami karena sistem politik di Indonesia masih sangat berorientasi pada sistem kontinental. Pada sistem kontinental (Eropa), keberadaan publik cukup diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen.

Pelibatan publik dalam proses politik, termasuk proses kebijakan tidak menjadi prioritas utama. Dengan demikian cara pandang kontinental, kebijakan publik adalah hukum publik, atau bahkan ada yang ekstrem memahami kebijakan Publik sebagai salah satu bentuk hukum tata negara.

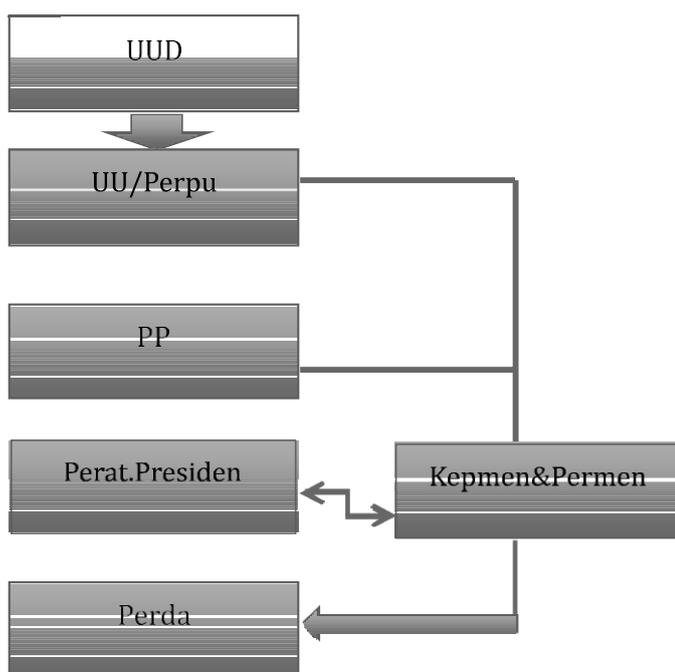
Anglo-Saxonist kelompok kedua adalah kelompok yang memahami kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang demokratis. Kelompok ini berisi pemikir-pemikir Anglo-Saxonist. Pemahaman dapat dilacak dari pemikir liberal Inggris John Stuart Mills (1806-1873), yang karyanya *On Liberty* (1859) menjadi karya klasik tentang liberalisme. Gagasan dasarnya adalah bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Prinsipnya sebangun dengan egalitarianism yang dikembangkan dalam revolusi Perancis dan dalam gerakan reformasi Martin Luther. Konsep egalitarianism ini kelak tidak berhenti di tingkat antar-individu, tetapi antara individu dan Negara, yang aturan bersamanya (kebijakan publik) merupakan proses yang pada tempatnya meletakkan setiap individu masyarakat sebagai bagiannya. Pemikiran-pemikiran Libertarian menjadi akar pembentukan negara Amerika Serikat. Sistem Politik Amerika dibentuk di atas asa yang berbeda dengan Eropa kontinental. Terdiri atas berbagai suku bangsa pendatang Amerika dibangun di atas batas-batas yang paling ekstrem dengan libertarianisme. Hak warga Negara secara individual dijamin, dan tidak pernah dapat dicabut atau dikooptasi Negara. Hal ini ditetapkan sejak awal kelahiran Amerika dalam deklarasi kemerdekaannya. Perkembangan selanjutnya dapat ditebak, kebijakan publik yang berkembang di Amerika mempunyai pola yang berbeda dengan Eropa.

2. Aliran Kebijakan Publik di Indonesia

Menurut Nugroho (2008) bagaimana dengan Indonesia? Kondisi objektif di Indonesia adalah dalam praktek administrasi publik, dan kebijakan publik identik dengan hukum. Kondisi ini dapat disimak dalam praktek pengembangan kualitas kebijakan di tingkat nasional (DPR, Departemen, dan lain- lain) maupun daerah (DPRD, Pemda). Oleh karena itu, agenda yang paling utama adalah melakukan pengembangan kapasitas untuk legal drafting. Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir pengamatan, agenda untuk legal drafting mencapai 80% atau lebih, sementara agenda untuk membangun kapasitas untuk mengembangkan kebijakan publik yang bukan dalam makna hukum atau legal drafting 20% atau kurang.

Berkenaan dengan karakter kebijakan di Indonesia, kita menemukan bahwa kebijakan di Indonesia, sesuai dengan UU No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 7 mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut :

- a. UUD RI 1945
- b. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan daerah



Gambar 2.1 : Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Dari gambar di atas, kita melihat jenjang kebijakan di Indonesia yang amat berlapis. Lebih buruk lagi, kita melihat munculnya kebijakan di tingkat kementerian yang “mencuri kekuasaan kebijakan” karena ada sejumlah kebijakan di tingkat menteri yang ikut mengatur kebijakan di tingkat daerah, termasuk Perda misalnya: Pendayagunaan Aparatur Negara.

Dari kejenjangan yang sangat berlapis ini saja kita melihat bahwa Indonesia masih mengikuti pola kontinentalis. Akibatnya, sebuah kebijakan dapat full implemented setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya siap. Salah satunya adalah UU No.

23 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Kebijakan ini dilengkapi lebih kurang 12 PP sebagai penerjemahan kebijakan tersebut, diantaranya tentang standarisasi pendidikan, hak-hak anak didik, dan otonomi pendidikan.

Kita dapat membayangkan, untuk menjadikan UU sisdiknas full implemented diperlukan waktu 5-8 tahun. Permasalahannya, bagaimana jika 5-8 tahun kemudian UU ini tidak lagi relevan? Alangkah mahalnnya, dari segi waktu, SDM maupun dana, serta konflik sosial-politik untuk mengganti UU yang baru karena konsekuensinya mengubah seluruh kebijakan yang ada dan segala turunannya.

Model kebijakan pada Negara-negara Anglo- Saxonis bisaanya sangat sederhana. Sebuah Undang- Undang bisaanya lengkap hingga bagaimana pelaksanaannya. Jadi, tidak diperlukan PP dan sejenisnya sebagai peraturan pelaksana. Di tingkat atas hanya ada Undang-Undang dan dibawahnya ada semacam executive Decision atau semacam Keputusan Kepala Eksekutif (presiden atau PM).

Contoh selanjutnya yang memperlihatkan kecenderungan kontinentalisasi adalah pada UU No.10 Tahun 2004 Pasal 53 menyebutkan :

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”.

Kata-kata ini juga berarti kalau masyarakat diam-diam saja, tidak berpartisipasi maka pemerintah tidak dapat disalahkan, atau secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak diwajibkan untuk melibatkan partisipasi publik dalam kebijakan publik. Kecenderungan kontinentalis pemahaman dan praktek kebijakan publik di Indonesia paling tidak disebabkan 3 hal :

1. Tidak terpisahkan dari perjalanan historis Negara Indonesia yang mewarisi sistem administrasi publik Belanda.
2. Bahkan para ahli hukum Indonesia pun berkiblat ke Belanda hingga saat ini. Para guru menggunakan buku-buku Belanda, master dan doktor hukum di Belanda adalah yang paling “paten” dibanding Negara lain. Buku-Buku teks di Indonesia, bahkan yang diterbitkan ahli hukum tata Negara yang paling senior pun lebih mengacu pada sistem di Belanda daripada sistem yang lain yang lebih maju.
3. Pada perkembangan terkini di Indonesia mulai berkembang wacana kebijakan publik dalam aras pemikiran anglos-axonis, yang dikembangkan oleh ilmuwan administrasi publik yang berlatar belakang Amerika terutama yang berasal dari UGM, seperti : prof. Sofian Efendi, Prof. Miftah Thoha, Prof. Agus Dwiyanto, Prof. Muhadjir Darwin, dan dari LAN Prof. Mustopadijaja AR.

Pertanyaan yang paling mendasar adalah mengapa sebagian besar Negara-Negara maju di Eropa Barat tidak mempermasalahkan pendekatan kontinentalis yang cenderung top down dibanding pendekatan yang anglos axonist yang relative mempertemukan pendekatan yang top down dan bottom up.

Pertama, karena di Negara-negara tersebut tidak banyak lagi dibuat kebijakan publik, khususnya dalam bentuk Undang-Undang. Sebagian besar kebijakan public di Negara tersebut telah dibuat di masa lalu dan tetap relevan dengan kondisi hari ini. Dengan demikian tidak diperlukan kebijakan baru, melainkan hanya beberapa revisi kebijakan, itupun jika dianggap perlu.

Kedua, tingginya kualitas aparatur publik baik di sektor eksekutif atau birokrasi dan legislative atau lembaga representasi publik atau parlemen. Kualitas manusia berkaitan dengan profesionalitas dan integritas dari yang bersangkutan. Salah satu ukurannya adalah rendahnya tingkat persepsi korupsi di Negara-Negara tersebut. Dengan demikian meskipun relatif bersifat top down kualitas manusia yang ada mampu mengelola aspirasi publik dengan efektif. Pada akhirnya bentuk top down adalah bentuk formalnya, tetapi bentuk operasionalnya tetap bottom up.

Ketiga, proses artikulasi dan agregasi kepentingan publik sudah berjalan dengan baik dan mapan sehingga proses bottom up seakan berjalan dengan sendirinya (it goes without saying). Melembaganya proses ini merupakan bentuk kedewasaan bernegara dari rakyat dan pemerintah. Jadi pada dasarnya tidak menjadi masalah suatu Negara memilih pendekatan kontinentalis sebagai model utamanya dalam mengembangkan kebijakan publik. Hanya yang harus disadari, sejumlah *ceteris paribus* yang diperlukan yaitu : tidak banyak kebijakan publik yang harus

dibuat, tingginya kualitas aparatur Negara dan pemerintahan dan proses artikulasi dan agregasi kepentingan publik telah melembaga dalam sistem politik yang ada. Tanpa salah satu dari ketiganya, penggunaan model kontinentalis berpotensi mengembangkan masalah yang lebih besar dan mendasar dari suatu kebijakan publik yang dikembangkannya.

3. RANGKUMAN

Terdapat 2 aliran dalam kebijakan publik, yakni aliran kontinentalis dan aliran anglosaxonist. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan kadang-kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata negara sehingga kita melihatnya sebagai proses interaksi diantara intitusi-institusi Negara. Hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik dari sisi wujud maupun produk, proses atau dari sisi muatan. Sedangkan Pemahaman anglosaxonist memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik demokratis sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik. Hak warga Negara secara individual dijamin, dan tidak pernah dapat dicabut atau dikooptasi Negara.

Aliran kebijakan publik di Indonesia masih mengikuti pola kontinentalis. Akibatnya, sebuah kebijakan dapat full implemented setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya siap. Salah satunya adalah UU No. 23 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Kebijakan ini dilengkapi lebih kurang 12 PP sebagai penerjemahan kebijakan tersebut, diantaranya tentang standarisasi pendidikan, hak-hak anak didik, dan otonomi pendidikan. Model kebijakan pada Negara-negara Anglo-Saxonis bisaanya sangat sederhana. Sebuah Undang-Undang bisaanya lengkap hingga bagaimana pelaksanaannya. Jadi, tidak diperlukan PP dan sejenisnya sebagai peraturan pelaksana. Di tingkat atas hanya ada Undang-Undang dan dibawahnya ada semacam executive Decision atau semacam Keputusan Kepala Eksekutif (presiden atau PM).

BAB 3

CIRI-CIRI, JENIS DAN TINGKAT KEBIJAKAN PUBLIK

1. Ciri – Ciri Kebijakan Publik

Wahab (2002) mengemukakan ciri-ciri kebijakan publik yaitu ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, misalnya pada para ketua adat, ketua suku, eksekutif, legislator, hakim, administrator, dan lain sebagainya.

Mereka itulah yang bertanggungjawab atas urusan- urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu, sepanjang tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka. Oleh karena itu ciri-ciri kebijakan publik sebagaimana yang terdapat dalam Wahab (2002:6) adalah :

- a) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
- b) Kebijakan publik hakekatnya terdiri atas tindakan- tindakan yang saling berkaitan dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan pejabat pemerintah bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya : kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat Undang-Undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.
- c) Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkrit.
- d) Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, dalam bentuk positif kebijakan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara itu bentuk yang negatif, kebijakan meliputi keputusan para pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

2. Jenis-Jenis kebijakan Publik

Anderson (1970) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut :

a. Substantive and procedural Policies

Substantive policy dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah, sedangkan procedural policy dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (policy stakeholders).

b. Distributif, redistributif, and Regulatory Policies

- Distributif Policy adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu-individu, kelompok-kelompok atau perusahaan-perusahaan.
- Redistributif policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan atau hak-hak.
- Regulatory Policy adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/pelarangan terhadap perbuatan/tindakan.

c. Material Policy

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya.

d. Public Goods and Private Goods Policies

Public goods policy adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan- pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak.

Private goods policy adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan- pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu-individu (perorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu.

Adapun bentuk kebijakan publik yang di buat oleh pemerintah kota dapat diamati menurut sifatnya, antara lain:

a) Kebijakan Distributif

Kebijakan distributive adalah kebijakan dan program- program yang dibuat oleh pemerintah dengan tujuan untuk mendorong kegiatan di sektor swasta atau kegiatan-kegiatan masyarakat yang membutuhkan intervensi pemerintah dalam bentuk subsidi atau sejenisnya dimana kegiatan tersebut tidak akan berjalan tanpa adanya campur tangan pemerintah tersebut.

Kebijakan distributif memberikan barang dan jasa kepada anggota organisasi, termasuk juga membagikan biaya barang/jasa diantara anggota organisasi. Misalnya kebijakan pemerintah dalam pendidikan dan pembangunan jalan raya.

Subsidi yang diberikan oleh pemerintah biasa mengambil beberapa bentuk Cash atau Inkind (hadiah, pinjaman dengan bunga lunak, penurunan pajak, dsb.).

b) Regulasi untuk Kompetisi yang Efektif

Kompetisi telah lama dipercaya sebagai cara yang paling efisien untuk mengoperasikan, mengorganisasi dan mendisiplinkan pasar. Pasar yang kompetitif akan menciptakan persebaran sumberdaya secara fair dan efisien tanpa perlu untuk dikendalikan secara terpusat. Beberapa keuntungan dari kompetisi adalah:

- Memastikan sumber daya, produk dan layanan dialokasikan kepada pihak yang paling banyak memilikinya (efisiensi alokatif)
- Memaksa pelaku pasar untuk menggunakan sumber daya yang langkah seproduktif mungkin (efisiensi produktif)
- Mendorong pelaku pasar untuk berinovasi dan berinvestasi pada waktu yang tepat (efisiensi dinamis)

c) Kebijakan Distributif

Kebijakan distributif adalah kebijakan dalam mengalokasikan pelayanan atau manfaat terhadap segmen tertentu dari masyarakat individu, kelompok, perusahaan dan masyarakat. Kebijakan distributif biasanya melibatkan penggunaan dana publik untuk membantu kelompok, masyarakat atau perusahaan tertentu. Kebijakan distributif ditandai dengan penerapan paksaan secara tidak langsung (kemungkinan penerapan paksaan fisik sangat jauh), tetapi kebijakan itu diterapkan secara langsung terhadap individu. Individu dapat menarik manfaat dari kebijakan itu, walaupun tidak dikenakan paksaan kepada individu untuk menggunakannya.

3. Tingkat-Tingkat Kebijakan Publik

Mengenai tingkat-tingkat kebijakan publik, Lembaga Administrasi Negara (1997), dalam Utama (2012) mengemukakan sebagai berikut :

a) Lingkup Nasional

- Kebijakan Nasional

Kebijakan nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam pembukaan UUD 1945.

- Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan presiden sebagai pelaksana UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional.

- Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu.

b) Lingkup Wilayah Daerah

- Kebijakan Umum pada Lingkup Daerah

Kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksana azas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerah.

- Kebijakan Pelaksanaan

1) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Perda.

- 2) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di daerah.
- 3) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (medebewind) merupakan pelaksanaan tugas pemerintah pusat di daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

4. RANGKUMAN

Ciri Kebijakan publik adalah (1) lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan, (2) Kebijakan publik hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan pejabat pemerintah bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri, (3) Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu dan (4) Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif.

Jenis Kebijakan Publik terdiri dari : Substantif and procedural policies, Distributif-Redistributif-Regulatory Policies, Material Policy, Public and Private Goods Policies.

BAB 4

SISTEM DAN SIKLUS KEBIJAKAN PUBLIK

1. Sistem Kebijakan Publik

Sistem kebijakan publik, menurut Mustopadidjaja AR dalam Utama (2012) adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan diantara 4 elemen (unsur), yaitu masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran (target groups). Sistem kebijakan publik dikenal adanya unsur-unsur input, proses, output.

a) Input: Masalah Kebijakan Publik

Masalah kebijakan publik ini timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan publik yaitu suatu keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya masalah kebijakan publik tersebut, yang berupa tuntutan-tuntutan, keinginan- keinginan masyarakat atau tantangan dan peluang, yang diharapkan segera diatasi melalui suatu kebijakan publik. Masalah itu dapat juga timbul justru karena dikeluarkannya suatu kebijakan publik baru.

b) Proses pembuatan kebijakan publik

Proses pembuatan kebijakan publik itu bersifat politis, dimana dalam proses tersebut terlibat berbagai kelompok kepentingan yang berbeda-beda, bahkan ada yang saling bertentangan.

c) Output:

Kebijakan publik yang berupa serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu seperti yang diinginkan oleh kebijakan publik.

d) Impact (dampak), yaitu dampaknya terhadap kelompok sasaran (target groups)

Kelompok sasaran (target groups) adalah orang- orang, kelompok-kelompok orang, atau organisasi- organisasi, yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi atau diubah oleh kebijakan publik tersebut.

2. Siklus Kebijakan Publik

Kebijakan Publik (Public Policy) adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Setiawan, 2011). Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas

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

Setiap sistem politik pada dasarnya memproduksi kebijakan publik. Dan sistem politik itu bisa berupa negara, propinsi, kabupaten/kota, desa, bahkan RT dan RW. “Institusi” seperti ASEAN, EU, PBB dan WTO adalah sistem politik juga, yang dapat disebut supranegara. Kebijakan publik tidak selalu dilakukan oleh birokrasi (saja), melainkan dapat pula dilaksanakan oleh perusahaan swasta, LSM ataupun masyarakat langsung. Misalnya, suatu sistem politik dapat memutuskan untuk mengelola sampah agar bernilai ekonomis. Sistem politik itu dapat memerintah tentu saja disertai kompensasi sebuah perusahaan swasta untuk melakukan pengolahan sampah.

Terminologi kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik sendiri bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Bagaimana keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara kepada amanat rakyat yang berdaulat atasnya. Dapatkah publik mengetahui apa yang menjadi agenda kebijakan, yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, dapatkah publik memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan. Begitu juga pada tahap pelaksanaan, dapatkah publik mengawasi penyimpangan pelaksanaan, juga apakah tersedia mekanisme kontrol publik, yakni proses yang memungkinkan keberatan publik atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan. Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini publik).

Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sejumlah hal: pertama, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan; kedua, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; ketiga, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

Dalam masyarakat otoriter, kebijakan publik adalah keinginan penguasa semata, sehingga penjabaran di atas tidak berjalan. Tetapi dalam masyarakat demokratis, yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Kemampuan para pemimpin politik untuk berkomunikasi dengan masyarakat untuk menampung keinginan mereka adalah satu hal, tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan pada masyarakat kenapa suatu keinginan tidak bisa dipenuhi. Adalah naif untuk mengharapkan bahwa ada pemerintahan yang bisa memuaskan seluruh masyarakat setiap saat, tetapi adalah otoriter suatu pemerintahan yang tidak memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi dan berusaha mengkomunikasikan kebijakan yang berjalan maupun yang akan dijalankannya. Dalam pendekatan yang lain kebijakan publik dapat dipahami dengan cara memilah dua konsepsi besarnya yakni kebijakan dan publik. Terminologi kebijakan dapat

diartikan sebagai pilihan tindakan diantara sejumlah alternatif yang tersedia. Artinya kebijakan merupakan hasil menimbang untuk selanjutnya memilih yang terbaik dari pilihan-pilihan yang ada. Dalam konteks makro hal ini kemudian diangkat dalam porsi pengambilan keputusan. Charles Lindblom adalah akademisi yang menyatakan bahwa kebijakan berkaitan erat dengan pengambilan keputusan. Karena pada hakikatnya sama-sama memilih diantara opsi yang tersedia. Sedangkan terminologi publik memperlihatkan keluasan yang luar biasa untuk didefinisikan. Akan tetapi dalam hal ini setidaknya kita bisa mengatakan bahwa publik berkaitan erat dengan state, market dan civil society. Merekalah yang kemudian menjadi aktor dalam arena publik. Sehingga publik dapat dipahami sebagai sebuah ruang dimensi yang menampilkan interaksi antar ketiga aktor tersebut.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan publik (Lindblom, 1986:3). Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-Tahap atau siklus kebijakan publik adalah sebagai berikut:

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.



Gambar 4.1 : Siklus Kebijakan Publik

a) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

b) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan, yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan. Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan.

c) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors) namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

d) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjuk suatu kegiatan yang mempunyai maksud berbeda. Para ahli mengembangkan berbagai macam definisi untuk menjalankan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik. Masing-masing definisi memberi penekanan yang berbeda, namun suatu definisi yang dianggap lebih tepat adalah suatu definisi yang menekankan tidak hanya pada apa yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan oleh pemerintah. Sementara itu, para ilmuwan dalam mengkaji kebijakan publik dapat menempatkan ilmu politik sebagai ilmu yang “bebas nilai” atau sebaiknya, dia dapat terlibat aktif dalam memecahkan persoalan-persoalan masyarakat. Dan dengan demikian tidak bebas nilai.

Disisi yang lain, perhatian para ilmuwan politik semakin besar. Ini ditunjukkan oleh banyaknya tulisan dan studi menyangkut masalah kebijakan publik. Area yang dapat dikaji dalam kebijakan publik pun semakin luas meliputi keseluruhan tahap dalam pembuatan kebijakan, seperti dalam tahap agenda kebijakan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, hingga evaluasi kebijakan. Pendeknya, studi kebijakan publik menjadi pokok kajian yang semakin menarik.

3. RANGKUMAN

Setiap sistem politik pada dasarnya memproduksi kebijakan publik.

Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini publik). Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sejumlah hal: pertama, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan; kedua, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; ketiga, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak. Dalam masyarakat otoriter, kebijakan publik adalah keinginan penguasa semata, sehingga penjabaran di atas tidak berjalan. Tetapi dalam masyarakat demokratis, yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap tersebut terdiri dari : Formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

BAB 5

PENYUSUNAN AGENDA DAN FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Penyusunan Agenda Kebijakan

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan. Jika sebuah isu telah menjadi masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul mengenai karakter permasalahan tersebut.

Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah kebijakan. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya:

- a. Telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius
- b. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis;
- c. Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan. orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;
- d. Menjangkau dampak yang amat luas ;
- e. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat ;
- f. Menyangkut suatu persoalan yang fashionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya)

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.

Ilustrasi : Legislator negara dan kosponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih. Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder.

Menurut Nugroho (2008) criteria isu menjadi agenda kebijakan publik :

1. Apakah isu tersebut dianggap telah mencapai titik kritis sehingga tidak bias diabaikan
2. Apakah isu tersebut sensitif yang cepat menarik perhatian masyarakat

3. Apakah isu tersebut menyangkut aspek tertentu dalam masyarakat
4. Apakah isu tersebut menyangkut banyak pihak sehingga mempunyai dampak yang luas dalam masyarakat kalau diabaikan
5. Apakah isu tersebut berkaitan dengan kekuasaan dan legitimasi
6. Apakah isu tersebut berkenaan dengan kecenderungan yang sedang berkembang dalam masyarakat.

2. Konsep Formulasi Kebijakan Publik

Proses mekanisme perumusan (formulation) kebijakan merupakan tahap yang paling krusial, karena implementasi dan evaluasi dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam pencapaian suatu tujuan sebagian besar besumber dari ketidaksempurnaan pengelolaan pada tahap formulasinya (Wibawa, 1994;2).

Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses perumusan kebijakan publik tidak boleh lepas dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik itu dari proses perumusan kebijakannya, maka jelas kebijakan publik yang akan dihasilkan akan miskin aspek lapangannya. Sebab sebuah kebijakan publik yang miskin lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tataran implementasinya. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah lapangan atau lingkungan dimana kebijakan itu hidup tidaklah pernah steril dari politik (Fadillah Putra, 2003).

Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat pada masa yang akan datang. Oleh sebab itulah, sangat dibutuhkan kehati-hatian yang lebih dari para pembuat kebijakan (policy maker) ketika akan melakukan formulasi kebijakan.

Menurut Frank T. Paine dan William Naumes bahwa pembuatan kebijakan publik (policy formulation) melibatkan keseluruhan sistem dengan berbagai kondisi dan alternatif serta melibatkan proses-proses sosial dan proses- proses intelektual” (Budi Winarno, 2002;68). Kemudian menurut James E. Anderson (1979;52) pembuatan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan. Sedangkan proses perumusan kebijakan publik menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan- persoalan khusus. Riant Nugroho (2003:101) menjelaskan perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik karena disini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat ditarik tiga kesimpulan; pertama, bahwa pembuatan kebijakan menyangkut seluruh tahapan dalam kebijakan publik dan perumusan kebijakan adalah salah satu bagian di dalamnya. Kedua, konsep perumusan kebijakan sama dengan konsep formulasi kebijakan. Ketiga, output dari formulasi

kebijakan adalah penetapan kebijakan publik berupa peraturan perundang-undangan. Istilah/konsep perumusan kebijakan yang akan dipergunakan selanjutnya dalam tulisan ini adalah formulasi kebijakan.

Formulasi kebijakan merupakan pengembangan alternatif-alternatif kebijakan dalam menghadapi masalah- masalah yang telah masuk dalam agenda publik. Untuk bisa memahami proses formulasi kebijakan, langkah pertama yang harus dilakukan adalah perlunya memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran dalam proses perumusan kebijakan, baik aktor-aktor yang resmi maupun yang tidak resmi, seperti diungkapkan Charles Lindblom (1984:3), bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan, lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta partisipan, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Dari berbagai jenis pemeran serta partisipan masing-masing mereka mempunyai peran secara khusus yang meliputi waga negara biasa, pemimpin organisasi civil society, anggota DPR/DPRD, pemimpin badan legislatif, aktivis partai, pemimpin partai politik, hakim, PNS, dan para manajer dunia usaha.

Selanjutnya menurut Mark Rushefky (1990:4), perlu dipertajam dengan melihat cara apa yang mereka gunakan untuk mempengaruhi proses formulasi sebuah kebijakan sehingga menjadi sebuah kebijakan yang ditetapkan. Pembahasan menyangkut aktor-aktor yang terlibat perlu dilakukan untuk mengetahui siapa yang berperan utama mendefinisikan masalah dan bagaimana masalah itu didefinisikan adalah merupakan hal yang penting. Definisi masalah yang berbeda akan mempunyai implikasi yang berbeda terhadap kebijakan. Formulasi kebijakan terjadi di dalam birokrasi pemerintah, kantor-kantor swasta, kelompok-kelompok kepentingan, ruang komite legislatif, pertemuan komisi khusus, dan organisasi perencana kebijakan atau dikenal juga sebagai thinktanks. Kelompok kepentingan tertentu dapat memformulasikan proposal kebijakan mereka sendiri melalui asosiasi dengan para anggota legislatif atau stafnya yang menunjukkan kesamaan kepentingan. Staf kelompok kepentingan seringkali menyumbang pengetahuan teknis yang berharga bagi suatu informasi kebijakan, juga informasi politik tentang posisi mereka dalam melihat suatu isu.

3. Pendekatan dalam Formulasi Kebijakan Publik

Untuk lebih jauh memahami bagaimana mekanisme proses perumusan kebijakan publik itu, maka terlebih dahulu akan diuraikan beberapa pendekatan atau model-model dalam proses formulasi kebijakan publik.

Sebagai salah satu bagian dari proses pembuatan kebijakan seperti telah disinggung sebelumnya, merupakan proses yang rumit. Oleh karena kerumitan tersebut, beberapa ahli mengembangkan model-model atau pendekatan-pendekatan formulasi kebijakan. Model-model tersebut sangat penting untuk mengkaji proses formulasi kebijakan agar lebih mudah dipahami sebagai upaya menyederhanakan realitas serta dapat menjadi pedoman bagi pemerhati kebijakan publik untuk menentukan dan mengusulkan hubungan antara konsep- konsep yang digunakan untuk mengamati gejala sosial. Dalam menganalisis suatu kebijakan, konsep dan model- model tersebut dapat memperjelas dan mengarahkan pemahaman kita terhadap penetapan kebijakan publik, mempermudah arus komunikasi dan memberikan penjelasan yang memadai bagi tindak kebijakan.

Secara tipikal formulasi kebijakan merupakan tindakan yang berpola yang dilakukan sepanjang waktu dan melibatkan banyak kepentingan. Model formulasi kebijakan ini tidak hanya satu, tetapi ada banyak model yang telah dikembangkan oleh para ahli kebijakan.

Menurut Pearsons, (Putra,2003) secara metodologis, melakukan klasifikasi pendekatan atau model kebijakan publik pada 5 (lima) pendekatan antara lain ;

- 1) Pendekatan/model kekuasaan; pendekatan atau model kekuasaan adalah proses yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan seperti kelas sosial, birokrasi, pendidikan, profesionalisme, dan kekuatan modal. Pendekatan kekuasaan ini dapat dikategorikan dalam beberapa fokus, yaitu elitism, pluralism, Marxism, corporatism, professionalism, dan technocracy.
- 2) Pendekatan/model Rasionalitas; pendekatan atau model rasionalitas dalam proses perumusan kebijakan publik pada dasarnya bertumpu pada dua hal, yaitu rasionalitas ekonomis dan rasionalitas birokrasi. Artinya pembuatan kebijakan publik harus didahului oleh pembacaan yang mendalam atas perhitungan- perhitungan dampak ekonomis apabila kebijakan tersebut diimplementasikan. Sedangkan rasionalitas birokrasi, adalah bertumpu pada efisien dan efektifitas kinerja birokrasi. Oleh karena itu proses perumusan kebijakan publik haruslah mengacu pada kaidah- kaidah ideal birokrasi seperti spesialisasi, hirarki, dan impersonal.
- 3) Pendekatan Pilihan Publik; pendekatan pilihan publik (public choice) menurut pandangan William Niskanen dan Anthony Down (Fadillah Putra, 2003) menitikberatkan pada mekanisme pasar. Artinya pendekatan pilihan publik menempatkan lembaga birokrasi di tengah-tengah pertarungan yang hebat yang ada di pasar (market). Pasar dengan sendirinya akan menentukan apakah sebuah institusi atau birokrasi dalam masyarakat itu memuaskan publiknya (customer) atau tidak, dan pasar pula dapat menghakimi institusi birokrasi yang tidak dapat memuaskan publiknya itu secara langsung. Proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik dalam paradigma ini lebih bertumpu pada mekanisme pasar. Para perumus kebijakan (decision maker) akan kekurangan kekuatan (powerless) untuk melakukan transformasi sosial melalui produk kebijakan yang dibuatnya, sebab dalam pandangan pendekatan ini semua produk kebijakan publik dari lembaga negara harus presisi dengan kehendak publik secara holistik.
- 4) Pendekatan Personalitas; pendekatan personalitas lebih banyak melihat proses perumusan atau pembuatan kebijakan dari sudut pandang psikologis dan ilmu informasi. Proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik menurut pandangan ini adalah merupakan sebuah kajian yang terfokus pada sesuatu yang ada pada benak individu atau kelompok orang pembuat kebijakan publik tersebut. Menurut Elton Mayo dan Maslow dalam Fadila Putra (2003) mengatakan bahwa proses-proses manajemen merupakan sebuah proses psikologis dari mereka yang ada dalam proses manajemen itu. Lebih tajam menurut Harold Laswel mengatakan bahwa proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik lebih terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, dan perilaku kelompok dan hubungan interpersonal, artinya dalam proses pembuatan dan perumusan kebijakan tidak cukup hanya melihat aspek-aspek rasional, namun harus melihat dari sudut pandang yang bersifat non-rasional

dalam perilaku politisi dan penguasa birokrasi dalam melakukan tindakan-tindakan publiknya.

- 5) Pendekatan Kognisi dan Informasi; pendekatan kognisi dan informasi merupakan pendekatan lanjutan dari pendekatan personalitas yang menganalisis proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik dari aspek bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal merespon stimulasi dari lingkungannya. Artinya, seorang pembuat kebijakan lebih terfokus pada bagaimana mereka dapat mengenali masalah, bagaimana mereka menggunakan informasi yang dimiliki, bagaimana mereka menentukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, bagaimana mereka mempersepsi berbagai realitas yang muncul, dan bagaimana informasi diproses dan dikomunikasikan dalam organisasi. Proses pembuatan dan perumusan kebijakan publik, dengan demikian harus dipandang sebagai proses akomodasi dan pelibatan berbagai elemen yang ada dalam masyarakat yang hendak dijadikan sasaran dari kebijakan publik yang akan dibuat. Pembuat kebijakan diharapkan tidak lagi memandang dirinya sebagai satu-satunya aktor yang menentukan dalam proses perumusan dan pembuatan kebijakan. Informasi dari seluruh preferensi yang ada dari berbagai sumber di lingkungannya harus sedapat mungkin diproses dan diserap sebagai bahan kajian, sehingga kebijakan publik yang dihasilkan nantinya akan semakin membumi dan mendapat legitimasi politik yang kuat dari lingkungannya.

Berdasarkan tipologi model perumusan kebijakan yang disusun oleh Pearsons, dalam lima model formulasi, kemudian Nicholas Henry (1975;230) dalam bukunya *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan* membagi formulasi kebijakan publik dalam dua kategori yakni formulasi kebijakan publik dari sudut proses dan formulasi kebijakan publik dari sudut hasil dan akibatnya.

Penganalisaan kebijakan publik dari sudut proses lebih bersifat “deskriptif” yaitu mencoba untuk menggambarkan bagaimana kebijakan publik itu dibuat. Termasuk ke dalam pengelompokan penganalisaan dari sudut ini adalah model-model seperti institusional, elit- massa, kelompok dan sistem. Sedangkan penganalisaan kebijakan publik dari sudut hasil dan akibat lebih bersifat “preskriptif” yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu/kualitas isi, hasil dan akibat dari kebijakan publik, atau dengan singkat bagaimana caranya meningkatkan kualitas proses formulasi kebijakan publik. Yang termasuk ke dalam pengelompokan penganalisaan dari sudut hasil dan akibat adalah model-model *rational- comprehensive, incremental, dan model mixed-scanning* yang dicetuskan oleh ahli sosiologi Amitai Etzioni.

4. Model Formulasi Kebijakan Publik

Berikut ini adalah penjelasan beberapa macam model dengan mengikuti kedua macam pengelompokan di atas.

1) Model Rational-Comprehensive

Model ini didasarkan atas teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an economic man*). Model rasional komprehensif menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensifitas informasi dan keahlian pembuatan keputusan. Dalam model ini konsep rasionalitas sama dengan

konsep efisiensi. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan yang rasional itu adalah kebijakan yang sangat efisien, dimana rasio antara nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain. Hasil dari proses pembuatan kebijakan adalah keputusan yang rasional, yakni suatu keputusan yang dapat mencapai suatu tujuan yang paling efektif.

2) Teori Incrementalism

Model ini memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit. Model incremental adalah merupakan kritik dan perbaikan terhadap model rasional komprehensif.

Karakteristik keputusan yang incremental sebagai pembuatan kebijakan yang bersifat mengobati (remedial) dan lebih diarahkan pada pemecahan masalah-masalah sosial yang konkrit yang ada sekarang, bukan untuk meningkatkan pencapaian tujuan-tujuan sosial di masa yang akan datang. (Terry W. Hartle, 1980;129).

Lindblom (1986), kemudian menyimpulkan karena pembuatan keputusan selalu diliputi dengan keterbatasan waktu, kecakapan dan biaya maka ia tidak mungkin dapat menganalisa semua nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, keseluruhan alternatif-alternatif kebijakan beserta konsekuensi-konsekuensinya, menilai rasio biaya keuntungan secara detail, menyusun urutan-urutan alternatif kebijakan berdasarkan rasio biaya keuntungan dan kemudian membuat keputusan sesuai dengan informasi yang relevan. (Islamy, 1992:61).

Menyadari akan keterbatasan-keterbatasan yang ada pembuat keputusan, maka model incremental hanya memusatkan perhatiannya pada modifikasi secara sedikit-sedikit atas kebijaksanaan yang ada sebelumnya.

3). Teori Pengamatan Terpadu (Mixed scanning Theory)

Penganjur teori ini adalah ahli sosiologi organisasi bernama Amitai etzioni. Ia mencetuskan suatu model pembuatan keputusan hibrida yang merupakan gabungan unsur-unsur kebaikan yang ada pada model rasional-komprehensif dan incremental yang selanjutnya disebut sebagai model mixed scanning.

Pendekatan ini memanfaatkan dua macam pendekatan sebelumnya secara fleksibel, yaitu sangat tergantung dari masalah dan situasinya. Dalam beberapa hal pendekatan rasional-komprehensif akan diterapkan bila "high coverage scanning" (penjelajahan dan pengamatan yang luas) diperlukan. Dan beberapa hal yang lain bila "truncated scanning" (pengamatan yang mendetail pada suatu sasaran tertentu) diperlukan maka pendekatan inkremental mendapatkan gilirannya. Dengan adanya pendekatan mixed-scanning yang kompromistis ini telah menyadarkan kita tentang adanya kenyataan-kenyataan yang sangat penting yaitu bahwa keputusan-keputusan ini tidak sama atau berbeda-beda baik ruang lingkup maupun dampaknya, sehingga pendekatan pembuatan keputusan berbeda diperlukan untuk jenis keputusan yang berbeda pula.

4). Model Institusional

Model ini adalah merupakan model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan karena kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah seperti lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif baik pada pemerintah pusat, regional, dan lokal. Sehubungan dengan itu maka kebijaksanaan negara secara otoritas dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Terdapat hubungan yang kuat antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah, hal ini disebabkan karena sesuatu kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan publik kalau ia tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan. Secara tradisional model institusional ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsipejabat organisasi. Tapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan itu dengan kebijakan publik. Namun demikian kita harus hati-hati dalam menilai kaitan lembaga pemerintahan dan kebijakan publik, karena anggapan yang mengatakan bahwa apabila struktur kelembagaan berubah maka kebijakan publik juga ikut berubah tidak selalu benar.

Hal ini disebabkan karena baik lembaga pemerintahan maupun kebijakan publik banyak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lingkungan (faktor-faktor luar).

5). Model Elit-Massa

Model ini memandang administrator negara bukan sebagai abdi rakyat “(servant of the people)” tetapi lebih sebagai “kelompok-kelompok kecil yang telah mapan “(the establishment)”. Kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijakan digambarkan dalam model ini sebagai kelompok yang mampu bertindak/berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi lebih pasif. Kebijakan publik mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa. Dengan demikian kebijakan publik adalah merupakan perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

Karena kebijakan publik itu ditentukan oleh kelompok elit maka pejabat pemerintah hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijakan yang ditetapkan oleh elit tadi, sementara tuntutan rakyat banyak (non elit) tidak diperhatikan. Dengan demikian elitisme mempunyai arti bahwa kebijakan public tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat tetapi keinginan elit. Hal ini menyebabkan perubahan dan pembaharuan terhadap kebijakan publik berjalan lambat.

6). Model Kelompok

Model ini menganut paham kelompoknya David B. Truman dalam bukunya “The Government Process” (1951) dalam Islamy (1992;42) yang menyatakan bahwa interaksi diantara kelompok-kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (interest group) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah.

Model kelompok melihat kebijakan publik sebagai equilibrium yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut maka tugas/peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok tersebut. Kelompok kepentingan yang berpengaruh diharapkan dapat mempengaruhi kebijakan publik. Tingkat pengaruh kelompok kepentingan tersebut ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaan, kekuatan, dan kebaikan organisasinya, kepemimpinannya, hubungan yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya dan sebagainya.

Aktivitas politis (inklusif formulasi kebijakan publik) dipandang oleh model ini sebagai hasil perjuangan kelompok, sehingga para pembuat kebijakan publik secara terus menerus memberikan respon terhadap tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok tersebut (pressure groups) yaitu dengan melakukan tawar menawar (bargaining), perjanjian (negotiating), dan kompromi (compromising) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok yang berpengaruh.

7). Model Sistem Politik

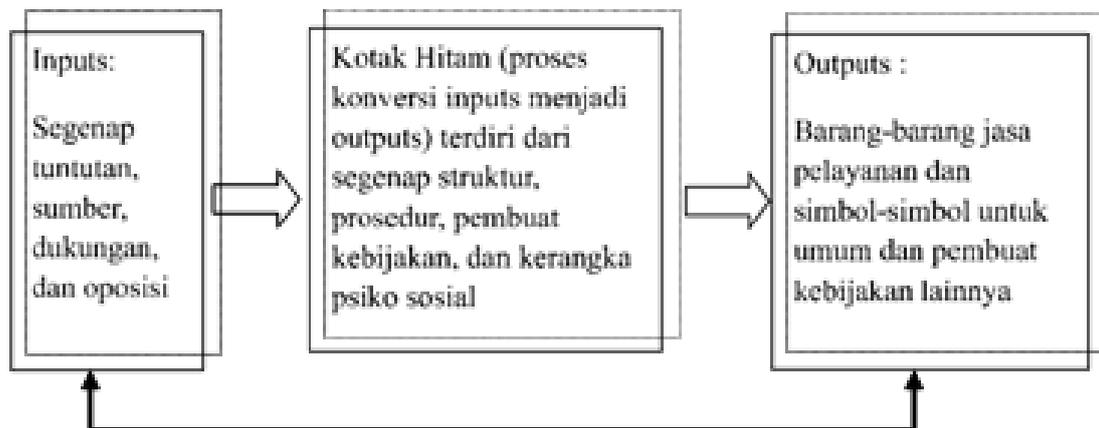
Paine dan Naumen menawarkan suatu model proses pembuatan formulasi kebijakan yang merujuk pada model sistem. Model ini diangkat dari uraian David Easton dalam "The political sistem". Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (inputs, withinputs, outputs dan feedback) dan memandang kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografi, dan sebagainya) yang ada di sekitarnya. Dengan demikian kebijakan publik dipandang oleh model ini sebagai hasil (output) dari sistem politik.

Konsep "political system" mempunyai arti yakni sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan (demand), dukungan (support), dan resources sebagai input menjadi sebuah keputusan/ kebijakan (output) yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat. Dengan singkat dapat dikatakan bahwa sistem politik berfungsi mengubah inputs menjadi outputs.

Tuntutan-tuntutan (demands) timbul bila individu-individu atau kelompok-kelompok setelah memperoleh respon dari adanya peristiwa-peristiwa atau keadaan-keadaan yang ada di lingkungannya berupaya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan publik. Tuntutan-tuntutan ini bisa berasal dari dalam sistem politik itu sendiri (misalnya dari anggota birokrasi atau pejabat pemerintah) atau berasal dari luar sistem politik (misalnya dari anggota masyarakat, kelompok kepentingan dan sebagainya).

Dukungan (support) dan sumber-sumber (resources) diperlukan untuk menunjang tuntutan- tuntutan yang telah dibuat tadi. Apakah sistem politik telah berhasil membuat keputusan-keputusan yang sesuai dengan tuntutan tadi maka implementasi keputusan-keputusan akan semakin mudah dilakukan. Menerima keputusan-keputusan, mematuhi undang- undang, membayar pajak dan sebagainya adalah merupakan perwujudan dari pemberian dukungan.

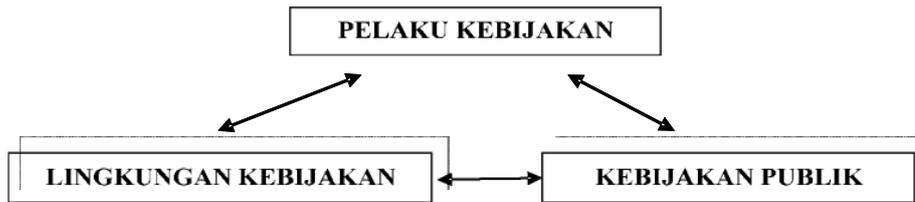
Lingkungan variabel-variabel sosial ekonomi dalam suatu negara.



Gambar 5.1 : .Model sistem Formulasi Kebijakan

Kebijakan publik merupakan hasil (output) dari kegiatan politik. Ini adalah bentuk dan apa yang pemerintah ingin lakukan atau tidak ingin melakukan sesuatu yang secara otoritas akan dialokasikannya kepada seluruh anggota masyarakat. Pengalokasian keputusan-keputusan pemerintah kepada anggota masyarakat sudah pasti ada konsekuensinya, baik itu berupa dampak negatif atau positif atau yang diharapkan (intended) dan dampak negatif atau yang tidak diharapkan (unintended) tetapi ternyata muncul dipermukaan yang telah disadari atau tidak disadari oleh pembuat kebijakan.

Lingkungan (environment) yang berupa keadaan sosial ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografi dan sebagainya bisa berpengaruh pada inputs, dimana tuntutan-tuntutan bisa langsung ditransformasikan ke dalam sistem politik atau karena pengaruh lingkungan juga bisa mati atau tidak dapat diteruskan pada sistem politik. Pengaruh lingkungan pada withinputs bisa mewarnai kuantitas, kualitas, dan kelancaran proses konversi yang pada intinya juga akan berpengaruh pada outputs. Implementasi outputs pada masyarakat bisa memberikan dampak positif dan negatif juga banyak dipengaruhi oleh keadaan lingkungan. Termasuk pemanfaatan dampak positif dan negatif dari kebijakan publik tersebut sebagai umpan balik (feedback) yang akan dipakai atau tidak sebagai input baru dalam proses sistem politik berikutnya. Jadi pengaruh lingkungan ini luas sekali yaitu ke seluruh sub-sub sistem dari sistem politik. Lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik yang ada pada suatu negara akan mempengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponnya, yakni memasukannya ke dalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan.



Gambar 5.2 : Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan

Sumber: Thomas R. Dye dalam William N. Dunn(2000;110).

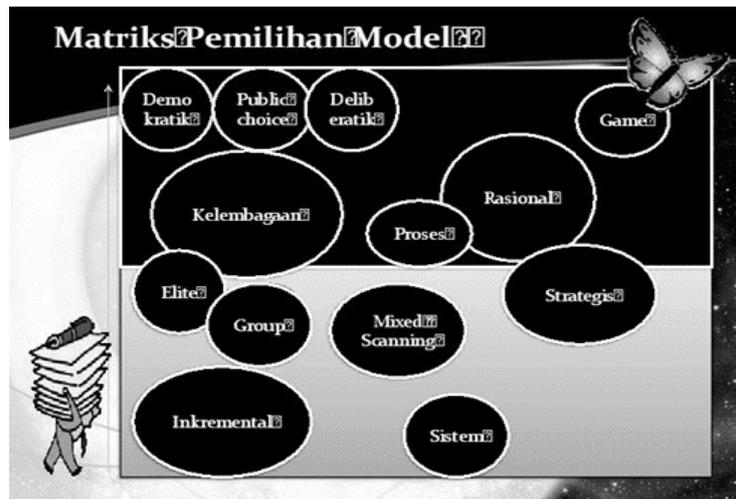
Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat lahir karena pengaruh lingkungan, dan kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konstrain dari lingkungan yang akan mempengaruhi policy markers. Faktor lingkungan tersebut antara lain karakteristik geografi, seperti sumber daya alam, iklim, dan topografi; variabel demografi, seperti banyaknya penduduk, distribusi umur penduduk, lokasi sosial, kebudayaan, politik, struktur sosial, dan sistem ekonomi.

Dari pemetaan beberapa model formulasi kebijakan publik, kita bias menyimpulkan bahwa untuk merumuskan atau membuat kebijakan tidaklah sederhana. Model tersebut dapat membantu kita untuk menganalisis sebuah rancangan kebijakan publik. Masalahnya adalah, model mana yang paling sesuai dengan tugas perumusan atau formulasi kebijakan. Semua model mempunyai kelebihan dan kekurangan.

Jawaban dari model mana yang terbaik tidak bisa dijawab dengan model ini atau model itu; bahkan tidak pula dengan jawaban mix saja semua model itu karena memang tidak dapat dicampur begitu saja. Untuk itu, sebelum memilih model, tentukan dulu hal-hal berikut:

- a) Kompleksitasnya isu atau permasalahan
- b) Ketersediaan sumber daya, khususnya kompetensi sumber daya manusia dan ketersediaan waktu.

Jawaban-jawaban ini akan menentukan pilihan model mana yang akan diprioritaskan sebagai model kunci atau model utama.



Sumber daya

Kompleksitas

Gambar 5.3 : Matriks Pemilihan Model

Dari gambar tersebut tampak bahwa kombinasi- kombinasi kondisi objektif yang ada sebelum formulasi kebijakan akan mengarah pada model formulasi atau perumusan kebijakan yang paling sesuai. Jika disimak, tampak bahwa model incremental adalah model yang efektif digunakan justru ketika sumber daya yang tersedia rendah dan kompleksitas masalah rendah, sementara model permainan efektif digunakan pada permasalahan yang kompleks dan sumber daya, khususnya SDM tersedia dalam jumlah dan kualitas yang mencukupi untuk membuat skenario permainan yang memenangkan.

Linblom dalam bukunya "The Policy Making Process" (Sudarwan Danim, 2000) mengemukakan lima tahap atau mekanisme untuk mempelajari perumusan kebijakan publik yaitu :

- 1) Bagaimana masalah-masalah itu timbul dan masuk kedalam agenda acara para pembuat atau perumus kebijakan pemerintah.
- 2) Bagaimana masyarakat merumuskan masalah-masalah tersebut untuk pembuatan suatu kebijakan.
- 3) Sikap apa yang diambil oleh badan legislatif atau lembaga lainnya atas kebijakan itu.
- 4) Bagaimana para pemimpin merapatkan/merespon kebijakan itu.
- 5) Bagaimana kebijakan itu dievaluasi.

Senada dengan apa yang dikatakan Linblom, Ann Majchrzak (Sudarwan Danim, 2002) mengemukakan bahwa tahap-tahap atau mekanisme perumusan kebijakan publik terdiri atas enam tahap :

- 1) Mekanisme desiminasi, berkenaan dengan penyederhanaan masalah-masalah yang ada dengan cara menemukan informasi-informasi penting tentang masalah. Artinya

masalah-masalah sosial apapun bentuknya dan bagaimanapun kompleksnya menurut mekanisme ini dapat disederhanakan.

- 2) Mekanisme finansial; berkenaan dengan masalah finansial untuk keperluan dorongan (insentive) atau keperluan lain misalnya pajak atau bantuan. Artinya mekanisme ini digunakan apabila uang (financial) dipandang sebagai kekuatan pendorong untuk menanggulangi masalah sosial.
 - 3) Mekanisme keteraturan dan pengawasan; mekanisme ini digunakan apabila ingin memecahkan masalah- masalah sosial dengan pelaksanaan tentang suatu aktivitas dimana individu atau organisasi dapat melakukannya.
 - 4) Mekanisme operasi tindakan; mekanisme ini berkenaan dengan operasi tindakan kebijakan. Mekanisme ini digunakan jika tindakan dianggap konstruktif bagi upaya memecahkan masalah-masalah sosial.
 - 5) Mekanisme setting prioritas; berkenaan dengan setting prioritas simbolik atau kebijakan terkait, dan berhubungan dengan rekomendasi dimana penyederhanaan indikasi masalah sangat penting dan harus menjadi pusat perhatian. Mekanisme ini biasanya digunakan juga untuk memperlambat keputusan (delay a decision), atau membuat keputusan untuk tidak memutuskan (make a non-decision). Mekanisme setting prioritas cenderung berkaitan dengan keputusan-keputusan politik.
 - 6) Mekanisme penelitian dan pengembangan; sebagai setting prioritas, penelitian dan pengembangan (research and development) dapat dijadikan sebagai alat atau taktik untuk penundaan. Mekanisme ini tidak terlepas dari peranan aktor, oleh karena itu semua aktor yang terlibat dalam mekanisme ini harus diidentifikasi, baik yang mempunyai kekuatan formal secara langsung maupun yang informal dan tidak langsung.
5. Tahap-Tahap Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989: 53) dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy (1991:77) membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan. Berikut uraiannya :

1) Perumusan masalah kebijakan

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif,

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

2) Penyusunan agenda pemerintah.

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

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

- Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (group equilibrium), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
- Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, manakala para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarkan dan mengusulkan usaha pemecahannya.
- Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah.
- Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
- Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga

lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

3) Perumusan Usulan Kebijakan

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

- Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.
- Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
- Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.
- Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak- pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekwensi dari pilihannya.

4) Pengesahan Kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (comforming to recognized principles or accepted standards). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan persuasian dan bargaining (Andersson; 1966, 80). Persuasian diartikan sebagai “Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri”. Sedangkan Bargaining diterjemahkan sebagai “Suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka”. Yang termasuk ke dalam kategori bargaining adalah perjanjian (negotiation), saling memberi dan menerima (take and give) dan kompromi (compromise). Baik persuasian maupun bargaining, keduanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

6. Hal-Hal yang Mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan

Menurut Nigro and Nigro dalam Islamy (1991: 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :

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

b) Adanya pengaruh kebiasaan lama

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

c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

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

d) Adanya pengaruh dari kelompok luar

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

e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

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

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

7. Interaksi Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik

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

Menurut Howlett dan Ramesh dalam Madani (2011:36) menjelaskan bahwa pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisa kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Anderson dalam Madani (2011:37) bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai concern terhadap kebijakan. Aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat ahli, maka dapat disimpulkan bahwa aktor kebijakan itu 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 memahami 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 kelompok 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:

- a) Kelompok kepentingan (interest groups), seperti kelompok buruh, dan kelompok perusahaan
- b) Kelompok partai politik
- c) 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:

- Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (authoritative). Yang pertama adalah relevan dengan konsep yang selalu melibatkan tiga oknum penting di dalamnya yaitu lembaga alegislatif, eksekutif dan yudikatif.
- 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.

8. Model Orientasi aktor dalam formualasi 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, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidak sempurnaan pengolaan tahap formulasi (Wibawa; 1994:2). Tjokroamidjojo (Islamy; 1991, 24) mengatakan bahwa policy formulation sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan.

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

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989:53), dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang 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.

Long & Long (1992) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa perumusan kebijakan publik yang partisipatif, interaksi aktor harus berlangsung secara setara, intensif dan interface. Model inilah yang disebut model orientasi aktor. Sementara de Zeeuw (2001), seorang psikolog menyimpulkan bahwa perumus kebijakan publik seharusnya memperhatikan potensi dan kemampuan masyarakat anggota kolektifitas secara keseluruhan sehingga kebijakan yang ditentukan tidak memihak dan dapat diakses oleh seluruh aktor yang terlibat dalam kolektivitas tersebut.

Harmon (1969) meneliti tentang kepentingan publik yang merupakan konsekuensi yang muncul dalam proses formulasi kebijakan publik yang ditentukan oleh orientasi dan kepentingan aktor yang terlibat di dalamnya, baik aktor pemerintah (administrator) maupun aktor masyarakat yang terdiferensiasi berdasar kelompok- kelompok kepentingan yang ada di dalam komunitas masyarakat. Dari berbagai sifat kepentingan publik, Harmon membuat model gaya atau karakter kebijakan publik yang mempertemukan antara tingkat responsibilitas kebijakan (policy responsiveness) dengan tingkat dukungan kebijakan (policy advocacy) dalam proses formulasi kebijakannya.

Almond & Verba (1985) meneliti perbandingan orientasi aktor yang disebut sebagai budaya politik diberbagai negara menyimpulkan bahwa ada keterkaitan yang erat antara penampilan rezim politik yang tergambar dalam model-model dan sifat kebijakan yang dibuatnya dengan tipologi budaya masyarakatnya. Sinclair (2002) dalam penelitiannya di Brazilia menekankan pentingnya peran dan keterlibatan masyarakat dalam segala proses pembangunan. Dalam model yang disebut "Manitoba Approach" ini disimpulkan bahwa, konsultasi masyarakat merupakan bagian integral yang harus dilakukan dalam setiap tahapan pembangunan, baik proses perencanaan, pelaksanaan, maupun pelestarian keberlangsungan hasil pembangunan (Sustainable development).

Long & Long (1992) dan Long & Ploeg (dalam David Booth (ed),1995), menyatakan bahwa teori orientasi aktor merupakan pendekatan metodologis dalam memahami proses sosial. Penekanan kajiannya lebih mengarah kepada analisis program bukan sebagai intervensi program atau sebuah bentuk manajemen baru dalam pelaksanaan program.

Metode yang digunakan mengacu kepada metode participatory, dimana keseluruhan aktor yang terlibat dalam kebijakan publik dikaji keseluruhan, tidak hanya masyarakat seperti petani kecil atau kelompok marjinal namun juga para pengusaha, tuan tanah dan pemerintah sebagai salah satu aktor yang memiliki orientasi dalam interaksi tersebut. Dalam proses ini orientasi masing- masing aktor menjadi kunci utama yang mewarnai bentuk dan arah kebijakan yang dihasilkan. Termasuk di dalamnya, kenyataan bahwa ada aktor yang memiliki kekuasaan berbeda (melebihi aktor lainnya). Hal ini membuat proses kebijakan publik akan lebih banyak diwarnai oleh orientasi dan kepentingan dari aktor yang lebih dominan dari yang lainnya.

Analisis kebijakan publik dengan menggunakan pendekatan orientasi aktor ini memiliki asumsi-asumsi dasar : (1) logika yang mendasarinya adalah setiap individu memperoleh kemampuan dan kesempatan berperan dalam proses kemasyarakatan dan kehidupan. Dalam konteks pembangunan ini bermakna sebagai pembangunan yang partisipatif: (2) dalam model ini pembangunan berarti untuk semua kelompok sasaran seperti wanita, anak- anak, penduduk miskin dan lainnya) dan pembangunan bermakna pemerataan: (3) pembangunan didasarkan pada logika keseimbangan ekologi lingkungan, yang berarti tidak hanya mementingkan generasi sekarang, tetapi juga generasi mendatang: dalam konteks ini berarti bermakna pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development).

Pendekatan ini memberikan makna bahwa persoalan bersama termasuk didalamnya adalah persoalan perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian pembangunan harus merupakan hasil orientasi masing-masing aktor, karena tidak bias aktor tertentu

seperti Negara mengatasmakan masyarakat sebagai pihak yang pasti memahami dan menerima perencanaan pembangunan yang dilaksanakan.

Long & Ploeg dalam Booth (ed) 1995 menyatakan bahwa dalam model orientasi aktor ini pola-pola organisasi social dan mekanisme kerja serta hasil-hasilnya merupakan dampak dari interaksi, negosiasi dan perjuangan masing- masing aktor yang terlibat di dalamnya. Orientasi ini tidak hanya sekedar interaksi atau pertemuan tatap muka secara langsung melainkan juga harus didukung oleh situasi atau suasana afeksi yang mampu mendorong aktualisasi dari masing-masing aktor yang terlibat.

Harmon (1969) membuat model gaya atau karakter kebijakan publik yang mempertemukan antara tingkat responsibilitas kebijakan (policy responsiveness) dengan tingkat dukungan kebijakan (policy advocacy) dalam proses formulasi kebijakannya.

Adapun yang dimaksud dengan responsibilitas kebijakan (policy responsiveness) adalah penggambaran (deskripsi) perilaku perumus kebijakan yang bertanggung jawab terhadap nilai-nilai demokrasi dalam proses perumusan kebijakan baik dengan melalui musyawarah, voting maupun cara lain dengan mana tuntutan/kehendak/ kepentingan publik dapat diterjemahkan secara sah dalam suatu kebijakan yang dibuat secara partisipatif tersebut.

Sementara yang dimaksud dengan dukungan kebijakan (policy advocacy) adalah mendeskripsikan perilaku perumus kebijakan dalam memberikan dukungan yang aktif dan serius (kesediaan) dari para administrator publik (aktor pemerintah) dalam mengadopsi (menerima dan melaksanakan) suatu kebijakan yang dibuat bersama masyarakat tersebut. Dalam sisi masyarakat, dukungan kebijakan (policy advocacy) dapat dimaknai sebagai kesediaan aktor masyarakat dalam bekerjasama dengan pemerintah dalam menerima dan melaksanakan kebijakan publik.

Dari dua indikator formulasi kebijakan tersebut, Harmon (1969) mendefinisikan model-model karakter atau gaya kebijakan publik yang terbentuk akibat dari perpaduan pola proses perumusan (formulasinya). Pertama, gaya survival terbentuk jika dalam proses formulasi kebijakan tersebut disusun dengan responsibilitas kebijakan (policy responsiveness) rendah (low) dan dukungan kebijakan (policy advocacy) yang rendah (low). Karakter kebijakan ini terbentuk akibat dari administrator (aktor pemerintah) membatasi akses para politisi, masyarakat dan pengusaha (aktor masyarakat) dalam proses perumusan kebijakan publik. Tujuannya agar keberlangsungan otoritas kelembagaan pemerintah dan efektifitas kebijakan pemerintah tetap dapat dijaga.

Kesepakatan antar aktor menggambarkan perwujudan perumusan kebijakan publik pembangunan yang partisipatif sehingga mampu mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development). Pembangunan berkelanjutan yang tidak hanya orientasi kepada pertumbuhan ekonomi semata, melainkan sangat memperhitungkan eksistensi masyarakat sebagai objek sekaligus pelaku pembangunan yang seharusnya mendapatkan porsi penting dalam proses kebijakan pembangunan secara keseluruhan.

9. Relevansi Rekonsiliasi dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik

Nilai-nilai seperti demokrasi, individualisme dan humanitarisme mempunyai hubungan yang signifikan dengan kebijakan publik (Anderson, 1979). Nilai yang dianggap baik oleh suatu bangsa belum tentu dianggap baik oleh bangsa lain. Oleh karena itu kebijakan publik tidak pernah lepas dari konteks di mana publik berada. Dalam uraiannya, Anderson mengemukakan bahwa dalam realitanya, di Amerika misalnya nilai-nilai demokrasi, individualism dan humanitarism diterima sebagai nilai-nilai yang memaknai setiap kebijakan publik. Sebagai contoh dalam proses pembuatan kebijakan yang menekankan pada kepemilikan pribadi merupakan ekspresi dari nilai individualism.

Isu-isu demokrasi, pluralisme, keadilan sosial dan gender sangat penting dalam proses formulasi kebijakan publik karena kebijakan publik tidaklah bebas nilai (value free), melainkan sarat akan nilai (value loaded). Klinger (1983) mengatakan bahwa publik administration and the agencies, administrator, and employees involved do not exist in a void. A host of environmental factors affect what publik administrator do and how they should do it. These factors, the context of publik administration, include cultural values, environmental conditions, interest groups, political parties and laws.

Dalam perkembangan studi kebijakan publik, kebijakan publik tidaklah berada dalam suatu ruang hampa dan terlepas dari nilai-nilai, melainkan terdapat pengaruh dari lingkungan di mana kebijakan publik berada serta sarat akan nilai-nilai seperti demokrasi, keadilan, pemerataan, pertanggungjawaban kepada publik dan sebagainya. Isu- isu seperti demokrasi, pluralisme, keadilan sosial dan keadilan gender akan sangat mewarnai studi maupun praktek formulasi kebijakan publik.

Demokrasi yang merupakan bentuk kedaulatan di tangan rakyat (Nugroho, 2001) yaitu kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat atau rule by people mempunyai nilai-nilai liberty dan equality. Nilai-nilai tersebut merupakan nilai- nilai dasar pembentuk martabat manusia (human dignity). Demokrasi modern mempunyai pengertian yang mencakup adanya pilihan rahasia (voting), kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi/berasosiasi (termasuk kebebasan membentuk partai politik), adanya representasi dalam lembaga legislatif, serta adanya jaminan terhadap hak- hak warganya. Linz dan Stepan (2001) mengatakan hal yang sama, bahwa demokrasi merupakan legal freedom to formulate and advocate political alternatives with the concomitant rights to free association, free speech, and other basic freedom of person...

Dasar dari proses pembuatan kebijakan publik adalah adanya mandat dari publik kepada lembaga legislatif dan eksekutif beserta dengan birokrasinya untuk membuat kebijakan yang mampu mengaspirasikan kepentingan dan kebutuhan publik. Koridor demokrasi sangat diperlukan sebagai wujud pengejawantahan kekuasaan publik terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai bersama. Dengan adanya demokrasi, pemerintahan ditujukan kepada publik (administration for publik), untuk kepentingan publik, bukannya untuk kepentingan administrator publik.

Isu pluralisme berada dalam suatu konteks demokratisasi kemasyarakatan. Pluralisme menghargai perbedaan-perbedaan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat pluralistik, Denhardt (1999) mengatakan diperlukan akses dari berbagai kelompok dan individual Blumenthal dalam

Denhardt (1999) mengatakan bahwa the diversity of interests seeking to affect policy is the nature and essence of democratic government.

Esensi dari pemerintahan yang demokratis adalah adanya multiragam atau berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu kebijakan. Oleh karena itu pluralisme menghargai perbedaan kepentingan dari berbagai kelompok masyarakat, dalam proses pengambilan keputusan, kritik yang ditujukan pada pemerintah yang merupakan salah satu bentuk perbedaan) bukanlah dianggap sebagai suatu ancaman untuk menjatuhkan kekuasaan, melainkan sebagai upaya demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam studi kebijakan publik sangat dihargai adanya keberagaman dari berbagai disiplin ilmu yang turut mewarnai studi kebijakan publik sendiri, misalnya dari perspektif ekonomi, sosiologi, manajemen dan politik. Berbagai perspektif tersebut membentuk kebijakan publik kontekstual. Dalam praktek pembuatan kebijakan publik, pluralisme dapat menjadi menjadi aset bagi birokrasi dalam proses demokratisasi. Pluralisme Indonesia dibingkai dalam kerangka kesatuan. Kesatuan secara ideal tidak berarti pemerintahan yang monolitik, tidak terjadi penyeragaman kebijakan dan mampu berempati pada aspirasi serta kritik dari publik terhadap birokrasi. Dalam realita Indonesia terutama di masa Orde Baru, terjadi upaya penyeragaman kepentingan publik dalam proses pengambilan keputusan, sehingga kebijakan menjadi alat untuk merealisasikan kepentingan pihak-pihak yang berkuasa. Perbedaan diminimalisir dengan tindakan represif, sehingga stabilitas yang tercipta hanyalah merupakan stabilitas semu.

Ketika pintu demokrasi mulai dibuka, pluralisme dapat menimbulkan konflik sekaligus menjadi basis dari proses demokratisasi. Di sinilah letak mengapa pluralisme sangat penting dalam studi kebijakan publik. Kebijakan publik harus peka terhadap berbagai perbedaan dalam masyarakat, mampu mengantisipasi berbagai perbedaan dan memperlakukannya tidak dengan mengeliminasi perbedaan tersebut melainkan membangun suatu dialog yang memungkinkan pluralisme menjadi bagian dari kebijakan publik yang demokratis, terbuka dan tanggap terhadap berbagai kepentingan publik.

Isu keadilan sosial menempati posisi penting dalam studi kebijakan publik. Sebagai suatu studi yang sarat akan nilai, keadilan sosial (social equity) dapat digunakan : (1) as the basis for a just democratic society, (2) as in influencing the behaviour of organizational man, (3) as the legal basis for distributing publik services, (4) as the practical basis for distributing publik services, (5) as understood in compound federalism, and (6) as a challenge for research and anlyasis. (Frederickson, 1997).

Dalam membuat dan mengimplementasikan suatu kebijakan, administrasi publik haruslah mampu memperhatikan aspek keadilan sosial dalam setiap keputusan dan tindakan yang dilakukan, sehingga tidak merugikan masyarakat, tidak terjadi ketimpangan dalam masyarakat akibat ketidakadilan dalam distribusi maupun alokasi sumber daya.

Isu keadilan gender juga penting dalam studi kebijakan publik seiring dengan adanya demokratisasi yang mempunyai nilai-nilai kebebasan, persamaan dan keadilan. Dalam formulasi dan praktek kebijakan publik, sangat terlihat adanya eliminasi birokrasi terhadap isu- isu keadilan gender ini. Dalam kasus Adakah Hak Suara Ibu Rumah

Tangga? (Opini, 1999) menunjukkan bahwa pemerintah tidak memberikan porsi bagi perempuan untuk menyuarakan hak-haknya. Program-program pemerintah yang diwujudkan dalam Woman in Development (WID), Gender and Development (GAD) ternyata juga masih menempatkan perempuan dalam posisi sulit untuk meningkatkan kualitas hidupnya, seperti adanya peran ganda perempuan, diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik, terjadinya kekerasan pada perempuan dan sebagainya. Proporsi perempuan di lembaga-lembaga pemerintahan menunjukkan prosentase yang sangat rendah, seperti DPR (8%), MPR (9%), DPA (2,7 %), Kabinet (3

%), Hakim Agung di MA (26,2 %), Jabatan Struktural di Birokrasi (15,2%), Kepala Desa (2,3%).(Data 2004)

Apabila kebijakan publik bekerja dalam nilai keadilan sosial sudah seyogyanya memperhatikan semua kepentingan lapisan masyarakat, baik miskin maupun kaya, daerah timur maupun barat, petani maupun pengusaha, laki-laki maupun perempuan. Semua elemen masyarakat tersebut diletakkan dalam posisi berimbang dalam tataran horizontal maupun vertikal, sehingga kehidupan demokratis pun dapat berlangsung dengan baik.

10. RANGKUMAN

Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat pada masa yang akan datang. Oleh sebab itulah, sangat dibutuhkan kehati-hatian yang lebih dari para pembuat kebijakan (policy maker) ketika akan melakukan formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan pengembangan alternatif-alternatif kebijakan dalam menghadapi masalah-masalah yang telah masuk dalam agenda publik. Untuk bisa memahami proses formulasi kebijakan, langkah pertama yang harus dilakukan adalah perlunya memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran dalam proses perumusan kebijakan, baik aktor-aktor yang resmi maupun yang tidak resmi.

Menurut Pearsons, (Putra, 2003) secara metodologis, melakukan klasifikasi pendekatan atau model kebijakan publik pada 5 (lima) pendekatan antara lain ;

- 1) Pendekatan/model Kekuasaan
- 2) Pendekatan/model Rasionalitas
- 3) Pendekatan Pilihan Publik
- 4) Pendekatan Personalitas
- 5) Pendekatan Kognisi dan Informasi

Berikut ini beberapa macam model formulasi kebijakan publik :

- 1) Model Rational-Comprehensive
- 2) Teori Incrementalism

- 3) Teori (Mixed scanning Theory) Pengamatan Terpadu
- 4) Model Institusional
- 5) Model Elit-Massa
- 6) Model Kelompok
- 7) Model Sistem Politik

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan- keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Menurut Islamy (1991, 77) membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan. Menurut Nigro and Nigro (Islamy; 1991, 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

BAB 6

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Defenisi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Udoji (1981,32) dengan tegas mengatakan bahwa *the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented* (Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Dengan kata lain pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui.

Implementasi Kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi. Definisi yang umum dipakai menyangkut kebijakan implementasi adalah: (Wahab, 1997: 63) “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.”

Dunn (1981: 56) menyatakan bahwa akan halnya implementasi kebijakan, lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk di dalamnya mengeksekusi dan mengarahkan. Lebih lanjut dikemukakan sebagai berikut: “Policy implementation involves the execution and steering of a laws of action overtime. Policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical.”

Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan di atas, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Hal tersebut disebabkan karena ia menyangkut tujuan dari diadakannya kebijakan tersebut (policy goals). Dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, maka hal tersebut berkaitan dengan kekuasaan (power), kepentingan dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta ijin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan.

Konteks implementasi demikian baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Hal itulah yang menunjukkan bahwa proses pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan/pembuatan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa atau hanya akan merupakan rangkaian kata-kata indah dan baku yang tersimpan rapi dalam sebuah dokumen kalau tidak diimplementasikan. Berkaitan dengan hal itu, dapat dikatakan bahwa salah satu tolok ukur keberhasilan suatu strategi atau kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Oleh karena itu menurut Jones (1996: 293-294) “tidak berlebihan jika dikatakan implementasi adalah merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses lahirnya kebijakan.” Namun kebanyakan dari kita seringkali beranggapan bahwa setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dapat dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pihak pembuat kebijakan tersebut. Padahal menurut Putra (2003,79)

: “Sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan negara yang bersifat self executing, yang paling banyak adalah yang bersifat non self executing, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak seperti yang diharapkan.”

Hal senada dikemukakan oleh Salusu (2002), bahwa dalam kasus-kasus tertentu, proses implementasi dapat terjadi seketika, tetapi kebanyakan harus menunggu karena memerlukan persiapan yang cukup matang. Implementasi dari suatu kebijakan adalah sesuatu yang sangat peka, menuntut kehati-hatian, dan bahkan pada saat penyusunan alternatif kebijakan dilakukan sudah harus dipertanyakan bagaimana melaksanakan setiap alternatif tersebut.

Melihat pentingnya fase ini, maka untuk mencermati proses implementasi dari kebijakan tersebut, terlebih dahulu harus kita pahami beberapa konsep dari implementasi itu sendiri. Menurut Salusu (2002), implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul satu keputusan. Suatu keputusan selalu dimaksudkan untuk mencapai sasaran. Guna merealisasikan pencapaian sasaran tersebut, diperlukan serangkaian aktivitas. Jadi dapat dikatakan bahwa implementasi adalah operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai sasaran tertentu. Masih dalam Salusu (2002), Higgins merumuskan implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang didalamnya sumberdaya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran dan strategi. Sehingga kegiatan implementasi ini, menyentuh semua jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan lini paling bawah.

Pemahaman lebih lanjut tentang konsep implementasi dapat pula dilihat dari apa yang dikemukakan oleh Lineberry dalam Putra (2003: 81) dengan mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn (1975) yang memberikan pernyataan bahwa, Policy implementation encompasses those actions by publik and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions. Pernyataan ini memberikan makna bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu, dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa implementasi meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan kebijakan dan dampak aktualnya.

Pada bagian lain, mengenai pelaksanaan kebijakan, Hoogerwerf (1983:17) mengemukakan sebagai berikut: “Bahwa pelaksanaan kebijakan itu hampir selalu harus disesuaikan lagi. Hal itu disebabkan karena tujuan dirumuskan terlalu umum, sarana tidak dapat diperoleh pada waktunya dan faktor waktu dipilih terlalu optimis, semua ini berdasarkan gambaran situasi yang kurang tepat. Dengan perkataan lain pelaksanaan

kebijakan didalam praktek sering menjadi suatu proses yang berbelit-belit, yang menjurus kepada permulaan baru dari pada seluruh proses kebijakan atau menjadi buyar sama sekali.”

Keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan dan mengoperasionalkan program-program pemerintah yang telah dirancang sebelumnya.

Dengan adanya kebijakan implementasi, yang merupakan bentuk konkret dari konseptualisasi dalam kebijakan formulasi, tidak secara otomatis merupakan garansi berjalannya suatu program dengan baik. Oleh karena itu suatu kebijakan implementasi pada umumnya satu paket dengan kebijakan pemantauan atau monitoring. Mengingat kebijakan implementasi adalah sama peliknya dengan kebijakan formulasi, maka perlu diperhatikan berbagai faktor yang akan mempengaruhinya.

2. Pendekatan Implementasi Kebijakan

Agar kebijakan implementatif, maka dikenal beberapa pendekatan. Secara teoritik empirik, pendekatan- pendekatan ini dianggap memadai sebagai alat bantu atau penguatan untuk keberhasilan implementasi kebijakan. Walau dari berbagai pendekatan praktiknya membutuhkan pertimbangan kompherensif sehingga pendekatan yang dipilih, diadaptasi atau mungkin bahkan dikombinasi adalah teknis sesuai kebutuhan. Untuk kepentingan implementasi kebijakan, bukan merupakan monopoli secara linier dari hanya para ahli kebijakan saja. Tetapi bisa diadopsi dari para ahli ilmu - ilmu sosial lain, baik dari pakar ilmu politik, pakar organisasi dan manajemen maupun dari para ahli lainnya. Dengan kata lain untuk kepentingan implementasi kebijakan dibutuhkan pendekatan dan ilmu yang komprehensif sejalan dengan yang dikemukakan Nicholas Henry (1998:33) sebagai berikut:

a) Pendekatan Politik

Istilah pada pendekatan ini mengacu pada pola- pola kekuasaan dan pengaruh di antara dan yang terjadi dalam organisasi birokrasi. Asumsi dasarnya tidak lepas dari proses kekuasaan yang terjadi dalam keseluruhan proses kebijakan publik. Misalnya adanya beberapa kelompok kepentingan penentang kebijakan yang berusaha untuk mengganjal bahkan memboikot usaha dari berbagai pendukung kebijakan yang ada dan serta merta dapat menjadi faktor penghambat dalam proses pelaksanaan kebijakan publik. Rhodes, N (Wahab:2004:29).

Dengan demikian sukses dan gagalnya suatu kebijakan publik, akhirnya dipengaruhi oleh kesediaan dan kemampuan berbagai kelompok kepentingan dominan yang mungkin terdiri atas berbagai koalisi kepentingan yang memaksakan kehendak. Dalam kondisi tertentu distribusi kekuasaan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan publik secara formal telah diarahkan.

b) Pendekatan Struktural

Melalui pendekatan ini secara umum dapat dikenali bahwa struktur yang bersifat “organis” nampak relevan untuk implementasi kebijakan. ini sangat dimungkinkan sebab implementasi kebijakan senantiasa berubah, terlebih ketika arus implementasi itu liar bukan linear.

c) Pendekatan Prosedural dan Managerial

Pendekatan prosedural struktural dianggap relevan untuk proses implementasi kebijakan publik, namun tidak sepenting upaya untuk mengembangkan proses dan prosedur yang tepat, termasuk dalam hal ini adalah proses dan prosedur tatakelola beserta berbagai tehnik dan metode yang ada. Prosedur dimaksud di antaranya terkait dengan proses penjadwalan (scheduling) perencanaan (planning) dan pengawasan (controlling) kebijakan publik.

Wujud pendekatan managerial ini diantaranya dapat ditemui pada perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (network planning and control) atau disebut NPC. Pendekatan ini menggambarkan suatu kerangka kerja dimana proyek dapat direncanakan dan proses implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi berbagai tugas yang harus diselesaikan, urutan pelaksanaan waktu bahkan anggaran yang dikeluarkan.

d) Pendekatan Perilaku

Analisis keprilakuan (behavioral analysis) pada berbagai masalah manajemen yang paling terkenal adalah apa yang seringkali disebut para penganut aliran organisasi sebagai “organizational development” atau pengembangan organisasi. Pendekatan ini menekankan pada proses untuk menimbulkan berbagai perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu keprilakuan (Eddy, 1981:72).

Selain itu, pengembangan organisasi juga merupakan salah satu bentuk konsultasi manajemen dimana seorang konsultan bertindak selaku agen perubahan untuk mempengaruhi seluruh budaya organisasi yang ada termasuk pada dimensi sikap dan perilaku pejabat yang menduduki posisi kunci.

3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Kebijakan apapun bentuknya sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn (1984) membagi pengertian kegagalan kebijakan (policy failure) ke dalam dua kategori yaitu non implementation (tidak terimplementasikan) dan unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dibuat di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak

menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampaknya atau hasil akhir yang dikehendaki (Wahab, 1997, 62)

Dari uraian tersebut di atas diketahui bahwa dengan adanya kebijakan implementasi, yang merupakan bentuk konkret dari konseptualisasi dalam kebijakan formulasi, tidak secara otomatis merupakan garansi berjalannya suatu program dengan baik. Oleh karena itu suatu kebijakan implementasi pada umumnya satu paket dengan kebijakan pemantauan atau monitoring. Mengingat kebijakan implementasi adalah sama peliknya dengan kebijakan formulasi, maka perlu diperhatikan berbagai faktor yang akan mempengaruhinya. Merilee Grindle mengatakan dalam kebijakan implementasi akan terkait didalamnya sekaligus proses politik dan administrasi.

Mazmanian dan Sabatier memandang bahwa suatu kebijakan implementasi selalu berkaitan dengan tiga variabel, yakni: (1) variabel karakteristik masalah, yang terdiri atas ketersediaan teknologi dan teori teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, sifat populasi, derajat perubahan perilaku yang diharapkan, (2) variabel daya dukung peraturan, yang terdiri atas kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari lembaga pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana dan akses formal pihak luar, (3) variabel non peraturan, yang terdiri atas kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana. Kebijakan implementasi merupakan bagian tugas administrasi negara yang identik dengan proses politik. Untuk berhasilnya pelaksanaan suatu kebijakan masing-masing tingkatan perlu memahami keadaan yang dapat mendukung keberhasilan proses kebijakan dilaksanakan.

Selain itu, sebagaimana didalam kebijakan formulasi, didalam kebijakan implementasi juga terdapat 2 (dua) variabel yang sangat mempengaruhi terselenggaranya suatu implementasi, yaitu variabel Sumber Daya Manusia dan Sumber Daya Modal.

a. Sumber Daya Manusia

1. Motivasi

Mengandung makna sebagai suatu ungkapan kebutuhan seseorang yang bersifat pribadi dan internal.

2. Kepemimpinan

Mengandung makna sebagai suatu aktivitas untuk mempengaruhi orang-orang agar diarahkan mencapai tujuan organisasi.

3. Kinerja

Mengandung makna sebagai hasil yang dicapai oleh seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan tertentu.

b. Sumber Daya Modal

1. Biaya dan Manfaat

Mengandung makna membandingkan suatu kebijakan dengan cara menghitung total biaya dan total keuntungan yang diukur dalam bentuk uang.

2. Biaya dan Efektivitas

Mengandung makna membandingkan suatu kebijakan dengan cara mengkuantifikasi total biaya dan akibat yang diukur dalam bentuk pelayanan.

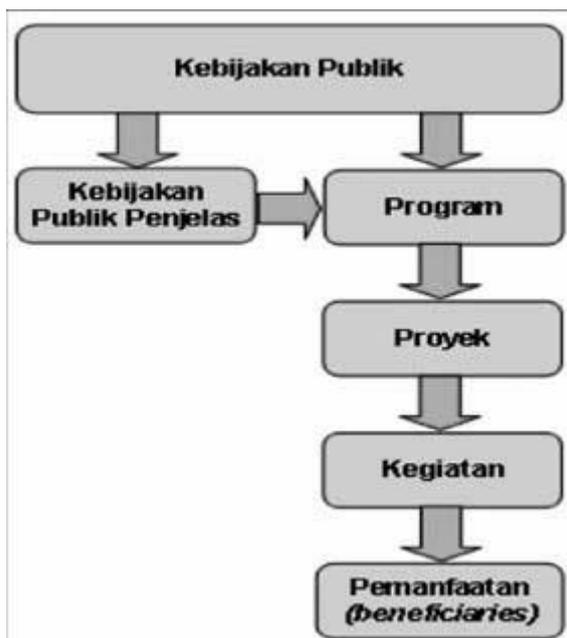
4. Model Implementasi Kebijakan Publik

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.

Dalam bukunya *Public Policy*, Riant Nugroho (2009, 494-495) memberi makna implementasi kebijakan sebagai

“cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Ditambahkan pula, bahwa 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. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

Sekuensi Implementasi Kebijakan



Gambar 6.1 : Sekuensi Implementasi Kebijakan

Pendekatan dalam implementasi kebijakan publik oleh Peter deLeon dan Linda deLeon (2001) dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang

terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Yang menggunakan 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.

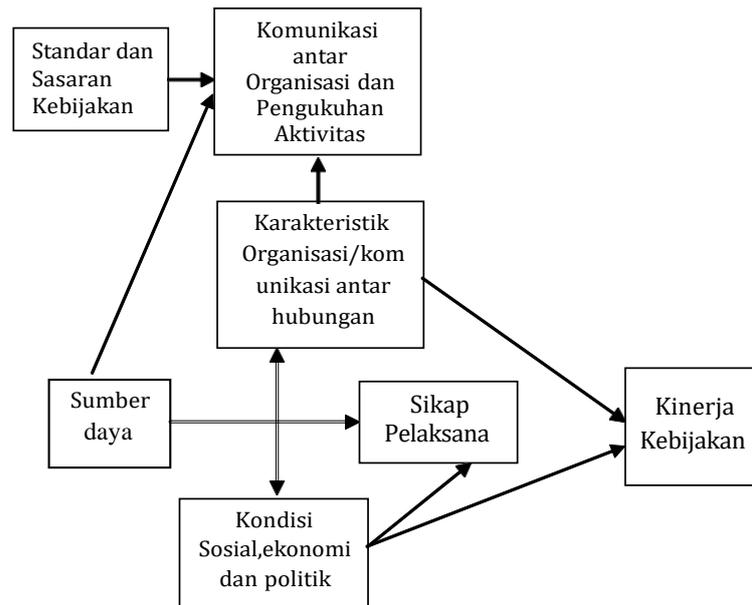
Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (top-downer perspective). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang 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 kontingensi 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).

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan seara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

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



Gambar 6.2 : Model Implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn.

Kesemua variabel tersebut di atas membentuk sikap pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas, dan obyektifitas para individu pelaksana sangat mempengaruhi bentuk respons mereka terhadap semua variabel tersebut. Wujud respons individu pelaksana menjadi penyebab dari berhasil dan gagalnya implementasi kebijakan, lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka implementasi tidak akan efektif.

2. 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 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

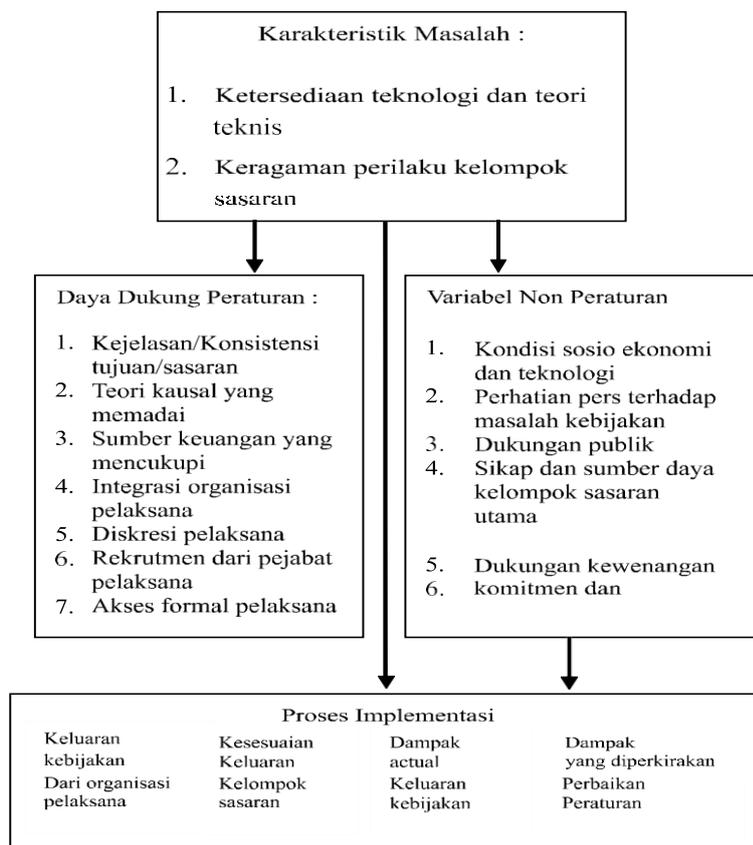
2. Variabel Intervening

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 luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indicator 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.



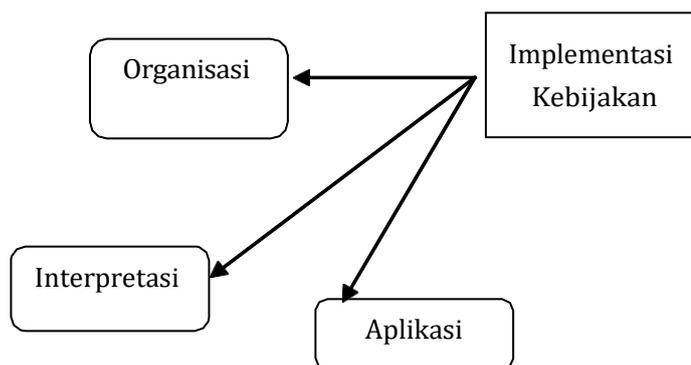
Gambar 6.3: Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian dan Sabatier

Model di atas menyiratkan sebuah pengakuan bahwa meskipun formulasi kebijakan dulunya telah dirumuskan melalui proses bargaining, konflik maupun persuasi, tidak berarti para pelaku menghentikan desakannya ketika kebijakan mulai diimplementasikan. Justru para pelaku tersebut, baik politisi, kelompok penekan,

birokrat tingkat atas maupun bawah, dan kelompok sasaran sendiri seringkali lebih intensif memperjuangkan kepentingannya pada tahap implementasi.

3. Model Charles Jones

Berbeda dengan model Mazmanian dan Sabatier, Charles Jones menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan yaitu : (1) organisasi, pembentukan dan penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan, (2) interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan (3) aplikasi (penerapan) berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.



Gambar 6.4 : Model Implementasi Kebijakan Menurut Charles Jones.

Model yang dikemukakan oleh Charles Jones mempunyai persamaan dengan model yang dikemukakan oleh Jan Merse dan Warwick yang pada dasarnya juga menekankan pada faktor kemampuan organisasi, informasi, dukungan masyarakat dan pembagian potensi. Hanya saja pada model Jan Merse menambahkan isi kebijakan sebagai salah satu kunci sukses mengimplementasikan kebijakan.

4. Model Hogwood dan Gunn

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

Syarat-syarat itu adalah:

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. 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 memadahi. 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 diimplementasikan 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 pemecahannya, 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 mengungkapkan 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, syaran 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.

5. 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" (1990). 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. Goggin, Brown, dkk. (1990) dalam bukunya *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*, secara implicit mensyaratkan 3 hal penting dalam implementasi kebijakan, yakni: 1) isi pesan, 2) bentuk pesan, 3) persepsi mengenai pimpinan negara.(Aneta,2010).

6. Model Grindle

Model ke-enam 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 Context 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 committed).

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).

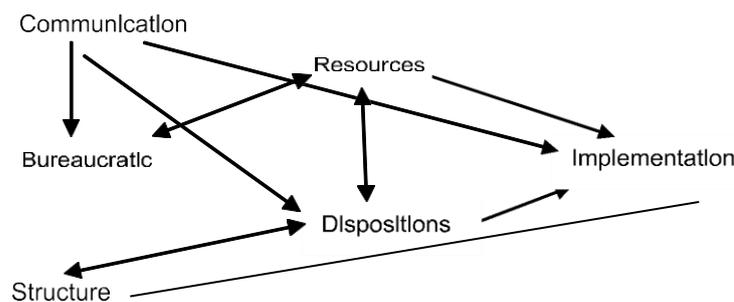
7. Model Elmore, dkk

Model ketujuh adalah model yang disusun Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern dan David O'Porter (1981). 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 pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

8. Model Edward III

George Edward III (1980, 1) 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. communication, resource, disposition or attitudes, dan beureucratic structures.



Gambar 6.5 : Model Implemetasi Kebijakan Edward III

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.

Edward menyebutkan terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur faktor komunikasi. Indikator tersebut antara lain :

1. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

2. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-levelbureuacrats) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

3. Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

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, Edward dalam Nugroho (2011:636), menjelaskan bahwa struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic 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. Menurut Edward dalam Agustino (2006:153), dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah: melakukan standar operating procedures (SOPs) dan pelaksanaan fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

9. Model Nakamura dan Smallwood

Model Nakamura dan Smallwood menggambarkan proses implementasi kebijakan secara detail. Begitu detailnya, sehingga model ini relatif relevan diimplementasikan pada semua kebijakan. Tabel di bawah ini menjelaskan keterkaitan antara pembentukan kebijakan dan implementasi kebijakan secara praktikal.

Menurut de leon, pada tahun 2000-an, studi tentang implementasi kebijakan secara intelektual berada di ujung buntu (The study of Policy Implementation has reached an intellectual dead end). Menurut Nugroho, sebenarnya studi implementasi kebijakan pada saat ini bukan berada di ujung buntu, namun berada pada suatu muara dengan begitu banyak cabang ilmu pengetahuan yang memberikan kontribusi pada studi implementasi kebijakan publik.

10. 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, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (1997). 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.

11. Model Matland

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

Matriks Matland

	Low Conflict	High Conflict
Low Ambiguity	Administrative implementation	Political implementation
	Implementation decided by resources	Implementation decided by power
	Example: smallpox eradication	Example: busing
High Ambiguity	Experimental implementation	Symbolic implementation
	Implementation decided by contextual conditions	Implementations decided by coalition strength
	Example: headstart	Example: community action agencies

Gambar 6.6 : Matriks Matland

Pada prinsipnya matrik matland memiliki “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implemenatasi kebijakan, yaitu:

1. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari:

1. Sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah how excelent is the policy.
2. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
3. 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, atau 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 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:

1. Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
2. Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah 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.
3. Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui 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:

1. Lingkungan Kebijakan

Yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai sebagai variabel endogen, yaitu authoritative arrangement yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, network composition yang berkenaan

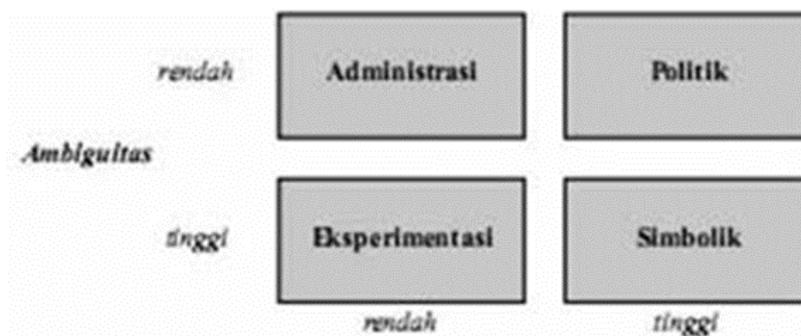
dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, implementation setting yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

2. 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 “tepat” tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu:

1. Dukungan politik;
2. Dukungan strategik; dan
3. Dukungan teknis.

Selain 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 6.7 : Ambiguitas Matland

12. Model Implementasi Soren C. Winter

Winter dalam Peters and Pierre memperkenalkan model implementasi integratif (Integrated Implementation Model). Winter berpendapat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh formulasi kebijakan, proses implementasi kebijakan, dan dampak/hasil implementasi kebijakan itu sendiri. Selanjutnya Winter mengemukakan 3 (tiga) variabel yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi yakni :

1. Perilaku hubungan antar organisasi. Dimensinya adalah :komitmen dan koordinasi antarorganisasi;
2. Perilaku implementor (aparatur/birokrat) tingkat bawah. Dimensinya adalah kontrol politik, kontrol organisasi dan etos kerja dan norma-norma profesional
3. Perilaku kelompok sasaran. Kelompok sasaran tidak hanya member pengaruh pada dampak kebijakan tetapi juga mempengaruhi kinerja aparat tingkat bawah, jika dampak yang ditimbulkan baik maka kinerja aparat tingkat bawah juga baik demikian dengan sebaliknya. Perilaku kelompok sasaran meliputi respon positif atau negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung suatu kebijakan yang disertai Adanya umpan balik berupa tanggapan kelompok sasaran terhadap kebijakan yang dibuat dalam Peters and Pierre memperkenalkan model implementasi integrative, Winter berpendapat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh formulasi kebijakan, proses implementasi kebijakan dan dampak/hasil implementasi kebijakan itu sendiri. Selanjutnya winter mengemukakan 3 (tiga) variabel yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi yakni: 1) perilaku hubungan antar organisasi, dimensinya adalah komitmen dan koordinasi organisasi, 2) perilaku implementor (aparatur/birokrat) tingkat bawah, dimensinya adalah kontrol politik, kontrol organisasi dan etos kerja dan norma-norma profesional, 3) perilaku kelompok sasaran, kelompok sasaran tidak hanya memberi pengaruh terhadap dampak kebijakan tetapi juga mempengaruhi kinerja aparat tingkat bawah, jika dampak yang ditimbulkan baik maka kinerja aparat tingkat bawah juga baik demikian sebaliknya. Perilaku kelompok sasaran meliputi respon positif atau negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung suatu kebijakan yang disertai adanya umpan balik berupa tanggapan kelompok sasaran terhadap kebijakan.

1. Perilaku hubungan antar organisasi

a. Komitmen

Komitmen organisasi menurut Richard M. Steers (Sri Kuntjoro, 2002) adalah rasa identifikasi, keterlibatan dan loyalitas yang dinyatakan oleh seseorang terhadap organisasinya. Dalam menjalankan hubungan antar organisasi dibutuhkan sikap saling percaya yang berawal dari sebuah janji yang dikeluarkan dalam bentuk pernyataan yang tercermin dalam bentuk tindakan, jadi apabila komitmen antar organisasi dijaga dengan baik maka harapan akan kesuksesan implementasi akan meningkat. Menurut May (2003) dalam karya Soren C. Winter (12:2008) mengatakan bahwa komitmen adalah kunci keberhasilan pada pelaksanaan kebijakan, selain itu menurut Winter (2008) komitmen birokrasi tingkat bawah dalam melaksanakan kebijakan yang diberikan merupakan faktor penting bagi mereka dalam mengambil tindakan dalam sebuah kebijakan.

b. Koordinasi antar organisasi

Koordinasi merupakan salah satu fungsi manajemen yang memegang peranan sama penting dan setara dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya,

kesuksesan koordinasi akan menjamin keberhasilan pelaksanaan pekerjaan atau pencapaian tujuan organisasi. Untuk itu perlu pemahaman yang mendalam tentang konsep koordinasi yang meliputi pengertian koordinasi, tujuan koordinasi, tipe koordinasi dan prinsip-prinsip koordinasi. Pemahaman yang baik atas koordinasi memungkinkan kita mampu dapat merencanakan dan melaksanakan koordinasi dengan baik, Van Meter dan Van Hord dalam Subarsono (2005) menjelaskan dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan. Sedangkan Cheema dan Rondinelli dalam Subarsono (2008) pembagian fungsi antar instansi yang pantas.

2. Perilaku aparat tingkat bawah

a. Kontrol organisasi

Dalam suatu organisasi fungsi pengawasan sangat dibutuhkan, dengan pengawasan yang baik dapat mencegah timbulnya penyimpangan dan menjamin bahwa pelaksanaan kegiatan organisasi berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Kontrol organisasi berfungsi melakukan pengawasan terhadap aktifitas yang dilakukan oleh staf, baik diluar maupun didalam lingkungan kerja sehingga staf dapat menjalankan tugas dengan baik sesuai tugas pokok dan fungsinya. Menurut Sarwoto (1981:93) pengawasan adalah kegiatan pimpinan yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan tersebut dapat diambil suatu pengertian bahwa pengawasan adalah proses pengamatan yang dilakukan pimpinan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan pekerjaan dari pegawai-pegawai yang menjadi bawahannya agar pelaksanaan pekerjaan tersebut bisa sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

b. Etos kerja

Menurut Usman Pelly (1992:12) etos kerja adalah sikap yang muncul atas kemauan dan kesadaran sendiri yang didasari sistem orientasi nilai budaya terhadap pekerjaan seseorang. Menurut Max Weber etos kerja adalah perilaku kerja yang etis dan menjadi kebiasaan kerja yang berporos pada etika., menurut Gertz etos kerja adalah sikap mendasar terhadap diri dan dunia dipancarkan hidup. Berdasarkan beberapa pengertian etos kerja menurut para ahli dapat dipastikan bahwa etos kerja merupakan hal yang penting dalam suatu pekerjaan oleh karena itu seseorang perlu memilikinya sebagai penunjang dalam aktifitas pekerjaannya.

c. Norma-norma profesionalisme

Faktor sumber daya manusia menjadi sangat penting dalam proses implementasi kebijakan, sebab jika SDM lemah maka sudah barang tentu kebijakan tidak akan terimplementasi dengan baik. Sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Edward III

mengemukakan apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif.

Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya finansial. Implementasi kebijakan mengalami kendala karena faktor profesionalisme aparat yang masih kurang, hasil penelitian menunjukkan bahwa etos kerja staf sangat baik akan tetapi tidak ditunjang dengan profesionalisme yang masih harus ditingkatkan.

3. Perilaku kelompok sasaran

a. Respon positif

Mazmanian dan Sabatier dalam subarsono (2005) dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Tanpa dukungan kelompok sasaran maka kebijakan tidak akan maksimal dijalankan.

b. Respon negatif

Respon negatif dalam implementasi kebijakan bagai sisi uang logam yang tidak dapat dipisahkan, respon negatif dari masyarakat dapat dijadikan bahan evaluasi bagi pemerintah.

Temuan Soren Winter (12:2008) bahwa pegawai yang bekerja tidak terlepas dari pengaruh pemerintah, yang terpenting bagi mereka adalah bagaimana mengimplementasikannya. Perhatian winter juga pada peran komitmen bahwa sejauh mana pegawai dalam bekerja mereka tetap memperhatikan aturan-aturan dalam bertindak dalam melakukan pelayanan.

5. RANGKUMAN

Implementasi Kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi. Definisi yang umum dipakai menyangkut kebijakan implementasi adalah: (Wahab, 1997: 63) “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.”

Hoogwood dan Gunn (1984) membagi pengertian kegagalan kebijakan (policy failure) ke dalam dua kategori yaitu non implementation (tidak terimplementasikan) dan unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil). Keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan dan mengoperasionalkan program-program peningkatan kualitas pendidik secara ideal yang telah dirancang sebelumnya. Suatu kebijakan implementasi pada umumnya satu paket dengan kebijakan pemantauan atau monitoring. Mengingat kebijakan implementasi adalah sama peliknya dengan kebijakan formulasi, maka perlu diperhatikan berbagai faktor yang akan mempengaruhinya.

BAB 7

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Defenisi Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan dalam perspektif alur proses/ siklus kebijakan publik, menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan, sehingga sudah sewajarnya jika kebijakan publik yang telah dibuat dan dilaksanakan lalu dievaluasi. Dari evaluasi akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan, sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan dapat dilanjutkan; atau perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau bahkan harus dihentikan. Evaluasi juga menilai keterkaitan antara teori (kebijakan) dengan prakteknya (implementasi) dalam bentuk dampak kebijakan, apakah dampak tersebut sesuai dengan yang diperkirakan atau tidak. Dari hasil evaluasi pula kita dapat menilai apakah sebuah kebijakan/program memberikan manfaat atau tidak bagi masyarakat yang dituju. Secara normatif fungsi evaluasi sangat dibutuhkan sebagai bentuk pertanggung- jawaban publik, terlebih di mata masyarakat yang makin kritis menilai kinerja pemerintah.

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut evaluasi kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. (Nugroho,2004).

Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas sesuatu “fenomena” di dalamnya terkandung pertimbangan nilai (valuejudgment) tertentu. (Mustopadidjaja, 2002:45)

Lalu, fenomena apa yang dinilai? tergantung pada konteksnya. Jika konteksnya kebijakan publik, maka fenomena yang dinilai menurut Mustopadidjaja, adalah berkaitan dengan “tujuan, sasaran kebijakan, kelompok sasaran yang ingin dipengaruhi, berbagai instrumen kebijakan yang digunakan, responsi dari lingkungan kebijakan, kinerja yang dicapai, dampak yang terjadi dan sebagainya”.

Evaluasi kebijakan publik adalah suatu tahap yang sangat urgen dalam kebijakan publik, dikarenakan untuk mengukur implementasi dari kebijakan publik tersebut, apakah sudah tercapai dan sesuai dengan harapan atau masih menimbulkan banyak masalah pada target group itu sendiri. Disisi lain, banyak dari kebijakan publik yang telah dikeluarkan oleh pemerintah namun tidak membawa dampak (impact) yang cukup berpengaruh bagi seluruh masyarakat atau kelompok masyarakat tertentu.

Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan . (Muhajir,1996)

Evaluasi kebijakan publik tidak hanya untuk melihat hasil (outcomes) atau dampak (impacts), akan tetapi dapat pula untuk melihat bagaimana proses pelaksanaan suatu kebijakan dilaksanakan. Dengan kata lain, evaluasi dapat pula digunakan untuk melihat apakah proses pelaksanaan suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis/pelaksanaan (guide lines) yang telah ditentukan.

Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik. dibedakan dalam dua macam tipe. Pertama, tipe evaluasi hasil (outcomes of public policy implementation) merupakan riset yang mendasarkan diri pada tujuan kebijakan. Kedua, tipe evaluasi proses (process of public policy implementation), yaitu riset evaluasi yang mendasarkan diri pada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Ukuran keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan adalah kesesuaian antara proses implementasi suatu kebijakan dengan garis petunjuk (guide lines) yang telah ditetapkan.

Menurut Weiss (1972:4) unsur-unsur penting yg terkandung dalam evaluasi kebijakan adalah :

- a) Untuk mengukur dampak dengan bertumpu pada riset yang digunakan.
- b) Dampak tadi menekankan pada suatu hasil dari efisiensi, kejujuran, moral yang melekat pada aturan- aturan atau standar.
- c) Perbandingan antara dampak (effects) dengan tujuan (goals) menekankan pada penggunaan kriteria yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan telah dilakukan dengan baik.
- d) Memberikan kontribusi pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan sosial.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan publik tujuan utamanya adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Selanjutnya adalah memberikan rekomendasi kebijakan berupa keputusan tentang masa depan kebijakan publik tadi. Alternatif rekomendasinya, menurut Weiss setidaknya adalah:

- a) Kebijakan perlu diteruskan atau dihentikan
- b) Diteruskan, tapi perlu diperbaiki baik prosedur, maupun penetapannya.
- c) Perlunya menambah atau mengembangkan strategi dan teknik program-program khusus.
- d) Perlunya menerapkan kebijakan program serupa di tempat lain
- e) Perlunya mengalokasikan sumberdaya langka diantara program yang saling kompetitif.
- f) Perlunya menolak atau menerima teori atau pendekatan kebijakan program.

Tujuan pokok evaluasi adalah untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana

mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan.

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson: 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan.

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Untuk dapat mengetahui outcome, dan impact (dampak) suatu kebijakan tentu diperlukan selang waktu tertentu, misalnya lima tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Sebab kalau evaluasi dilakukan terlalu dini, maka outcome dan dampak dari suatu kebijakan belum tampak. Semakin strategis suatu kebijakan, maka diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis suatu program yang dilakukan, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relatif lebih cepat semenjak diterapkannya kebijakan yang bersangkutan.

Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya. (Subarsono, 2005). Evaluasi kebijakan merupakan proses mendapatkan gambaran tentang kebijakan publik dalam pelaksanaannya, alat yang dipakai dan tujuan-tujuan yang diberikan. Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode- metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi (Nugroho,2009).

Menurut Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Mengikuti William N.Dunn (2003:608-610), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment).

Evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya. Menurut Dunn (2003:608- 609), evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya:

- a) Fokus Nilai. Evaluasi dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan

sekedar usaha mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.

Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri

- b) Interdependensi fakta-nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.
- c) Orientasi Masa kini dan Masa lampau. Tuntutan evaluative, berbeda dengan tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (expost). Rekomendasi juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (exante).
- d) Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi yang berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsic (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hierarki yang merefleksikan kepentingan relative dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Evaluasi merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan suatu program. Manfaat positif akan diperoleh apabila evaluasi dijalankan dengan benar dan memperhatikan segenap aspek yang ada dalam suatu program. Menurut Dunn (2003:609-611) evaluasi mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yakni :

- a) Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
- b) 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 kepatutan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepatutan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial dan substantif).
- c) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode- metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak

memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang.

Selain hal tersebut di atas, menurut Wibawa (1994:10- 11), evaluasi kebijakan publik memiliki 4 (empat) fungsi, yaitu :

- a) Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
- b) Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standard dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c) Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d) Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Dalam pelaksanaan evaluasi kebijakan digunakan kriteria-kriteria umum yang dimaksudkan memberi arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang dirumuskan akan dapat dijadikan sebagai salah satu patokan dalam menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.

Dunn menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan yang meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut:

- a) Efektifitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
- b) Efisiensi (efficiency), berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari nilai moneter.
- c) Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
- d) Kesamaan (equity) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran untuk mendistribusikan resources dalam masyarakat.

- e) Responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Aspek efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.
- f) Ketepatan (appropriateness) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

Howlet dan Ramesh (1995) mengelompokkan evaluasi menjadi 3 (tiga) yaitu :

- a) Evaluasi Administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif-anggaran, efisiensi, biaya dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan:
 - 1) Effort Evaluation, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - 2) Performance evaluation, yang menilai keluaran (output) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan
 - 3) Adequacy of performance evaluation atau effectiveness evaluation, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
 - 4) Efficiency evaluation, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
 - 5) Process evaluation, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.
- b) Evaluasi judicial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
- c) Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstitusi politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

Sesungguhnya, evaluasi kebijakan publik mempunyai 3 (tiga) lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak. Namun demikian, konsep dalam konsep “evaluasi” sendiri selalu terikat konsep “kinerja” sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna “kegiatan pasca”. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik berkenaan tidak hanya dengan implementasinya, melainkan berkenaan dengan perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan publik. Sebagian besar pemahaman evaluasi kebijakan berada pada domain

implementasi kebijakan. Hal ini bisa dipahami karena memang implementasi merupakan faktor penting kebijakan yang harus dilihat benar-benar.

Nugroho (2008) mengikuti pernyataan Sofian Effendi yang mengatakan bahwa tujuan evaluasi implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu :

- a) Bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik?
- b) Faktor- faktor apasaja yang menyebabkan variasi itu? Bagaimana strategi meningkatkan kinerja implementasi kebijakan publik? Pertanyaan ini berkenaan dengan “tugas” pengevaluasi untuk memilih variabel-variabel yang dapat diubah atau actionable variable yang bersifat natural atau variabel lain yang tidak bisa diubah tidak dapat memasukkan sebagai variabel evaluasi.

2. Tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Langbein (1980:5), tipe riset evaluasi dibagi menjadi 2 macam tipe: riset process dan riset outcomes. Metode riset juga dibedakan menjadi metode deskriptif dan kausal.

Metode deskriptif lebih mengarah kepada tipe penelitian evaluasi proses (process of public policy implementation), sementara metode kausal lebih mengarah pada penelitian evaluasi dampak (outcomes of public policy implementation).

Menurut James Anderson dalam Winarno (2008: 229) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

- a) Tipe pertama Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
- b) Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.
- c) Tipe ketiga Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program- program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Menurut Edi Suharto (2012: 86), model-model yang umumnya digunakan dalam analisis kebijakan publik adalah:

- a) Model Prospektif adalah bentuk kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi- konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut juga model prediktif.

- b) Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan. Model ini biasa disebut model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan.
 - c) Model Integratif adalah model perpaduan antara kedua model diatas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi- konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan.
3. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Evaluasi memiliki beberapa tujuan menurut Subarsono (2005) yang dapat dirinci sebagai berikut:

- a) Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b) Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan.
 Dengan evaluasi juga dapat diketahui beberapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- c) Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran (output) dari suatu kebijakan.
- d) Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun dampak negatifnya.
- e) 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.
- f) Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi kebijakan adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan kedepan agar dihasilkan kebijakan- kebijakan yang lebih baik.

4. Tahapan Evaluasi Kebijakan

Tahap evaluasi kebijakan publik menurut Subarsono (2005):

- a) Spesifikasi adalah mengidentifikasi tujuan-tujuan serta kriteria-kriteria yang harus dievaluasi dalam suatu proses atau kebijakan tertentu. Spesifikasi adalah merupakan cara dimana manfaat harus dinilai atau dipertimbangkan.
- b) Pengukuran (measurement), secara sederhana mengacu pada pengumpulan informasi yang relevan dengan tujuan kebijakan.
- c) Analisis adalah penyerapan dan penggunaan informasi yang dikumpulkan guna membuat kesimpulan.
- d) Rekomendasi, merupakan suatu penentuan apa yang seharusnya dilakukan selanjutnya.

5. Hambatan Evaluasi Kebijakan

Berbeda dengan tahapan proses kebijakan publik yang lain relatif mendapat banyak perhatian, maka tahap evaluasi kebijakan sering kurang mendapat perhatian, baik dari kalangan implementator maupun stekholder yang lain. Suatu program sering hanya berhenti pada tahap implementasi, tanpa diikuti tahap evaluasi. Berikut ini diidentifikasi berbagai kendala dan hambatan dalam melakukan evaluasi kebijakan.

- a) Kendala psikologis, banyak aparat pemerintah masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena dipandang berkaitan dengan prestasi dirinya. Apabila evaluasi menunjukkan kurang baik, bisa jadi akan menghambat karier mereka. Sehingga banyak aparat memandang kegiatan evaluasi bukan merupakan bagian penting dari proses kebijakan publik. Evaluasi hanya dipahami sebagai kegiatan tambahan yang boleh dilakukan atau tidak.
- b) Kendala politis. Evaluasi sering terbentur dan bahkan gagal karena alasan politis. Masing-masing kelompok bisa jadi saling menutupi kelemahannya dari implementasi suatu program dikarenakan ada deal atau bargaining politik tertentu. Briant dan White, (1987)
- c) Kendala ekonomis, kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak sedikit, seperti biaya untuk pengumpulan dan pengolahan data, biaya untuk para staf administrasi, dan biaya para evaluator. Proses evaluasi akan mengalami hambatan apabila tanpa dukungan finansial.
- d) Kendala teknis, evaluator sering dihadapkan pada masalah baik tersedianya cukup data dan informasi yang up to date, disamping itu, data yang ada kualitasnya kurang baik, karena supply data kepada suatu instansi yang lebih tinggi dari instansi yang lebih rendah hanya dipandang sebagai pekerjaan rutin dan formalitas tanpa memperhitungkan substansinya.

6. Evaluasi Terhadap Dampak Kebijakan

Menurut Wibawa dkk (1994: 29): Evaluasi dampak memberikan perhatian yang lebih besar kepada output dan dampak kebijakan dibandingkan kepada proses pelaksanaannya, sekalipun yang terakhir ini tidak dikesampingkan dari penelitian evaluatif. Dampak yang diharapkan mengandung pengertian bahwa ketika kebijakan dibuat, pemerintah telah menentukan atau memetakan dampak apa saja akan terjadi. Diantara dampak-dampak yang diduga akan terjadi ini, ada dampak yang diharapkan dan ada yang tak diharapkan. Pada akhir implementasi kebijakan menilai pula dampak-dampak yang tak terduga, yang diantaranya ada yang diharapkan dan tak diharapkan, atau yang diinginkan dan tak diinginkan.

a) Peramalan

Menurut Wibawa dkk (1994: 30): Dalam proses pembuatan kebijakan ada sebuah tahap yang sangat penting, yakni peramalan atau forecasting. Karena kebijakan dimaksudkan untuk menciptakan kondisi tertentu di masa depan, dan usaha penciptaan itu akan terkait erat dengan perkembangan lingkungannya, baik sebagai sasaran

perubahan kondisi maupun sekaligus sebagai penyedia sumber daya, maka peramalan merupakan tahap yang cukup krusial. Ketidaktepatan peramalan, yang terwujud sebagai overestimating ataupun underestimating, dapat menjadikan kebijakan yang dibuat tidak efektif. Beberapa waduk atau bendungan air yang telah kurang berfungsi pada usianya yang ke-20 tahun (dari umur yang diharapkan 100 tahun), misalnya, merupakan hasil dari yang ramalannya tentang tingkat erosi daerah aliran sungai tidak tepat. Mungkin para pembuat kebijakan tersebut tidak mampu meramalkan kebutuhan peramalan dan industri yang selain mengakibatkan meningkatnya permintaan ruang untuk tempat tinggal dan pabrik yang mengakibatkan berkurangnya daerah resapan air juga mengakibatkan tingginya permintaan terhadap produk hutan, sehingga erosi lebih mungkin terjadi. Peramalan atau forecasting tersebut dapat kita pandang sebagai suatu bentuk evaluasi, yakni evaluasi yang dilakukan sebelum kebijakan ditetapkan atau dijalankan. Istilah lain dari evaluasi semacam ini adalah estimating, assessment, prediksi atau prakiraan. Evaluasi pada tahap pra kebijakan ini dapat berupa prediksi tentang output kebijakan maupun dampaknya. Evaluasi berbicara tentang assessment terhadap dampak kebijakan, khususnya dampak sosial. Untuk mudahnya digunakan istilah yang telah cukup populer, yaitu Analisis Dampak Kebijakan (ADS).

b) Karakteristik Analisis Dampak Sosial (ADS)

Menurut Effendi (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 31): Sebagaimana beberapa sifat yang dituntut dalam setiap penelitian, ADS sebagai kerja intelektual harus bersifat empiris, tidak bisa, rasional, handal dan sah. dengan kata lain, ADS haruslah dilakukan secara logika empiris. Analisis harus bersifat empirik dalam arti bahwa penilaian yang dilakukan tidak boleh hanya bersifat spekulatif hipotetik atau asumptif-teoretik, melainkan mesti diuji atau dikuatkan dengan data atau setidaknya hasil penelitian yang pernah dilakukan. Selanjutnya, karena analisis itu dilakukan terhadap alternatif yang tersedia, yang hasilnya nanti adalah pemilihan kita terhadap alternatif yang paling tepat atau baik, maka kita harus bersikap tidak memihak atau bias terhadap salah satu alternatif. Maksudnya, sebelum analisis dilakukan, kita tidak menentukan atau memilih alternatif mana yang kita anggap baik.

Menurut Finsterbusch and Motz (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 33): Sementara itu kita juga perlu menjaga validitas hasil analisis. Tidak itu saja, prosedur analisis pun hendaknya handal atau reliabel, dan data atau informasi yang kita himpun hendaknya cukup akurat. Data yang berasal dari birokrasi pemerintah seringkali tidak dapat diandalkan validitas atau keakuratannya, terutama jika data itu kita peroleh dari buku laporan seorang bawahan kepada atasannya. Pada akhirnya, analisis tersebut dilakukan secara rasional, dalam arti sistematis dan dapat dipertanggung jawabkan di hadapan para pakar yang diakui otoritasnya. Sudah tentu ADS dengan karakteristik tadi hanya dapat diterapkan dan berfaedah apabila proses pembuatan kebijakannya pun bersifat rasional pula. Dalam hal ini kebijakan yang dianalisis haruslah memiliki tujuan maupun alternatif-alternatif tindakan yang jelas, disamping sudah tentu policy maker-nya terbuka untuk dikritik. Demikian juga ada kriteria yang jelas dan standar yang tidak ganda untuk mengevaluasi setiap alternatif, sehingga secara obyektif kita dapat memilih alternatif yang terbaik.

Apabila kebijakan dibuat dengan pertimbangan yang kurang obyektif maka ADS sukar dilaksanakan. Analisis semacam ini dipaksakan untuk memberikan legitimasi “ilmiah” terhadap kebijakan. Jika analisis dilakukan secara rasional, maka hasilnya kemungkinan besar tidak akan dimanfaatkan oleh pembuat kebijakan.

c) Langkah-Langkah ADS

Menurut Wibawa dkk (1994: 34): Seorang analis dalam ADS setidaknya mengerjakan tiga hal, yaitu: (1) secara vertikal memetakan jenis-jenis dampak yang mungkin terjadi, (2) secara horisontal melihat maupun memprediksi kecenderungan reaksi yang diberikan oleh subyek yang terkena dampak tersebut, dan (3) secara komprehensif merumuskan penyesuaian kebijakan yang harus dilakukan oleh policy maker. Sebelum mengerjakan ini semua, analis harus membatasi alternatif kebijakan yang akan dievaluasi. Sebab, kebijakan bisa memiliki alternatif yang tidak terbatas, yang tidak mungkin dianalisis semuanya.

Oleh karena itu, terlebih dahulu analis perlu secara konseptual menentukan alternatif kebijakan yang potensial, untuk diimplementasikan. Finsterbusch and Motz (Samodra Wibawa dkk, 1994: 33-34): Cara termudah untuk mempersempit alternatif kebijakan adalah dengan menjawab pertanyaan “Aspek apa dan yang mengenai kelompok sosial mana yang perlu dikaji?” Sebagai contoh, ada rancangan kebijakan untuk menambah ruas jalan dari kecamatan-kecamatan ke pusat bisnis di perkotaan. Pertanyaannya adalah “Apakah penambahan tersebut betul-betul diperlukan? Mengapa?” Setelah itu, “Ruas mana yang perlu dikaji lebih intensif?” Setelah ditentukan ruas yang perlu dicermati, maka pertanyaannya adalah “Memang perlu benarkah ruas ini dibangun? Mengapa?” Jika jawabannya positif, barulah dilakukan analisis terhadap aspek keteknikan, dampaknya terhadap masyarakat dan juga kemungkinan peningkatan peruntukan atau pemanfaatan tanah.

Beberapa kriteria yang dapat dipakai untuk memilih dampak yang dijadikan fokus analisis (Finster busch and Motz, 1980) dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 34-35) adalah sebagai berikut:

- Peluang terjadinya dampak
- Jumlah orang yang akan terkena dampak.
- Untung-rugi yang diderita subyek dampak.
- Ketersediaan data untuk melakukan analisis.
- Relevansi terhadap kebijakan.
- Perhatian publik terhadap dampak tersebut.

ADS dimulai dengan menetapkan kebijakan apa yang akan dianalisis. Dalam hal ini dilihat teknologi apa yang dipakai dalam kebijakan atau program tersebut dan bagaimana langkah-langkah implementasinya. Dengan demikian, kajian terhadap isi kebijakan tersebut selain dilakukan terhadap aspek teknologinya juga terhadap aspek manajemen programnya. Setelah itu barulah dianalisis dampak fisik dan ekonomi yang secara teoretik (normatif) dapat terjadi. Selain dampak fisik dan ekonomi juga perlu dianalisis dampak lingkungan pada umumnya. Langkah kedua adalah

pendeskripsian dampak sosial dari kebijakan tersebut. Jika pada langkah pertama telah dianalisis dampak fisik dan ekonomi secara global, maka dalam langkah kedua ini secara spesifik dan rinci dianalisis dampak sosialnya. Dalam hal ini ada dua kategori yang harus dianalisis, yakni unit pedampak dalam arti unit sosial yang terkena dampak dan jenis atau aspek dampak dalam anti bidang kehidupan yang terkena dampak. Unit dampak terdiri dari individu dan keluarga, masyarakat (RT, RW, desa, kecamatan atau kota), organisasi dan kelompok sosial, serta lembaga dan sistem sosial pada umumnya. Sementara itu aspek dampak meliputi ekonomi, politik, sosial (dalam arti sempit) dan budaya. Langkah ketiga adalah menentukan respon individu maupun kelompok yang menjadi unit dampak. Sikap mereka terhadap program atau kebijakan secara keseluruhan dianalisis pada tahap ketiga ini. Selain sikap unit pedampak, perlu dikaji pula sikap dari masyarakat publik dan pengguna atau pemanfaat program pada umumnya, dan juga sikap pegawai dan pejabat pemerintah. Hal yang terakhir perlu dilakukan, sebab bagaimanapun juga sikap dan pandangan mereka tidak selalu homogen. Setelah melihat sikap kelompok-kelompok tersebut terhadap program, analisis harus melihat adaptasi mereka terhadap program dan juga apa usaha yang mereka lakukan jika ada, terutama dari kalangan pejabat pemerintah untuk memodifikasi program.

Informasi yang diperoleh dari ketiga langkah tersebut di atas kemudian dimanfaatkan untuk merumuskan beberapa tindakan penyesuaian kebijakan (policy adjustments) yang dipandang perlu. Dalam rumusan ini, penyesuaian bisa dilakukan terhadap tujuan program itu sendiri, maupun hanya terhadap waktu pelaksanaan serta syarat dari prosedurnya. Tidak itusaja, penyesuaian kebijakan juga dimaksudkan untuk lebih merinci kebijakan, misalnya perlu diperjelas regulasi dan persyaratan lainnya, serta memberikan tambahan instrumen kebijakan seperti bantuan terhadap pedampak (korban), menyediakan saluran kontrol sosial, dan menambah fasilitas lain.

7. Evaluasi seluruh kebijakan, bukan sebagian

Mustopadidjaja (2002:45) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan dapat dilakukan pada tahap pemantauan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban.

Evaluasi kinerja pada pemantauan dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu sehingga dapat diketahui hal-hal yang perlu diperbaiki, baik mengenai sistem dan proses pelaksanaan maupun kebijakan itu sendiri agar rumusan kebijakan lebih tepat, pelaksanaan kebijakan dapat berjalan dengan baik, dan tujuan kebijakan dapat dicapai lebih optimal. Selain itu, evaluasi kinerja pada pemantauan ini juga dapat diperoleh identifikasi kelemahan kebijakan dan penyimpangan terhadap sistem dan Proses pelaksanaan kebijakan, serta saran koreksi terhadap penyimpangan pelaksanaan ataupun terhadap kebijakan itu sendiri.

Evaluasi pada perumusan dilakukan pada sisi post- tindakan, yaitu lebih pada proses perumusan daripada muatan kebijakan yang biasanya hanya menilai apakah prosesnya sudah sesuai dengan prosedur yang sudah disepakati.

Evaluasi kinerja dalam rangka pengawasan harus dapat memberikan informasi obyektif mengenai tingkat capaian pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu mengenai kekeliruan atau penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan serta rekomendasi mengenai tindak lanjut hasil temuan pengawasan.

Evaluasi kinerja pada tahap pertanggungjawaban harus dapat memberikan analisis obyektif mengenai perkembangan pelaksanaan, perubahan atau penyesuaian yang telah dilakukan berikut alasannya dan penilaian tingkat capaian kinerja dalam jangka waktu tertentu.

Studi evaluasi kebijakan (Sudiyono, 1992) merupakan suatu analisis yang bersifat evaluatif sehingga konsekuensinya lebih restrospeksi dibandingkan prospeksi. Dan dalam mengevaluasi seorang analis berusaha mengidentifikasi efek yang semula direncanakan untuk merealisasikan suatu keberhasilan dan dampak apa yang ditimbulkan dari akibat suatu kebijakan.

Studi evaluasi ini mempunyai 2 (dua) pendekatan (Sudiyono,1992) yaitu :

- a) Pendekatan kepatuhan, asumsinya apabila para pelaksana mematuhi semua petunjuk atau aturan yang diberikan maka implementasi sudah dinilai berhasil. Kemudian pendekatan ini disempurnakan lagi dengan adanya pengaruh : a) ekstern, kekuatan non birokrasi dalam pencapaian tujuan, b) intern, program yang dimaksudkan untuk melaksanakan suatu kebijakan sering tidak terdesain dengan baik sehingga perilaku yang baik dari para pelaksana (birokrasi) tetap tidak akan berhasil dalam mencapai tujuan kebijakan.
- b) Pendekatan perspektif, “what’s happening (apa yang terjadi). Pendekatan ini menggambarkan pelaksanaan suatu kebijakan dari seluruh aspek karena implementasi kebijakan melibatkan beragam variabel dan faktor.

Dalam studi evaluasi, menurut Finsterbusch dan Motz (dalam wibawa dkk, 1994) terdapat 4 (empat) jenis evaluasi yaitu :

- a) Single program after only, merupakan jenis evaluasi yang melakukan pengukuran kondisi atau penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel yang dijadikan kriteria program. Sehingga analis tidak mengetahui baik atau buruk respon kelompok sasaran terhadap program.
- b) Singleprogrambefora-after, merupakan penyempurnaan dari jenis pertama yaitu adanya data tentang sasaran program pada waktu sebelum dan setelah program berlangsung.
- c) Comparative after only, merupakan penyempurnaan evaluasi kedua tapi tidak untuk yang pertama dan analis hanya melihat sisi keadaan sasaran bukan sasarannya.
- d) Comparative before-after, merupakan kombinasi ketiga desain sehingga informasi yang diperoleh adalah efek program terhadap kelompok sasaran.

8. Dimensi Evaluasi Kebijakan Publik

Secara garis besar ada dua dimensi penting yang harus diperoleh informasinya dari studi evaluasi kebijakan publik. Dimensi tersebut adalah :

1. Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, yakni mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan. Darinya kita akan memperoleh jawaban atau informasi mengenai kinerja implementasi, efektifitas dan efisiensi, dan sebagainya yang terkait.
2. Evaluasi kebijakan dan dampaknya, yakni mengevaluasi kebijakan itu sendiri serta kandungan programnya. Sehingga kita akan memperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (outcome) kebijakan, kesesuaian kebijakan/program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).

Menurut Palumbo, dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus di dalam proses kebijakan, dari saat penyusunan desain kebijakan, saat implementasi, hingga saat selesai diimplementasikan. Kajian dalam studi evaluasi kebijakan meliputi dimensi-dimensi :

1. Evaluasi Proses pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan. Pada tahap ini, menurut Palumbo diperlukan dua kali evaluasi. Pertama, evaluasi desain kebijakan, untuk menilai apakah alternative- alternatif yang dipilih sudah merupakan alternative yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dengan manfaat (cost-benefit analysis, dan lain- lain yang bersifat rasional dan terukur. Kedua, 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), survey, dll
2. 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.
3. Evaluasi sumatif yang dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi sumatif adalah untuk mengukur bagaimana efektifitas kebijakan/program tersebut member dampak yang nyata pada problem yang ditangani.

➤ Evaluasi Formatif

Evaluasi Formatif adalah untuk mengevaluasi pelaksanaan program yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Merupakan evaluasi terhadap proses
2. Menilai tingkat kepatuhan pelaksana atas standard aturan
3. Menggunakan model-model dalam implementasi

4. Biasanya bersifat kuantitatif
5. Melihat dampak jangka pendek dari pelaksanaan kebijakan/ program.

Tujuan evaluasi formatif ini adalah untuk melihat :

1. Sejauh mana sebuah program mencapai target populasi yang tepat.
2. Apakah penyampaian pelayanannya telah sesuai dan konsisten dengan spesifikasi program atau tidak;
3. Sumberdaya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut (Rossi & Freeman dalam Parsons, h.550).

Jenis Evaluasi Formatif

1. Evaluasi administratif : Biasanya evaluasi administrative dilakukan dalam lingkup pemerintahan yang dikaitkan dengan aspek-aspek ketaatan finansial dan prosedur.
2. Evaluasi Yudisial : Evaluasi yang berkaitan dengan obyek-obyek hukum
3. Evaluasi Politik : Evaluasi yg dilakukan oleh lembaga- lembaga politik

➤ Aspek-Aspek Evaluasi Formatif

Aspek-aspek kinerja implementasi yang dievaluasi dalam evaluasi formatif ini adalah :

1. Effort Evaluation: Mengevaluasi kecukupan input program
2. Performance Evaluation: Mengkaji output dibandingkan dengan input program.
3. Effectiveness Evaluation: Mengkaji apakah pelaksanaannya sesuai dengan sasaran & tujuan
4. Efficiency Evaluation: Membandingkan biaya dengan output yang dicapai
5. Process Evaluation: Mengkaji metode pelaksanaan, aturan dan prosedur dalam pelaksanaan.

➤ Evaluasi Sumatif/Evaluasi 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).

➤ 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:

- a. Menilai apakah program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga dan lembaga
- b. Menilai apakah dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program
- c. Mengeksplorasi apakah ada akibat yang tidak diperkirakan baik yang positif maupun yang negatif
- d. 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/tempatkerja makin jauh, dsb).

➤ Tipe Dampak

Ada 4 tipe utama dampak program :

- a. Dampak pada kehidupan ekonomi : penghasilan, nilai tambah dsb
- b. Dampak pada proses pembuatan kebijakan: apa yg akan dilakukan pada kebijakan berikutnya
- c. Dampak pada sikap publik : dukungan pada pemerintah, pada program dsb
- d. Dampak pada kualitas kehidupan individu, kelompok dan masyarakat yg bersifat non ekonomis.

➤ Unit-Unit Sosial Terdampak

Sebuah kebijakan/program dapat membawa dampak pada berbagai unit sosial

1. Dampak individual : biologis (penyakit, cacat fisik dsb karena kebijakan teknologi nuklir misalnya), psikologis (stress, depresi, emosi dsb), lingkungan hidup (tergusur, pindah rumah dsb), ekonomis (naik turunnya penghasilan, harga, keuntungan dsb), 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; dlsb)

4. Dampak pada lembaga dan sistem sosial (meningkatnya kesadaran kolektif masyarakat; menguatnya solidaritas sosial, dsb).

➤ Faktor-Faktor Kegagalan Dampak

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 outcomenya; apalagi jika proses implementasi gagal mewujudkan keduanya. Hal ini 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 implementor 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, dll)
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)

➤ Kriteria yang harus dipenuhi dalam evaluasi :

1. Relevansi : harus mampu memberikan informasi yang tepat pada pembuat dan pelaku kebijakan, mampu menjawab secara benar pertanyaan dalam waktu yang tepat
2. Signifikan : harus mampu memberikan informasi yang baru dan penting.
3. Validitas : mampu memberikan pertimbangan yang tepat sesuai dengan hasil nyata/data empiric mengenai hasil kebijakan.

4. Reliabilitas : dapat membuktikan bahwa hasilnya diperoleh dengan penelitian yang teliti
5. Obyektif : tidak memihak /bias
6. Tepat waktu
7. Daya guna : hasil penelitian dapat dipahami dan dimanfaatkan oleh pelaku dan pembuat kebijakan

Indikator atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (1994) dalam Nawawi (2009:169) mencakup lima indikator, yaitu

1. Efektifitas, apakah hasil organisasi yang diinginkan tercapai.
2. Kecukupan, seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah.
3. Pemerataan, apakah manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda.
4. Responsivitas, apakah hasil kebijakan memuat hasil preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka.
5. Ketepatan, apakah hasil yang dicapai bermanfaat.

9. RANGKUMAN

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Untuk dapat mengetahui outcome dan impact (dampak) suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu misalnya lima tahun semenjak kebijakan itu di implementasikan, sebab kalau evaluasi dilakukan terlalu dini maka outcome dan dampak dari suatu kebijakan belum tampak. Evaluasi kebijakan merupakan proses mendapatkan gambaran tentang kebijakan publik dalam pelaksanaannya, alat yang dipakai dan tujuan-tujuan yang diberikan. Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.

Tujuan pokok evaluasi adalah untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan. Ciri-ciri dari evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2009) adalah;

1. Menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
3. Prosedur dapat dipertanggung jawabkan secara metodologi

4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian
5. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan dan kinerja kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, (2004), "Psikologi Suatu Pengantar dalam Perspektif", Jakarta : Kencana
- Africa, Africa Association for Public Administration and Management, Addis Abeba.
- Almond, G.& Verba S., 1985. Budaya Politik : Studi Perbandingan Budaya Politik di Berbagai Negara, Jakarta: Rajawali Press
- Anderson, James E. 1997. Public Policy-Making. Holt, Rinehart and Winston: New York.
- AR. Mustopadidjaya (2002), Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja, Jakarta:LAN
- Basri, Muhammad, 2014, Formulasi Kebijakan Publik Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gowa.
- Bauer, Raymond. 1998. The Study of Policy Formulation. New York: Free Press.
- Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya AR. 1988. Elemen-Elemen sistem Kebijakan Publik. Jakarta:Gunung Agung.
- Booth, D.(ed).1995, Rethinking Social Development: Theory Research and Practice. Centre for Developing Area Studies, University of Hull.
- Bryant dan White. 1987. Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang, Cetakan Pertama, Alih Bahasa Rusyanto L. Simatupang, LP3ES, Jakarta.
- Cresswell & Miler, 2000, Methods and Techniques of Community Development. New York: Territories.
- Danim , Sudarwan. (2002). Menjadi Peneliti Kualitatif. Bandung: CV Pustaka Setia.
- De Leon, Linda, 1996. Ethics and Entrepreneurship. Policy Studies Journal, Vol.24, No. 3 (495-510)
- Dunn, W.N. (1981). Publik policyanalysis; An introduction.London: prentice inc.
- Dunn, William N., 1999, Analisis Kebijakan Publik,Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1995 Understanding Public Policy. New Jersey: Prentice Hall.
- Easton, David. 1965. A Framework for Political Analysis.Prentice Hall.
- Edward III, George C. 1980. Implementating Public Policy. Washington:Congressional Quarterly Press.
- Harmon, M.M. 1969, Administrative Policy Formulation and Public Interest. New York: Harper & Row.
- Henry, Nicholas. 1995. Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.,
- Hoogerwerf. 1983. Ilmu Pemerintahan. Jakarta : Erlangga Henry, Nicholas. Public Administration and Public Affairs.

- Howlett, Michael, dan M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
- Islamy, M. Irfan. 2001. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Pemerintah*. Jakarta: Bumi Aksa.
- J. Calista (eds), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, pp. 19-38. Westport, CT: Greenwood Press.
- Jones, O. Charles. 1994. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Lester, James P., dan Joseph Stewart Jr., (2000). *Public Policy: An Evaluatory Approach*, Belmont: Wadsworth.
- Lindblom, Charles. 1986. *Proses Penetapan Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Jakarta: Airlangga.
- Long, N. & Long, A. (eds). 1992. *Battlefield of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London: Routledge
- .Madani, Muhlis 2011. *Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Graha Ilmu.
- Newman, Williams Lawrence. 1997. *Social Research Methods*, London: Needham Heights, Allyn and Bacon
- Nigro, A. Felix and G. Lynd Nigro, 1984. *Modern Public Administration*, New York: Harper International Edition
- Nugroho, Riant. 2003. *Public Policy: Teori Kebijakan – Analisis Kebijakan – Proses*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: media Elex komputindo
- Nugroho D, Riant. (2006). *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Noeng, Muhadjir, 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi III*. Yogyakarta: Rake Sarasin
- Palumbo, Dennis J. 1994. *Public Policy In America, Government In Action*, USA: Harcourt Brace & Company.
- Payne Malcom, 1997. *Modern Social Work Theory, Second Edition*, London: Mac Milan Press Ltd.
- Putra, Fadilla. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pressman, J.L. and Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Sarwoto, 1981. *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Santoso, Amir. 1993. Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar. Jakarta: Gramedia.
- Soenarko. 2005. Kebijaksanaan Pemerintah. Airlangga: University Press, Surabaya.
- UU No. 10 Tahun 2004 tentang Perundang-Undangan. UU No. 23 Tahun 2003 tentang Sisdiknas
- Udoji, Chief J.O. (1981). The African Public Servant as a Public Maker, Public Policy in.
- Wahab. 1998. Analisa Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi UNIBRAW.
- Wahab. 2002. Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa, Samodra. 1994. "Kebijakan Publik: Proses dan Analisis". Jakarta : Intermedia
- Winarno, Budi. 2008. Kebijakan Publik Teori dan Proses. Jakarta: PT Buku Kita.
- Winarno, Budi, 2002, Teori Dan Proses Kebijakan Publik, Yogyakarta: Madia Pressindo
- Winter, Søren. 1990. „Integrating Implementation Research,“ in Dennis J. Palumbo and Donald
- Winter, Søren. 2008. Implementation rezime and Street- Level Bureacracts, The Danish National Centre For Social Research
- Syamsi, Ibnu. 2000. Pengambilan Keputusan dan Sistem Informasi. Bumi Aksara. Jakarta
- Subarsono. (2005). Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sudiyono. 1992. Model Penelitian Evaluasi (Evaluasi Dampak Program) Jurusan Ilmu Administrasi Negara. Fisipol. UGM Yogyakarta.
- Winarno, Budi. 2008. Kebijakan Publik Teori dan Proses. Jakarta: PT Buku Kita
- Wibawa, Samudra, 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta : Raja Grafindo Persada.