



Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum. Lahir di Empat Lawang, Sumatera Selatan, 28 Oktober 1965. Riwayat pendidikan tamat SDN No.2 Pendopo-Lintang, Kabupaten Empat Lawang, SMP Muhammadiyah III Yogyakarta dan SMA Muhammadiyah I Yogyakarta. Menyelesaikan program S-1, S-2 dan S-3 pada Fakultas Hukum, UII Yogyakarta. Pernah bekerja sebagai wartawan, peneliti dan konsultan. Aktif menulis artikel di berbagai media seperti KR, Bernas, Jawa Pos, Kompas, Merdeka, Republika, Sindo dan menulis untuk

beberapa Jurnal. Beberapa buku yang telah diterbitkan antara lain, Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945 (UII Press, 2001), Memperkokoh Otonomi Daerah (UII Press, 2004), Ide-ide Besar Sejarah Amerika (UII Press, 2005), Pendidikan Kewarganegaraan dan HAM (UII Press, 2005), Hukum Bisnis (Total Media, 2017), Hukum Pajak (Kurnia Kalam Semesta, 2019), Membangun Hukum Indonesia (Penyunting bersama Prof. Abdul Ghofur, 2016), Lembaga-Lembaga Negara (2019), dan Filsafat Hukum (bersama Ilham Yuli Isdiyanto, 2019). Telah menyunting dan mengedit lebih dari 200 judul buku.

Kini dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan (UAD) Yogyakarta dan Direktur Penerbit Kreasi Total Media Yogyakarta. Tenaga Ahli Komisi VIII DPR RI atasnama Erwin Moeslimin Singajuru (2003-2018).

Pengalaman organisasi sejak mahasiswa aktif di HMI, IMM, PII. Kini tercatat sebagai anggota IDRI (Ikatan Dosen Republik Indonesia), APHTN/HAN (Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara) DIY, pernah menjabat Ketua IKAPI (Ikatan Penerbit Indonesia) DIY.

Kehadiran buku (teks) ini sasarannya memang mahasiswa (sebagai generasi) yang masih dapat kita harapkan membenahi dan tidak larut pada kondisi yang ada. Kendati demikian, esensi buku ini adalah; bagaimana agar kehidupan bernegara kita dapat lebih baik. Dapat terbebas dari perilaku buruk KKN. Buku ini sejatinya adalah buku "gawat darurat" agar kita lepas dari belenggu tak mengenakan selama ini dan bisa bernegara menuju keadaan yang lebih baik... *baldatun thayyibatun wa rabbun ghafur...* negeri yang selaras antara kebaikan alam dan kebaikan perilaku penduduknya. Negeri yang penduduknya subur dan makmur, namun tidak lupa bersyukur. Wallahu'allam bisswab.

Penerbit:
Kreasi Total Media
Kauman GM I / 332 RT 46 RW 12,
Yogyakarta 55122
Telp./Faks: 0274-375314
Email: totalmedia_publish@yahoo.co.id



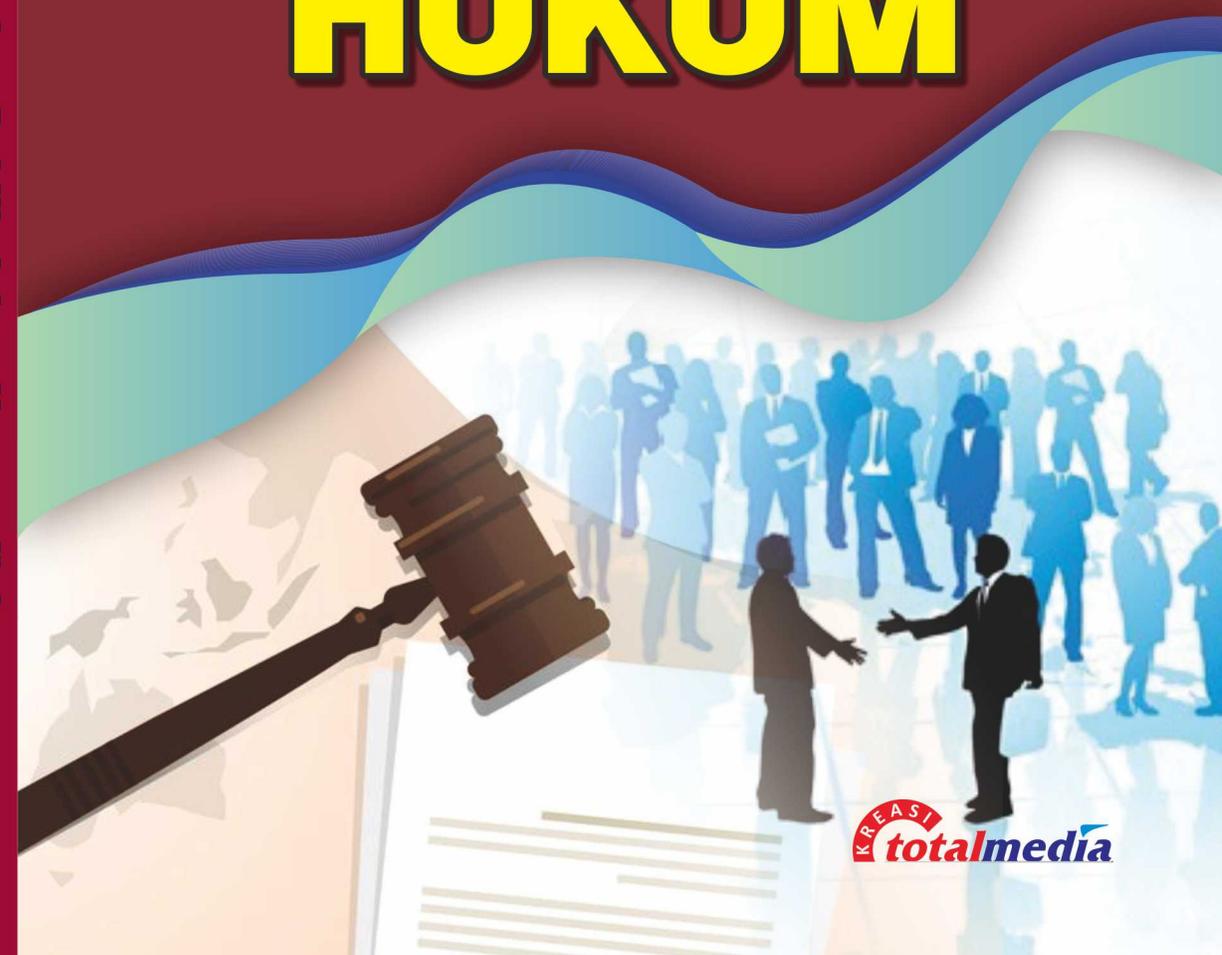
Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum.

Kebijakan Publik dalam Negara Hukum



Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum.

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM NEGARA HUKUM



Kebijakan Publik dalam Negara Hukum

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang diatur dan diubah dari Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

Kutipan Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000, 00 (seratus juta rupiah).
 - (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000, 00 (lima ratus juta rupiah).
 - (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000. 000, 00 (satu miliar rupiah).
 - (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000, 00 (empat miliar rupiah).
-

Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum.

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM NEGARA HUKUM

KREASI
totalmedia

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM NEGARA HUKUM

Penulis:

Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum.

Tata Letak & Rancang Sampul:

Bang Joedin

Cetakan Pertama, April 2021

ISBN 978-602-1271-80-3

Penerbit:

Kreasi Total Media

Kauman GM I / 332 RT 46 RW 12, Yogyakarta 55122

Telp./Faks: 0274-375314

Email: totalmedia_publish@yahoo.co.id

Anggota IKAPI No.065/DIY/09

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'alamin. Puji syukur kehadiran Allah SWT buku yang lama kami idamkan akhirnya terbit juga. Buku ini sudah sejak dua tahun lalu direncanakan (dikonsep) sebagai buku teks untuk mahasiswa. Namun, karena berbagai hambatan waktu, kesibukan, biaya belum dapat terwujud.

Masuknya era pandemi Covid-19 ternyata membawa berkah bagi kami. Ada cukup waktu untuk mempersiapkan naskah dan ada momentum yang tepat agar penulisan buku berjalan lancar.

Buku ini dimulai dari rasa keprihatinan yang mendalam melihat kondisi bangsa ini. Kami merasa era reformasi yang identik dengan demokrasi politik ternyata, tak lain hanyalah kebebasan semu. Demokrasi sejatinya telah dibajak. Bermunculan oligarki, baik di pusat maupun di daerah melalui ajang Pilkada. Yang ironis, selain oligarki semakin menjadi-jadi telah melahirkan predator negara. Mereka menghisap hasil kekayaan negara melalui KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme) yang makin sulit terungkap secara hukum.

Permasalahan yang lebih memprihatinkan lagi adalah apakah itu pejabat negara (elit politik), penegak hukum (hakim, jaksa, polisi), pengacara hingga orang awam semua berjalinkelindan memperburuk situasi. Bangsa Indonesia

terus bergulat dengan aneka problem yang makin kompleks dan krusial serta terjebak dalam *labirin kuldesak* yang mematikan (Syafi Maarif, 2008). Kesenjangan ekonomi, sosial, politik, budaya, hukum dan keagamaan semakin tajam. Keadilan terasa makin jauh. Pernyataan ini menggambarkan betapa dalamnya kerusakan moral bangsa ini.

Kalau digambarkan, situasi sekarang seperti pernah dikatakan Sayidina Ali, *"al haqqu bila nidhamin yaglibuhul batin bin nidham"* (kebenaran yang tidak terorganisir dengan baik, akan dikalahkan oleh kejahatan yang terorganisir dengan baik).

Negara ini bukan tanpa panduan. Berbagai kebijakan hukum, misalnya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah mengarahkan bagaimana tata kelola pemerintahan yang baik itu harus dijalankan. Juga tentang pentingnya bernegara bebas dari praktik kolusi, korupsi dan nepotisme telah ada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Bersamaan dengan itu didirikan pula berbagai lembaga/komisi negara guna memperbaiki keadaan negara agar lebih baik. Semua itu ternyata belum cukup. Demokrasi dan hukum seolah bukan satu paket, bahkan satu sama lain menunjukkan karakternya yang makin jauh dari substansi tujuan bernegara (seperti tertuang dalam Pembukaan UUD 1945).

Dari sudut kepemimpinan, kita telah kehilangan "tokoh" yang dapat diteladani. Kita krisis keteladanan. Tidak ada lagi "guru bangsa", "negarawan" yang pandangannya berprinsip berkorban, berjuang "demi negara dan bangsa", demi masa depan anak cucu kita. Ada semacam "legacy" yang dapat diwariskan karena mengandung, kebaikan, kemuliaan, keteladanan. Semua tidak

ada lagi kini. Bahkan kita sering terkecoh, mengira seorang tokoh itu baik, jujur, lugu dan bermoral, anti KKN... tidak tahunya malah dia tertangkap tangan (OTT).

Kehadiran buku (teks) ini sasarannya memang mahasiswa (sebagai generasi) yang masih dapat kita harapkan membenahi dan tidak larut pada kondisi yang ada. Kendati demikian, esensi buku ini adalah; bagaimana agar kehidupan bernegara kita dapat lebih baik. Dapat terbebas dari perilaku buruk KKN. Buku ini sejatinya adalah buku "gawat darurat" agar kita lepas dari belenggu tak mengenakan selama ini dan bisa bernegara menuju keadaan yang lebih baik... *baldatun thayyibatun wa rabbun ghafur...* negeri yang selaras antara kebaikan alam dan kebaikan perilaku penduduknya. Negeri yang penduduknya subur dan makmur, namun tidak lupa bersyukur. *Wallahu'allam bisswab.*

Yogyakarta, Maret 2021

Sobirin Malian

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi.....	ix
BAB I NEGARA HUKUM	1
1. Sejarah	1
2. Ciri Negara Hukum	10
3. Klasifikasi Negara Hukum	12
4. Negara Hukum Indonesia	12
BAB II KEBIJAKAN PUBLIK	13
• Pengertian Kebijakan	16
• Kebijakan Publik.....	19
• Analisis Kebijakan	23
• Model Kebijakan Publik.....	31
• Model Kebijakan Thomas R. Dye	50
• Faktor-faktor mempengaruhi kebijakan publik..	55
• Faktor pendukung implementasi kebijakan.....	60
• Jenis Kebijakan Publik.....	62
BAB III BENTUK KEBIJAKAN PUBLIK.....	67
• Tipe-tipe Kebijakan	69
• Fase Perumusan Masalah Kebijakan	75
• Perumusan kebijakan.....	82
• Proses pengesahan kebijakan	87

- Proses Pengambilan Keputusan.....88
- Aktor dalam pembuatan kebijakan Publik.....91

BAB IV KEBIJAKAN PUBLIK DAN GOOD

GOVERNANCE99

- Good governance dan konsep Pelayanan publik yang ideal 109
- Proses kebijakan menurut William Dunn 117
- Implementasi Kebijakan..... 130
- Sistem kebijakan publik 138
- Tingkatan dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik..141

BAB V KEBIJAKAN PUBLIK DAN OTONOMI

DAERAH145

- Monitoring dan Evaluasi 151
- Monitoring 151
- Tujuan monitoring 155
- Data dan informasi untuk monitoring 160
- Pendekatan terhadap Monitoring:..... 161
- Evaluasi..... 162
- Evaluasi kinerja 163
- Sifat evaluasi..... 167
- Tujuan Evaluasi 171
- Alasan Evaluasi Kebijakan..... 172
- Pendekatan evaluasi..... 173
- Data dan Informasi untuk Evaluasi 178

BAB VI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PELAYANAN PUBLIK.....181

- A. Pendahuluan 181
- B. Pengertian, kedudukan, dan fungsi dan arti penting AAUPB 186

C. Pengertian Pelayanan Publik	193
D. Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik	194
E. Penutup	199
DAFTAR PUSTAKA.....	201
Jurnal	205

BAB I

NEGARA HUKUM

1. Sejarah

Sejarah perkembangan Negara hukum lebih dahulu ada bila dibandingkan dengan pemikiran tentang Ilmu Negara ataupun Hukum Tata Negara. Hal ini merupakan dampak dari pelaksanaan pemerintahan yang ada pada saat itu, yaitu pemerintahan yang *absolute*. Oleh sebab itu, para cendekiawan dan para bangsawan, pada saat itu, mencoba untuk mencari solusi untuk meminimalisir ataupun menghilangkan dampak dari *abusing of power* yang dilakukan oleh penguasa. Solusi yang ditawarkan oleh para cendekiawan dan bangsawan tersebut sangat dipengaruhi oleh pemahaman mereka terhadap Negara dan Tradisi Hukum yang berlaku:

a. Paham Negara Individualistik,

Dipengaruhi oleh pandangan **Aristoteles**, yang menyatakan bahwa "Manusia adalah Mahluk Sosial (*Zoon*

Politikon)". Oleh sebab itu, para pemikir paham Negara individualistik, lebih mengutamakan kepentingan individu. Jadi mereka berpendapat bahwa negara itu terbentuk karena persatuan dari para individu.

Tokoh:

1. **Thomas Hobbes** (*Homo homini lupus, belum omnium contra omnes*). Negara didasarkan atas individu-individu yang mengadakan kontrak sosial dengan kepentingan untuk menghilangkan rasa takut dari masing-masing individu. Semua individu menyerahkan seluruh haknya kepada Negara agar Negara dapat memberikan rasa aman pada setiap warganya.
2. **John Locke** (*Status Naturalis*). Bahwa ketika manusia lahir, semua manusia itu bebas dan telah memiliki hak-hak, tetapi mereka menyadari bahwa hak dari manusia yang satu dapat mengganggu hak dari manusia yang lain, sehingga mereka membentuk Negara untuk melindungi hak-hak masing-masing individu tersebut. Jadi tugas Negara yang utama adalah untuk melindungi hak-hak asasi dari warganya.
3. **J.J. Rousseau** (*Contract Social*). Hampir sama pendapatnya dengan John Locke, tetapi J.J. Rousseau lebih melihat bahwa keberadaan Negara adalah hasil perjanjian dari yang diperintah dan yang memerintah, sehingga tidak semua hak yang ada pada individu diserahkan kepada pemerintah hanya hak-hak tertentu saja yang diberikan kepada pemerintah agar pemerintah dapat melindungi ataupun membatasi pelaksanaan hak dari setiap individu agar tidak melanggar ataupun mengganggu hak dari individu yang lain.

b. Paham Negara Golongan menurut Teori Kelas,

Tokoh: **Karl Marx, Engels, dan Lenin**. Menurut pandangan mereka, Negara merupakan alat dari kaum borjuis (*capitalist*) untuk menekan kaum buruh/ proletar. Oleh karena itu, mereka mengusulkan untuk melakukan revolusi oleh kaum buruh untuk mengakhiri kekuasaan kaum kapitalis tersebut. Pada tahap awal, Negara diperlukan untuk mencapai masyarakat sosialis. Jadi yang diutamakan adalah kepentingan golongan bukan kepentingan individu.

c. Paham Negara Integralistik,

Tokoh: **Adam Heinrich Muller, Spinoza, and Hegel**.

Mereka berpendapat bahwa Negara adalah susunan masyarakat yang integral, *therefore* segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu dengan yang lain dan merupakan satu-kesatuan masyarakat yang organis. Selain itu, menurut para tokoh ini, kepentingan masyarakat lebih diutamakan daripada kepentingan individu.

Indonesia: Diperkenalkan oleh **Soepomo** dalam pidato-pidatonya di sidang BPUPKI dan juga Penjelasan UUD 1945, bahwa kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan individu, tetapi harkat dan martabat seseorang tetap dihargai.

Reaksi dari pendapat-pendapat para ilmuwan untuk membatasi kekuasaan yang *absolute* tersebut, akhirnya menghasilkan solusi, yaitu pembatasan kekuasaan

Negara (*Limited Government*) melalui hukum (dapat berbentuk *constitution*). Pembatasan terhadap kekuasaan ini, kemudian sangat dipengaruhi juga oleh tradisi hukum yang berlaku di Negara ybs. dan juga pandangan masyarakat

Negara tersebut terhadap institusi Negara (Individualistik, Golongan, atau Integralistik).

Secara umum, di dunia ini ada dua macam tradisi hukum yang dikenal, yaitu **Continental Law** (Germany, Netherland) dan **Common Law** (USA (*generally*), United Kingdom), tetapi ada juga Negara yang mencoba untuk memadukan kedua tradisi hukum tersebut (Campuran) (South Africa dan USA pada pemerintah nasionalnya- *Continental law*). Berdasarkan tradisi hukum yang dimiliki oleh masing-masing Negara ditambah lagi dengan perkembangan, ide bernegara, dan tujuan dari warga negara tsb, maka konsep Negara hukum sedikit berbeda antara Negara yang bertradisi common law dengan Negara yang bertradisi continental law (Modern Roman Law), walaupun keduanya memiliki pandangan terhadap Negara yang sama (Individualistik).

Pada Negara *Common law*, tujuan utama dari Negara adalah untuk melindungi hak-hak dasar dari para warganya. Dengan demikian fokus utama Negara adalah memberikan perlindungan kepada warganya karena paham individualistik yang mereka anut. Negara baru dapat bertindak bila para individu telah memberikan hak untuk itu. Sebagai akibat lebih lanjut dari bentuk perlindungan ini, maka lahir yang disebut dengan *Habeas Corpus Act* (Asas Legalitas dari suatu tindakan Negara). Jadi ada supremasi hukum (*rule of law*) dalam Negara tersebut yang berlaku sama bagi setiap orang (*equality before the law*); semua orang dianggap sama dalam hukum karena mereka semua (para individu) yang memberikan hak tersebut kepada Negara. Pemberian hak-hak kepada Negara dilakukan oleh para individu tanpa melihat status, suku, atau pun kedudukan mereka. Jadi Negara tidak boleh membedakan

perlakuan kepada siapapun. Konsekuensinya, dalam bidang peradilan, kemudian, Negara tidak akan memperlakukan pembedaan kepada siapapun, sehingga negara tidak perlu membentuk peradilan khusus untuk mengadili para pejabat pemerintah.

Lebih lanjut dalam kekuasaan *judicative*, hakim harus mendasarkan pada keputusan yang terlebih dahulu (*jurisprudence*) yang dikenal dengan asas **STARE DECISIS**. Jadi harus ada perlakuan/ hukuman yang sama terhadap setiap individu bila melakukan pelanggaran ataupun tindak pidana yang "sama" (*on point binding case*). Dengan kata lain, harus ada **KEADILAN (JUSTICE)**. Tradisi ini kemudian melahirkan **RULE OF LAW** karena semua orang diperintah oleh hukum, yang mana hukum tersebut berlaku sama terhadap setiap individu.

Di sisi lain, Negara *continental law tradition (modern roman law)* yang juga berpaham individualistik, ditambah lagi dengan berpedoman pada Negara Polisi (*polizei staat*) dari **Hans Nawiasky**, ("Bahwa Negara mempunyai dua fungsi besar, yaitu sebagai penjaga tata tertib dan keamanan (*sicherheit polizei*) dan sebagai penyelenggara perekonomian atau menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga Negara (*wohlfart polizei*)"), **Immanuel Kant** (*methaphysische ansfangsgrunde der rechtslehre*) memperkenalkan konsep **negara hukum liberal**. Menurut Kant, konsep ini berawal ketika para raja ataupun bangsawan yang berkuasa, pada saat itu, mengalami kesulitan dana untuk menjalankan kekuasaannya, maka raja/bangsawan tersebut, kemudian, mengundang para orang-orang kaya (tuan tanah: *land lord*) dan para cendikiawan untuk membantunya dalam hal-hal

keuangan dan pemikiran-pemikiran demi *melanggengkan* kekuasaan raja/ bangsawan tsb. Sebagai kontra prestasi dari sumbangan dana dan pemikiran dari orang-orang kaya dan cendikiawan tersebut, raja/bangsawan memberikan hak untuk menjalankan fungsi ekonomi dari negara kepada mereka (telah terjadi pembagian kekuasaan antara para penguasa dan golongan *borjuis*). Jadi tugas negara dalam bidang ekonomi hanya dikuasai oleh para kelompok *borjuis* dan para cendikiawan. Akibat lebih jauh dari penyerahan tugas tersebut adalah penguasaan bidang ekonomi hanya dapat dilakukan oleh orang-orang kaya dan cendikiawan saja. Inilah yang mengakibatkan lahirnya ungkapan yang dikenal dengan *laissez faire, laissez passer*. Jadi yang kuat pasti akan selalu menang. Pembagian tugas ini mengakibatkan para penguasa (raja/bangsawan) hanya bertugas untuk menjaga ketertiban dan keamanan saja. Jadi negara dalam hal ini hanya mempunyai tugas sebagai penjaga malam (*nachtwachter staat*), yaitu hanya bertugas menjaga ketertiban dan keamanan saja. Konsep ini tidak berjalan dengan baik, sebab tujuan dibentuknya negara tidak dapat menyejahterakan rakyat; melainkan, sebaliknya, yaitu lebih memperburuk keadaan dengan melakukan penindasan kepada *ordinary men* (masyarakat awam). Konsep pembatasan ini kemudian ditolak lagi oleh rakyat karena mereka berpendapat bahwa pembatasan itu tidak membuat mereka sejahtera tetapi sebaliknya, walaupun kekuasaan negara telah dibagi sedemikianrupa. Akhirnya “kesepakatan” yang disetujui oleh rakyat adalah pembagian kekuasaan tidak boleh lagi hanya dimintakan persetujuan pada golongan tertentu, tetapi harus juga dimintakan kepada mereka.

Koreksi terhadap konsep usulan Kant kemudian diusulkan konsep lain oleh **Friedrich Julius Stahl** (*philosophie des rechts*). Stahl mengusulkan konsep **negara hukum formal**. Usulan itu, yang pada intinya mengatakan bahwa negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan/melalui undang-undang. Akan tetapi, berdasarkan konsep itu tetap saja melahirkan dampak negatif, sebab negara sangat dibatasi ruang geraknya oleh undang-undang yang disetujui oleh rakyat. Jadi Negara tidak dapat melakukan sesuatu/tindakan tanpa terlebih dahulu ditentukan dalam undang-undang. Konsep ini-lah yang dinamakan konsep **negara hukum formal** karena semua harus diatur dalam suatu undang-undang terlebih dahulu (*wetmatigheid van het bestuur* (negara berdasarkan hukum); selanjutnya menjadi *rechtmatigheid van het bestuur* (pemerintah berdasarkan hukum): partner rakyat untuk menciptakan kemakmuran)¹; dan akhirnya menjadi *doelmatigheid van het bestuur* (sepanjang tindakan pemerintah dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan umum)). Dampak negatif, ini coba diminimalisir dengan diberikannya *discretionary power* (**freies ermessen**: wewenang untuk mengambil tindakan sesuai dengan.¹ Pada masa ini, rakyat tidak lagi terlalu konfrontatif dengan negara dan negara, yang dalam hal ini pemerintah, memerlukan kelonggaran dalam melaksanakan salah satu kewajibannya, yaitu untuk mencapai kemakmuran rakyat, sehingga diperlukan semacam *escape clause* (pengecualian) dari ketentuan undang-undang agar pemerintah dapat dengan leluasa bergerak namun dengan catatan seluruh gerak pemerintah tersebut harus bertujuan untuk mencapai

kemakmuran. Konsekuensinya, negara mendegelasikan sebagian kewenangannya untuk membentuk undang-undang kepada pemerintah. Dengan ketentuan ini, maka pemerintah dan negara (baca: kekuasaan legislatif) mempunyai kedudukan yang sama dalam percaturan kehidupan bernegara karena kedua lembaga ini mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang. Hal inilah kemudian yang menyebabkan dalam *rechtmatigheid van het bestuur* posisi pemerintah dan rakyat (yang diwakili oleh lembaga legislatif) menjadi sejajar dalam rangka mewujudkan kesejahteraan.

Oleh sebab itu, walaupun suatu tindakan sudah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi tidak sesuai dengan asas kepatutan, kebenaran dan keadilan, maka *discretionary power* tersebut dapat dimintakan pembatalan ke pengadilan yang mempunyai yurisdiksi *absolute* terhadap kasus itu, yaitu Pengadilan Administrasi (PTUN di Indonesia). Berdasarkan konsep-konsep inilah di negara-negara *continental law tradition* (karena semua tindakan pemerintah harus berdasar pada undang-undang), maka lahirlah konsep ***rechtstaat***. Uraian lebih lanjut terhadap konsep *rechtstaat* ini, bahwa dalam proses peradilan, seorang hakim harus mengadili *defendant(s)* atau terdakwa dengan berdasarkan pada ketentuan hukum yang telah ditentukan lebih dahulu (Asas LEGALITAS), sehingga dalam tradisi hukum ini negara lebih mengutamakan kepastian hukum (*legal certainty*). *kebijakan penguasanya akan tetapi kebijakan tsb betul-betul ditujukan untuk kepentingan umum dan pengaturan itu belum ada aturannya*) pada pemerintah, sehingga penguasa (negara) dapat melakukan tindakan yang cepat bila terjadi

sesuatu yang mendesak dan tindakan tersebut tetap untuk menyejahterakan masyarakat. *Legitimacy* suatu *discretionary power* tidak hanya didasarkan pada unsur kepentingan umum saja, tetapi juga harus didasarkan pada asas kepatutan, kebenaran, dan keadilan.

Bagi para penganut paham negara golongan, konsep negara hukum yang mereka terima sedikit berbeda dengan konsep negara hukum bagi mereka yang menganut paham individualistik. Para penganut paham negara golongan lebih mengutamakan *socialist legality*. Yang artinya, negara men-sakral-kan kepentingan umum. Hal ini pernah diterapkan pada *Uni Soviet (USSR)*. Dalam UUD USSR juga terdapat *Freedom of Press, equality before the law, rule of law*, dsb, tetapi ke-semua ketentuan itu tidak diutamakan untuk perlindungan individu, melainkan ditujukan untuk mencapai negara sosialis.

Kedua konsep Negara hukum itu, dari paham individualistik dan golongan, kemudian digabungkan untuk meminimalisir dampak negatif dari masing-masing konsep negara hukum tsb. Konsep gabungan ini yang kemudian dilakukan oleh penganut paham integralistik. Semua unsur negara hukum yang berasal dari paham individualistik dan golongan terdapat didalamnya. Yang membedakannya hanyalah tujuan utamanya, yaitu kepentingan umum dengan tetap menghargai kepentingan/hak individu.

Berkaitan dengan Indonesia, menurut Soepomo, Indonesia menganut paham integralistik, sehingga kepentingan umum yang diutamakan tetapi tidak mengesampingkan (atau dengan kata lain “tetap dihargai”) kepentingan individu. Konsep inilah yang dinamakan oleh Soepomo dengan asas **KEKELUARGAAN**.

2. Ciri Negara Hukum

a. Continental Law:

Tokohnya: **Immanuel Kant, Friedrich Julius Stahl, Paul Scholten:**

1. Pengakuan Hak-hak asasi,
2. Pemisahan Kekuasaan (merupakan perwujudan dari perlawanan atas kekuasaan yang absolute),
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-undang,
4. Peradilan Administrasi (Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-undang pemerintah masih melanggar hak-hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya).

b. Common Law:

Tokohnya **Albert Venn Dicey:**

1. Supremacy of Law
2. Equality before the Law
3. Constitution base on human rights

c. International Commission of Jurist (Bangkok:1965):

1. Adanya proteksi konstitusional
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat

5. Adanya tugas oposisi
6. Adanya pendidikan civic.

d. Indonesia:

Ashary(NegaraHukumIndonesia)(sebelumamandemen):

1. Hukum bersumber pada Pancasila (dan Pembukaan UUD 1945 harus dilihat sebagai Ide bernegara) ,
2. Kedaulatan Rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945),
3. Pemerintahan berdasarkan konstitusi (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945),
4. Persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945),
5. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lainnya (Pasal 24 ayat (1) UUD 1945),
6. Pembentukan undang-undang adalah presiden bersama-sama dengan DPR(Lihat Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945),
7. Sistem MPR (lihat Pasal 1-3 UUD 1945).

Note:

- Setelah proses amandemen, sistem pembagian kekuasaan yang digunakan bukan lagi sistem MPR melainkan sistem constitutional (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945).
- Pada prinsipnya Indonesia menggunakan prinsip *separation of powers dan check and balance system* (terdapat kewenangan untuk mengawasi dan mengontrol lembaga negara yang lain sehingga dapat tercapai keseimbangan) namun terdapat beberapa pengecualian, salah satunya *the executive in the parliament* (presiden ikut serta dalam

pembuatan Undang-undang).

Issue: Apakah Republik Indonesia setelah proses amandemen UUD 1945 tetap memenuhi unsur-unsur negara hukum?

3. Klasifikasi Negara Hukum

Klasifikasi terhadap Negara Hukum ada bermacam-macam pendapat:

1. Padmo Wahyono:

- a. Negara Hukum Materiil (Negara Hukum formil plus *freies ermessen*)
- b. Negara Hukum Formil
- c. Negara Hukum Liberal

2. Joeniarto:

- a. Negara Hukum Formil
- b. Negara Hukum Materiil.

Issue: NKRI masuk dalam kriteria negara hukum apa? Jelaskan!

4. Negara Hukum Indonesia

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945:

Negara Indonesia adalah Negara Hukum

BAB II

KEBIJAKAN PUBLIK

Di Indonesia, pada dasawarsa belakangan ini telah banyak para ilmuwan politik yang menaruh perhatian lebih pada studi analisis kebijakan publik, yang melahirkan banyak penelitian-penelitian dan pelbagai literatur yang melakukan pengkajian kritis yang memusatkan perhatian terhadap kebijakan publik. Fenomena lain dapat dilihat dari pesatnya perkembangan lembaga-lembaga atau pusat studi yang dibentuk di universitas-universitas negeri maupun swasta, yang secara konsisten melakukan telaah khusus pada proses kebijakan publik.¹

Dalam proses pengambilan kebijakan, kekuasaan negara akan bersinggungan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat sebagaimana dalam sistem negara demokrasi yang memberikan kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat atau warga negara. Karena dalam fenomena kehidu-

¹ Budi Winarno, 2007, Kebijakan Publik: Teori dan Proses, Yogyakarta: Media Pressindo, hal 1

pan *national-state* yang saat ini dominan di negara-negara modern, hanya negara satu-satunya kekuasaan yang memiliki legitimasi untuk membuat sebuah kebijakan publik. Dalam konteks demokrasi, pertanyaan paling mendasar tentang sebuah kebijakan adalah; “Seberapa jauh sebuah kebijakan pemerintah ‘bertaut’ dengan kehendak publik warga negaranya?”² Pertanyaan tersebut dapat menjadi pisau analisis dalam melihat “ketepatan” penerapan kebijakan publik untuk mengatasi masalah publik (*public problems*) dalam kehidupan masyarakat.

Negara adalah pemegang kekuasaan yang sah. Karena kebijakan publik pada dasarnya adalah kebijakan negara, maka kebijakan publik seringkali diartikan sebagai sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan untuk memastikan tujuan-tujuan yang sudah dirumuskan dan disepakati oleh publik bisa tercapai.³ Dengan demikian, kebijakan publik menyangkut dengan penggunaan kekuasaan negara untuk mengatasi masalah-masalah publik dalam rangka mencapai serta mewujudkan tujuan bersama.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Michael E. Porter (1998), yang pada intinya menegaskan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan oleh seberapa mampu negara tersebut dapat menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor di dalamnya, khususnya aktor ekonomi.

Dalam konteks persaingan ekonomi global, tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang me-

² Dahl, Robert, (1971), *Polyarchy: Participation, and Opposition*, Chelsea: Yale University Press.

³ Lihat juga Santoso Purwo, et.al (ed.), (2004), “Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik” Yogyakarta: FISIPOL UGM.

mungkinkan setiap aktor, baik bisnis maupun nirlaba, mampu mengembangkan diri menjadi pelaku yang kompetitif, bukan saja secara domestik, melainkan secara global. Pengembangan lingkungan yang kompetitif secara global ini hanya dapat diwujudkan dengan kebijakan publik. Kebijakan publik yang terbaik ialah yang mampu mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan justru menjerumuskannya ke dalam hubungan ketergantungan belaka.⁴

Ada tiga hal pokok yang menjadi fokus kajian analisis kebijakan publik, yang dimana menyangkut dengan tugas pemerintah dalam kehidupan bernegara yang tidak tergantikan oleh keadaan apapun sejak dahulu hingga kelak di masa depan, ialah (1) *membuat kebijakan publik*, (2) *melaksanakan kebijakan publik*, (3) *melakukan evaluasi kebijakan publik*. Efektivitas peran pemerintah sangat diperlukan dalam membangun kebijakan publik yang eselen untuk mengatasi masalah publik dalam rangka mencapai tujuan negara. Titik konvergensi dalam kajian analisis kebijakan publik ialah pada awal munculnya *public problem* yang ada di dalam kehidupan masyarakat. *Public problem* merupakan masalah yang menyangkut kehidupan dan kepentingan masyarakat secara umum, dan berbeda dengan *individual problem*, masalah publik tidak dapat diselesaikan sendiri oleh masyarakat, karenanya dibutuhkan campur tangan pemerintah sebagai aktor dalam mengatasi masalah publik dengan menetapkan kebijakan publik.

⁴ Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006. Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang, Jakarta: Elex Media Komputindo, halm. 22

Pemerintahan pada hakekatnya hadir dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi diadakan untuk melayani masyarakat dan dapat menciptakan kondisi yang memungkinkan bagi setiap anggota masyarakat dalam mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk dapat mencapai tujuan bersama.⁵

Pengertian Kebijakan

Secara etimologi, kata kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani yang artinya negara kota (*polis*), kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa latin menjadi *polita* yang artinya negara. Selanjutnya dalam bahasa Inggris lama (*Middle English*) menjadi *policie* yang artinya berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintah.

Pada mulanya istilah kebijakan dikaitkan dengan keputusan pemerintah (eksekutif), legislatif, dan atau keputusan bersama antara pemerintah eksekutif dan legislatif. Namun dalam perkembangannya, kebijakan (*policy*) lebih sering diartikan sebagai keputusan pemerintah (eksekutif) saja, oleh karena pemerintah (eksekutif) yang memiliki kekuasaan dan wewenang yang diberikan oleh konstitusi untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari dan dapat mengarahkan masyarakat.

Sebelum membahas lebih jauh mengenai kebijakan publik, pertama-tama harus dijabarkan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan kebijakan yang dalam bahasa Inggris

⁵ M. Ryaas Rasjid, 1998. Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia, Jakarta: Pustaka LP3ES, halm. 139

disebut sebagai *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb.); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Istilah kebijakan kerap digunakan yang menyangkut dengan tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya. Secara umum, istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam bidang kegiatan tertentu.

Menurut Ealau dan Pewitt (1973) kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuat maupun yang melaksanakan kebijakan tersebut. Titmuss (1974) selanjutnya mendefinisikan kebijakan sebagai suatu prinsip-prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkan pada tujuan tertentu.⁶

Sementara itu, Carl J. Federick sebagaimana yang dikutip oleh Leo Agustinus (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

⁶ Uddin B. Sore dan Sobirin, 2017, Kebijakan Publik, Makassar: Sah Media, halm. 3-4

Secara umum menurut Said Zainal Abidin (2004:31-33) kebijakan dapat dibedakan kedalam tiga tingkatan :

1. Kebijakan umum yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif atau negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Dalam tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan teknis yaitu kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Dari ketiga tingkatan kebijakan tersebut, menggambarkan proses pengambilan kebijakan secara hierarkis. Artinya kebijakan dalam tingkatan paling rendah tidak boleh bertentangan atau berbenturan dengan kebijakan dalam tingkatan paling tinggi, sehingga kebijakan yang diambil dapat benar-benar menjawab atau mengatasi masalah publik (*public problem*).

Istilah kebijakan sendiri memang pada dasarnya masih menjadi perdebatan hangat dikalangan para ahli/pakar, maka untuk dapat memahami secara tepat istilah kebijakan harus memenuhi rambu-rambu atau pedoman yang dapat dikategorikan sebagai berikut:

- a. Kebijakan haruslah dibedakan dari keputusan;
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi;
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan;
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan Tindakan ataupun adanya tindakan;

- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai;
- f. Setiap kebijakan mempunyai tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit;
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu;
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar-organisasi dan yang bersifat intra organisasi;
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci Lembaga-lembaga pemerintah; dan
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Dari pelbagai kategori tersebut di atas, dapat menjadi pedoman dalam memberikan definisi dari istilah kebijakan yang sampai sekarang masih menimbulkan silang pendapat dan menjadi ajang perdebatan para ahli. Setidaknya, dari beberapa klasifikasi tersebut dapat menjadi rujukan bagi pendefinisian istilah kebijakan publik.

Kebijakan Publik

Secara terminologi, kebijakan publik memiliki banyak makna oleh karena terdapat dari sudut pandang mana mengartikanya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau dalam penerjemahannya dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat.

Studi kebijakan publik memiliki ruang lingkup sangat luas yang mencakup berbagai bidang dalam kehidupan suatu

negara yang mencakup bidang dan sektor ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Menurut kamus *Cambridge*, kebijakan publik adalah kebijakan pemerintah yang mempengaruhi setiap orang di suatu negara atau negara bagian atau kebijakan secara umum. Pada dasarnya terdapat banyak definisi atau batasan mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*).

Thomas Dye seorang pakar kebijakan publik menyatakan kebijakan adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik supaya kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, di sinilah letak pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan publik.

David Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Adapun menurut Anderson kebijakan publik ialah sebagai *a purposive course of action followed by an actor on set an actors in dealing with a problem or matter of concern* atau sebagai suatu tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna dapat memecahkan suatu masalah.

Pressman dan Widavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Adapun Woll lebih tegas mendefinisikan kebijakan publik

ialah sejumlah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah yang terjadi di masyarakat, baik itu dilakukan secara langsung, maupun dilakukan melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat⁷. Menurut Woll, semua aktivitas yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi segala bentuk masalah-masalah yang timbul di tengah masyarakat adalah sebagai bentuk kebijakan publik itu sendiri.

Dalam kesempatan yang berbeda, di dalam buku *The Policy Process*, Bill Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai *A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of actors to achieve*. Bill Jenkins menyimpulkan bahwa kebijakan publik ialah sebagai suatu keputusan yang berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh actor politik guna menentukan tujuan dan mendapatkan hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu.

Masing-masing para ahli memberikan definisi atau batasan berdasarkan pada latar belakang yang berbeda-beda. Pendekatan dan model yang digunakan para ahli akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut akan didefinisikan. Dalam perbedaan pendefinisian oleh para ahli mengenai kebijakan publik, akan bermuara pada dua aliran pandangan yang melihat apakah kebijakan sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau di

⁷ Taufiqurokhman, 2014. *Kebijakan Publik: Pendelegasian Tanggung Jawab Negara kepada Presiden selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama Pers

sisi yang lain kebijakan dilihat sebagai tindakan-tindakan yang dampaknya dapat diramalkan? Dua aliran pandangan tersebut yang selanjutnya mengkonstruksi batasan pengertian atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik.

Dari perdebatan aliran pandangan tersebut, Amir Santoso kemudian membagi pandangan mengenai kebijakan publik kedalam dua kategori. *Pertama*, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Dalam pandangan ini, para ahli berpendapat bahwa semua tindakan pemerintah merupakan kebijakan publik. *Kedua*, pandangan para ahli yang secara khusus memberikan perhatian pada pelaksanaan kebijakan. Adapun para ahli yang tergolong dalam kategori ini kemudian terbagi kedalam dua kubu, yakni yang menganggap kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang diramalkan.⁸ Pada kubu kategori pertama, para ahli melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sehingga dalam kata lain, menurut kubu ini, kebijakan publik ialah proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan dalam pandangan kubu kedua, kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan yang dapat pula dikatakan sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

⁸ Budi Winarno, *op. cit.*, halm. 19

Sebagai jalan tengah dari perdebatan dua pandangan di atas, Paters (1985), menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keseluruhan aktivitas pemerintah, baik itu yang dilakukan sendiri oleh pemerintah atau melalui badan-badan lain yang dimaksudkan untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat atau warga negara. Lebih tegas lagi, Paters membagi tiga tingkatan kebijakan, (1) kebijakan yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden dan berbagai kelompok penekan. Hasilnya adalah *policy in action*; (2) *out-put* kebijakan; (3) *policy impact* (dampak kebijakan).

Dari pelbagai penjabaran definisi kebijakan publik di atas yang bermuara pada dua pembagian kategori, secara singkat dapat ditarik pandangan yang mendasar, bahwa kebijakan publik ialah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau penyelenggara pemerintahan negara dalam mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan masyarakat untuk segera dapat diatasi dan diselesaikan secepat mungkin sehingga dapat tercapainya kepentingan serta tujuan bersama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan publik merupakan bagian dari studi Ilmu Administrasi Negara, kendati demikian, analisis kebijakan tetap bersifat multi disiplin, oleh karena banyak mengakomodir teori, metode, dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu psikologi.

William N. Dunn, mengartikan Analisis Kebijakan ialah suatu disiplin ilmu sosial terapan, yang menggunakan berbagai macam metodologi penelitian dan argumen untuk dapat menghasilkan dan mentransformasikan informasi

yang relevan dengan kebijakan, yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu, untuk dapat memecahkan masalah-masalah kebijakan. Lebih lanjut, William N. Dunn mengungkapkan, analisis kebijakan adalah studi yang berdasarkan perspektif sejarah, aktivitas kebijakan dalam tataran yang ilmiah berupaya untuk mensinkronkan antara pengetahuan dan tindakan.

Stuart S. Nagel menjelaskan analisis kebijakan publik ialah penentuan dalam rangka hubungan antara alternatif kebijakan dan tujuan kebijakan. Pentingnya analisis kebijakan ialah dalam pembuatan keputusan dapat menjadi bahan informasi untuk merumuskan kebijakan publik. Dikatakan sebagai suatu hal penting karena bisa membantu seorang pembuat keputusan dengan memberikan informasi yang diperoleh melalui penelitian dan analisis, memisahkan dan mengklarifikasi persoalan mengungkap ketidakcocokan tujuan dan upayanya, memberikan alternatif-alternatif baru dan mengusulkan cara-cara menterjemahkan ide-ide kedalam kebijakan-kebijakan yang mudah diwujudkan dan direalisasikan.

Menurut Riant Nugroho Dwidjowijoto, Analisis Kebijakan ialah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan atau pula pengkajian untuk merumuskan suatu kebijakan. Sementara evaluasi kebijakan ialah penilaian atas hasil atau kemanfaatan suatu kebijakan. Analisis kebijakan mempunyai ruang yang lebih luas dibanding evaluasi kebijakan karena analisis dapat dilakukan pra dan pasca kebijakan. Sedangkan evaluasi kebijakan hanya dapat dilakukan pasca dilaksanakannya kebijakan.⁹

⁹ Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006. Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang, Jakarta: Elex Media Komputindo, halm. 22

Adapun Williams, W mengartikan Analisis kebijakan sebagai proses atau kegiatan yang mensintesa informasi, termasuk hasil-hasil penelitian, untuk menghasilkan rekomendasi opsi desain kebijakan publik.¹⁰

Sementara itu, E.S.Quade mantan kepala Departemen Matematika pada perusahaan Rand memberikan dasar pijakan dalam mendefinisikan analisis kebijakan. Analisis kebijakan ialah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberikan landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan.¹¹ Dalam hal ini, analisis digunakan dalam pengertian yang umum, juga mencakup penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat dan tidak hanya menyangkut pengujian kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen-komponen, tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif-alternatif baru. Analisis kebijakan melakukan penelitian dalam menjelaskan atau memberikan pandangan terhadap isu atau masalah-masalah yang muncul di publik, hingga melakukan evaluasi terhadap suatu program yang lengkap.

William N. Dunn (1998) mengemukakan bahwa hubungan antara informasi kebijakan dengan metode analisis kebijakan memberi landasan untuk membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik:¹²

¹⁰ Williams, W, 1971. *Social Policy Research and Analysis*. American Elsevier Publishing Company, New York, USA, and Weimer, D.L. and A.R. Vining. 1989. *Policy Analysis: Concept and Practice*. Prentice Hall Inc. Englewoods, J.J., USA

¹¹ Jaena Elisabeth Langkai, 2019, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang: Seribu Bintang, halm, 2

¹² Kismartini, 2019. "Buku Ajar Analisis Kebijakan Publik (Kerangka Dasar)". Semarang: Undip Press.

1. Analisis Kebijakan Prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.
2. Analisis Kebijakan Retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analisis ini yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan
3. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Dalam pelaksanaannya, analisis kebijakan mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi keilmuan atau sains dan dimensi praktik. Analisis kebijakan dalam arti sebuah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan adalah merupakan analisis kebijakan dalam dimensi keilmuan. Dalam dimensi ini, ana-

lisis kebijakan dilakukan untuk meneliti suatu kebijakan yang sudah dibuat dan dilaksanakan hingga ke detail bagian-bagiannya, memahami hubungan antar bagian, dan menemukan makna kebijakan dari analisis tersebut. Makna yang dimaksud tidak saja menyangkut makna yang tertulis pada kebijakan, namun juga yang muncul dari pemahaman publik atas kebijakan tersebut serta bagaimana implementasi oleh pemerintah terhadap kebijakan tersebut.¹³

Adapun dimensi yang kedua, dimensi praktik, analisis kebijakan dibuat sebagai sebuah upaya awal untuk selanjutnya membuat kebijakan. Dalam dimensi ini, analisis kebijakan merupakan praktik yang dilakukan oleh para analis kebijakan profesional yang bekerja pada suatu lembaga negara atau pemerintahan, baik dalam posisinya sebagai pegawai negara, maupun sebagai konsultan Lembaga negara tersebut.¹⁴

William N. Dunn, menjelaskan bahwa dalam metode analisis kebijakan terdapat lima prosedur umum yang lazim digunakan dalam pemecahan masalah manusia¹⁵ yakni:

1. Definisi: menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan;
2. Prediksi: menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. Preskripsi: menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa mendatang.
4. Deskripsi: menghasilkan informasi tentang konsekuensi

¹³ Riant Nugroho Dwidjowijoto, Op. Cit, halm, 51

¹⁴ Ibid, halm, 53

¹⁵ Masrizal, 2015, Pengendalian Masalah Sosial melalui Kearifan Lokal, Banda Aceh: Percetakan & Penerbit Syiah Kuala University Press, halm 72

sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.

5. Evaluasi: kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Dalam melakukan analisis kebijakan publik, terdapat lima elemen penting yang harus dipertimbangkan dalam menangani masalah publik¹⁶, yakni:

1. Tujuan-Tujuan

Tujuan adalah ialah sesuatu yang diharapkan terwujud, pun demikian dengan yang diusahakan oleh seorang pengambil kebijakan, tidak lain dalam rangka untuk mencapai atau memperoleh tujuan yang dikehendaki. Tugas yang seringkali paling sulit bagi analis adalah menyingkap apakah memang benar atau tidak tujuan tersebut. Kadang diutarakan secara jelas namun seringkali tidak langsung oleh pembuat kebijakan. Maka tugas analis adalah untuk menyelidiki dan mendapatkan persetujuan mengenai tujuan yang sebenarnya.

2. Alternatif-Alternatif

Alternatif-alternatif adalah pilihan-pilihan atau cara-cara yang tersedia bagi pembuat kebijakan yang dengannya diharapkan tujuan dapat tercapai. Alternatif-alternatif bisa berupa kebijakan-kebijakan, strategi-strategi atau tindakan-tindakan. Alternatif-alternatif tidak harus jelas merupakan pengganti satu sama lain ataupun mempunyai fungsi yang sama.

¹⁶ Kismartini, 2019. "Buku Ajar Analisis Kebijakan Publik (Kerangka Dasar)". Semarang: Undip Press.

3. Dampak-Dampak

Perancanganebuahalternatifsebagai caramenyelesaikan tujuan mengimplikasikan serangkaian konsekuensi tertentu. Jadi dampak ini berhubungan dengan alternatif. Beberapa diantaranya bersifat positif dan berdampak menguntungkan terhadap pencapaian tujuan. Beberapa yang lain merupakan biaya, atau konsekuensi negatif sehubungan dengan alternatif tersebut, dan merupakan hal-hal yang ingin dihindari atau diminimalisir oleh pembuat keputusan.

4. Kriteria

Kriteria adalah suatu aturan atau standar untuk mengurutkan alternatif-alternatif menurut urutan yang paling diinginkan. Kriteria merupakan cara menghubungkan tujuan-tujuan, alternatif-alternatif dan dampak-dampak. Banyak orang menghubungkan atau bahkan mengganti istilah kriteria dengan skala efektivitas, yakni skala yang menunjukkan tingkat pencapaian tujuan.

5. Model

Model tidak lebih dari serangkaian generalisasi atau asumsi tentang dunia, merupakan gambaran realitas yang disederhanakan yang bisa digunakan untuk menyelidiki hasil suatu tindakan tanpa benar-benar bertindak. Jadi, jika serangkaian tindakan dianggap perlu diimplementasikan, dibutuhkan suatu skema atau proses untuk menginformasikan kepada kita dampak apakah yang mungkin timbul dan sampai seberapa jauh tujuan bisa tercapai. Peran ini diisi oleh sebuah model. Sebuah model mungkin saja berupa bagan struktur organisasi, persamaan matematika, program komputer, diagram, atau

mungkin sekedar sebuah gambaran mental mengenai situasi yang ada di pikiran pembuat model. Model-model kebijakan (yang digunakan untuk meramalkan dampak suatu pilihan atau alternatif) biasanya merupakan struktur matematis yang dibantu dengan program komputer, dan banyak juga diantaranya menggunakan model mental sederhana, digunakan sepanjang proses analisis untuk mendefinisikan lingkup permasalahan, mengukur pencapaian suatu tujuan, menampilkan hasil dan dimana-pun analisis membuat sebuah keputusan.

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, analisis kebijakan mencakup pra dan pasca kebijakan. Analisis kebijakan tidak selalu fokus pada proses perumusan kebijakan saja, akan tetapi pada prinsipnya setiap analisis kebijakan pasti mencakup evaluasi kebijakan karena analisis kebijakan menjangkau proses kebijakan sejak awal, yakni proses untuk menemukan isu kebijakan, menganalisis faktor pendukung kebijakan, implementasi kebijakan, peluang evaluasi kebijakan, dan kondisi lingkungan kebijakan. Analisis kebijakan sangat penting karena bisa membantu seorang pembuat keputusan dengan memberikan informasi yang diperoleh melalui penelitian dan analisis, memisahkan dan mengklarifikasi persoalan mengungkap ketidakcocokan antara tujuan dan realisasinya, memberikan alternatif-alternatif baru dan mengusulkan cara-cara atau ide-ide untuk merealisasikannya. Dengan demikian diharapkan hasil analisis kebijakan dapat meningkatkan kualitas kebijakan publik di masa depan.

Model Kebijakan Publik

Menurut William N. Dunn, model adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu. Mempelajari sesuatu akan lebih mudah jika menggunakan model yang tepat. Model sebagai penyederhanaan dari kenyataan atas segala bentuk persoalan yang dihadapi, diwujudkan dalam hubungan-hubungan kausal atau fungsional. Demikian halnya dalam mempelajari kebijakan publik akan lebih mudah jika menggunakan bantuan model. Model merupakan alat bantu dalam mempelajari proses kebijakan publik, yang menjadi gambaran dalam perumusan dan pembuatan kebijakan publik.

Manfaat penggunaan model adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidak adanya perubahan-perubahan karena faktor penyebab. Terdapat 2 (dua) model dalam mempelajari kebijakan publik, yaitu:

1. Model menurut hasil dan dampak, yang terdiri dari beberapa model:
 - a. Model Rasional;
 - b. Model Inkremental;
 - c. Model Mixed-Scanning;
 - d. Model Garbage Can;
 - e. Model Institusional;
 - f. Model Elit-massa;
 - g. Model Kelompok;
 - h. Model Sistem Politik.

2. Model proses atau stagist

Pada pertengahan 1960-an, pembahasan mengenai pembuatan keputusan kebijakan publik telah menjadi fokus perdebatan di antara dua golongan, antara penggunaan model “incremental” dengan golongan pengguna model “rasional”. Di satu sisi terdapat pendapat bahwa model “rasional” lebih dapat diterima sebagai suatu model pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik sedangkan di sisi lain terdapat pendapat, bagaimana suatu keputusan harus diambil, model “incremental” merupakan gambaran terbaik dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik suatu pemerintahan.

Perdebatan yang berkepanjangan memunculkan usaha-usaha yang dilakukan oleh para ahli guna menemukan formulasi model yang tepat untuk kebijakan publik. Usaha itu membuahkan hasil di pertengahan tahun 1970-an, usaha untuk mengembangkan pelbagai model-model pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik. Beberapa telah menghasilkan model mixed-scanning sebagai skema penggabungan antara dua model yang kerap menjadi topik perdebatan, yakni menggabungkan antara model rasional dan incremental.¹⁷

Usaha untuk menyusun suatu model di luar jalur rasional dan incremental menghasilkan temuan paling mutakhir yaitu model yang mendasarkan pada pandangan irrasional yang disebut model “tong sampah” (*garbage can*). Model ini mengusulkan alternatif kebijakan, menyeleksi, menilai dan memilih alternatif kebijakan dalam pembuatan keputusan kebijakan publik dengan memfokuskan pada

¹⁷ Sri Suwatri, Modul 1 “Konsep Dasar Kebijakan Publik”, halm 28

elemen-elemen irrasional sikap para pembuat kebijakan publik, dengan memperhatikan irrasional kepentingan publik dan nilai-nilai yang ada pada masyarakat.

A. Model Rasional

Model rasional adalah model di mana prosedur pembuatan keputusan yang akan membimbing pada pilihan alternatif dicari yang paling efisien dari pencapaian tujuan kebijakan, model ini menekankan penerapan rasionalisme dan positifisme. *Problem public* harus dipecahkan dengan cara yang "ilmiah" atau "rasional", dengan mengumpulkan seluruh informasi yang relevan dengan masalah dan pemecahan alternatif bagi mereka, kemudian dari kesemuanya dipilih alternatif yang terbaik sesuai dengan masalah yang ada dalam masyarakat. Tugas dari analisis kebijakan adalah melihat perkembangan pengetahuan yang relevan dengan pemecahan masalah-masalah tersebut untuk penerapannya atau implementasinya dilaporkan kepada pemerintah.

Terdapat beberapa unsur-unsur yang terlibat dalam model Rasional (Abdul Wahab, 2002:19), yaitu :

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain, atau, setidaknya, nilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau saran yang memedoni keputusan amat jelas dan dapat diterapkan rankingnya sesuai dengan urutan kepentingannya
3. Teliti secara seksama berbagai alternative untuk memecahkan masalah tersebut.

4. Teliti akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternative yang dipilih.
5. Setiap alternative dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternative lain yang ada.
6. Pembuat keputusan akan memilih alternative dan akibat-akibat yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah ditentukan.

Model rasional menekankan baik buruk hasil yang akan dicapai dari perumusan kebijakan publik harus berdasarkan pada pemikiran yang rasional atau dapat dikatakan sesuai dengan kondisi objekif yang dihadapi dan kemampuan yang dimiliki, analisis yang dilakukan harus memiliki data atau informasi yang utuh dan lengkap, sehingga dalam analisisnya tidak memiliki cacat atau kesalahan sedikitpun. Harapan untuk mendapatkan sebuah perumusan kebijakan yang baik dengan menggunakan pemikiran yang rasional beberapa pihak ada yang berpendapat sangat baik bagi pelaksanaan kebijakan publik, namun tentunya tidak semua permasalahan dan kenyataan dilapangan bisa diterima secara rasional dan bahkan ada data yang didapat oleh perumus kebijakan sangat berbeda dari kenyataan yang dihadapi di lapangan. (Suwitri,2009:38)

Kritik terhadap model rasional datang dari ilmuwan Herbert Simon, di awal 1950-an, dia menyodorkan beberapa rintangan bagi para pembuat keputusan dalam mencapai rasionalitas komprehensif yang "murni". Simon menilai model rasional menyimpulkan bahwa keputusan publik dalam praktiknya tidak dapat memaksimalkan keuntungan yang lebih besar dari biaya, tetapi hanya cenderung untuk memuaskan para pembuat keputusan.

B. Model Incremental

Model incremental pada dasarnya hadir sebagai kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan publik tidak pernah melakukan proses sebagaimana yang dikehendaki oleh pendekatan model rasional oleh karena mereka dianggap tidak memiliki cukup waktu, pikiran, maupun biaya, ada kekhawatiran akan munculnya dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang pernah dibuat sebelumnya. Model incremental memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau dengan melakukan perubahan-perubahan kecil seperlunya.

Adapun model incremental pertamakali dipernalkan oleh Charles E. Lindblom, yang mencetus sebuah model sebagai reaksi kritik terhadap perkembangan model rasional komprehensif dalam pembuatan kebijakan publik. Para pendukung model inkremental mengklaim bahwa perubahan tambahan lebih cepat dari perubahan komprehensif bahwa potensi konflik jauh lebih rendah dibandingkan dengan dilakukannya perubahan secara radikal dan incremental adaptasi kontribusi pada redefinisi kebijakan secara terus menerus tanpa henti,

Pada pendekatan model ini, melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Secara gambling dapat dikatakan bahwa model ini merupakan model pragmatis/praktis.¹⁸ Model incremental menggambarkan pembuatan keputusan yang berupa kebijakan publik adalah sebagai suatu proses politis yang di-

¹⁸ Riant Nugroho, 2020, Model-model perumusan Kebijakan Publik, Jakarta: Yayasan Rumah Reformasi, halm 40

mana dalam prosesnya terdapat tawar menawar dan kompromi untuk kepentingan para pembuat keputusan sendiri. Dengan demikian, hasil keputusan yang akhirnya dibuat lebih mencerminkan pada apa yang tampak secara politis daripada yang diinginkan oleh kehendak masyarakat.

Hal yang paling penting dan mendasar dari model incremental adalah terdapatnya keterbatasan-keterbatasan yang ada dalam pembuat keputusan, oleh karena model ini selalu memusatkan perhatian pada Tindakan modifikasi atas kebijakanyangadantelahdilaksanakansebelumnya. Model incremental memandang bahwa pembuatan keputusan bagi pemecahan masalah untuk mencapai tujuan, dipilih melalui *trial and error* dari pada melalui evaluasi menyeluruh. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan alternatif yang akan dipatuhi kelompok sasaran dan menghentikan pencarian alternatif lain ketika mereka mempercayai suatu alternatif yang dapat diterima sudah didapatkan. Namun demikian pembuatan keputusan incremental pada dasarnya merupakan usaha-usaha untuk mencapai keputusan yang "rasional".

Terdapat empat pokok dalam model incremental, yang dapat diklasifikasi sebagai berikut :

1. Dalam hal pembuat keputusan, hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang berhubungan langsung dengan pokok masalah.
2. Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang kemudian akan dievaluasi.
3. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur.
4. Bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah.

Pendekatan kebijakan dengan model incremental pada hakikatnya melakukan perbaikan-perbaikan kecil atau melakukan penyempurnaan dari terhadap kebijakan-kebijakan sebelumnya sebagai upaya konkret dalam mengatasi masalah sosial yang tengah terjadi, ketimbang sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

Adapun kelemahan dari model incremental ialah model ini hanya dapat diambil ketika masalah yang dihadapi pembuat kebijakan publik merupakan masalah "rutin" dan tidak dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah krisis yang sedang terjadi (Suwartini,2009:40). Model incremental tidak melakukan pencarian pilihan kebijakn yang baru dan terbaik, akan tetapi hanya melakukan pencarian alternatif pilihan kebijakan yang dapat dilaksanakan.

C. Model Mixed Scanning

Keterbatasan dari model rasional dan incremental tersebut di atas, membuat Amitai Etzioni pada tahun 1967 seorang ahli sosiologi melakukan usaha intelektual untuk mengembangkan sebuah model campuran antara model rasional dan incremental, untuk menjembatani kelemahan dari kedua model tersebut dengan menggabungkan elemen-elemen dari keduanya (kebijakan hibrida). Membuat keputusan yang sangat rasional dengan menghitung secara matematis dari setiap alternatif menjadi sesuatu yang tidak efisien dan irrasional, sedangkan incremental yang cenderung mempertahankan status-quo cenderung pula mengabaikan kebutuhan dan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Model *Mixed Scanning* merupakan proses penggabungan/campuran dari model rasional dan model incremental. Model gabungan/campuran (*Mixed Scanning*) melihat kekurangan dari kedua model tersebut yang sangat cenderung membuat para pembuat kebijakan dalam pengambilan keputusan tidak rasional dan efisien. Model ini memanfaatkan dua macam model di atas secara fleksibel dan sangat tergantung dengan masalah dan situasinya.

Penggabungan model rasional dan incremental diperlihatkan Etzioni melalui dua (2) jenis keputusan yang dibuatnya, yaitu:

1. Keputusan fundamental atau *contextuating decisions*

Yaitu keputusan-keputusan yang disusun dari seleksi menyeluruh terhadap alternatif utama yang diambil pembuat kebijakan publik dalam rangka mencapai tujuan.

2. Keputusan incremental atau *bit decisions*

Yaitu keputusan-keputusan yang dibuat secara incremental atau perubahan sesedikit mungkin dari keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat sebelumnya.

Model mixed-scanning disusun berdasarkan cara kerja metafora observasi cuaca dunia yang menggunakan dua jenis kamera. Kamera pertama melakukan observasi kondisi seluruh langit dengan pengamatan secara terus menerus sehingga diperoleh hasil penganalisaan cuaca yang detail dan menyeluruh dari cuaca suatu daerah yang diobservasi. Kamera kedua memperhatikan pada daerah observasi tersebut pola-pola cuaca yang sama dengan observasi terakhir atau hasil yang lalu dan akan membuat analisa gabungan dengan kamera pertama apabila terdapat ketidaklaziman pada pola cuaca di daerah observasi tersebut.

Model *Mixed Scanning* memanfaatkan dua macam model sebelumnya secara fleksibel dan sangat tergantung dengan masalah dan situasinya. Model ini memperhitungkan tingkat kemampuan para pembuat keputusan untuk memobilisasikan kekuasaannya serta semakin efektif guna mengimplementasikan keputusan-keputusan mereka. Secara singkat dapat dipahami bahwa model ini adalah model yang menyederhanakan masalah. Umumnya model ini disukai oleh karena melakukan penggabungan kompromis pemanfaatan antara model rasional dan model incremental dalam proses pengambilan keputusan. (Abdul Wahab, 2005:26)

Adapun contoh dari model ini dalam praktek dapat digambarkan sebagai peristiwa berikut. Pembuat kebijakan publik akan meningkatkan produksi beras di suatu wilayah tertentu. Langkah pertama yang harus dilakukan ialah pembuatan keputusan fundamental akan disusun aspek-aspek yang berkaitan dengan peningkatan produksi beras, seperti penyediaan bibit unggul, penyediaan pupuk, pembuatan irigasi, ketersediaan lahan pertanian, upah buruh tani, penentuan cuaca, hingga penyediaan pestisida yang cukup dan memadai. Selanjutnya, setiap aspek ada akan dilihat dari sisi pertimbangan apakah sebagai faktor penghambat atau pendorong untuk memperhitungkan efisiensi, keuntungan dan kerugian. Adapun alternatif akan diambil dari suatu kebijakan yang mengandung sesedikit mungkin risiko kerugian dan inefisiensi.

D. Model Garbage Can

March dan Olsen mengusulkan sebuah model apa yang disebut "model tong sampah" dari pembuatan keputusan yang menolak rasionalitas dan menerima irrasional. March

dan Olsen memandang bahwa proses pengambilan keputusan ialah sebagai sebuah proses yang sangat ambigu dan tidak dapat diprediksi diawal, dan sangat kecil kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Dalam pandangan model ini, pembuatan keputusan merupakan suatu hal yang berambiguous (bersifat mendua) sangat tinggi dan berawal dari proses yang tidak dapat diperkirakan dalam pemecahan masalah untuk mencapai tujuan.

Selain menolak model incremental sebagaimana yang pernah menjadi karakter Sebagian besar model-model lain, March dan Olsen juga berpendapat bahwa pengambilan keputusan ialah: *“sebuah tong sampah kemana berbagai masalah dan solusi dilemparkan oleh para partisipan proses pengambilan keputusan. Campuran sampah dalam sebuah tong ditentukan oleh berbagai label yang ditempatkan pada tong-tong yang lain; tetapi sebagian lagi ditentukan oleh sampah seperti apa yang dihasilkan pada saat itu, pada campuran tong-tong yang tersedia, dan seberapa cepat sampah dapat dikumpulkan dan dibuang”*. (Cohen March dan Olsen: 26)

Menurut March dan Olsen, dapat saja keputusan tercapai melalui hal-hal sebagai berikut: Berbagai masalah dan alternatif pemecahan masalah dibuang oleh partisipan ke dalam tong sampah. Di dalam suatu tong sampah terdapat beberapa alternatif, tetapi ini juga tergantung pada sampah apa yang dihasilkan dari suatu kejadian atau masalah, pada campuran sampah tong yang tersedia, dan pada kecepatan yang dikoleksi sampah dibuang dari tempatnya.

March dan Olsen secara sengaja menggunakan metafora tong sampah untuk mengupas aura dari ilmu pengetahuan dan rasionalitas, dalam mencari alternatif yang

tujuannya seringkali tidak diketahui para pembuat kebijakan, sebagaimana hubungan kausal. Dalam pandangan mereka, para pelaku menentukan tujuan yang sederhana dan memilih alternatif-alternatif ketika mereka berada dalam suatu proses yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya.

E. Model Institusional

Model institusional atau kerap juga disebut sebagai model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa yang memiliki tugas dalam pembuatan kebijakan publik ialah menajadi tugas pemerintah. Dengan demikian, semua yang dibaut oleh pemerintah adalah merupakan kebijakan publik. Pada model ini merupakan model tradisional dalam proses pembuatan kebijakan yang fokus utama model ini terletak pada struktur atau kelembagaan organisasi pemerintah. Aktivitas politik terarah pada institusi-institusi Pemerintah yang dapat berupa kegiatan lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam hal ini kebijakan publik hanya dianggap sebagai kegiatan kelembagaan pemerintah.

Menurut Thomas R. Dye, alasan terjadinya hubungan yang kuat sekali antara kebijakan publik dengan lembaga-lembaga pemerintah, karena lembaga-lembaga pemerintahan tersebut mempunyai tiga (3) kewenangan yang tidak dimiliki lembaga-lembaga lain di luar lembaga pemerintahan, yaitu:

1. Lembaga pemerintah berwenang memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijakan publik, ini berarti kebijakan publik merupakan kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga negara.

2. Lembaga pemerintah mempunyai kewenangan untuk memberi sifat universal kepada kebijakan publik, artinya kebijakan publik dapat disebarluaskan dan berlaku pada seluruh warga negara atau kelompok sasaran kebijakan publik tersebut.
3. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijakan publik pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak menaatinya.

F. Model Elit-Massa

Pada model ini, pembuatan kebijakan publik digambarkan ke dalam bentuk piramida dimana rakyat atau masyarakat berada pada tingkat yang paling bawah dalam proses kebijakan publik, sedangkan para elit berada pada ujung piramida dan aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik berada di tengah-tengah antara masyarakat dan elit. Aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik (pemerintah) seharusnya menyeimbangkan antara kepentingan masyarakat dan elit dalam setiap kebijakan publik yang diambilnya. Akan tetapi pada model ini mereka bukan sebagai "abdi rakyat" (*"servant of the people"*) tetapi justru bertindak sebagai representasi dari kepentingan elit, yaitu "kelompok-kelompok kecil dalam struktur sosial yang telah mapan" (*The Establishment*).

Kebijakan publik dalam hal ini hanya dibuat dan didasarkan atas kepentingan oleh elit yang secara ideal seharusnya merupakan aktor eksternal, maka kebijakan publik yang disusun tersebut adalah kebijakan yang berdasarkan kepentingan kelompok elit, adapun tuntutan dan keinginan

rakyat banyak (massa) tidak diperhatikan. Kelompok elit digambarkan dalam model ini adalah sebagai kelompok yang mampu bertindak/berbuat untuk kepentingan mereka sendiri dalam suatu kondisi masyarakat yang bersikap apatis, kerancuan informasi, sehingga masyarakat menjadi pasif. Kebijakan publik mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kebijakan publik merupakan perwujudan keinginan-keinginan, kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

Kebijakan publik seharusnya menggambarkan kepentingan atau tuntutan rakyat, tetapi dalam model ini, rakyat digambarkan sebagai kelompok rentan yang bersifat apatis, dan buta terhadap informasi akibat tekanan dari elit, sehingga kelompok elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa melalui kebijakan-kebijakan publik yang dihasilkannya. Elitisme menurut Thomas R. Dye mempunyai arti bahwa kebijakan publik tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat tetapi keinginan elit. Perubahan dan pembaruan terhadap kebijakan publik terjadi hanya jika ada peristiwa-peristiwa yang mengancam sistem politik dan kedudukan *status quo* para elit.

Tujuan dari perubahan kebijakan publik dalam model elit ialah untuk melindungi sistem dan kedudukan atau *status quo* para elit. Elit menciptakan sistem sedemikian rupa sehingga massa sebagian besar menjadi pasif, apatis, dan buta informasi tentang kebijakan publik. Elit mempengaruhi massa dan bukan sebaliknya, komunikasi berjalan satu arah yaitu dari atas ke bawah. Massa sulit menguasai elit, dan massa tidak memiliki pengaruh secara langsung terhadap perilaku elit yang membuat keputusan.

Kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai otoritas yang berwenang seharusnya menyeimbangkan antara kepentingan masyarakat dan elit dalam setiap proses kebijakan publik yang diambilnya. Akan tetapi dalam model ini, pemerintah sebagai aktor pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik, justru bertindak bukan atas kepentingan massa. Pemerintah tidak bertindak sebagai "abdi rakyat" ("*servant of the people*") guna mengakomodir dan merepresentasikan kepentingan rakyat dalam kebijakan publik yang ditetapkan, tetapi lebih sebagai kepanjangan tangan dari kepentingan elit yaitu kelompok-kelompok kecil yang telah mapan (*The Establishment*) dalam struktur sosial. Hal ini disebabkan kebijakan publik ditentukan semata-mata oleh kelompok elit, sehingga aktor pembuat kebijakan publik (pemerintah) hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijakan publik yang telah ditetapkan berdasarkan pada kepentingan para elit. Pemerintah sebagai aktor bukannya tidak memiliki otoritas, akan tetapi otoritas mereka hanya digunakan untuk melancarkan kepentingan para elit, sehingga kebijakan yang diambil oleh pemerintah sebagai aktor pada dasarnya adalah rumusan dari kepentingan para elit yang telah mapan secara sosial, politik, dan ekonomi dalam struktur sosial.

Kebijakan publik dibuat oleh elit yang seharusnya merupakan "aktor eksternal" maka kebijakan publik itu disusun berdasarkan kepentingan kelompok elit dan tuntutan dan keinginan rakyat banyak (massa) tidak diperhatikan. Kelompok elit digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak/berbuat untuk kepentingan mereka sendiri dalam suatu kondisi masyarakat yang bersikap apatis, kerancuan

informasi, sehingga masyarakat menjadi pasif. Kebijakan publik mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kebijakan publik merupakan perwujudan keinginan-keinginan, kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa. Kebijakan publik seharusnya menggambarkan kepentingan/tuntutan rakyat, tetapi dalam model ini, rakyat bersifat apatis, dan buta terhadap informasi akibat tekanan dari elit, sehingga kelompok elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa melalui kebijakan-kebijakan publik yang dihasilkannya.

Sebagaimana yang dikemukakan Thomas R. Dye tersebut di atas, Elitisme memberikan gambaran bahwa kebijakan publik tidak begitu banyak, atau bahkan sama sekali tidak mencerminkan keinginan atau kehendak rakyat tetapi hanya menghimpun keinginan dan kepentingan golongan elit terhadap keadaan atau peristiwa tertentu. Perubahan dan pembaruan terhadap kebijakan publik dimungkinkan terjadi hanya jika ada peristiwa-peristiwa yang mengancam sistem politik dan kedudukan elit dalam *status quo*. Pun demikian dengan orientasi tujuan perubahan kebijakan publik untuk melindungi sistem dan kedudukan elit dari ancaman.

G. Model Kelompok

David B. Truman menyatakan bahwa kenyataan politik merupakan interaksi diantara kelompok-kelompok kepentingan. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan diri baik secara formal maupun informal kedalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah. Karena itu, masyarakat

terdiri dari berbagai kelompok-kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan adalah *a shared attitude e group that makes certain claims upon other groups in the society* (suatu kelompok yang memiliki sikap yang sama yang mengajukan tuntutan-tuntutan terhadap kelompok yang lain di dalam masyarakat). Kelompok kepentingan itu akan mempunyai makna politis apabila kelompok kepentingan tersebut mengajukan tuntutan dari kepentingan mereka terhadap lembaga pemerintahan. Kenyataan politik merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok kepentingan agar kepentingan kelompok mereka dapat mempengaruhi kebijakan publik dan kepentingan kelompok terakses dalam kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah.

Kebijakan publik merupakan hasil perimbangan (*equilibrium*) dari berbagai tekanan kepada pemerintah sebagai aktor dalam kebijakn publik, yang lahir dari berbagai kelompok kepentingan. Pemerintah berperan untuk menengahi kepentingan para kelompok dan mengatasi konflik untuk menjaga keseimbangan dari banyaknya kelompok kepentingan dalam masyarakat. Hal itu sejalan dengan pernyataan Thomas R. Dye sebagaimana dikutip Irfan Islamy bahwa: "Tugas sistem politik adalah menengahi konflik antar berbagai kelompok kepentingan dengan jalan akomodatif yang dapat diatasi dengan cara (1) membuat aturan permainan dalam percaturan antar kelompok, (2) mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda, (3) mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara, dan (4) memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak demi kepentingan bersama semua pihak".

Tekanan kelompok-kelompok kepentingan diharapkan dapat mempengaruhi pembuatan atau perubahan kebijakan publik. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, jumlah kepemilikan harta kekayaannya, kekuatan, dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya.

Perumusan kebijakan publik merupakan hasil perjuangan kelompok secara terus menerus agar pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan memberikan respons terhadap tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok tersebut (*group pressures*) yaitu dengan melakukan tawar-menawar (*bargaining*), perjanjian (*negotiating*) dan kompromi (*compromising*) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok kepentingan lain yang berpengaruh. Kebijakan publik pada hakekatnya merupakan hasil akhir dari usaha pembuat kebijakan dalam menjaga keseimbangan (*equilibrium*) yang dicapai dari perjuangan kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda-beda.

H. Model Sistem-Politik

Model sistem-politik pertama kali dipelopori oleh David Easton dalam "*The Political System*". Model ini didasarkan pada konsep-konsep sistem yang terdiri *inputs*, *withinputs*, *outputs*, dan *feedback* dan *environment* yaitu kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Kebijakan publik merupakan hasil (*output*) dari sistem politik.

Ronald H. Chilcote menjelaskan bahwa pemikiran Easton dapat dirujuk pada tiga tulisannya, yakni *the political*

system, A framework for political analysis, dan A system analysis of political life. Dalam buku pertama yang terbit tahun 1953 Easton menunjukkan argumentasi seputar perlunya membangun sebuah teori umum yang mampu menjelaskan satu system politik secara kompeherensif.

Dalam model sistem politik ini ada tiga hal mendasar yang harus diperhatikan (David Easton 1992:181-184). *Pertama*, system ditandai dengan adanya ketergantungan antar unit yang berada didalamnya. Hal ini menunjukkan adanya koherensi. *Kedua*, system haruslah bersifat netral, bebas dari pengaruh ideologi. *Ketiga*, sistem mengacu pada dua hal, *co-variance* dan ketergantungan antar unit yang membangun sistem. Perubahan di dalam salah satu unit dalam sistem akan mempengaruhi unit yang lain dalam sebuah sistem.

Dalam pendekatan sistem politik, masyarakat adalah konsep induk oleh karena sistem politik hanya merupakan salah satu dari struktur yang membangun masyarakat seperti sistem ekonomi, sistem sosial dan budaya, sistem kepercayaan dan lain sebagainya. Input dan output adalah dua fungsi dalam sistem politik yang berhubungan erat. Apapun output suatu system politik akan dikembalikan pada struktur input. Stuktur input akan bereaksi terhadap apapun output yang dikeluarkan, jika positif akan memunculkan dukungan atas system, pun sebaliknya jika negative akan berdampak munculnya tuntutan atas sistem. Umpan balik (*feedback*) ialah situasi dimana system politik berhasil memproduksi suatu keputusan atauoun Tindakan yang direspon oleh struktur output.

Irfan Islamy selanjutnya menjelaskan “sistem politik” sebagai sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas

politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) yang semuanya ini adalah masukan-masukan (*inputs*) dan selanjutnya diubah menjadi keputusan-keputusan atau kebijak publik yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Dengan singkat dapat dikatakan bahwa sistem politik berfungsi mengubah *inputs* menjadi *outputs*.

Lebih lanjut Easton menjelaskan bahwa yang membedakan sistem politik dengan sistem yang lain ialah dari segi definisi politik itu sendiri. Politik ialah perjuangan individu atau kelompok untuk menguasai nilai-nilai sosial. Dengan demikian dalam sistem politik terdapat prinsip alokasi nilai-nilai sosial. Namun perbedaan sistem politik dengan system lainnya tidak lantas membentuk jurang pemisah. Sebuah sistem dapat menjadi *input* bagi sistem yang lain dan sebaliknya.

Terdapat empat ciri, dalam sistem politik yang kemudian membedakannya dengan sistem yang lain. *Pertama*, ciri identifikasi kita harus dapat mengidentifikasi system politik untuk dapat membedakannya dengan yang lain. *Kedua*, *input* dan *output*. Dalam menjamin bekerjanya sistem politik diperlukan input yang rutin, tetap, dan ajeg. Tanpa adanya *input* model sistem politik tidak dapat bekerja. Pun demikian tanpa ada *output* kita tidak akan dapat mengidentifikasi pekerjaan yang telah dihasilkan oleh sistem politik. *Ketiga* difernsiasi dalam sistem politik. Seperti analogi dalam tubuh manusia, kita tidak akan menemukan suatu unit mengerjakan hal yang sama dalam waktu yang sama pula. Anggota dalam sistem politik, paling tidak mengenal

pembagian kerja minimal yang memeberikan suatu struktur tempat berlangsungnya kegiatan tersebut. Ada banyak tindakan politik dan perannya masing-masing, misalnya legislative, eksekutif, yudikatif, partai politik, sampai dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan. Keempat, integrasi dalam system. ialah sebagai salah satu usaha untuk mengatur kekuatan-kekuatan dan kegiatakegiatan. Integrasi dalam sistem olitik ini dimungkinkan oleh adanya kesadaran dari anggota sistem politik untuk menjaga keberadaaan dari sistem poltik itu sendiri sehingga muncul suatu mekanisme yang bisa mengintegrasikan bahkan memaksa para anggotanya untuk bekerja sama walau dalam kadar yang minimal sehingga mereka dapat membuat keputsan yang otoritatif.

Model Kebijakan Thomas R. Dye

Sedangkan Thomas R. Dye, hanya membagi sembilan model formulasi kebijakan, kendati pendapatnya tersebut hampir sama dengan model-model yang telah diuraikan di atas, menurut Thomas R. Dye beberapa model tersebut yaitu, model sistem, model elite, model institusional, model kelompok, model proses, model rasional, model inkremental, model pilihan publik, dan model teori permainan. (Agustino, 2008 : 131).

a. Model Sistem

Model ini menggunakan pendekatan berdasarkan teori David Easton sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, dimana kebijakan publik ada karena adanya interaksi dengan lingkungan sekitar. Dalam pendekatan ini dikenal lima instrumen penting untuk memahami pro-

ses pengambilan keputusan, yakni *input*, proses/ transformasi, *output*, *feedback*, dan lingkungan itu sendiri. Kelemahan dari sistem ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah (Winarno, 2007:70).

b. **Model Elite**

Model kebijakan seperti ini menyatakan bahwa proses perumusan kebijakan publik merupakan abstraksi dari keinginan elite yang berkuasa. Kebijakan yang menggunakan model ini, hampir dipastikan akan berwarna kepentingan elite-elite yang berkuasa dibandingkan dengan kebutuhan dan tuntutan publik. (Agustino, 2008:132). Model ini juga menyatakan adanya kelompok-kelompok, dimana kelompok pertama adalah kaum elite, atau orang-orang yang memiliki kekuasaan. Kelompok kedua adalah massa atau orang-orang yang tidak memiliki kekuasaan. Dengan model elite ini kebijakan yang akan dikeluarkan adalah hasil dari preferensi dari kaum elite. Perumusan kebijakan menggunakan model elite ini memiliki sisi positif dan negatif, dimana sisi negatifnya adalah pemegang kekuasaan akan menggunakan kuasanya untuk menjalankan keinginannya, dalam proses formulasi mereka akan berusaha untuk menekan masyarakat untuk tidak terlibat dalam proses perumusan. Sedangkan sisi positifnya dapat kita lihat munculnya kepemimpinan, dimana pemimpin ini akan membawa visi untuk diubah menjadi kenyataan.

c. **Model Institusional**

Model ini disebut juga model kelembagaan. Model ini menyatakan bahwa tugas formulasi merupakan tugas

sentral lembaga-lembaga pemerintah secara otonom tanpa perlu melakukan interaksi dengan lingkungannya. Artinya tugas membuat kebijakan adalah tugas pemerintah dan publik selaku pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh institusi pemerintahan. Dalam khazanah ilmu politik perilaku ini memang tidak bertentangan dengan teori kekuasaan dan kewenangan politik. Menurut teori ini dikatakan bahwa pemerintah memang terlegitimasi untuk membuat kebijakan oleh karena salah satu tugasnya adalah membuat keputusan-keputusan politik, yang salah satunya adalah kebijakan publik yang berdampak bagi kehidupan publik. Salah satu yang menjadi kelemahan dari model ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan sehingga kebijakan yang diambil oleh pemerintah tidak dapat menyelesaikan masalah publik yang terjadi, oleh karena kebijakan yang menitikberatkan pada otoritas mutlak pemerintah tanpa perlu dilakukannya partisipasi publik. Tindakan pemerintah yang didasari atas kepentingan politik kerap mengabaikan masalah-masalah konkret dalam kehidupan masyarakat. (Wibawa, 1994, dalam Nugroho 2009:397).

d. **Model Kelompok**

Dalam model ini dapat ditemukan adanya interaksi dalam kelompok untuk menghasilkan keseimbangan. Di sini individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi baik secara formal maupun informal, dan secara langsung atau melalui media massa guna menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Wibawa

menjelaskan bahwa model kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

e. **Model Proses**

Dalam pendekatan model ini, kebijakan publik dinilai sebagai aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian yang selanjutnya rangkaian tersebut dikatakan sebagai proses yang berujung pada evaluasi kebijakan. Secara singkat model ini menyatakan bahwa dalam memformulasikan kebijakan, ada standar-standar yang harus dipenuhi dan dilakukan oleh para formulator kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan minimal sesuai dengan apa yang hendak dicapai. (Agustino, 2008:134)

f. **Model Rasional**

Prinsipnya model ini menuntut bagaimana keputusan yang diambil oleh pemerintah harus ada perhitungan rasionalitas *costs* and *benefits* bagi masyarakat. Untuk itu ada tahapan cara yang harus dilakukan agar keputusan yang diambil bermanfaat bagi masyarakat, beberapa tahapan tersebut antara lain :

- 1) mengetahui pilihan-pilihan dengan kecenderungan yang diinginkan oleh masyarakat.
- 2) menemukan pilihan-pilihan kebijakan yang memungkinkan untuk diimplementasikan.
- 3) menilai konsekuensi masing-masing pilihan kebijakan.
- 4) menilai perbandingan perhitungan keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian yang akan diperoleh jika kebijakan tersebut diimplementasikan.

5) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien dan ekonomis. (Agustino, 2008:135)

g. Model Inkremental

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, model ini merupakan kritik terhadap model rasional (Nugroho, 2009:407). Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan kebijakan di masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model yang pragmatis/praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambilan keputusan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu, pengambilan kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan memodifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintah yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

h. Model Pilihan Publik

Model ini menekankan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang berbasis pada pilihan publik mayoritas atau merupakan kehendak dari masyarakat atas keadaan dan peristiwa tertentu. Kebijakan publik yang mayoritas merupakan konstruksi rancangan bangun teori kontrak sosial, sehingga ketika kebijakan akan diputuskan akan sangat bergantung pada preferensi publik atas pilihan-pilihan yang ada. Artinya ketika pemerintah ingin membuat suatu kebijakan, akan ada tawar menawar dengan publik. Dengan demikian,

menurut model ini kebijakan yang diambil oleh pemerintah merupakan refleksi dari aspirasi dan partisipasi publik. Pemerintah dalam hal ini bertindak sebagai penampung aspirasi publik untuk selanjutnya dibuatkan kebijakan publik untuk mengatasi dan menindaklanjuti kehendak publik.

i. **Model Teori Permainan**

Prinsip dasar dari kebijakan ini adalah bahwa kebijakan publik berada dalam kondisi kompetisi yang sempurna, sehingga pengaturan strategi agar kebijakan yang ditawarkan pada pengambilan keputusan lain dapat diterima, khususnya oleh para penentang. Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya, model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional namun dalam kondisi kompetisi di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain. (Nugroho, 2009:415).

Faktor-faktor mempengaruhi kebijakan publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang sangat kompleks, karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji dan diperhatikan. Dengan demikian, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini ialah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian,

beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda-beda.

Terdapat beberapa faktor-faktor yang ikut mempengaruhi Pembuatan kebijakan publik. Sebagaimana pendapat Suharno (2010: 52), yang menyatakan proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum.

Adapun beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar Tidak jarang terjadi bahwa para pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau pengaruh maupun tekanan-tekanan dari luar dalam membuat kebijakan.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama
Nigro mengartikan kebiasaan lama organisasi dengan istilah *sunk cost*, seperti suatu kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk

diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang sangat memuaskan.

- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno: 2010: 52-53).

Sementara itu, Abdul Wahab (2005) menyebutkan bahwa resiko gagalnya implementasi kebijakan dapat diklasifikasi sebagai berikut, yaitu :

1. *Bad Execution* (peleksanaan yang jelek)
Pelaksanaan kebijakan yang jelek dapat dikatakan sebagai kegagalan implementasi (*implementation failure*).
2. *Bad Policy* (kebijaksanaan yang jelek)
Kegagalan bad policy dapat terjadi karena beberapa factor, seperti kurangnya pengetahuan keterampilan dalam pemahaman pembuat kebijakan. (*smith dan fredericksoon,2003*) atas berbagai kebutuhan yang menjadi tautan publik. Lazimnya kebijakan demikian disebabkan

oleh kurangnya dukungan informasi (Dunn, 2000), hasil penelitian atau hasil survey (*public needs and public demands*).

3. *Bad Lucky* (kebijaksanaan itu memang bernasib jelek)

Kebijakan bernasib jelek biasanya berlangsung secara kondisional dan temporer. Islamy (2001) menyatakan bahwa pembuat dan pelaksana kebijakan publik perlu menyediakan keahlian teknis yang diperlukan untuk memprediksi dan meramalkan dengan lebih baik dan memastikan konsekuensi dari setiap kebijakan alternative yang tersedia.

Terdapat beberapa factor yang menjadi penghambat dalam penerapan kebijakan, yakni anantara lain:

a. Isi kebijakan

Pertama, kegagalan implementasi kebijakan dapat disebabkan oleh kurangnya konten kebijakan, yang berate tujuan tidak cukup rinci, penerapan prioritas dan sarana, atau program kebijakan terlalu umum atau tidak sama sekali. Kedua, kurangnya ketentuan eksistensi dan internal kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kekurangan yang signifikan ditunjukkan oleh kebijakan yang akan dilaksanakan. Keempat, kekurangan sumber daya pembantu, seperti aumber daya manusa, waktu, dan biaya.

b. Informasi

Pemangku yang kepentingan memiliki informasi penting terkait kebijakan diasumsikan sangat penting dalam baiknya pelaksanaan implementasi kebijakan publik. Namun, informasi ini justru tidak ada, misalnya karena adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Implementasi kebijakan publik sangat sulit dilaksanakan apabila pelaksanaannya tidak cukup memiliki dukungan.

d. Distribusi potensi

Aspek distribusi potensi diantara pelaku yang terlibat dalam implementasi juga dapat menjadi penyebab gagalnya suatu implementasi misalnya perbedaan wewenang dan tugas organisasi pelaksana. Hal ini dapat menyebabkan masalah jika distribusi wewenang dan tanggung jawab kurang sesuai dengan pembagian tugas atau ditandai dengan Batasan yang tidak cukup jelas. (Sunggono, 1994:149-153).

Lebih lanjut, terdapat beberapa teori yang harus diperhatikan berkenaan dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik (Subarsono, 2011), diantaranya:

a. Teori Merilee S. Grindle

Pelaksanaan kebijakan publik dalam teori Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni: isi kebijakan (*content of policy*); dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran tertuang dalam isi kebijakan; jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; apakah penempatan lokasi program sudah tepat; apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan pelaksanaannya secara detail; dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

b. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Teori ini menyebut ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik, yaitu: karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/ Undang-Undang (*ability of statute to structure implementation*), dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

c. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut teori Meter dan Horn menyatakan paling tidak terdapat lima variabel yang mempengaruhi kinerja pelaksanaan kebijakan publik, yakni: standar dan sasaran kebijakan; sumberdaya; komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; karakteristik agen pelaksana; dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Faktor pendukung implementasi kebijakan

Syarat-syarat yang perlu dipenuhi untuk menerapkan kebijakan negara yang sempurna menurut teori implementasi Brian W. Hogwood dan Gunn antara lain:

1. Kondisi eksternal Lembaga pelaksanaan atau agensi tidak mengalami kendala atau gangguan yang serius. Sifat gangguan tersebut dapat bersifat politis, fisik dan sebagainya.
2. Tersedia waktu dan sumber daya yang cukup untuk waktu pelaksanaan program.
3. Kombinasi sumber daya yang dibutuhkan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diterapkan didasarkan pada hubungan kausal yang andal.

5. Hubungan sebab-akibat bersifat langsung dan hanya beberapa tautan yang terhubung.
6. Hubungan saling ketergantungan kecil.
7. Pemahaman dan kesepakatan komprehensif mengenai tujuan.
8. Tugas dibuat rinci dan diuratkan dengan benar.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak dengan otoritas kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan penuh.

Menurut Gunn (Parsons, 2011:467) yang mengajukan beberapa kriteria agar suatu implementasi kenijakan dapat berjalan dengan efektif. Kriteria tersebut adalah sebagai berikut :

1. Situasi diluar agen implementasi tidak menimbulkan pembatas yang melumpuhkan.
2. Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia untuk program.
3. Tidak ada Batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan juga setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber-sumber daya yang tersedia.
4. Kebijakan yang diimplementasikan didasrkan pada teorisebab-akibat yang valid.
5. Hubungan antara sebab dan akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada, hubungan yang mengganggu.
6. Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses.

7. Jika agen lain harus dilibatkan, hubungan ketergantungan itu minimal dalam hal jumlah dan arti penting.
8. Ada pemahaman penuh dan kesepakatan dan mengenai tujuan yang hendak dan kondisi ini harus ada diseluruh proses implementasi.
9. Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasi secara rinci dan lengkap, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.
10. Ada komunikasi dan koordinasi sempurna diantara beragam elemen atau agen yang terlibat dalam program.
11. Pihak yang berkuasa dapat meminta dan menuntut ke-taatan yang sempurna.

Jenis Kebijakan Publik

Beberapa pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan pada pilihan terhadap sudut pandang masing-masing. James E. Anderson (1970) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut:

a. *Substantive and Procedural Policies.*

Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan. *Substantive Policy*, Suatu kebijakan dilihat dari segi substansi masalah yang dihadapi oleh actor pemerintah.

Procedural Policy, Suatu kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*Policy Stakeholders*). Sebagai contoh: dalam pembuatan suatu kebijakan publik,

meskipun ada Instansi/Organisasi Pemerintah yang secara fungsional berwenang membuat kebijakan, misalnya undang-undang tentang Pendidikan, dalam hal ini yang memiliki wewenang membuat dan menyusun adalah Departemen Pendidikan Nasional, tetapi dalam pelaksanaan pembuatannya, melibatkan banyak instansi/organisasi lain, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu antara lain DPR, Departemen Hukum dan Ham, Departemen Tenaga Kerja, Pecsatuan Guru Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan Undang-undang tersebut. Adapun pelbagai Instansi-instansi/ organisasi-organisasi yang terlibat dalam proses perumusan atau pembuatan undang-undang tersebut disebut *policy stakeholders*.

b. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies.*

Kebijakan distributif ialah kebijakan atau program-program yang dibuat oleh pemerintah dengan tujuan untuk mendorong kegiatan di sektor swasta atau kegiatan-kegiatan masyarakat tertentu yang mengharuskan adanya intervensi langsung dari pemerintah dalam bentuk subsidi atau sejenisnya. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

Distributive Policy, Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu-

individu, kelompok-kelompok, atau perusahaan-perusahaan. Contoh: kebijakan tentang "Tax Holiday".

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

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

c. *Material Policy*

Kebijakan materal (*Material Policy*) adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

Dalam kata lain, kebijakan materil ialah suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh: kebijakan pembuatan rumah sederhana.

d. *Public Goods and Private Goods Policies*

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

Public Goods Policy, Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan-pelayanan oleh pemerintah, untuk kepentingan orang banyak. Contoh:

kebijakan tentang perlindungan keamanan, penyediaan jalan umum. *Private Goods Policy*, Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu-individu (perorangan) di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu. Contoh: kebijakan pengadaan barang-barang/pelayanan untuk keperluan perorangan, misalnya tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

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

a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

lalah tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh actor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

Keputusan kebijakan (*policy decisions*)

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

ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

b. Pernyataan kebijakan (*policy statements*)

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

c. Keluaran kebijakan (*policy outputs*)

Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

d. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)

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

BAB III

BENTUK KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat beberapa hirarki peraturan perundang-undangan, yakni :

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Riant Nugroho, Jenis dan hirarki peraturan perundang-undang tersebut di atas merupakan bentuk pertama dari kebijakan publik, yang disebut sebagai peraturan

perundang-undangan yang terkodifikasi secara *formal* dan *legal*. Lebih lanjut dikatakannya, bahwa setiap peraturan perundangan dari tingkat "Pusat" atau "Nasional" hingga tingkat Desa atau Kelurahan ialah merupakan kebijakan publik. Oleh karena peraturan perundang-undangan tersebut dibuat oleh dan ditetapkan oleh aparat publik yang dibayar oleh uang publik melalui pajak dan penerimaan negara lainnya, dan karenanya secara hukum formal bertanggung jawab kepada publik.¹⁹

Beberapa rentetan dalam kebijakan publik. Namun demikian, secara sederhana dapat dikelompokkan kedalam tiga sifat, yakni:²⁰

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penejel pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) antar Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro ialah kebijakn yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

¹⁹ Riant Nugroho, 2006, Kebijakan Publik untuk Negara Berkembang : Jakarta: Alex Media Komputindo, halm 30

²⁰ Ibid, hal, 31

Ada beberapa pengecualian, kebijakan yang sifatnya makro dan meso kadang bersifat implementasi langsung, namun begitu, bukan berarti merupakan kekeliruan. Kebijakan seperti ini dapat dikatakan lebih efisien karena tidak memerlukan peraturan penjelasan tambahan yang akan menjadikan kebijakan tersebut secara formulasi saja sudah *high cost economy*, dan dalam pelaksanaannya akan semakin *high cost* secara ekonomi.

Tipe-tipe Kebijakan

Ripley mengelompokan kebijakan publik ke dalam empat tipe, yaitu (1) tipe kebijakan distributif, (2) tipe kebijakan redistributif, (3) tipe kebijakan regulatif protektif dan (4) tipe kebijakan regulatif kompetitif.

Tipe kebijakan distributif dimaksudkan untuk meningkatkan atau mendorong aktivitas masyarakat tanpa adanya campur tangan langsung dari pemerintah. Pada tipe ini semua tingkatan organisasi pemerintah memiliki peran yang sama pentingnya dan secara umum konflik antar organisasi pelaksana sangat rendah. Tujuan penting dari tipe kebijakan redistributif ialah menata kembali alokasi kekayaan, hak-hak atau kepentingan antar kelompok sosial.

Tipe kebijakan *regulative protective* ialah tipe kebijakan yang dimaksudkan dalam memberikan perlindungan yang maksimal kepada masyarakat dengan menetapkan kondisi atau syarat bagi kegiatan-kegiatan masyarakat yang hendak dilaksanakan.

Tipe kebijakan *regulative kompetitive* memiliki arah tujuan dalam rangka menjaga stabilitas sosial dalam masya-

rakat agar berlangsungnya kompetisi yang adil secara efektif. Dengan kata lain, kebijakan tipe ini bertujuan untuk mengatasi agar tidak terjadi monopoli oleh sekelompok orang atas suatu bidang tertentu. Dengan pandangan demikian, kebijakan publik merupakan Langkah antisipasi yang dilakukan untuk menjaga masyarakat dari pengaruh atau keadaan yang mengancam kehidupan masyarakat.

Sementara itu dalam perspektif yang lain, William N. Dunn (2000: 21) membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

a. Masalah kebijakan (*policy public*)

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

b. Alternative kebijakan (*policy alternatives*)

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

c. Tindakan kebijakan (*policy actions*)

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

d. Hasil kebijakan (*policy outcomes*)

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

e. Hasil guna kebijakan

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberi kontribusi pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Selain pembagian berdasarkan klasifikasi tersebut di atas, juga terdapat beberapa tipe kebijakan yang justru berpotensi menimbulkan masalah ²¹ yakni:

1. Kebijakan-Kebijakan baru

Adapun yang dimaksud dengan kebijakan baru (*New Policies*) bukan sekedar kebijakan-kebijakan atau program-program yang baru disahkan tapi kebijakan yang memang belum pernah dilaksanakan sebelumnya.

Kebijakan baru merupakan tipe kebijakan yang samat sekali baru. Sifat kebaruan dari kebijakan ini yang membuat kebijakan baru cenderung sukar untuk dilaksanakan. Ada beberapa alasan yang dapat diajukan untuk memperkuat proposisi ini. Pertama, saluran-saluran komunikasi yang

²¹ Budi Winarmo, 2008. "Kebijakan Publik: Teori dan Proses", Yogyakarta: MedPress, halm. 112-114

canggih dan maju belum dibangun. Kedua, tujuan-tujuan yang ditetapkan seringkali tidak jelas. Ketiga, selain tujuan-tujuan yang tidak jelas, tipe kebijakan baru ini juga cenderung menghadapi ketidakkonsistenan petunjuk-petunjuk pelaksanaan. Keempat, program-program baru mempunyai kemungkinan besar menghadapi langkanya sumber-sumber. Kurang tersedianya informasi tentang bagaimana melaksanakan suatu program baru untuk mencapai tujuan-tujuan. Kelima, jika suatu program baru dipandang tidak konsisten dengan misi utama badan pelaksana saat ini, maka program tersebut akan cenderung mendapat prioritas dan sumber daya yang rendah dari para pelaksana. Keenam, program-program baru seringkali membutuhkan Tindakan-tindakan yang tidak konsisten dengan cara yang telah lazim dilakukan. Ketujuh, kebijakan baru mungkin diubah oleh para pelaksana untuk dapat menyesuaikan dengan SOP lama yang tidak tepat. Dengan demikian, faktor yang menjadi penyebab utama kegagalan tipe kebijakan baru ialah karena belum terpenuhinya syarat-syarat bagi implementasi kebijakan yang efektif.

2. Kebijakan yang didesentralisasikan

Kebijakan ini merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat, namun program pengimplementasiannya di serahkan pada masing-masing daerah. Kebijakan-kebijakan yang membutuhkan usaha-usaha implementasi yang sangat didesentralisasikan seringkali menghadapi masalah-masalah implementasi. Implementasi yang didesentralisasikan artinya implementasi yang melibatkan orang banyak. Adapun beberapa kebijakn-kebijakan yang masuk dalam kategori ini ialah pelaksanaan hukum, hak-hak sipil,

perlindungan konsumen, bantuan-bantuan pendidikan pemerintah, perlindungan lingkungan, dan lain-lain. Salurang-saluran transmisi seringkali masih belum baik terutama untuk orang-orang yang berada pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah atau disektor swasta.semakin banyak organisasi yang harus dilalui oleh komunikasi, maka semakin banyak pula orang yang harus merincinya. Sumber-sumber merupakan factor yang krusial dalam implementasi kebijakan yang didesentralisasikan. Semakin besar pelaksana-pelaksana terlibat maka semakin besar pula perilaku orang harus dipantau namun, informasi tentang hasil kerja para pelaksana sering kali kurang tersedia.desentralisasi kebijakan pada akhirnya akan mendorong terjadinya fregmentasi. Kondisi seperti ini justru akan banyak menimbulkan masalah dalam implementasi kebijakan.

Dalm tipe kebijakan terdesentralisasi ada dua masalah dasar yang akan timbul, pertama, persoalan komunikasi dan kedua persoalan pengawasan.

3. Kebijakan Kontroversial

Kebijakan yang kontroversial ialah kebijakan yang mengandung reaksi-reaksi dan penafsiran-penafsiran yang saling bertentangan secara tajam.

Suatu kebijakan yang berasal dari hasil perdebatan seringkali membutuhkan ketentuan-ketentuan yang kabur. Kebijakan seperti ini harus mengkompromikan banyak kepentingan yang saling bersebrangan. Tujuan-tujuan yang ingin ditraih harus mencerminkan tujuan dari para koalisinya. Sementara itu, kekbauran dalam ketentuan-ketentuan kebijakan akan mendorong Lembaga legislative untuk menghindari tanggung jawab dengan membiarkan eksekutif

atau komisi pengaturan mendapat kecaman bila undang-undang diterapkan menurut keadaan-keadaan tertentu. Disamping itu kebijakan kontroversial seringkali mendorong pihak-pihak yang berkepentingan untuk mempengaruhi para pelaksana sehingga menimbulkan petunjuk-petunjuk kebijakan yang tidak konsisten.

4. Kebijakan-kebijakan yang Kompleks

Kebijakan yang kompleks mempunyai unsur-unsur yang sama dengan kebijakan-kebijakan yang kontroversial. Kebijakan-kebijakan yang kompleks biasanya mempunyai banyak tujuan dan karena kebijakan-kebijakan itu begitu rumit, para pembentuk kebijakan puncak seringkali tidak mengetahui bagaimana menetapkannya secara khusus. Akibatnya UU yang menyangkut kebijakan cenderung kabur. Selain itu kebijakan-kebijakan yang kompleks seringkali mencakup persoalan-persoalan yang sangat teknis dan implementasinya mungkin terhambat oleh kurang tersedianya personil yang terampil.

5. Kebijakan yang Berhubungan dengan Krisis

Krisis-krisis, terutama yang melibatkan negara-negara lain, menimbulkan beban khusus dalam pelaksanaan kebijakan. Tidaklah mungkin untuk berkomunikasi dengan lawan-lawannya, khususnya jika suatu rezim baru berkuasa. Dalam suatu krisis mungkin tidak ada waktu untuk membuat saluran-saluran komunikasi baru. Pesan-pesan diplomatic yang dikirimkan antara negara-negara yang saling bermusuham seringkali tidak jelas dan sulit untuk menjelaskannya, paling tidak dalam waktu yang pendek.

6. Kebijakan karakter kombinasi

Sebuah kebijakan dapat memiliki beberapa karakteristik sekaligus, sehingga tingkat kesulitan dalam pelaksanaannya niscaya juga lebih tinggi dibandingkan dengan implementasi yang hanya memiliki satu karakteristik.

Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi tipe kebijakan menjadi: 1) kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri); 2) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen); 3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru).

Fase Perumusan Masalah Kebijakan

Menurut William N. Dunn suatu perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*) (William N. Dunn 2003: 26). Dari hipotesa tersebut, dapat di tarik satu kesimpulan bahwa kebijakan publik dibuat dikarenakan adanya masalah publik yang terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat, sehingga dengan adanya kebijakan publik, suatu permasalahan tersebut dapat diantisipasi sehingga dapat mencapai tujuan yang diharapkan bersama melalui tahap penyusunan agenda setting.

Mengapa suatu isu menjadi agenda setting pemerintah sedangkan yang lainnya tidak? Perlu dipahami terlebih dahulu kondisi permasalahan yang berkembang di masya-

rakat. menurut Ripley (Kusumanegara, 2010: 69) kondisi tersebut adalah:

- a. Ekstermitas masalah, yaitu isu yang dirasakan sangat membutuhkan pemecahan
- b. Konsentrasi masalah, yaitu jika isu dari berbagai sumber akan terkonsentras pada satu area
- c. Cakupan masalah, yaitu jika isu yang dampaknya mencakup banyak orang
- d. Mountain climber problem, yaitu isu yang akan terus berkembang setelah program yang telah dilakukan ternyata tidak bisa memecahkan masalah secara tuntas
- e. Analogi agenda setting, yaitu isu yang baru muncul ternyata hanya analogi isu lama yang belum berhasil diatasi
- f. Symbol, jika problem berhubungan dengan simbol-simbol nasional yang dianggap penting dan sensitive
- g. Ketersediaan teknologi, jika ada teknologi yang dapat memecahkan persoalan
- h. Ketidakhadiran peran swasta, jika persoalan yang tidak dapat dipecahkan melalui mekanisme pasar, atau peran swasta yang lain.

Sebuah isu yang akhirnya menjadi agenda pemerintah mungkin tidak dinilai memenuhi semua kondisi di atas. Suatu isu yang memenuhi satu kriteria kondisi sudah cukup menjadi agenda pemerintah untuk dirumuskan pemecahannya melalui kebijakan. Namun semakin banyak kriteria kondisi dimiliki suatu isu, semakin layak baginya diformulasikan dalam kebijakan. Lester dan Stewart menyatakan bahwa suatu isu akan mendapatkan perhatian bila memenuhi beberapa kriteria, yaitu:

1. bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lamadidiamkan, misalnya kebakaran hutan.
2. suatu isu akanmendapat perhatian bila isu tersebut bersifat partikularistas,dimana isu tersebut menunjukkan dan mendratisir isu yang lebih besar seperti kebocoranlapisan ozon dan pemanasan global.
3. mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massakarena faktorhuman interest.
4. mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi, danmasyarakat.
5. isu tersebut sedang menjadi *trend* atau sedang diminati oleh banyak orang.

Dari bermacam isu kebijakan yang muncul ada tahap awal proses kebijakan, ternyata mempunyai sifat yang berbeda antara yang satu dengan lainnya. Ada isu yang mudah didefinisikan dan mudah pula dipecahkan. Namun adapula isu yang sulit didefinisikan dan dipecahkan. Hal ini menyebabkan para pembuat kebijakan kesulitan memahami secara pasti hubungan klausal masalah kebijakan dan solusinya. Jika sifat itu ternyata sulit didefinisikan dan dipecahkan, maka para analis diharapkan lebih cermat mengobservasi karakteristik persoalannya agar bisa dibuat solusi kebijakan yang tepat. Juga isu secara kontinu didefinisikan kembali berdasarkan pada informasi baru atau pemahaman baru terhadap masalah. (Lester dan Stewart, 2000, dalam Kusumanegara, 2010: 71).

Pencarian masalah menjadi awal ketika para perumus kebijakan akan membuat kebijakan. Para analis kebijakan harus bisa membedakan antara masalah publik dengan

masalah privat. Jika seseorang kehabisan bensin dalam sebuah perjalanan memakai kendaraan bermotor, maka hal tersebut dikatakan sebagai masalah privat. Namun, jika terjadi kelangkaan minyak dan gas yang melanda masyarakat luas, maka hal itu disebut sebagai masalah publik. Ilustrasi tersebut menggambarkan perbedaan yang sangat jelas antara masalah publik dengan masalah privat. Para analis kebijakanpun harus siap dihadapkan pada metamasalah. Tahap selanjutnya yaitu pendefinisian masalah.²²

Dalam proses yang luas menurut Dunn (1999), beberapa fase yang perlu diperhatikan, antara lain:

1. Pencarian Masalah (*Problem Search*)
2. Pendefinisian Masalah (*Problem-Definition*)
3. Spesifikasi Masalah (*Problem-Spesification*)
4. Pengenalan Masalah (*Problem-Sensing*)

Perumusan masalah dalam analisis kebijakan dapat dipandang sebagai proses dengan tiga tahap yang berbeda tetapi saling bergantung satu sama lain, yaitu konseptualisasi masalah, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah.

Perumusan masalah, yang merupakan fase penelitian kebijakan di mana para analis menelaah berbagai formulasi masalah yang saling berbeda dari para pelaku kebijakan, tidak dapat dipungkiri merupakan kegiatan yang paling penting dari para analis kebijakan. Perumusan masalah merupakan sistem petunjuk pokok atau mekanisme pendorong yang mempengaruhi keberhasilan semua fase analisis kebijakan dewasa ini. Memahami masalah kebijakan adalah sangat penting, karena para analis kebijakan kelihatannya lebih

²² Taufiqurokhman, *op. cit.*, halm. 65

sering gagal karena mereka memecahkan masalah yang salah dari pada karena memperoleh solusi yang salah terhadap masalah yang tepat. Fase ini merupakan penganalisisan dari metamasalah ke masalah substantif. Dalam proses ini terjadi pengkategorian masalah-masalah yang bersifat dasar dan umum. Lantas, setelahnya para analis kebijakan dapat merumuskan masalah formal yang lebih rinci dan spesifik. Melalui spesifikasi masalah proses perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal dapat dilakukan. Ketika masalah telah dispesifikasikan, maka pengenalan masalah menjadi tahap selanjutnya.

Lebih lanjut William N. Dunn menjelaskan bahwa: "Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru" (Dunn, 1993: 26).

Merujuk pada konsep yang ditawarkan oleh Robert B Seidman, Ann Seidman, dan Nalin Abeysekere dalam (Taufiqurokjman,2014:66-67) yang merancang konsep yang mereka sebut dengan ROCCIPI. Para ahli tersebut menegaskan bahwa suatu masalah dapat muncul akibat dari adanya beberapa hal yang ditesiskan mereka tidak berjalan sebagai mana mestinya. Hal-hal tersebut, menurutnya antara lain:

1. *Rule* (peraturan)

Peraturan dimaksudkan untuk mengatur segala perilaku manusia. Entah itu sebagai alih-alih (pembenaran) atau malah sebaliknya. Peraturan di sini menyangkut semua masalah publik atau juga masalah yang ditimbulkan oleh publik. Masalah publik dapat muncul jika: Pertama,

rancunya atau membingungkannya bahasa yang digunakan dalam peraturan, seperti tidak dijelaskannya hal-hal yang dilarang dan yang harus dilakukan oleh masyarakat. Kedua, beberapa peraturan malah berpeluang menyebabkan perilaku bermasalah. Ketiga, peraturan seringkali memperluas penyebaran-penyebagian perilaku bermasalah, bukan malah menghilangkannya. Keempat, peraturan membuka peluang bagi perilaku yang tidak transparan. Kelima, peraturan memberikan wewenang berlebih kepada pelaksana peraturan untuk bertindak represif.

2. *Opportunity* (kesempatan)

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

3. *Capacity* (kemampuan)

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

4. *Communication* (komunikasi)

Munculnya perilaku bermasalah dapat diakibatkan ketidaktahuan masyarakat tentang suatu peraturan. Ketidaktahuan tersebut dipicu oleh komunikasi yang tidak berjalan dengan baik (*miss-communication*). Permasalahan komunikasi sebenarnya merupakan permasalahan

klasik di negeri yang kaya akan budaya dan sangat plural ini.

5. *Interest* (kepentingan)

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

6. *Process* (proses)

Merupakan sebuah instrumen yang digunakan dalam menemukan penyebab perilaku bermasalah yang dilakukan dalam atau oleh suatu organisasi. Beberapa proses yang digunakan untuk merumuskan masalah dalam organisasi antara lain: Pertama, proses pengumpulan input. Kedua, proses pengolahan input menjadi keputusan. Ketiga, proses output, dan yang keempat, proses umpan balik.

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

Sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Suatu nilai yang berlaku dalam masyarakat biasanya merupakan hasil kesepakatan bersama dalam sebuah kelompok. Kemungkinan terjadinya konflik sangatlah besar mengingat nilai tersebut hidup dalam masyarakat yang plural dan heterogen (sebuah nilai yang dianut seringkali tidak sesuai dengan pandangan tiap kelompok)²³.

Ketujuh hal tersebut di atas, dimaksudkan untuk mempersempit dan lebih mensistematisasikan ruang lingkup

²³ Ibid, halm 66-67

pandangan para aktor pembuat kebijakan atau para analis kebijakan dalam mencoba menemukan penyebab bagia suatu persoalan yang datang dari masyarakat. Harapan-harapan tersebut hanya akan terwujud manakala semua pihak yang terkait mengenai kebijakan meninggalkan egoisme masing-masing dan lebih mementingkan urusan bersama.

Perumusan kebijakan

Proses pembentukan kebijakan melibatkan aktivitas pembuatan keputusan yang cenderung mempunyai cabang yang luas, mempunyai perspektif jangka panjang dan penggunaan sumberdaya yang krisis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam kondisi lingkungan yang berubah. Pembentukan kebijakan merupakan proses sosial yang dinamis dengan proses intelektual yang lekat didalamnya. Ini berarti proses pembentukan kebijakan merupakan proses yang melibatkan proses-proses sosial dan proses-proses intelektual.

Perumusan atau formulasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Pandangan Dunn (2004: 132) mengatakan, perumusan kebijakan (*policy formulation*) yakni pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno (2008:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Hal-hal yang perlu mendapat perhatian untuk merumuskan kebijakan publik meliputi beberapa hal antara lain:

1. Aktor yang terlibat dalam Isu Kebijakan.
2. Kepentingan yang dimiliki oleh setiap aktor.

3. Tujuan yang ingin diraih oleh setiap aktor.
4. Aktor-aktor mana yang memiliki kepentingan atau tujuan yang sama dan diajak untuk bekerjasama.
5. *Event* atau momentum yang digunakan oleh setiap aktor untuk mengartikulasikan kepentingan atau menghambat bahkan menggagalkan kepentingan lawannya atau actor yang kontra.
6. Alat, sarana, saluran yang digunakan oleh setiap aktor untuk mengartikulasikan kepentingannya.
7. Teknik yang digunakan oleh setiap aktor.
8. Pengorbanan dan hasil yang diraih oleh setiap aktor.
9. Penilaian tentang demokratisasi, partisipasi, transparansi, keterbukaan dari proses kebijakan tersebut.

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan publik sebagai berikut: Menurut William N. Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah. Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

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

1. Perumusan Masalah (*defining problem*).

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

2. Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pemuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompetensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada

akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder dalam Islamy (2000:83) mengartikan kebijakan sebagai: "Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing".

3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Menurut Winarno (2002:83) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut.

4. Tahap Penetapan Kebijakan

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

Pada proses kebijaksanaan yang baik menurut Jones dalam Abdul Wahab (2008:29): Golongan rasionalis ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah

bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

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

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

1. Mengidentifikasi masalah yaitu bagaimana sebuah lembaga atau institusi yang mempunyai kewenangan dalam perumusan kebijakan publik dengan mengelompokkan atau mengklasifikasikan masalah-masalah yang melatarbelakangi perumusan kebijakan tersebut untuk dilakukan.
2. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu, yaitu bagaimana perumusan kebijakan mempunyai tujuan yang jelas. Sehingga kebijakan yang di buat dapat dijadikan cara untuk mengatasi permasalahan yang ada.
3. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan, yaitu bagaimana sebuah institusi atau lembaga mengelompokkan atau mengklasifikasikan semua alternatif

yang ada yang dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada.

4. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif. Alternatif yang telah diidentifikasi yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada, lalu alternatif-alternatif tersebut dinilai atau diprediksikan. Apa saja akibat-akibat yang timbul jika kebijakan tersebut diimplementasikan.
5. Membandingkan akibat-akibat tersebut selalu mengacu pada tujuan, yaitu setelah beberapa alternatif yang tersusun berjenjang sesuai dengan tingkat resiko dan penilaian yang paling baik untuk digunakan, maka perlu adanya pengkajian ulang apakah alternatif yang telah terpilih sesuai dengan tujuan awal dan salah satu upaya yang tepat dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang ada.
6. Memilih alternatif terbaik, setelah masalah-masalah yang timbul, diidentifikasi dan diprediksikan akibat apa saja yang timbul jika kebijakan itu diimplementasikan. Maka bagian yang terakhir adalah memilih alternatif terbaik untuk dijadikan cara dalam mengatasi permasalahan yang ada.

Proses pengesahan kebijakan

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson dalam Islamy (2000: 100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan:

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

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

Proses Pengambilan Keputusan

Beberapa karakteristik kebijakan publik yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai, yaitu pemecahan masalah publik (*public problem solving*);
2. Adanya tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan;
3. Merupakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan publik;
4. Adakalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negative, yaitu ketetapan untuk tidak melakukan

apapun.²⁴

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Proses pengambilan keputusan erupakan tahap-tahap yang harus dilalui atau digunakan untuk membuat keputusan. Tahap-tahap ini merupakan kerangka dasar sehingga setiap tahap dapat dikembangkan lagi menjadi beberapa sub tahap atau langkah yang lebih khusus/spesifik dan lebih operasional²⁵. Pengambilan keputusan secara garis besar terdiri dari tiga tahap yakni:

1. Penemuan masalah

Tahap ini merupakan tahap yang dimana masalah harus didefinisikan dengan jelas sehingga perbedaan antara satu masalah dengan masalah atau bukan dengan masalah (missalnya isu) menjadi jelas.

2. Pemecahan masalah

Dalam tahap ini merupakan tahap yang dimana masalah yang ada atau sudah jelas itu kemudian diselesaikan. Kemudian Langkah-langkah yang diambil adalah sebagai berikut :

- a. Identifikasi alternative-alternatif keputusan untuk memecahkan masalah.
- b. Perhitungan mengenai faktor-faktor yang tidak dapat diketahui sebelumnya atau diluar jangkauan manusia, identifikasi peristiwa-peristiwa dimasa datang (*state of nature*)

²⁴ Uddin B. Sore dan Sobirin,2017. "Kebijakan Publik, Makassar: CV Sah Media, halm. 35

²⁵ Edi Suharto, analisis kebijakan public, Bandung: alfabeta, 2005, hal. 7

- c. Pembuatan alat (sarana) untuk mengevaluasi atau mengukur hasil biasanya berbentuk table hasil (*pay of table*)
- d. Pemilihan dan penggunaan model pengambilan keputusan
- e. Pengambilan keputusan

Keputusan yang diambil berdasarkan pada keadaan lingkungan atau suatu kondisi yang terjadi, seperti kondisi pasti, kondisi beresiko, kondisi tidak pasti dan kondisi konflik

Prose pengambilan keputusan dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi masalah

Suatu organisasi apabila menghadapi permasalahan lebih dulu harus dibuat jelas apakah itu masalah (problem) atau hanya sekedar isu belaka. Adapun yang dimaksud dengan masalah dalam hal ini ialah persoalan yang perlu dibicarakan.

- b. Menganalisis masalah

Untuk mengetahui penyebab timbulnya masalah, terlebih dahulu harus diperoleh data dan informasinya. dengan kata lain, harus terlebih dahulu diperoleh data masalahnya untuk selanjutnya diolah menjadi informasi yang menjadi penyebab timbulnya suatu masalah.

- c. Membuat beberapa alternatif pemecahan masalah

Terlebih dahulu harus diketahui timbulnya masalah untuk dapat membuat alternatif-alternatif pemecahan masalah. Selanjutnya, dibuatlah beberapa alternatif pemecahannya, masing-masing alternatif tersebut harus dikemukakan

terlebih dahulu kekurangan dan kelebihanannya masing-masing.

d. Penilaian dan pemilihan alternatif

Setelah dilakukan pendefinisian terhadap beberapa alternatif, kemudian dilakukan evaluasi terhadap masing-masing alternatif yang telah dikembangkan dan dipilih sebuah alternatif yang terbaik.

e. Melaksanakan keputusan

Apabila salah satu dari alternatif yang terbaik telah dipilih, keputusan tersebut kemudian harus diterapkan.

Setelah suatu keputusan diterapkan, pengambil keputusan tidak dapat begitu saja menganggap bahwa hasil yang diinginkan akan tercapai. Mekanisme pengendalian dan evaluasi perlu untuk dapat dilakukan supaya yang diharapkan dari keputusan tersebut dapat terealisasi dengan baik. Penilaian didasarkan atas sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Aktor dalam pembuatan kebijakan Publik

Dalam perumusan kebijakan publik akan melibatkan berbagai aktor, baik itu aktor yang berasal dari aktor negara atau yang disebut sebagai pembuat kebijakan resmi yang memiliki kewenangan untuk membuat dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik (*official policy-makers*) maupun aktor bukan pemerintah (*non-governmental*). Dalam hal tersebut, aktor kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori, yakni aktor dalam Pemerintahan dan aktor di luar Pemerintahan.

Aktor-aktor yang terlibat umumnya terlibat dalam keseluruhan proses kebijakan. Serta aktor-aktor lainnya yang ikut terlibat dan mampu mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Secara umum aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan dibagi kedalam dua kategori, yakni:

1. aktor *inside government* dan
2. aktor *outside government*

Aktor *inside government* meliputi:

1. Eksekutif (Presiden, staf penasihat presiden, para Menteri, dan para kepala Daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis.
2. Anggota Badan Perwakilan Rakyat (DPR, DPD, dan MPR)
3. Badan dan orang-orang dalam yudikatif secara parsial
4. Birokrasi dari Sekretaris Daerah, Kepala Kantor Wilayah, Kepala Dinas, Badan, dan Kantor sampai pada level paling bawah (misalnya; petugas Satpol PP sebagai *street level bureaucrat*) yang bertugas mengamankan pelaksanaan Peraturan Daerah.

Aktor *outside government* meliputi:

1. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bisa berbentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO): kelompok/ikatan profesi, kelompok bisnis, perserikatan buruh, bahkan organisasi atau Lembaga keagamaan.
2. Akademisi, peneliti, dan konsultan, pihak swasta (perusahaan yang memberikan layanan sesuai permintaan pemerintah)
3. Politisi
4. Media massa

5. Opini publik
6. Kelompok sasaran kebijakan
7. Lembaga-lembaga Donor (diantaranya ialah Bank Dunia, IMF, yang dimana di Indonesia keberadaanya cukup berpengaruh dalam menentukan kebijakan dan implementasinya).

Aktor negara dalam proses pembuatan kebijakan publik dapat diklasifikasi atas: (1) legislatif yang berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan pembentukan kebijakan dalam sistem politik, (2) eksekutif dengan merujuk pada Presiden dan jajaran kabinetnya yang mempunyai peran yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan publik dan melaksanakan kebijakan publik, (3) badan administratif dengan merujuk pada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan, dan (4) yudikatif yang memiliki peran sentral dalam pembuatan kebijakan melalui kewenangan untuk melakukan review kebijakan serta penafsiran terhadap Undang Undang Dasar. Dengan kewenangan tersebut putusan pengadilan dapat mempengaruhi isi dan bentuk dari suatu kebijakan publik. Secara garis besar, aktor-aktor pemerintahan dalam pembuatan kebijakan publik tersebut disebut sebagai aktor *Inside Government*.

Aktor negara dalam proses pembuatan kebijakan publik lebih lanjut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Legislatif

Legislatif berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan dan pembentukan dalam pembuatan peraturan dan pembentukan kebijakan dalam

suatu sistem politik. Legislatif ditunjuk secara formal yang mempunyai fungsi memutuskan keputusan-keputusan politik secara bebas. Dalam melakukan penetapan perundangan, parlemen mempunyai peran sentral dalam mempertimbangkan, meneliti, mengoreksi sampai menyebarkan kebijakan kepada masyarakat. Di negara-negara komunis, legislatifnya hanya melakukan ratifikasi atau konfirmasi atas keputusan yang telah dibuat oleh pejabat tinggi dalam partai komunis.

Tata Kelola kebijakan di sisi lain, berkaitan dengan implementasi keputusan yang dibuat oleh lebih banyak cabang publik, dan ditangani oleh berbagai badan administratif. Lebih jauh, badan-badan legislatif kerap terlibat secara langsung dalam implementasi kebijakan.

2. Eksekutif (Presiden)

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

Dalam sistem politik modern, pada umumnya kebijakan publik diimplementasikan terutama oleh system badan-badan administrasi yang kompleks. Misalnya di Amerika, pada

saat kongres menetapkan sebuah undang-undang publik dan presiden telah menandatangani, langkah berikutnya adalah badan-badan administrasi harus segera memulai proses implementasi. Badan-badan administrasi tersebut kemudian melakukan tugas pemerintahan sehari-sehari, dan dengan demikian memengaruhi warga negara secara langsung dalam tindakan-tindakan mereka dibandingkan pengaruh dari unit-unit pemerintah lainnya.

3. Yudikatif

Lembaga yudikatif mempunyai kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan public melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan (melalui peninjauan yudisial dan penafsiran undang-undang). Tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh eksekutif atau legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak. Bila keputusan-keputusan tersebut bertentangan dengan konstitusi, maka yudikatif berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan perundangan yang sudah ditetapkan.

Dalam banyak kasus, undang-undang publik, dalam sebuah system politik modern, diberlakukan oleh tindakan yudisial. Namun demikian, yang paling penting keterlibatan Lembaga peradilan adalah dalam konteks mempengaruhi tata Kelola/administrasi melalui interpretasi nyata terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Lembaga legislatif bersama eksekutif.

4. Intansi Administrasi

Meskipun terdapat suatu doktrin dalam ilmu politik bahwa intansi administrasi hanya dipengaruhi kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah, namun saat ini diakui bahwa politik dan administrasi dapat berbaur dan intansi administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik. Konsep administrasi baru *New Public Administration* (George Frederickson:1980) tidak lagi membahas dikotomi administrasi public dengan politik Dalam masyarakat pasca-industri seperti saat ini dimana keberagaman (pluralitas) menjadi hal yang lumrah, teknis dan kompleksitas masalah kebijakan pun bertambah luas sehingga memungkinkan adanya penyerahan kekuasaan yang lebih luas secara foramal pada intansi administrasi terkait. Hal inilah yang memberikan kesempatan yang lebih luas kepada intansi administrasi untuk menjadi actor dalam kebijakan

Secara sederhana, Adapun aktor non Pemerintahan (*non-governmental*) dalam pembuatan kebijakan publik ialah meliputi: *Pertama*, kelompok kepentingan mempunyai fungsi untuk mempertemukan kepentingan warga tertentu yang tidak hanya mengemukakan tuntutan dan dukungan tetapi juga memberikan alternatif bagi tindakan kebijakan dengan memberikan informasi kepada pejabat publik. *Kedua*, partai politik juga turut serta dalam pembuatan kebijakan melalui penampungan aspirasi masyarakat atau konsetuennya untuk selanjutnya dilanjutkan kepada kader-kader yang masuk dalam struktur pemerintahan. *Ketiga*, Warga Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan demokrasi, secara normatif memegang kendali utama dalam pembuatan atau penyusunan kebijakan publik melalui

partisipasi secara langsung maupun secara tidak langsung. Kebijakan publik harus diarahkan untuk mewujudkan tujuan dan tercapainya kepentingan warga negara. Aktor-aktor yang turut serta dalam pembuatan kebijakan publik yang bukan dari golongan pemerintah (*non-government*) dikategorikan pula sebagai aktor *Outside Government*.

Hubungan antar kedua golongan aktor tersebut, dapat bersifat horizontal, vertical, maupun antar lembaga. Ada pendapat yang menyatakan bahwa semakin banyak aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan, maka akan semakin banyak pula biaya koordinasi yang dibutuhkan, semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, hingga pada masalah kewenangan dan tanggung jawab antar aktor yang terlebih dahulu harus diperjelas. Pendapat tersebut ada benarnya, jika melihat fenomena pembuatan kebijakan publik dilapangan yang sarat akan kepentingan para aktornya hingga mengabaikan kepentingan publik sebagai sesuatu yang harus diutamakan.

Makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik akan selalu merujuk dan terkait dengan pelaku dan penentu terhadap suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interrelasi di dalam setiap tahap proses kebijakan publik. Pada dasarnya merekalah yang kemudian akan menentukan pola dan distribusi kebijakan yang selanjutnya akan diimplementasi atau dilaksanakan oleh pemerintah (birokrasi). Oleh karena itu proses bargaining oleh oleh para aktor penting untuk dilakukan guna menghindari pertikaian dan kepentingan yang berbeda dalam proses implementasi kebijakan.

Proses bargaining menurut Anderson dapat terjadi dalam tiga bentuk, yaitu negosiasi (*negotitation*), saling

memberi dan menerima (*take and give*), dan kompromi (*compromise*). Penjelasan mengenai bargaining berakar pada istilah bahwa jika terdapat dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu tetapi dapat dilakukan penyesuaian (*sharing*) yang diharapkan dapat terbangun dalam sistem pembahasannya. Lebih lanjut Anderson menjelaskan bahwa proses pengambilan kebijakan publik dengan menempatkan adanya pola hirarki yang berlaku antara aktor yang satu dengan aktor yang lain disebut sebagai proses pengarahan (*commanding*).

BAB IV

KEBIJAKAN PUBLIK DAN GOOD GOVERNANCE

Pada mulanya, penyelenggaraan negara oleh pemerintahan dikenal dengan istilah *"rule government"*, namun dalam perkembangannya terjadi pergeseran paradigma menjadi *"good governance"* yang menekankan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata dibebankan kepada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, akan tetapi harus melibatkan seluruh komponen dalam negara, baik dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik.²⁶

Terdapat tiga sebab utama yang menjadi pemicu berkembangnya wacana paradigma *good governance* di Indonesia. *Pertama*, masih terjadinya krisis ekonomi dan krisis politik yang masih terus menerus terjadi dan sampai

²⁶ Sirajudin dkk, 2012, Hukum Pelayanan Publik berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi, Malang: Setara Press, halm. 2

sekarang belum adanya tanda untuk segera berakhir. *Kedua*, masih maraknya Korupsi Kolusi dan Nepotisme dan berbagai bentuk penyimpangan penyelenggaraan negara. *Ketiga*, kebijakan otonomi daerah yang semula menjadi harapan besar bagi terwujudnya demokratisasi dan sekaligus kekawatiran akan kegagalan program tersebut. Adapun alasan lain yang dapat diterima ialah belum optimalnya pelayanan birokrasi pemerintah dan juga sektor swasta dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik.²⁷Tiga sebab utama tersebut yang menjadi pemicu kuat relevansi wacana *good governance* di Indonesia, sehingga orientasi kebijakan publik benar-benar menyentuh masalah publik

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh *Political and Economic Risk consultancy* (PERC) terhadap para pelaku bisnis asing (*expatriats*) menyimpulkan bahwa birokrasi Indonesia adalah yang terburuk dan belum mengalami perbaikan signifikan dibandingkan keadaan tahun 1999. Dalam penelitian itu *expatriats* yang menjadi responden menyatakan bahwa banyak pejabat tinggi pemerintah Indonesia yang memanfaatkan posisi mereka untuk memperkaya baik memperkaya diri sendiri maupun orang terdekat mereka, serta bahwa birokrasi di Indonesia masih menghadapi hambatan-hambatan birokrasi. (Suryanto. 2002: 9 dalam Sjahrazad Masdar. 2009: 75). Dari hasil survei PERC dalam rentang waktu sama, menyatakan bahwa Indonesia adalah negara dengan tingkat korupsi tertinggi. Hal itulah yang melatarbelakangi peringkat pada tahun 2002 Indonesia berada pada posisi negara terkorup di Asia dengan skor 992 (0 paling bersih, 10 terkorup). Kondisi penyelenggaraan pemerintahan yang

²⁷ Ibid, hlm. 3

sangat memprihatinkan inilah yang mendorong *urgent-nya* pergerakan ke arah *good governance* atau pemerintahan yang baik.

Dalam perkembangan *good governance* di Indonesia, terdapat beberapa aspek pertimbangan yang dapat menentukan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis. *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relative lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. ²⁸

Wacana paradigma pemerintahan yang baik (*good governance*) hingga kini gencar didengungkan baik di Indonesia maupun dunia global beberapa tahun terakhir. Wacana itu telah menggeser peranan negara dari semula yang berfungsi sebagai *government* lebih ke arah *governance*. Dalam pengertian ini *government* (pemerintah), lebih bertindak sebagai penyedia barang dan pelayanan bagi masyarakat (*service and goods provider*) serta sebagai pengontrol atau regulator. Pergerakan ke arah gover-

²⁸ Agus Dwiyanto, 2005. "Mengapa Pelayanan Publik" dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta: UGM Press, halm. 20-25

nance menempatkan pemerintah lebih sebagai “enabler”, pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator yang berkewajiban untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi interaksi yang konstruktif antara ketiga aktor elemen *governance*, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakatnya (Kjaer. 2004)

Istilah *good governance* untuk pertama kali di perkenalkan oleh Lembaga penyandang dana internasional, seperti World Bank, UNDP, IMF, sebagai konsep dasar bagi pengelolaan dana bantuan terhadap negara sasaran dalam rangka tercapainya pembangunan negara. Bantuan internasional terhadap suatu negara, khususnya negara berkembang sulit berhasil jika prinsip *good governance* tidak berlaku disuatu negara tersebut.

Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 merumuskan arti *Good Governance* sebagai kepemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Konsep *good governance* memberikan rekomendasi pada system pemerintahan yang menekankan kesetaraan pada Lembaga-lembaga negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. *Good governance* dalam pandangan ini yakni kesepakatan mengenai pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta. Keberhasilan dalam menjalankan kewenangan suatu negara dapat dikatakan baik apabila dilakukan dengan efektif, efisien, responsive terhadap kebutuhan masyarakat dalam suasana demokratis, akuntabel dan transparan.

Pada tahun 1997, UNDP merumuskan terdapat 9 prinsip yang harus ditegakkan untuk bisa melaksanakan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*).²⁹

1. Partisipasi (*Participation*)

Setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.

3. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.

4. Daya tanggap (*Responsiveness*)

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

5. Berorientasi pada Konsensus (*Consensus Orientation*)

Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai pene-nghah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

²⁹ Kedudukan dan Kelembagaan DPRD dalam Konteks Good Governance, KPK, 2008)

6. Keadilan/Kesetaraan (*Equity*)

Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7. Efektifitas dan efisiensi (*Effectiveness & Efficiency*)

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang sesuai kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik masyarakat umum sebagaimana halnya kepada para pemilik.

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Sebagai bagian dari penyelenggaraan pelayanan publik, Lenvine membagi tiga indikator penting yang harus terpenuhi sebagai produk pelayanan publik di negara yang berdasarkan pada sistem demokrasi, yakni, *Pertama*, responsivitas ialah suatu daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan. *Kedua*, tanggungjawab ialah suatu ukuran dalam menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan

publik itu dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip atau ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan. *Ketiga*, akuntabilitas ialah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggara pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.³⁰

Kebijakan publik sebagai bagian Langkah yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai otoritas penyelenggara pelayanan publik guna merespon masalah publik sehingga dapat diatasi dan diselesaikan dengan sebuah kebijakan yang efektif, efisien, responsif, dan akuntabel. Keberhasilan suatu kebijakan publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik di negara yang demokratis ialah dengan melandasi kebijakan publik dan pelayanan publik pada prinsip *good governance*.

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) menunjuk pada bagaimana cara kekuasaan dan kewenangan digunakan. tata pemerintahan dinilai baik ketika kekuasaan dikelola dan gunakan untuk merespon masalah-masalah publik dengan mengikuti prinsip-prinsip dan nilai tertentu yang menjadi nilai luhur yang dianggap baik oleh masyarakat. Demikian halnya, dari sisi nilai yang mendasarinya, tata pemerintahan yang baik sebuah tata pemerintahan yang dikembangkan atas dasar prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas, partisipasi, responsivitas, kesamaan perlakuan di muka hukum, keadilan, dan orientasi pada consensus.³¹

³⁰ Pendapat Lenvine yang dikutip oleh AG.Subarsono, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta:Gajah Madah University Press, hal 140-175

³¹ Agus Dwiyanto. dkk,2003. "Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah", Yogyakarta: UGM Press, halm. 6

Dalam menciptakan *good governance*, kebijakan Publik yang dibuat dan dikeluarkan harus memenuhi prinsip kebijakan yang baik. Kebijakan publik yang baik ialah kebijakan yang lahir dari kehendak serta kepentingan publik. Dengan demikian terdapat beberapa syarat suatu kebijakan publik dikatakan sebagai kebijakan yang baik. Kebijakan publik yang baik secara otomatis akan sesuai dengan namanya yaitu kebijakan yang benar-benar berpihak pada kepentingan publik atau melayani publik. Terdapat beberapa kriteria atau syarat kebijakan publik yang berdasarkan pada kepentingan publik, yakni:

1. Melibatkan publik dalam segala tahap

Pelibatan publik dalam kebijakan publik dalam segala tahap (perencanaan, implementasi, dan evaluasi) dibutuhkan agar kebijakan tersebut benar-benar sesuai dengan kebutuhan publik. Seringkali hanya pada perencanaan saja publik dilibatkan. Hasilnya memang kebijakan tersebut ditujukan untuk publik tetapi karena dalam implementasi dan evaluasi publik tidak dilibatkan maka bisa saja implementasinya tidak sesuai atau kalau sesuaipun tidak diikuti oleh partisipasi publik yang memadai. Dalam evaluasi pun publik perlu dilibatkan supaya bisa memberi masukan pada kebijakan berikutnya agar lebih sempurna. Undang-undang tentang Pemerintah Daerah memberikan peluang bagi partisipasi publik dalam kebijakan publik yaitu dimungkinkannya dibentuk forum pemangku kepentingan (stake holders) kota atau kabupaten yang anggota-anggotanya terdiri dari berbagai pihak dan unsur masyarakat. Meskipun ada forum seperti itu, partisipasi langsung masyarakat misalnya lewat kotak pengaduan

seharusnya juga dibuka.

2. Realistik

Kebijakan publik yang baik juga harus realistik. Realistik dalam arti kebijakan tersebut harus benar-benar bisa diterapkan dan dengan mempertimbangkan kemampuan dari pihak pemerintah baik dalam hal organisasi, personalia, maupun keuangan.

3. Transparan

Transparansi kebijakan yang dimaksud adalah publik harus bisa mengakses informasi yang terkait dengan kebijakan. Hal krusial dalam kebijakan publik yang menuntut transparansi adalah masalah keuangan. Dalam ketentuan undang-undang sekarang ini sudah diharuskan APBD baik propinsi maupun kota dan kabupaten untuk memakai format yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan antara lain karena jelas tujuan penggunaannya, jelas dasar perhitungannya dan jelas tolok ukur dampak dari alokasi anggaran tersebut.

4. Jelas Tolok Ukur Keberhasilannya

Kebijakan yang baik juga harus jelas tolok ukur keberhasilannya. Hal ini berguna untuk digunakan sebagai alat atau instrumen untuk melakukan evaluasi.

5. Jelas Target atau Sasarannya

Kebijakan yang baik juga harus tepat sasarannya. Misalnya kebijakan pengentasan kemiskinan harus jelas kriteria siapa yang dimaksud sebagai orang miskin itu. Jangan sampai karena definisi operasional target yang tidak jelas maka kebijakan yang dilaksanakan menjadi tidak tepat sasaran atau targetnya.

6. Jelas Dasar Hukumnya

Kebijakan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah juga harus jelas dasar hukumnya karena kebijakan tersebut tidak dilaksanakan di ruang hampa udara. Memilih landasan hukum yang tepat untuk suatu kebijakan memang bukan hal mudah. Contoh kasus dari tidak berjalannya pilihan dasar hukum yang tepat ini adalah berbagai peraturan daerah (Perda) yang bermasalah akhir-akhir ini. Perda-perda tersebut bermasalah karena: tidak jelas peraturan di atasnya yang menjadi payung, tidak ada peraturan di atasnya yang memayungi, bertentangan dengan peraturan di atasnya, dan lain-lain.

- ## 7. Antar Kebijakan Tidak Tumpang Tindih dan Bertentangan
- Seringkali terjadi dalam praktek kebijakan terjadi tumpang tindih antar kebijakan dan juga terjadi pertentangan antar kebijakan publik. Tumpang tindih maksudnya adalah apa yang sudah dijangkau oleh suatu kebijakan diatur lagi oleh kebijakan lain. Misalnya saja kasus pembinaan pengusaha kecil. Hampir semua dinas dan lembaga mempunyai program pembinaan untuk pengusaha kecil. Akibatnya ada pengusaha kecil yang berkali-kali harus ikut pembinaan yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga dengan materi yang sama.

Proses kebijakan publik yang selama ini terjadi dan kerap mengabaikan kepentingan publik adalah indikator dalam menilai bahwa penyelenggaraan kebijakan publik dan tata pemerintahan (*governance*) yang buruk. Sebuah kebijakan publik dinilai baik jika pemerintah sebagai institusi yang memiliki peran penting dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik selalu melibatkan *stakeholders*

dalam setiap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Partisipasi *stakeholders* dalam pengambilan keputusan menjamin adanya akomodasi kepentingan *stakeholders* dalam proses kebijakan sehingga kebijakan menjadi responsif terhadap kepentingan masyarakat.³²

Good governance dan konsep Pelayanan publik yang ideal

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, konsep *good governance* mensyaratkan adanya prinsip akuntabilitas dalam memberikan pelayanan kepada publik. Pemerintahan dalam suatu negara pada hakikatnya diciptakan untuk memberikan pelayanan yang ideal kepada warga negara. Pemerintahan akan dianggap baik (*good governance*) apabila seluruh perangkat atau birokrasi negara memberikan pelayanan yang ideal dalam menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari. Oleh karena keberadaan alat perlengkapan negara adalah untuk melaksanakan pelayanan publik sebagai kewajiban utama negara.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang baik dan profesional.

³² Ibid, hlm. 6-7

Menurut ketentuan dalam undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang tersebut ruang lingkup pelayanan publik ialah meliputi pelayanan atas barang publik jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik ialah sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintahan, baik pemerintahan di pusat ataupun pemerintahan di Daerah, dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan/atau jasa, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. (Lembaga Administrasi Negara: 1998). Sementara Departemen Dalam Negeri menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa (Pengembangan Kelembagaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, 2004).

Sedangkan definisi yang saat ini menjadi rujukan utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan pen-

duduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Mansyur KM (2010:189-190), secara spesifik mengemukakan alasan-alasan yang menimbulkan ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diberikan oleh aparatur sebagai berikut:

- a. Ada dugaan terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan
- b. Adanya sikap dan perilaku dalam melaksanakan tugas dirasa tidak sesuai adat istiadat dan budaya bangsa
- c. Kurangnya disiplin petugas terhadap jadwal atau waktu yang telah ditentukan
- d. Penyelesaian urusan yang berlarut-larut dan tidak ada kepastian
- e. Ada kelalaian dalam penggunaan bahan, pengerjaan barang, tidak sesuai dengan permintaan atau standar
- f. Jasa pelayanan yang diberikan tidak/kurang memenuhi standar atau tidak memenuhi harapan masyarakat
- g. Terdapat aturan/mekanisme pelayanan yang dianggap menyulitkan, memberatkan atau dirasa mengurangi/mengabaikan hak mereka.
- h. Tidak ada tanggapan yang memuaskan terhadap keluhan yang telah disampaikan

Siklus pelayanan itu sendiri menurut A.Imanto, 2002, adalah "Sebuah rangkaian peristiwa yang dilalui pelanggan sewaktu menikmati atau menerima layanan yang diberikan. Dikatakan bahwa siklus layanan dimulai pada saat konsumen mengadakan kontak pertama kali dengan *service delivery system* dan dilanjutkan dengan kontak-kontak berikutnya

sampai dengan selesai jasa tersebut diberikan”.

Beberapa definisi lain dari pelayanan publik yang banyak digunakan adalah ³³:

- a. Lovelock, Christoper H, 1991:7, mengatakan bahwa “*service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami” Artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.
- b. Davit Mc Kevitt; dalam bukunya *Managing Core Public Services (1998)*, membahas secara spesifik mengenai inti pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintah dan pemerintah daerah, menyatakan bahwa “ *Core Public Services my be defined as those evices which are important for the protection and promotion of citizen well-being, but are in are as where the market is incapable of reaching or even approaching a socially optimal state; health, education, welfare and security provide the most obvious best know example*”.

Di negara-negara maju, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik yang mengacu ada konsep *new public service*, sebagai suatu paradigma pelayanan publik yang ideal. Dalam paradigma *new public service* (NPS), Administrasi Publik lebih menekankan pada peran serta masyarakat dan sektor publik menuju manajemen pelayanan publik yang lebih pro pasar sehingga terjadi pergeseran dari kebijakan dan administrasi menuju manajemen dengan

³³ Lembaga Administrasi Negara, 2006, “Modul pelatihan Dasar Kader PNS”

mengadopsi manajemen sektor privat. Dalam perspektif ini praktek pelayanan publik didasarkan atas pertimbangan ekonomi yang rasional. dimana kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai suatu agregasi dari kepentingan kepentingan publik detik dalam hal ini publik ditempatkan atau diposisikan sebagai pelanggan atau (*customers*) sedangkan pemerintah berperan untuk mengarahkan (*steering*) pasar. Dalam perkembangannya Konsep ini kemudian diterjemahkan bahwa untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas maka diperlukan standar pelayanan untuk menjamin kualitas pelayanan publik.

Dalam kondisi perkembangan masyarakat yang dinamis, birokrasi publik harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional dan efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri. arah pembangunan kualitas manusia adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.³⁴

Dari beberapa pengertian pelayanan publik yang diuraikan tersebut, maka pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan

³⁴ Akhmad Sukardi, *participatory governance* "Pengelolaan Keuangan Daerah, Laksbang Pressindo, Yogyakarta hal 31

pokok dan tatacara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Dengan demikian, terdapat 3 (tiga) unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu unsur pertama, adalah organisasi penyelenggara pelayanan publik, unsur kedua, adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan unsur ketiga, adalah kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

Unsur pertama, adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Unsur kedua, adalah orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi inilah yang mendorong terjadinya komunikasi dua arah untuk melakukan KKN dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya Pungli, dan ironisnya dianggap saling menguntungkan. Unsur ketiga, adalah kepuasan pelanggan menerima pelayanan, unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (Pemerintah), untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan pelanggan, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan.

Pelayanan publik yang profesional pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas

dari pemberi layanan atau aparatur Pemerintah, dengan demikian terdapat beberapa ciri pokok konsep pelayanan publik yang ideal:³⁵

1. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran,
2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan :
 - a. diselenggarakan secara mudah, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan,
 - b. kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung makna bahwa adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 1. prosedur/tata cara pelayanan,
 2. persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif,
 3. unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan,
 4. rincian biaya atau tarif pelayanan dan Tata Cara pembayarannya,
 5. jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
 - c. keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, Waktu penyelesaian, hijab/tarif serta hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat baik diminta maupun tidak diminta,

³⁵<http://www.scribd.com/doc/11319551/pengertian-pelayanan-publik>.

d. efisiensi, mengandung arti:

1. persyaratan Pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan,
2. mencegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
3. ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang sudah ditentukan,
4. responsif lebih mengarah pada daya tangkap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah kebutuhan serta aspirasi dari masyarakat yang dilayani
5. adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Mansyur KM (2010: 182) mengemukakan ciri-ciri atau atribut-atribut yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik, yaitu:

- a. Ketepatan waktu pelayanan meliputi waktu tunggu dan waktu proses
- b. Akurasi pelayanan, meliputi bebas dari kesalahan
- c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan

- d. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung misalnya komputer
- e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain
- f. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu berAC, kebersihan, dan lain-lain.

Sehingga pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara layanan harus selalu memperhatikan aspek kualitas pelayanan yang diberikan, dan kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan.

Berbagai keluhan, tuntutan, dan kekecewaan sebagian besar masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah serta berbagai permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan pelayanan publik berikut aparat penyelenggaranya. seharusnya dicarikan format solusi yang tepat untuk mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Dalam tataran kebijakan telah ada upaya-upaya positif dari pemerintah untuk menjamin tersedianya pelayanan publik yang berkualitas, namun hal itu masih jauh panggang dari api jika ditinjau dari pelaksanaan pelayanan publik di lapangan. Syarat utama terwujudnya *good governance* ialah terselenggaranya pelaksanaan pelayanan publik yang ideal.

Proses kebijakan menurut William Dunn

Menurut William Dunn, proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilaku-

kan di dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut Nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup menyusun agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Berikut akan digambar dalam tabel yang menunjukkan proses kebijakan publik sebagaimana yang dikemukakan William N. Dunn.³⁶

Fase	Karakteristik	Ilustrasi
Penyusunan Agenda	Pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.	Legislator negara dan cosponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Atau rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.	Peradilan Negara Bagian mempertimbangkan pelanggaran penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.

³⁶ William N. Dunn, 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta. Terjemahan, Hal. 24-25

Fase	Karakteristik	Ilustrasi
Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.	Dalam keputusan Mahkamah agung pada kasus <i>Roe.v. Wade</i> tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.	Bagian Keuangan Kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
Penilaian Kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan pengadilan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akuntansi publik memantau program-program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan/korupsi.

Selanjutnya terdapat beberapa tahapan proses kebijakan publik menurut William Dunn, yakni anatara lain, proses penyusunan agenda (*Agenda Setting*), Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*), Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*), dan Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*).

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda (*Agenda Setting*) adalah suatu proses yang meliputi suatu rangkaian Tindakan dan strategi dalam mana isu tertentu menjadi pusat perhatian bagi ma-

syarakat. Pengusunan agenda sebagai sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi. Apabila suatu isu telah berhasil mendapatkan status sebagai sebuah masalah publik, dan juga mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Pada fase agenda setting ini juga sangat penting dalam menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan 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 tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik diantaranya: telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, mendapat dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam

masyarakat serta menyangkut suatu persoalan yang fasio-
nable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Dalam proses agenda setting ini terdapat 3 hal penting yang perlu dilaksanakan:

- a. Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Hal ini penting karena bisa jadi suatu gejala yang oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah, tetapi oleh kelompok masyarakat yang lainnya atau bahkan oleh para elite politik bukan dianggap sebagai suatu masalah.
- b. Membuat batasan masalah. Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi yang tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut.
- c. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisaasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Penyusunan agenda (*agenda setting*) adalah tahap awal dari suatu proses kebijakan publik. Kendati merupakan tahap awal, namun kegiatan penyusunan agenda adalah kegiatan yang sulit karena meliputi pengenalan masalah yang benar. Penyusunan agenda kebijakan seharusnya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder.

2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*)

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

3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai

faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

5. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Terdapat empat tahap dalam proses perumusan kebijakan menurut Ripley (Randal B. Ripley (1985), yakni antara lain:

1. Pembentukan persepsi terhadap masalah yang berkembang dalam masyarakat, dan bagaimana masyarakat memahami masalah tersebut, kemudian selanjutnya bagaimana masyarakat memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dibawakan kepada pemerintah sehingga menjadi sebuah agenda pemerintah. Tahap ini disebut sebagai Agenda Building

2. Penyusunan agenda pemerintah dimana pemerintah mengambil langkah-langkah tertentu, terutama dalam memformulasikan dan melegitimasi kebijakan yang akan ditempuh sehingga mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat.
3. Tahap implementasi. Pada tahap ini diadakan interpretasi lebih lanjut dari kebijakan yang dibuat, apakah diperlukan Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis sehingga program dapat dihantarkan kepada masyarakat, kemudian bagaimana dana dikerahkan, sarana dan prasarana disediakan, serta ditentukan siapa yang paling bertanggung jawab melaksanakannya.
4. Evaluasi terhadap kebijakan yang sudah dijalankan (melakukan penilaian terhadap kinerja sebuah kebijakan). Apakah kebijakan tersebut sudah dijalankan sebagaimana mestinya, apakah membawa hasil seperti yang diharapkan atau tidak, apakah hasil yang dicapai sesuai dengan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah?.

Evaluasi dapat dilakukan mencakup dua hal yaitu evaluasi terhadap proses muncul dan penyelenggaraan dari kebijakan tersebut, serta evaluasi yang menyangkut dampak dari kebijakan tersebut. Penentuan nasib dari kebijakan tersebut selanjutnya, apakah akan diteruskan ataukah dihapuskan saja, ataukah diteruskan dengan penyesuaian seperlunya. Kalau kebijakan tersebut membawa hasil yang sangat memuaskan maka dapat diteruskan, akan tetapi kalau kebijakan itu tidak membawa hasil seperti yang diharapkan dan bahkan menimbulkan masalah yang lebih besar lagi bagi pemerintah dan masyarakat maka sudah sewajarnya untuk dihapuskan. Tentu saja keputusan itu dibuat atas dasar hasil

penilaian yang dilakukan dengan serius.

Selain William Dunn, dan Ripley, seorang ilmuwan politik Harold Dwight Laswell juga mengemukakan klasifikasi proses kebijakan publik. Laswell menyebut proses kebijakan publik sebagai *policy cycle* yang terdiri atas 7 (tujuh) tahapan. Tahap-tahap *policy cycle Harold Laswell* adalah sebagai berikut.

1. *Intelligence*

Tahap ini sebagai mendefinisikan masalah. Data-data dan informasi dari suatu masalah dikoleksi, diproses dan dilakukan disseminasi.

2. *Promotion*

Pada tahapan ini upaya-upaya dilakukan untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah publik yang telah diidentifikasi tersebut dapat diakses atau ditindak lanjuti menjadi kebijakan publik.

3. *Prescription*

Tahap ini merupakan tahap formulasi, masalah yang terpilih berusaha diselesaikan melalui pengusulan, seleksi dan penilaian alternatif.

4. *Invocation*

Proses pengesahan atau persetujuan dari alternatif yang terpilih sehingga menjadi kebijakan publik disertai penyusunan sanksi bagi kelompok sasaran yang melanggar kebijakan tersebut.

5. *Application*

Kebijakan publik yang telah disahkan siap dilaksanakan apabila dana atau budgeting telah ada dan tersedia, namun terkadang dalam beberapa preseden di lapangan,

kadang terjadi suatu kebijakan tetap harus dilaksanakan sedangkan dana belum dapat dicairkan.

6. *Termination*

Tahap ini melakukan penyesuaian kebijakan publik dengan kelompok sasaran dari kebijakan publik tersebut.

7. *Appraisal*

Menilai hasil penyesuaian kebijakan, menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong untuk perbaikan atau diakhirinya suatu kebijakan.

Sementara itu seorang pakar kebijakan publik, James Anderson³⁷ menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

a. Formulasi masalah (*problem formulation*)

Hal yang perlu ditentukan terlebih dahulu ialah mengidentifikasi apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

b. Formulasi kebijakan (*formulation*)

Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternative-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

c. Penentuan kebijakan (*adaption*)

Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

³⁷ James Anderson, 1979, "Public Policy Making", Holt, Rinehart and Winston, New York hal 23-24

d. Implementasi (*implementation*)

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

e. Evaluasi (*evaluation*)

Dalam proses evaluasi melakukan peninjauan bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Selain William N. Dunn, Ripley, Laswell dan James Anderson, masih banyak para ahli atau pakar lain memberikan pendapat yang beragam seputar proses kebijakan publik. Antara lain juga dikemukakan oleh Jones, yang menguraikan sebelas (11) klasifikasi dalam tahapan proses kebijakan publik, beberapa klasifikasinya memiliki beberapa kesamaan dengan klasifikasi proses sebagaimana yang dikemukakan oleh para ahli lainnya, Jones memulai tahapan proses kebijakan publik dengan proses perumusan masalah dan diakhiri dengan termination. Lebih lanjut Adapun 11 tahap-tahap tersebut yakni:

1. *Perception/definition*

Mendefinisikan masalah adalah tahap yang paling mendasar dari proses kebijakan publik. Manusia menghadapi masalah karena ada kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi. Sehingga dengan demikian, negara hadir dan bertugas untuk membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dalam rangka mewujudkan tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*). Masalah masyarakat (*public problems*) sangatlah kompleks, hal demikian yang kerap

membuat para pembuat kebijakan sering mengalami kesulitan untuk membedakan antara masalah dan akibat dari masalah.

2. *Aggregation*

Pada prose ini ialah proses dalam mengumpulkan orang-orang yang mempunyai pikiran yang sama dengan para pembuat kebijakan. Dalam hal ini mengupayakan mempengaruhi orang-orang agar berpikiran sama terhadap suatu masalah. Dapat dilakukan melalui penulisan di media massa, penelitian atau orasi. Pada proses ini, melakukan penyebaran informasi untuk sedapat mungkin membangun pengaruh terhadap masyarakat atas kesadaran terhadap suatu masalah publik tertentu.

3. *Organization*

Apabila proses *aggregation* telah berhasil dilakukan dalam mengumpulkan orang-orang yang berpikir sama atas satu masalah publik. Langkah selanjutnya ialah mengorganisasikan orang-orang yang berhasil dikumpulkan tersebut ke dalam wadah organisasi baik formal maupun informal. Hal ini dilakukan untuk membangun pengaruh yang lebih besar dan mempertahankan orang-orang yang berpikir sama dengan pembuat kebijakan sehingga kebijakan yang dibuat dan ditetapkan benar-benar tepat sasaran dalam mengatasi *public problems*.

4. *Representation*

Mengajak kumpulan orang-orang yang berpikiran sama terhadap suatu masalah untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses ke agenda setting.

5. Agenda Setting

Setelah melalui empat proses di atas, pada tahap ini adalah proses terpilihnya suatu masalah ke dalam agenda pembuat kebijakan.

6. *Formulation*

Setelah melalui berbagai proses, pada tahap inilah tahap yang dikatakan paling kritis dalam formulasi proses kebijakan Jones. Dalam proses ini masalah dapat diredefinisi dan mendapatkan sebuah solusi yang tidak populer di masyarakat, tetapi merupakan kepentingan kelompok mayor dari para pembuat kebijakan. Hal ini disebabkan terjadinya interaksi anatara para pembuat kebijakan baik bertindak sebagai individu, kelompok ataupun partai yang dilakukan melalui negosiasi, bargaining, responsivitas dan kompromi dalam memilih alternatif-alternatif. Dalam proses formulasi akan dibahas mengenai siapa yang melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakan *output* kebijakan.

7. *Legitimation*

Proses legitimasi adalah sebagai proses dialakukannya pengesahan atas alternatif-alternatif kebijakan yang telah dipilih (*public policy decision making*).

8. *Budgeting*

Proses ini juga dianggap penting dalam proses kebijakan, oleh karena hal ini dapat mempengaruhi penyusunan skala prioritas, penganggaran yang disediakan untuk implementasi kebijakan. Kadang terjadi kasuistis di mana anggaran disediakan di tahap awal sebelum *perception*, atau sesudah dilakukan implementasi.

9. *Implementation*

Kebijakan publik yang telah dilegitimasi siap dilaksanakan apabila dana telah tersedia, namun secara kasuistis kadang terjadi, kebijakan tetap harus dilaksanakan sedangkan dana belum dapat dicairkan.

10. *Evaluation*

Tahap evaluasi merupakan proses menilai hasil dari dilakukannya implementasi kebijakan, setelah menentukan metode-metode evaluasi. Tahap ini dilakukan sebagai upaya untuk menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong serta kelemahan dari isi dan konteks kebijakan itu sendiri. Evaluasi kebijakan tidak dapat berdiri sendiri, oleh karenanya evaluasi membutuhkan bantuan proses monitoring dalam menemukan hasil penilaian atas implementasi kebijakan.

11. *Adjusment/Termination*

Tahap terakhir ialah proses penyesuaian kebijakan publik untuk dapat menentukan apakah perlu dilakukan revisi ataukah akan diakhiri karena kebijakan telah selesai atau mengalami gagal total.

Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau *outcomes* bagi masyarakat. Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti

proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro.³⁸

Terdapat beberapa konsep mengenai implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Secara etimologis, menurut Solichin Abdul Wahab (2006:64) adalah sebagai berikut³⁹ : Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*, dalam kamus besar *webster*, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008: 196), Implementasi kebijakan adalah sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan dari badan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah-masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Sedangkan menurut Lester dan Stewart dalam Agustino (2008: 196), Implementasi kebijakan sebagai tahap pe-

³⁸ Wibawa, Samodra.1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

³⁹ Solichin Abdul Wahab, 2008. Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke. Implementasi Kebijaksanaan Negara. Edisi Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara

nyelenggaraan kebijakan segera setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi kebijakan diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang kedalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut.

Senada dengan pendapat tersebut, Grindle menjelaskan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.⁴⁰ Sedangkan Van Meter dan Horn menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Implementasi merupakan sebuah proses untuk mewujudkan rumusan kebijakan menjadi tindakan kebijakan guna mewujudkan hasil akhir yang diinginkan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979), Implementasi ialah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman pedoman kebijaksanaan Negara yang

⁴⁰ Grindle, Merilee S. (Ed). 1980. *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press.

mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.⁴¹ Implementasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertakan sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu.

Meter dan Horn sebagaimana yang dikutip Suharsono⁴² mengemukakan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

1. Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan apabila standar dan sasaran kebijakan kabur.
2. Sumberdaya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
3. Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
4. Karakteristik pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

⁴¹ Solichin Abdul Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2008), 65.

⁴² Suharsono. 2010. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. UNY Press. Yogyakarta.

5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
6. Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Terdapat tiga poin penting dalam isi implementasi kebijakan, yang meliputi :

1. *power, interest and strategy of actor involved*, ialah kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat;
2. *institution an regime characteristic*, ialah karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, dan
3. *compliance and responsiveness*, ialah sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.

Menurut Van Metter dan Van Horn sebagaimana yang dikutip Agustino (2008:142), terdapat enam factor inti yang mempengaruhi implementasi kebijakan:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Aktivitas implementasi kebijakan dapat diukur tingkat

keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan budaya sosial yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan pada level warga, maka sulit merealisasikan kebijakan publik pada level yang dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari cakupan kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan juga perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/ Kecendrungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal

betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang juga perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Sedangkan Mazmanian dan Sebastier menyebutkan terdapat tiga kelompok variabel yang dapat berpengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan yaitu:

1. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*)

Kelompok variabel karakteristik masalah mencakup:

- a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan;
- b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran;
- c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi; dan
- d) Cakupan perubahan perilaku yang diinginkan.

2. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)

Kelompok variabel karakteristik kebijakan/ undang-undang meliputi:

- a) Kejelasan isi kebijakan;
 - b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis;
 - c) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut;
 - d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana;
 - e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana;
 - f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan; dan
 - g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
3. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup beberapa aspek, yakni :

- a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi;
- b) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan;
- c) Sikap dari kelompok pemilih; dan
- d) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementator.

Grindle kemudian memberikan gambaran terhadap implementasi kebijakan publik dengan pendekatan yang dikenal dengan "*Implementation as a Political and Administrative Process*". Menurut Grindle, keberhasilan atas implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian

hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu yang berkenaan dengan tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.⁴³

Tahap Analisis Kebijakan

Tahap	Karakteristik
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi.
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Sistem kebijakan publik

Sistem kebijakan ialah suatu pola kelembagaan secara menyeluruh yang melibatkan berbagai komponen kebijakan yang saling bergantung dan berhubungan. Sebagai sebuah sistem, kebijakan publik merupakan suatu rangkaian dari berbagai komponen yang berkaitan satu sama lainnya, dan bukanlah merupakan satuan-satuan komponen yang berdiri sendiri. Sebagaimana yang dikemukakan oleh William Dunn,

⁴³ Grindle, Merilee S. Op, Cit, hal 7-15

sistem kebijakan terdiri atas tiga komponen, yaitu kebijakan publik (*public policies*), stakeholders kebijakan (*policy stakeholders*), dan lingkungan kebijakan (*policy environment*).

Kebijakan publik (*public policies*) sebagai komponen pertama kebijakan merupakan isi dari kebijakan itu sendiri (*policy content*) yang terdiri dari sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan sesuatu) yang dibuat oleh Lembaga dan pejabat pemerintah. Adapun isi dari sebuah kebijakan publik ialah merespon berbagai masalah berbagai masalah publik (*public issues*) yang mencakup berbagai bidang kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi, Kesehatan, Pendidikan, kesejahteraan, dan sebagainya.

William N. Dunn menjelaskan penggunaan komponen-komponen prosedur metodologi dalam melaksanakan analisis suatu kebijakan dalam suatu sistem. Komponen-komponen yang dimaksud dalam prosedur metodologi analisis kebijakan tersebut ialah perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Menurut Dunn, dalam melakukan analisis kebijakan harus menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut secara utuh dalam proses analisis atau kajiannya.⁴⁴

Menurut Mustopadidjaja AR (Bintoro Tjokromidjojo dan Mustopadidjaja AR, 1988), system kebijakan publik adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan di antara 4 (empat) elemen (unsur), yaitu yang meliputi masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran (*Target groups*).

⁴⁴ William N. Dunn, op. Cit. 149

Dalam sistem kebijakan publik dikenal beberapa unsur, yakni Input, Process, dan Output. Dalam skema sederhananya dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah merupakan produj (Output) dari suatu Input, yang dihasilkan dari Process secara politik.

a. *Input* : Masalah Kebijakan Publik

Masalah kebijakan publik biasa timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan publik yaitu suatu keadaan yang melatarbelakangi timbulnya masalah kebijakan publik yang dapat berup tuntutan-tuntutan dari masyarakat untuk selanjutnya dapat diatasi oleh pembuat kebijakan melalui suatu kebijakan publik. Adapun masalah yang timbul di masyarakat dapat juga disebabkan oleh suatu kebijaka publik baru yang ditetapkan.

b. *Process (proses)*: Pembuatan Kebijakan Publik

Dalam proses pembuatan kebijakan publik bersifat politis, oleh karena dalam pembuatan kebijakan publik terlibat berbagai kelompok kepentingan yang memiliki kepentingan dan keinginan yang berbeda-beda. Dalam proses ini juga terlibat berbagai macam *policy stakeholders*, yaitu mereka-mereka yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu kebijakan publik. *Policy Stakeholders* bisa pejabat pemerintah, pejabat negara, Lembaga pemerintah, dan dapat berasal dari golongan masyarakat, yang dapat berbentuk partai politik, LSM, dan kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang memiliki kaitan dan hubungan langsung dari suatu proses kebijakan publik.

c. *Output* : Kebijakan Publik yang berupa serangkaian yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau untuk

dapat mencapai tujuan tertentu sesuai dengan yang kehendaki dalam kebijakan publik.

- d. *Impacts* (dampak) yaitu berkenaan dengan dampaknya terhadap kelompok sasaran dari kebijakan publik. Dalam hal ini, kelompok Sasaran (*Target Groups*) ialah orang-orang, kelompok-kelompok orang, atau organisasi-organisasi yang perliku atau keadaannya ingin dipengaruhi atau diubah oleh suatu kebijakan publik.

Tingkatan dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Mengenai tingkat-tingkat kebijakan publik ini, Lembaga Administrasi Negara (1997), membagi ruang lingkup tingkat kebijakan kedalam ruang lingkup kebijakan tingkat nasional, dan lingkup regional atau daerah. Hal tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Lingkup Nasional

- 1) Kebijakan Nasional

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

- 2) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan amanah UUD 1945, pelaksanaan TAP MPR,

Undang-undang yang ditetapkan untuk mencapai tujuan nasional yang dicita-citakan. Adapun otoritas yang berwenang menetapkan kebijakan umum adalah Presiden sebagai kepala pemerintah dalam sistem pemerintahan presidensial. Kebijakan umum yang dikeluarkan oleh presiden sebagai kepala negara, berbentuk tertulis yang dapat berupa: Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), dan Instruksi Presiden (INPRES).

3) Kebijakan Pelaksanaan.

Kebijaksanaan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Adapun dalam hal ini yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi pejabat dan kebijakan sejenis lainnya.

b. Lingkup Wilayah Daerah (Regional).

1) Kebijakan Umum.

Kebijakan umum pada lingkup Daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas otonomi daerah, berupa desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Adapun yang berwenang menetapkan kebijakan umum di Daerah Provinsi adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Pada Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum pada tingkat Daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi dan PERDA Kabupaten/Kota.

2) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan pada lingkup Wilayah/Daerah dapat dibagi kedalam tiga macam:

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. Adapun yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah:
 - a) Dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
 - b) Dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
 - c) Dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/Bupati/Walikota.
 - d) Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa Keputusan-keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota.
 - e) Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

BAB V

KEBIJAKAN PUBLIK DAN OTONOMI DAERAH

Dalam merespons tuntutan reformasi serta berbagai tantangan dalam era globalisasi. Masyarakat menjadi semakin kritis dan tahu akan hak-haknya, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang selanjutnya direvisi dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian revisi terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan sahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 maka Indonesia memulai suatu babak baru yang disebut era desentralisasi dan otonomi daerah yang membawa banyak konsekuensi termasuk dalam aspek pelayanan publik.

Hal yang esensial dalam memahami konsep otonom daerah ialah suatu pemaknaan untuk mengatur dan me-

ngurus rumah tangganya sendiri. Rondinelli dalam Cheema dan Rondinelli (1983) mendefinisikan desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah. Pendapat lain yang mengaitkan desentralisasi dengan kekuasaan juga dikemukakan oleh B.C. Smith (1985), yakni desentralisasi sebagai pola hubungan kekuasaan diberbagai tingkat pemerintahan. Oleh karenanya, desentralisasi dalam realisasinya diwujudkan ke dalam bentuk otonomi daerah, yang kemudian sering dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasibnya sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama diwilayah daerah tersebut.⁴⁵

Salah satu isu penting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah apakah otonomi daerah mendorong pada proses kebijakan di daerah menjadi lebih terbuka dan partisipatif atas kehendak serta kepentingan rakyat di daerah?, untuk menjawabnya GDS 2002 melihat beberapa aspek, di antaranya ialah apakah pelaksanaan otonomi daerah mendorong munculnya berbagai jenis sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah kabupaten dan kota untuk menjaring partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ? sebagaimana praktek pada rezim Orba, sarana yang umumnya dipakai oleh pemerintah dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan dan program pembangunan adalah Musbangdes. Selama kurun waktu lebih dari 30 tahun, Musbangdes menjadi satu-satunya sarana

⁴⁵ Agus Dwiyanto. dkk,2003. "Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Yogyakarta: UGM Press, halm. 18

untuk memperoleh masukan dari warga melalui penyampaian aspirasi dan harapan warga secara langsung. Namun, yang terjadi dalam kenyataannya pada saat itu ialah Musrebangdes tidak lebih dari alat yang digunakan oleh penguasa untuk menyebarkan keinginan pemerintah kepada warganya dan tidak benar-benar dirancang sebagai forum untuk mengakomodasi aspirasi dan kehendak masyarakat dalam program pembangunan pemerintah. Setelah rezim Orba tumbang dan digantikan dengan rezim reformasi, dalam beberapa tahun kemudian lahir berbagai macam sarana dan bentuk partisipasi masyarakat di berbagai daerah di luar dari Musbangdes.⁴⁶

Di era reformasi, Kebijakan pelayanan publik telah banyak berubah secara signifikan di berbagai aspek kebijakan pelayanan publik. Hal itu semakin berkembang dengan baik di era pelaksanaan konsep otonomi daerah yang diatur melalui berbagai macam Peraturan Perundang-undangan, pada hakekatnya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Konsep pemberian otonomi kepada daerah dan konsep desentralisasi yang telah diuraikan diatas, mengandung pemahaman bahwa kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah, adalah dalam kerangka terselenggaranya tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yang diwujudkan melalui tanggung jawab dan kewajiban daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan mensejahterakan masyarakat di daerahnya.

Konsep desentralisasi yang berorientasi pada penyelenggaraan tata pemerintahan dan pembangunan yang

⁴⁶ Ibid, hal. 191

bersifat partisipatif. membawa kebijakan pemerintah lebih dekat kepada masyarakat Dengan demikian, diharapkan pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakatnya menjadi semakin baik mengugat bahwa. Hal ini dimungkinkan karena dalam desentralisasi.pemerintah pusat mendelegasikan Sebagian besar kewenangannya kepada pemerintah daerah, termasuk kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Pelimpahan tugas negara kepada daerah dalam konteks desentralisasi ini leblh lanjut dltujukan untuk memperbaiki pelayanan negara, memperkuat ekonomi lokal dan mewujudkan demokrasi khususnya di tingkat kota maupun kabupaten (Rohdewohld 1995 dalam Wlbowo 2005).

Otonomi daerah adalah "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat...". Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.

Definisi tersebut dapat diartikan, bahwa otonomi daerah adalah hak,wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan untuk kepentingan mensejahterakan masyarakat. adapun pengertian kesatuan masyarakat hukum dapat diartikan, sekelompok masyarakat yang melembaga yang memiliki tatanan hubungan, aturan, adat istiadat, kebiasaan dan tata cara untuk mengatur dan

mengurus kehidupannya dalam batas wilayah tertentu. Dalam konteks Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, yang diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah dan selanjutnya disebut Daerah.

Konsep kebijakan pelayanan publik yang dikemas melalui produk hukum dan/atau kebijakan daerah, umumnya masih didasarkan pada pendekatan kekuasaan atau kewenangan yang lebih mengedepankan kepentingan pemerintah daerah dan/atau birokrasi, dan tidak berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Konsep kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah, pada hakekatnya ditujukan dan berorientasi untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (pelanggan) dan memberdayakan (*empowerment*) staf dan masyarakat, secara bersama-sama saling mendukung untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Bobot orientasi pelayanan umum, seharusnya untuk menghimpun partisipasi serta kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang kurang mampu atau miskin, bukan mengutamakan hak-hak atau kepentingan kalangan yang berkemampuan atau pengusaha.

Selain peningkatan partisipasi masyarakat melalui *participatory development* (atau ada pula yang menyebut dengan *participatory democracy*), yang mana kegiatan pemerintahan, termasuk penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan dan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh masyarakat. Desentralisasi juga ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang semakin

efisien. Pemerintahan dikatakan efisien karena pengambilan keputusan dapat dilakukan secara cepat oleh pemerintah daerah tanpa harus mendapat persetujuan pemerintah pusat. Selama itu, bersama dengan masyarakatnya, pemerintah daerah dapat menentukan potensi dan kebutuhan yang akan menjadi prioritas pembangunan daerah dan pelayanan daerah⁴⁷

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dapat dinilai dari kinerja pelayanan publik. Asas otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah kabupaten dan kota untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan yang sesuai dengan tingkat kebutuhan dan dinamika lokal. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah kabupaten dan kota memiliki kewenangan otonom untuk merumuskan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat di daerah. Dengan demikian, indikator penting keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah ialah kebijakan publik di suatu daerah tersebut dibuat dan dilaksanakan berdasarkan pada aspirasi dan partisipasi aktif masyarakat di daerah.

Dengan bertambahnya kewenangan daerah dan kian dekatnya kegiatan pemerintahan dengan masyarakat, termasuk dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik, diharapkan akan berkontribusi positif terhadap terwujudnya keselarasan antara kebutuhan masyarakat dan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh para aparat pemerintah

⁴⁷ Sjahrazad Masdar dkk, 2009. "Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi untuk Pelayanan Publik, Surabaya: Airlangga University Press, halm. 72

di daerah. Selanjutnya, dengan penyelenggaraan pelayanan yang semakin dekat dengan masyarakat (karena diselenggarakan pemerintah daerah yang asumsinya pemerintah daerah yang lebih mengerti atau mengenal karakteristik daerahnya serta apa saja yang dibutuhkan masyarakatnya), diharapkan terjadi perbaikan kualitas pelayanan publik, karena satu di antara sekian konsekuensi dan desentralisasi adalah bahwa pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik.⁴⁸

Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dan Evaluasi (ME) adalah dua kata yang memiliki aspek kegiatan yang berbeda yaitu kata Monitoring dan Evaluasi. Monitoring merupakan kegiatan untuk mengetahui apakah program yang dibuat itu berjalan dengan baik sebagaimana mestinya sesuai dengan yang direncanakan, adakah hambatan yang terjadi dan bagaimana para pelaksana program itu mengatasi hambatan tersebut. Monitoring terhadap sebuah hasil perencanaan yang sedang berlangsung menjadi alat pengendalian yang baik dalam seluruh proses implementasi.⁴⁹

Monitoring

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006, disebutkan bahwa monitoring merupakan suatu kegiatan mengamati secara seksama suatu keadaan atau kondisi,

⁴⁸ Ibid, Halm 72

⁴⁹ Lihat jurnal Asep Suryana, Strategi monitoring dan evaluasi (MONEV) sistem penjaminan mutu internal sekolah,

termasuk juga perilaku atau kegiatan tertentu, dengan tujuan agar semua data masukan atau informasi yang diperoleh dari hasil pengamatan tersebut dapat menjadi landasan dalam mengambil keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan. Tindakan tersebut diperlukan seandainya hasil pengamatan menunjukkan adanya hal atau kondisi yang tidak sesuai dengan yang direncanakan semula.⁵⁰

Monitoring sebagai upaya yang dilakukan dalam pengumpulan informasi secara berkelanjutan yang ditujukan untuk memberikan informasi kepada pengelola program, guna kepentingan tentang indikasi awal kemajuan dan kekurangan pelaksanaan program dalam rangka perbaikan untuk mencapai tujuan program. Berdasarkan kegunaannya, William Travers Jerome membagi monitoring ke dalam delapan golongan, yakni antara lain :

1. Monitoring yang digunakan untuk memelihara dan membekukan pelaksanaan suatu rencana dalam rangka meningkatkan daya guna dan menekan biaya pelaksanaan program.
2. Monitoring yang digunakan untuk mengamankan harta kekayaan organisasi atau lembaga dari kemungkinan adanya gangguan, pencurian, pemborosan serta adanya dugaan penyalahgunaan wewenang.
3. Monitoring yang digunakan langsung untuk mengetahui kecocokan antara kualitas suatu hasil dengan kepentingan para pemakai hasil dengan kemampuan tenaga pelaksana.
4. Monitoring yang digunakan untuk mengetahui ketepatan pendelegasian tugas dan wewenang yang harus dilakukan

⁵⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006

oleh staff atau bawahan.

5. Moring yang digunakan untuk mengukur penampilan tugas pelaksana.
6. Monitoring yang digunakan untuk mengetahui ketepatan antara pelaksanaan dengan perencanaan program.
7. Monitoring yang digunakan untuk mengetahui berbagai ragam rencana dan kesesuaiannya dengan sumber – sumber yang dimiliki oleh organisasi atau lembaga.
8. Monitoring yang digunakan untuk memotivasi keterlibatan para pelaksana.

Monitoring pada umumnya baik dilakukan pada saat sebelum kegiatan pembinaan maupun bersamaan dengan penyelenggaraan pembinaan. Suherman dkk (1988) menjelaskan bahwa monitoring dapat diartikan sebagai suatu kegiatan, untuk mengikuti perkembangan suatu program yang dilakukan secara mantap dan teratur serta terus menerus.

Monitoring merupakan suatu kegiatan mengamati secara seksama suatu keadaan atau kondisi, termasuk juga perilaku atau kegiatan tertentu, dengan tujuan agar semua data masukan atau informasi yang diperoleh dari hasil pengamatan tersebut dapat menjadi landasan dalam mengambil keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan. Monitoring adalah upaya yang dilakukan secara rutin untuk mengidentifikasi pelaksanaan dari berbagai komponen program sebagaimana telah direncanakan, waktu pelaksanaan program sebagaimana telah dijadwalkan, dan kemajuan dalam mencapai tujuan program (UNESCO).

Monitoring merupakan aktivitas yang dilakukan pimpinan untuk melihat, memantau jalannya organisasi selama

kegiatan berlangsung, dan menilai ketercapaian tujuan, melihat faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan program. Dalam monitoring (pemantauan) dikumpulkan data dan dianalisis, hasil analisis diinterpretasikan dan dimaknakan sebagai masukan bagi pimpinan untuk mengadakan perbaikan. Monitoring adalah suatu kegiatan untuk mengikuti perkembangan suatu program yang dilakukan secara mantap dan teratur serta terus menerus (Suherman, dkk.1988).

Monitoring merupakan fungsi manajemen yang berkesinambungan yang mempunyai tujuan utama menyediakan umpan balik dan indikasi awal tentang bagaimana kegiatan-kegiatan dilaksanakan, perkembangan atau pencapaian kinerja dari waktu ke waktu serta pencapaian hasil yang diharapkan kepada manajer dan stakeholders.

Monitoring melacak kinerja yang nyata terhadap apa yang direncanakan atau diharapkan dengan menggunakan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Monitoring meliputi kegiatan pengumpulan dan analisis data tentang proses dan hasil dari pelaksanaan program atau kegiatan dan memberikan rekomendasi untuk melakukan tindakan koreksi. Monitoring Pengendalian adalah tindak lanjut dari monitoring. Monitoring sebenarnya lebih ditekankan pada kegiatan mencermati proses pelaksanaan kegiatan serta adanya perubahan lingkungan organisasi. Hasil monitoring akan memberikan umpan balik, apakah kegiatan dapat berjalan semestinya, ataukah terjadi adanya penyimpangan dari yang direncanakan, atau bahkan perencanaan yang tidak tepat atau menjadi tidak tepat oleh adanya perubahan lingkungan. Hasil monitoring dipakai sebagai dasar tinda-

kan manajemen, mulai dari penjaminan kegiatan tetap pada tracknya sampai pada tindakan koreksi dan/ atau penyesuaian. Pengertian inilah yang dimaksud sebagai pengendalian, sehingga sering pengendalian tidak dapat dipisahkan atau bahkan sulit dibedakan dengan monitoring itu sendiri. Monitoring dan pengendalian adalah sebuah kesatuan kegiatan, yang sering juga disebut sebagai *on-going evaluation* atau *former evaluation*.

Tujuan monitoring

Tujuan Monitoring untuk mengamati/mengetahui perkembangan dan kemajuan, identifikasi dan permasalahan serta antisipasinya/upaya pemecahannya. Monitoring dilakukan untuk mengamati perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan; mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang muncul untuk diambil tindakan antisipatif, berupa koreksi atas penyimpangan kegiatan; akselerasi atas keterlambatan pelaksanaan kegiatan; dan klarifikasi atas ketidakjelasan pelaksanaan rencana. Monitoring dilakukan secara berkala setiap bulan, 3 (tiga) bulan, 6 (enam) bulan dan tahunan. Monitoring ialah sebagai aktivitas yang ditujukan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan sedang dilaksanakan atau dalam arti ketika kebijakan sedang diimplementasikan. Monitoring diperlukan supaya kesalahan awal dapat segera diketahui dan sehingga dapat dilakukan tindakan perbaikan untuk dapat mengantisipasi atau mengurangi risiko yang timbul lebih besar. Tujuan monitoring ialah agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran dan untuk dapat menemukan kesalahan sedini

mungkin sehingga dapat mengurangi risiko yang lebih besar. Tujuan lain ialah untuk melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan untuk melakukannya.

Tujuan monitoring dan pengendalian

1. Menjamin kegiatan yang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, yang mencakup standar input (waktu, biaya, SDM, teknologi, prosedur dll).
2. Memberikan informasi kepada pengambil keputusan tentang adanya penyimpangan dan penyebabnya, sehingga dapat mengambil keputusan untuk melakukan koreksi pada pelaksanaan kegiatan atau program berkait, baik yang sedang berjalan maupun pengembangannya di masa mendatang.
3. Memberikan informasi/laporan kepada pengambil keputusan tentang adanya perubahan-perubahan lingkungan yang harus ditindak lanjuti dengan penyesuaian kegiatan.
4. Memberikan informasi tentang akuntabilitas pelaksanaan dan hasil kinerja program/kegiatan kepada pihak yang berkepentingan, secara kontinyu dan dari waktu ke waktu.
5. Informasi dari hasil monitoring dan pengendalian dapat menjadi dasar pengambilan keputusan yang tepat dan akuntabel, untuk menjamin pencapaian hasil/tujuan yang lebih baik, efektif dan lebih efisien dalam penggunaan sumberdaya.

Adapun tujuan yang lain dari pelaksanaan monitoring dan pengendalian adalah:

1. Pembelajaran untuk mengetahui mengapa program kegiatan dapat terlaksana dengan baik atau tidak baik, apa penyebab yang mempengaruhinya serta bagaimana koreksi dapat dilakukan.
2. Untuk melakukan verifikasi dan meningkatkan kualitas manajemen program, untuk mengidentifikasi strategi yang berhasil dalam rangka ekstensi/ekspansi dan replikasi.
3. Untuk memodifikasi strategi yang kurang berhasil.
4. Untuk mengukur keberhasilan dan manfaat suatu intervensi.
5. Untuk memberi informasi kepada stakeholders agar stakeholders dapat menyebutkan hasil dan kualitas program.
6. Untuk memberikan justifikasi atau validasi kepada donor, mitra atau konstituen yang berkepentingan.

Monitoring adalah proses kegiatan pengawasan terhadap implementasi kebijakan yang meliputi keterkaitan antara implementasi dan hasil-hasilnya (outcomes) (Hogwood and Gunn, 1989). William N. Dunn (1994), menjelaskan bahwa monitoring mempunyai beberapa tujuan, sebagai berikut.

- a. Compliance (kesesuaian/kepatuhan) Menentukan apakah implementasi kebijakan tersebut sesuai dengan standard dan prosedur yang telah ditentukan.
- b. Auditing (pemeriksaan) Menentukan apakah sumber-sumber/pelayanan kepada kelompok sasaran (target groups) memang benar-benar sampai kepada mereka.

- c. Accounting (Akuntansi) Menentukan perubahan sosial dan ekonomi apa saja yang terjadi setelah implementasi sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu.
- d. Explanation (Penjelasan) Menjelaskan mengenai hasil-hasil kebijakan publik berbeda dengan tujuan kebijakan publik.

Monitoring berkaitan erat dengan evaluasi, karena evaluasi memerlukan hasil dari monitoring yang digunakan dalam melihat kontribusi program yang berjalan untuk dievaluasi.

Pengertian evaluasi menurut Hornby dan Parnwell (dalam Mardikanto, 2009) adalah sebagai suatu tindakan pengambilan keputusan untuk menilai suatu objek, keadaan, peristiwa atau kegiatan tertentu yang sedang diamati. Pengertian tersebut juga dikemukakan oleh Soumelis (1983) yang mengartikan evaluasi sebagai proses pengambilan keputusan melalui kegiatan membanding-bandingkan hasil pengamatan terhadap suatu obyek. Diartikan oleh Seepersad dan Henderson (1984) mengartikan evaluasi sebagai kegiatan sistematis yang dimaksudkan untuk melakukan pengukuran dan penilaian terhadap sesuatu obyek berdasarkan pedoman yang telah ada.

Dikembangkan oleh Sutjipta (2009), ada lima ciri dalam evaluasi meliputi (1) kualitas: apakah program baik atau tidak baik, kualitas isi program, kegiatan pendidik, media yang digunakan, penampilan pelaksana program, (2) kesesuaian (suitability): pemenuhan kebutuhan dan harapan masyarakat. Program tidak menyulitkan atau membebani masyarakat, sesuai dengan tingkat teknis, sosial dan ekonomis masyarakat, (3) keefektifan: seberapa jauh tujuan

tercapai, (4) efisiensi: penggunaan sumber daya dengan baik, dan (5) kegunaan (importance): kegunaan bagi masyarakat yang ikut terlibat dalam program.

Berdasarkan waktu dan pelaksanaannya, evaluasi dibedakan menjadi beberapa ragam pengertian seperti berikut.

a. Evaluasi formatif dan evaluasi sumatif Dinyatakan oleh Taylor (dalam Mardikanto, 2009), evaluasi formatif adalah evaluasi yang dilaksanakan terhadap program atau kegiatan yang telah dirumuskan, sebelum program atau kegiatan itu sendiri dilaksanakan. Sedangkan evaluasi sumatif, merupakan kegiatan evaluasi yang dilakukan setelah program selesai dilaksanakan.

b. Evaluasi intern dan evaluasi ekstern

Dikemukakan oleh Sanders & Sullins (dalam Mardikanto, 2009), bahwa suatu evaluasi internal, yang diadakan secara internal oleh staf yang bekerja pada program tersebut, biasanya berkembang secara alami. Tujuannya adalah untuk mengumpulkan feedback pada aspek program yang ditinjau dan kemungkinan revisi sedang berlangsung.

Evaluasi ekstern, adalah evaluasi yang dilaksanakan oleh pihak luar, meskipun inisiatif dilakukannya evaluasi dapat muncul dari kalangan orang luar, atau justru diminta oleh organisasi pemilik atau pelaksana program yang bersangkutan (Mardikanto, 2009).

Data dan informasi untuk monitoring

Terdapat beberapa metode yang digunakan dalam penentuan data dan informasi untuk monitoring, yakni anantara lain :

1. Metode dokumentasi, dari berbagai laporan kegiatan seperti laporan tahunan/semesteran/bulanan.
2. Metode survei, tujuannya untuk menjangkau data dari para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran.
3. Metode observasi lapangan: observasi biasa disebut sebagai proses pengamatan, dalam pengertian yang sederhana dapat dikatakan sebagai proses dimana peneliti atau pengamat terjun langsung ke lokasi penelitian. Dalam artian yang lain, observasi juga dapat dipahami sebagai proses “pemeran serta sebagai pengamat” (Moleong, 2005:326-332) menjelaskan lebih lanjut, peneliti hanya berperan sebagai pengamat dan menafsirkan atas apa yang terjadi dalam sebuah fenomena. Observasi diperlukan untuk mengamati data empiris di lapangan dan bertujuan untuk lebih meyakinkan dalam membuat penilaian tentang proses dari kebijakan. Metode ini dapat digunakan untuk melengkapi metode survey.
4. Metode wawancara: pedoman wawancara yang menanyakan berbagai aspek yang berhubungan dengan implementasi kebijakan perlu dipersiapkan.
5. Metode campuran: misalnya campuran antara metode dokumentasi dan survei, atau dengan menggunakan ketiga atau bahkan menggunakan keempat metode tersebut di atas.

6. Metode FGD: dengan melakukan pertemuan dan diskusi dengan para *stakeholders* yang bervariasi. Dengan cara demikian, maka berbagai informasi yang lebih valid akan dapat diperoleh melalui *cross check* data dan informasi dari berbagai sumber.

Jenis-jenis monitoring

1. Kepatuhan (*compliance*): jenis monitoring untuk menentukan tingkat kepatuhan implementor terhadap standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
2. Pemeriksaan (*auditing*): jenis monitoring untuk melihat sejauhmana sumber daya dan pelayanan sampai pada kelompok sasaran.
3. Akuntansi (*accounting*): jenis monitoring untuk mengkal-kulasi perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah diimplementasikan suatu kebijakan.
4. Eksplansi (*explanation*): jenis monitoring untuk menjelaskan adanya perbedaan antara hasil dan tujuan dari suatu kebijakan.

Pendekatan terhadap Monitoring:

1. Akuntansi sistem sosial: pendekatakan monitoring untuk mengetahui perubahan kondisi sosial yang objektif dan subjektif dari waktu ke waktu.
2. Eksperimental sosial: pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan sosial yang terjadi dalam sebuah kelompok eksperimen dengan cara membandingkan dengan kelompok kontrol.
3. Akuntansi sosial: pendekatan monitoring yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses,

keluaran/hasil, dan dampak.

4. Sintesis riset dan praktek: pendekatan monitoring yang menerapkan kompilasi, perbandingan, dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil dari implementasi kebijakan publik di masa lampau.

Evaluasi

Evaluasi merupakan kegiatan yang terikat dengan waktu untuk mengkaji secara sistematis dan objektif, relevansi, kinerja, dan keberhasilan dari program yang sedang berjalan atau program yang telah selesai. Evaluasi dilakukan secara selektif untuk menjawab pertanyaan spesifik, yang akan dijadikan pedoman bagi pengambil keputusan atau manajer, serta untuk menyediakan informasi apakah asumsi atau teori yang melatarbelakangi suatu program adalah valid, apakah program berhasil atau tidak berhasil dan mengapa. Evaluasi biasanya bertujuan untuk memastikan atau menilai apakah suatu program itu relevan, dirancang dengan baik, efisien, efektif, memberi dampak positif, dan dapat berkesinambungan (sustain), atau bahkan dikembangkan.

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Definisi Evaluasi menurut OECD, disebutkan bahwa Evaluasi merupakan proses menentukan nilai atau pentingnya suatu kegiatan, kebijakan, atau program. Evaluasi merupakan sebuah penilaian yang obyektif dan sistematis mungkin terhadap sebuah intervensi yang direncanakan, sedang berlangsung atau pun yang telah diselesaikan. Hal-hal yang harus dievaluasi

yaitu proyek, program, kebijakan, organisasi, sector, tematik, dan bantuan Negara. Evaluasi juga sebagai proses untuk menentukan nilai suatu kegiatan, kebijakan, atau program. Evaluasi dapat dikatakan sebagai sebuah penilaian yang dilaksanakan subjektif dan sistematis mungkin terhadap sebuah. Intervensi yang direncanakan, sedang berlangsung atau pun yang telah diselesaikan. Hal-hal yang harus dievaluasi yaitu proyek, program, kebijakan, organisasi, sector, tematik, dan bantuan Negara.

Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) terhadap rencana dan standar. Evaluasi merupakan kegiatan yang menilai hasil yang diperoleh selama kegiatan pemantauan berlangsung. Lebih dari itu, evaluasi juga menilai hasil atau produk yang telah dihasilkan dari suatu rangkaian program sebagai dasar mengambil keputusan tentang tingkat keberhasilan yang telah dicapai dan tindakan selanjutnya yang diperlukan.

Evaluasi kinerja

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

Pada tahap pertanggungjawaban, evaluasi kinerja harus dapat memberikan gambaran dan analisis objektif

mengenai perkembangan pelaksanaan, perubahan atau penyesuaian yang telah dilakukan berikut alasannya, dan penilaian tingkat capaian kinerja dalam jangka waktu tertentu. Evaluasi kebijakan secara komprehensif dapat meliputi :

1. Penilaian mengenai latar belakang dan alasan-alasan diambilnya suatu kebijakan, tujuan dan kinerja kebijakan.
2. Berbagai instrument kebijakan yang dikembangkan dan yang dilaksanakan.
3. Respon kelompok sasaran dan stakeholders lainnya.
4. Konsistensi aparat.
5. Dampak yang timbul.
6. Perubahan yang ditimbulkan dan perkiraan kemajuan yang dicapai jika kebijakaan dilanjutkan atau diperluas.

Evaluasi kebijakan komprehensif pada umumnya dilakukan untuk mengetahui ketepatan dan efektifitas kebijakan dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi atau dalam mencapai tujuan yang direncanakan, dengan maksud untuk mengkaji kemungkinan perubahan ataupun penyesuaian kebijakan (*policy changes and/or adjustments*). Oleh sebab itu evaluasi kebijakan dapat pula menyentuh pengujian mengenai validitas dan relevansi teori yang mendasari suatu kebijakan. Evaluasi kinerja kebijakan merupakan bagian dari evaluasi kebijakan yang secara spesifik terfokus pada berbagai indicator kinerja bertalian dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan.

Keberhasilan implementasi kebijakan membutuhkan keterlibatan *stakeholders* secara aktif dan partisipatif. *Stakeholders* dan pembuat kebijakan harus terus menerus terlibat dalam dialog untuk menganalisis konsekuensi dari

pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, evaluasi pelaksanaan kebijakan perlu dilakukan untuk melihat akuntabilitas dan peningkatan kinerja suatu kebijakan publik. Model Helmut Wollman menguraikan evaluasi pelaksanaan kebijakan pada tiga tipe utama, yaitu: *ex-ante evaluation*, *on-going evaluation*, dan *ex-post evaluation* (Lintjewas, Tulus, & Egetan, 2016). Ketiga tipe tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut⁵¹:

a. Evaluasi pada Tahap Perencanaan (*ex-ante*)

Evaluasi *ex-ante* adalah evaluasi kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan dengan tujuan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya (Diansari, 2016).

Tipe evaluasi *ex-ante* ditujukan untuk mengantisipasi dan memberikan penilaian awal atas perkiraan pengaruh, dampak, atau konsekuensi dari kebijakan yang direncanakan atau yang telah ditetapkan. Tujuannya adalah memberikan informasi yang relevan dengan kebijakan atau dengan proses pembuatan kebijakan yang sedang berjalan. Tipe evaluasi *ex-ante* juga memberikan analisa dampak terhadap lingkungan kebijakan (Lintjewas, Tulus, & Egetan, 2016).

b. Evaluasi pada Tahap Pelaksanaan (*on-going*)

Evaluasi *on-going* yaitu evaluasi dilakukan pada saat pelaksanaan kebijakan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan kebijakan dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya (Diansari, 2016).

⁵¹ Abdullah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani, Jurnal Publik, Vol.11 No.01;2017

Evaluasi *on-going* secara umum dimaksudkan untuk menjamin agar tindakan yang dilaksanakan sesuai dengan perencanaan, bukan dimaksudkan untuk evaluasi penilaian akhir capaian kinerja pelaksanaan kebijakan. Dengan dilakukan evaluasi *on-going*, jika terjadi penyimpangan, diharapkan akan dapat dilakukan langkah perbaikan sedini mungkin melalui sejumlah rancangan/rekomendasi, sehingga hasil akhir pelaksanaan kebijaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan (Christiyanto, Nurfitriyah, & Sutadji, 2016).

Lebih lanjut, adapun substansi dari dilakukannya evaluasi *on-going* adalah untuk memberikan informasi yang relevan yang dapat dipergunakan untuk memperbaiki proses pelaksanaan kebijakan ke arah yang ingin dicapai (Lintjewas, Tulus, & Egetan, 2016).

c. Evaluasi pada Tahap Pasca-Pelaksanaan (*ex-post*)

Evaluasi *ex-post* adalah evaluasi yang dilaksanakan setelah pelaksanaan kebijakan berakhir, yang ditujukan untuk menganalisa tingkat pencapaian (keluaran/ hasil/ dampak) pelaksanaan kebijakan. Evaluasi *ex-post* digunakan untuk menilai efisiensi (keluaran dan hasil dibandingkan masukan), efektivitas (pencapaian tujuan dan sasaran), ataupun manfaat (dampak pelaksanaan kebijakan terhadap penyelesaian masalah) (Diansari, 2016).

Ex-post evaluation merupakan model evaluasi klasik dari evaluasi pelaksanaan kebijakan. Evaluasi *ex-post* dimaksudkan untuk memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian tujuan serta dampak dari kebijakan yang telah dilaksanakan (Lintjewas, Tulus, & Egetan, 2016).

Sifat evaluasi

Evaluasi dapat diartikan sebagai penaksiran (*appraisal*), dan penilaian (*assessment*), sebagai proses untuk menganalisis hasil kebijakan publik berupa pemberian nilai atas hasil pelaksanaan kebijakan sebagai ukuran. Kegiatan paling penting dari evaluasi berkaitan dengan bagaimana menghasilkan informasi tentang nilai dari hasil kebijakan. Dengan demikian, kegiatan evaluasi lebih banyak bertanya tentang berapa nilai sebuah kebijakan dalam pelaksanaannya di masyarakat ⁵². Berbeda dengan kegiatan lainnya dalam analisis kebijakan yang lebih banyak mengajukan pertanyaan tentang fakta-fakta atau tindakan-tindakan dari sebuah kebijakan.

Secara umum, ada 4 karakteristik pokok dari kegiatan evaluasi, yakni: *Pertama*, evaluasi terfokus pada aspek nilai. Kegiatan evaluasi difokuskan pada nilai dari suatu kebijakan, atau penilaian atas terpenuhinya kepentingan atau manfaat dari keberadaan suatu program. Kegiatan evaluasi ini tidak hanya mengumpulkan informasi tentang apakah seluruh tindakan telah dilaksanakan, tidak juga sekedar mengenai hasil dari suatu kebijakan. Lebih jauh dari itu, evaluasi mencakup aspek ketercapaian sasaran dan tujuan dari kebijakan. *Kedua*, interdependensi antara fakta dan nilai. Untuk menyatakan bahwa sebuah kebijakan telah mencapai tujuan optimal bagi individu, kelompok, maupun masyarakat secara keseluruhan, kegiatan evaluasi membutuhkan fakta-fakta yang memadai yang menjelaskan bahwa hasil-hasil yang telah dicapai benar-benar merupakan akibat dari dilakukannya

⁵² William N. Dunn, op. Cit, hal 608

tindakan kebijakan. Oleh karenanya, kegiatan evaluasi harus berdasar pada hail-hasil pemantauan. *Ketiga*, berorientasi pada masa kini dan masa lampau. Berbeda halnya dengan rekomendasi kebijakan atau peramalan yang berorientasi waktu masa depan, penilaian atas hasil kebijakan lebih diarahkan pada tuntutan-tuntutan masa kini dan masa lalu. Oleh karenanya kegiatan evaluasi bersifat retroaktif. *Keempat*, bernilai ganda. Nilai-nilai yang mendasari kegiatan evaluasi mempunyai kualitas ganda, di satu sisi ia dapat dipandang sebagai tujuan, dan di sisi yang lain, dapat dipandang sebagai cara. Di samping itu, evaluasi dapat juga dipandang intrinsik, yakni keberadaannya diperlukan untuk tujuannya sendiri, dan sekaligus ekstrinsik, yakni pencapaian tujuannya mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan kegiatan lainnya⁵³

Terdapat 8 kategori penting kegunaan evaluasi, dalam hal ini Evaluasi berguna untuk⁵⁴:

1. Memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan, program, dan kegiatan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai.
2. Memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
3. Melihat peluang adanya alternative kebijakan, program, kegiatan yang lebih tepat, layak, efektif, efisien.
4. Memberikan umpan balik terhadap kebijakan, program, dan proyek.

⁵³ Jurnal staffnew.uny.ac.id, Dasar dasar Kebijakan Publik.

⁵⁴ Mulyono Yumari, 2017. "Strategi Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran, Yogyakarta: Deepublish Publisher, halm. 10-11

5. Menjadikan keijakan, program dan proyek mampu mem-pertanggungjawaban penggunaan dana publik.
6. Membantu pemangku kepentingan belajar lebih banyak mengenai kebijakan, program dan proyek.
7. Dilaksanakan berdasarkan kebutuhan pengguna utama yang dituju oleh evaluasi.
8. Negosiasi antara evaluator dan pengguna utama yang dituju oleh evaluasi.

Bentuk evaluasi berupa pengkajian terhadap manajemen dan output pelaksanaannya serta permasalahan yang dihadapi. yakni:

1. Memberikan umpan balik sehingga dapat terus mengarahkan pencapaian visi atau misi sasaran yang telah ditetapkan.
2. Evaluasi dilakukakn dengan membandingkan antara yang terjadi dengan yang direncanakan, serta mengaitkannya dengan kondisi lingkungan yang ada.
3. Arah evaluasi bukan pada apakah informasi yang disediakan benar atau salah, tetapi lebih diarahkan pada perbaikan yang diperlukan atas implementasi kebijakan/program kegiatan.

Evaluasi memberikan informasi mengenai ⁵⁵:

1. Benar atau tidaknya strategi yang dipakai.
2. Ketepatan cara operasi yang dipilih.
3. Pemilihan cara pembelajaran yang lebih baik.
4. Pelaksanaan pengawasan terhadap kegiatan rutin yang sedang berjalan dan internal, serta pengawasan diper-

⁵⁵ Ibid, hal, 12

gunakan untuk mengumpulkan informasi terhadap keluaran/hasil dan indicator yang dipergunakan untuk mengukur kinerja program.

5. Pelaksanaan evaluasi dilaksanakan secara periodic dan berkala, dapat bersifat internal dan eksternal atau partisipatif, sebagai umpan balik periodic kepada pemangku kepentingan utama.

Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional/daerah untuk periode berikutnya.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 29 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional:⁵⁶

1. Pimpinan kementerian/ Lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian/ Lembaga periode sebelumnya.
2. Pimpinan satuan kerja perangkat melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian/ Lembaga periode selanjutnya pelaksanaan rencana pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah periode sebelumnya.

Mentri/kepala Bappeda Menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian/ Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan evaluasi satuan kerja perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

⁵⁶ Pasal 29 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN

Tujuan Evaluasi

Evaluasi bertujuan untuk melihat tingkat keberhasilan pengelolaan kegiatan, melalui kajian terhadap manajemen dan output pelaksanaannya serta permasalahan yang dihadapi, untuk selanjutnya menjadi bahan evaluasi kinerja program dan kegiatan selanjutnya. Bentuk evaluasi berupa pengkajian terhadap manajemen dan output pelaksanaannya serta permasalahan yang dihadapi. Dimaksudkan:

- 1) Memberikan kesimpulan dalam bentuk umpan balik sehingga dapat terus mengarahkan pencapaian visi/misi/sasaran yang telah ditetapkan;
- 2) Evaluasi dilakukan dengan membandingkan antara yang terjadi dengan yang direncanakan, serta mengaitkannya dgn kondisi lingkungan yg ada;
- 3) Arah evaluasi bukan pada apakah informasi yang disediakan benar atau salah, tetapi lebih diarahkan pada perbaikan yang diperlukan atas implementasi kebijakan/program/kegiatan.

Tujuan evaluasi kebijakan selanjutnya ialah :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan: melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan: melalui evaluasi dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran: mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan: evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak

positif maupun negatif.

5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan: untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai masukan (input) suatu kebijakan yang akan datang: untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Tujuan akhir dari dilakukannya evaluasi kebijakan publik ialah untuk memberikan masukan bagi setiap proses kebijakan publik ke depan agar lebih baik. Dengan adanya evaluasi tersebut, baik yang dilakukan oleh intern ataupun ekstern dari suatu kebijakan/program, diharapkan kebijakan-kebijakan kedepan akan lebih baik dalam mengatasi masalah publik dan tidak mengulangi kesalahan-kesalahan yang sama sebelumnya.

Alasan Evaluasi Kebijakan

Beberapa alasan yang melatarbelakangi perlu adanya kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan: seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya.
- b. Untuk mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal: dengan melihat tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.
- c. Memenuhi akuntabilitas publik: dengan melakukan penilaian kinerja suatu kebijakan, maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada

- publik sebagai pemilik dana dan mengambil manfaat dari kebijakan dan program pemerintah.
- d. Menunjukkan pada stakeholders manfaat suatu kebijakan: apabila tidak dilakukan evaluasi terhadap sebuah kebijakan, para stakeholders, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat dari sebuah kebijakan atau program.
 - e. Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama: evaluasi kebijakan bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama.

Pendekatan evaluasi

Ada tiga pendekatan utama dalam melakukan evaluasi kebijakan, yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. Selanjutnya masing-masing pendekatan akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Evaluasi Semu (*pseudo evaluation*): pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok, atau masyarakat. Dalam evaluasi ini secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (desain eksperimental-semu, kuesioner, random sampling, teknik setatistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan yang ada (misalnya: jumlah lulusan pelatihan yang dipekerjakan, Unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai

tujuan yang tepat.

Metode-metode yang banyak digunakan dalam pendekatan evaluasi semu adalah rancangan quasi-eksperimen, kuesioner, random sampling, dan teknik-teknik statistik. Pendekatan evaluasi semu ini relevan dengan seluruh pendekatan pemantauan kebijakan, yakni akuntansi sistem sosial, eksperimentasi sosial, pemeriksaan sosial, dan sintesis riset-praktek.

2. Evaluasi formal: pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Dalam evaluasi formal menggunakan berbagai macam metode yang seperti dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesialisasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan atau ketepatan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan.⁵⁷

Evaluasi formal terdiri dari evaluasi sumatif dan evaluasi formatif. Evaluasi yang bersifat sumatif adalah evaluasi yang dilakukan untuk mengukur pencapaian target atau

⁵⁷ Kamal Alamsyah, 2016. "Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi", Bandung: Media Citra Mandiri Press, halm. 125-126

tujuan segera setelah selesainya suatu kebijakan yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya bersifat pendek dan menengah. Sedangkan evaluasi formatif merupakan evaluasi yang dilakukan secara terus menerus dalam waktu yang relatif panjang untuk memantau pencapaian target dan tujuan suatu kebijakan. Terdapat beberapa varian dalam evaluasi formal:

- a. Evaluasi perkembangan.
- b. Evaluasi perkembangan ialah kegiatan penilaian yang secara eksplisit ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari staf program.
- c. Evaluasi proses retrospektif.
- d. Evaluasi ini terdiri dari pemantauan dan evaluasi setelah suatu kebijakan dilaksanakan pada jangka waktu tertentu. Evaluasi varian ini tidak melakukan intervensi atau manipulasi secara langsung kepada input dan proses kebijakan. Evaluasi ini hanya mendasarkan diri pada informasi yang telah ada tentang kebijakan yang sedang berjalan, yang berhubungan secara langsung dengan hasil output dan dampak kebijakan.
- e. Evaluasi hasil retrospektif.
- f. Evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan tanpa melakukan kontrol secara langsung terhadap input dan proses kebijakan. Walaupun dilakukan kontrol, itu hanya sebatas kontrol statistik, atau kontrol dengan metode kuantitatif, untuk mengeliminir pengaruh dari banyak faktor. Evaluasi ini dapat dibagi lagi ke dalam dua bentuk, yakni studi inter sektoral dan studi *longitudinal*. Studi lintas sektoral adalah studi yang mengevaluasi dua atau lebih kebijakan

pada suatu jangka waktu tertentu. Sedangkan studi *longitudinal* merupakan studi yang mengevaluasi satu atau lebih kebijakan pada dua jangka waktu atau lebih, dengan tujuan untuk mengetahui perubahan dari satu atau lebih kebijakan dari satu waktu ke waktu yang lain.

- g. Evaluasi eksperimental.
 - h. Berbeda dengan dua varian sebelumnya, evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan dengan melakukan kontrol secara langsung atas input dan proses kebijakan. Dalam evaluasi ini, hampir seluruh faktor dalam input dan proses dikontrol, dipertahankan secara konstan, dan diposisikan sebagai hipotesis kontrol yang bersifat logis.
3. Evaluasi keputusan teoritis: pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai stakeholders.

Beberapa pendekatan yang dapat digunakan dalam evaluasi kebijakan menurut Stecher, Brian M & W. Alan Davis (1987)⁵⁸, yakni;

1. Pendekatan eksperimental yaitu evaluasi yang berorientasi pada penggunaan *eksperimental science* dalam program evaluasi.
2. Pendekatan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented approach*) yaitu pendekatan yang amat wajar dan praktis

⁵⁸ Stecher, Brian M. and W. Alan Davis. 1987. How to Focus an Evaluation. Program Evaluation Kit. 2nd. ed. Newberry Park, CA: Sage

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

Menurut Finsterbuch dan Motz terdapat beberapa metode yang dapat digunakan dalam melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah diimplementasikan, yakni: *single program after only*, *single program before after*, *comparative after only*, dan *comparative before after*.

- 1) Evaluasi *single program after only* merupakan desain yang paling lemah, oleh karena tidak diketahui baik tidaknya program terhadap kelompok sasaran, dan tidak diketahui pula kelompok sasaran sebelum menerima program.
- 2) Evaluasi *single program after-before* dapat digunakan untuk mengetahui keadaan kelompok sasaran sebelum menerima program tetapi tidak dapat mengetahui efek dari program tersebut.
- 3) Evaluasi *comparative after only* merupakan evaluasi dengan cara membandingkan kelompok sasaran dengan

kelompok bukan sasaran. Pada evaluasi jenis ini efek program terhadap kelompok sasaran tidak diketahui.

- 4) Evaluasi *comparative before-after* merupakan gabungan dari ketiga kelompok di atas, sehingga kelemahan yang pada ketiga desain tersebut di atas dapat diatasi oleh desain evaluasi *comparative before-after*.

Dari berbagai uraian yang telah dijabarkan di atas, evaluasi kebijakan sangat penting dan perlu untuk dilakukan oleh karena tidak semua kebijakan yang dibuat dan dikeluarkan dapat diimplementasikan dengan maksimal dalam kehidupan sosial masyarakat sebagai sarana untuk mengatasi masalah publik. Sehingga dengan adanya evaluasi terhadap kebijakan publik dapat memberikan masukan, kritik, dan saran terhadap kebijakan yang dibuat mulai dari implementasi kebijakan sampai dengan dampak/hasil dari suatu kebijakan publik.

Data dan Informasi untuk Evaluasi

Kegiatan evaluasi kebijakan hanya dapat dilakukan jika mendapatkan *back up* atau sokongan data dan informasi dari beberapa kegiatan sebelumnya, agar dapat dilakukan penilaian yang akurat, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Evaluasi kebijakan sebagai tahap akhir dari proses analisis kebijakan. Dengan demikian, dalam melakukan evaluasi harus menggunakan data dan informasi yang valid dan lengkap sehingga hasil evaluasi dapat dipertanggungjawabkan.

Ada beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi untuk evaluasi kebijakan, beberapa metode tersebut antara lain:

a) Dokumentasi.

Dokumentasi ialah prosedur paling penting yang digunakan untuk menghimpun data dan informasi mengenai kebijakan, mulai dari tahap perumusan sampai pada tahap pemantauan. Dokumentasi harus dilakukan secara periodik, baik pendek, menengah, maupun panjang. Metode ini merupakan yang paling prinsipil untuk dapat mendapatkan data dan informasi yang dapat dipercaya untuk melakukan penilaian atas hasil kebijakan.

b) Survey.

Metode survey dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi tentang kebijakan. Metode ini menghimpun data dan informasi dengan melakukan survey langsung, misalnya kepada kelompok sasaran yang kepada mereka kebijakan ditujukan.

c) Wawancara.

Metode ini dapat menghimpun data dan informasi secara lebih leluasa dan mendalam tentang kebijakan, terutama untuk narasumber yang bersifat terbatas atau dalam jumlah yang tidak terlalu besar. Metode ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan langsung melalui lisan atau tulisan kepada para stakeholder.

d) Observasi.

Observasi ialah melakukan pengamatan secara langsung di lapangan. Observasi merupakan metode yang dapat menunjang penilaian atas hasil kebijakan. Metode ini dapat memberikan data dan informasi tambahan.

e) FGD (*Focus Group Discussion*).

Metode ini digunakan untuk menggali data informasi dari

berbagai stakelders yang beragam, untuk mendapatkan informasi dan sudut pandang yang relatif lengkap guna melakukan penilaian terhadap suatu program atau kebijakan publik.

BAB VI

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PELAYANAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Kelahiran konsep *Welfare State* tak lain merupakan respon terhadap konsep *nacht-wachterstaat* (*night watchman state*, negara penjaga malam). Pada negara penjaga malam, karakter dasarnya adalah kebebasan (*liberalism*), yang berkembang pada abad pertengahan hingga abad ke-18, terutama karena dorongan paham tentang *Invisible Hands* yang termuat dalam buku Adam Smith dan David Ricardo berjudul *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Causes* (1766). Dalam sistem liberal ini, peran negara sangat minim, sehingga sering dikatakan juga sebagai *minimum state* atau *minarchism*, yakni sebuah pandangan yang meyakini

bahwa pemerintah tidak memiliki hak untuk menggunakan monopoli memaksakan atau mengatur hubungan atau transaksi antar warga negara. Dengan kata lain, pemerintah lebih mengedepankan pendekatan *laissez faire* dalam menciptakan kesejahteraan. Sebagai gantinya, mekanisme pasar mendapat porsi besar dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. Adapun negara/pemerintah hanya mempunyai fungsi/peran perlindungan warga negara dari penyerangan, pencurian, pelanggaran kontrak, penipuan, dan gangguan keamanan lainnya. Maka tidaklah aneh jika institusi negara yang dibentuk dalam sistem liberalism juga hanya institusi yang berhubungan dengan aspek keamanan, yakni militer, kepolisian, peradilan, pemadam kebakaran, termasuk penjara. Diluar institusi yang menangani soal keamanan tersebut, masih dimungkinkan dibentuk institusi lain yakni yang berhubungan dengan perpajakan. Dalam prakteknya, sistem liberalisme ini sering membawa konsekuensi lahirnya ketimpangan sosial dan ketidakadilan ekonomi karena merebaknya praktek *exploitation de l'homme par l'homme, nation par nation*, sehingga melahirkan kemiskinan dan kesenjangan yang parah antar kelompok masyarakat.

Situasi seperti inilah yang melatarbelakangi lahirnya sosialisme, atau paham baru yang menghendaki campur tangan pemerintah secara lebih intensif dalam bidang ekonomi dan seluruh bidang kehidupan masyarakat yang terwujud dalam bentuk *welfare state*. Di berbagai negara, pemaknaan *welfare state* sendiri berbeda-beda (lihat misalnya Paul Spicker, *An Introduction to Social Policy*), (Dyah Adriantini Sintha Dewi:2016:184) yakni:

- **An ideal model.** The “welfare state” usually refers to an ideal model of provision, where the state accepts responsibility for the provision of comprehensive and universal welfare for its citizens.
- **State welfare.** Some commentators use it to mean “welfare provided by the state”. This is the main use in the USA.
- **Social protection.** In many “welfare states”, notably those in Western Europe and Scandinavia, social protection are not delivered only by the state, but by a combination of government, independent, voluntary, and autonomous public services. These countries are usually thought of as “welfare states”.

Dalam *welfare state*, pemerintah/negara memiliki diskresi (*freies ermessen*) untuk melakukan segala sesuatu demi mencapai tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hak yang “bebas” inilah yang kemudian melahirkan eksekusi pengaturan yang berlebihan (*excessive regulatory*), sehingga melahirkan praktek *maximum state* atau *etatism*. Itulah sebabnya, *welfare state* yang tidak terkontrol akan bertransformasi kedalam bentuk yang paling ekstrem dari *welfare state* yakni *marxism* dan *communism*. Situasi seperti ini berkembang luas pada abad 19. Oleh karena itu, tidak aneh jika negara dengan paham *welfare state* ini memperluas hak intervensinya hingga ranah privat, sehingga muncul sindiran bahwa seorang warga negara di *welfare state* sejak lahir hingga mati selalu berurusan dengan pranata negara yang termanifestasikan dalam bentuk instrumen kebijakan atau peraturannya.

Pergeseran konsepsi *nachtwachtersstaat* (negara penjaga malam) ke konsepsi *welfare state* membawa pergeseran

pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsepsi *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthouding*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Pemerintah bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoienis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif ditengah dinamika kehidupan masyarakat.

Keberadaan konsep negara kesejahteraan dengan tujuannya untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh warga negara, adalah dalam rangka untuk melengkapi asas legalitas yang mana semua aktivitas pemerintahan harus mendasarkan kepada peraturan perundangan. Sementara itu, dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi, maka sangat mungkin mempengaruhi pula terhadap dinamika perkembangan masyarakat dengan berbagai aktivitasnya, yang mana sangat mungkin terjadi untuk menangani masalah yang timbul, belum ada peraturannya (Dyah Adriantini Sintha Dewi, *Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan*", (2016), 94.)

Asas legalitas menentukan, setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan, yang menjadi sendi utama negara hukum. Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung

jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasar pada inisiatif sendiri. Namun, disatu sisi keaktifan pemerintah dalam mengupayakan kesejahteraan umum haruslah senantiasa berdasarkan pada (AAUPB) asas-asas umum pemerintahan yang baik. (HR, Ridwan, 2014).

Sementara itu Jimly Ashidique, berpendapat bahwa dalam paham negara hukum segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau "*rules and procedures*" (*regels*). (<https://www.kampunginggris.id/rules-vs-regulation> diakses 21 Juli 2020).

Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya (Widjiastuti, *Perspektif*, (2017), 96–110).

B. Pengertian, kedudukan, dan fungsi dan arti penting AAUPB

a. Pengertian AAUPB

Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya campur tangan negara semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies ermessen*. Sayangnya tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah.

Menurut Jazim Hamidi (1999) dan Hotma P. Sibuea (2002) jika diakumulasikan substansinya meliputi unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu :

1. AAUPB merupakan nilai nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.

4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Crinca le Roy menguraikan AAUPB meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro (Muhammad Azhar: 2015), menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.

b. Kedudukan AAUPB dalam Sistem Hukum

Dalam pandangan Philipus M. Hadjon (1993) AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.⁷ Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum

pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku (SF. Marbun, 2001).

Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

c. Fungsi dan Arti penting AAUPB

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

AAUPB dapat diibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti

penting dan fungsi sebagai berikut :

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen/* melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad, detournement de pouvoir, abus de droit, dan ultravires.*
2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
3. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.
4. AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

Menurut Indroharto (1994), AAUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:

1. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis;
3. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan,

dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara.

d. Perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, perkembangan teknologi informasi, sosial budaya yang kesemuanya bercampur dan memberi pengaruh penyelenggaraan pemerintahan (Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, and Kartika Widya Utama; (2018).

Penyelenggaraan pemerintahan di negara maju tentu berbeda dengan negara berkembang, beberapa faktor penting memberi pengaruh, yaitu cara berpikir yang mengutamakan kualitas pelayanan, transparansi, integritas, kapasitas pengembangan kemampuan dan didukung oleh hal lain bersifat non-teknis tetapi sangat menunjang terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh bagaimana pemerintah bekerja tetapi juga ditentukan oleh kebijakan yang diambil untuk kesejahteraan warga. Kebijakan yang dilaksanakan pun tetap harus berdasarkan AUPB dan peraturan perundangan yang berlaku.

Hotma P. Sibuea (2002), mengemukakan AAUPB lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu negara seperti undang-

undang. AAUPB lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Perkembangan AUPB dapat dibagi dalam 3 fase. *Fase pertama* adalah bahwa secara historis penggunaan AUPB sudah berlangsung sejak lama. Penggunaan AUPB tidak didasarkan pada landasan hukum dalam bentuk normatif yaitu undang-undang atau peraturan perundangan lainnya, namun lebih diutamakan berdasarkan konsep, doktrin, kebiasaan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara. Pada *fase kedua*, normativasi AUPB pertama kali dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ditegaskan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penegakan hukum di bidang korupsi, kolusi dan nepotisme. Fungsi AUPB adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Jadi, sebenarnya tidak mengatur sama sekali mengenai penyelenggaraan administrasi pemerintahan, yang menjadi urat nadi pelaksanaan pelbagai fungsi dan tugas pemerintah. Fase ketiga adalah setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan sebagai perundangan yang pertama kali mengatur

mengenai tata laksana pemerintahan yang sesuai dengan UUD NRI 1945 dan Pancasila. Hal-hal penting terkait penyelenggaraan pemerintahan mulai dari kewenangan, wewenang, AUPB, atribusi, delegasi, mandat, larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi, keputusan berbentuk elektronik, izin, dispensasi, konsesi, konflik kepentingan, sosialisasi yang harus dilakukan oleh Pemerintah, standar operasional prosedur, syarat sahnya keputusan, legalisasi dokumen, sanksi administratif diatur secara jelas.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sangat diperlukan bagi semua pihak, baik pemerintah, masyarakat serta PTUN dengan faktor kepentingan yang berbeda tetapi secara keseluruhan memiliki persamaan yaitu untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik. Selain berdasarkan peraturan perundang-undangan, penyelenggaraan pemerintahan juga berdasarkan AUPB baik yang telah dicantumkan dalam perundang-undangan, maupun putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap serta praktik pemerintahan (Ichsan Syuhudi; 2017).

Asas-asas umum pemerintahan yang baik berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, maka akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu dengan lainnya.

C. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 Angka 1, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik itu sendiri ialah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan penerima pelayanan publik ialah masyarakat dalam hal ini yang disebut dengan masyarakat ialah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pelayanan publik merupakan mandat bagi negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat tiga pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh negara. *Pertama*, investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan, dan lain-lain. *Kedua*, sebagai kewajiban negara karena posisi negara sebagai penerima mandat. Dan *ketiga*, biaya pelayanan publik di danai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara (Ainur Rofieq, 2011).

D. Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik

Secara ideal, semua pelayanan negara sebenarnya dibiayai sendiri oleh masyarakat melalui sistem asuransi dan perpajakan, dengan orientasi utama mendukung human investment. Konsep negara kesejahteraan itu adalah buah dari penerapan sistem ekonomi yang mandiri, produktif dan efisien dengan pendapatan individu yang memungkinkan masyarakat untuk menabung, setelah kebutuhan dasar dalam hidup mereka sudah tercukupi dengan pelayanan publik bebas biaya (gratis) yang diselenggarakan oleh pemerintah. Maka dari itu untuk mencapai cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut haruslah diselenggarakan pelayanan publik (*publik service*) yang terjamin kualitasnya. Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan.

Harapan dan tuntutan tersebut muncul seiring dengan terbitnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas (Muhaimin Muhaimin:2018).

Masyarakat memiliki hak sekaligus merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sebaik-baiknya. Dengan demikian, fungsi pelayanan publik tidak lain adalah tugas pemerintah dan negara untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Fungsi pemerintahan yang efisien dan efektif

sesungguhnya telah diatur dalam UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yaitu berdasar atas asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalisme dan asas akuntabilitas.

Hubungan hukum antara penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing dalam melakukan interaksi diantara mereka.

Sjachran Basah (1992) mengemukakan: "Walaupun Administrasi Negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan, tetapi sikap tindaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan secara hukum harus memperhatikan batas atas dan batas bawah, dengan memperhatikan UUD 1945 sebagai tolak ukurnya."

Pelaksanaan Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam sistem pemerintahan Indonesia akan berjalan dengan baik dan lancar apabila didukung oleh adanya administrasi yang baik dan mantap. Asas-asas umum pemerintahan yang baik juga perlu diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan publik dengan tujuan :

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;

3. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan. Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dimaksud meliputi asas:

1. **kepastian hukum.** Asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. **kemanfaatan.** Asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (a) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (b) kepentingan individu dengan masyarakat; (c) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (d) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (e) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (f) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (g) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (h) kepentingan pria dan wanita.
3. **Ketidakterpilih.** Asas ketidakterpilih adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. **Kecermatan.** Asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
5. **Tidak menyalahgunakan kewenangan.** Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
6. **Keterbukaan.** Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
7. **Kepentingan umum.** Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. **Pelayanan yang baik.** Asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai

dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat selain daripada yang disebutkan dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan, antara lain :

- 1. Asas Keseimbangan.** Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kualifikasi yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.
- 2. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan.** Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku.
- 3. Asas Keadilan dan Kewajaran.** Asas keadilan ini menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

AAUPB dapat dijadikan landasan atau pedoman bagi aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya, sekaligus sebagai alat uji bagi lembaga peradilan dalam menilai tindakan pemerintah ketika ada gugatan dari pihak lain yang dirasakan merugikannya. Dengan kata lain, AAUPB secara teoritis sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan berkualitas baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis, cerminan pemerintah yang demikian dapat dilihat dari produk hukum yang ditetapkannya, seperti dalam wujud perizinan daerah yang berwawasan lingkungan hidup (Muhammad Azhar,2012).

E. Penutup

Implementasi konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadikan pemerintah sebagai penanggung jawab kesejahteraan masyarakat. Dalam mewujudkan kesejahteraan tersebut pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik harus memenuhi tujuan yang hendak dicapai dalam pelayanan publik tanpa membeda-bedakan. Dalam pelaksanaan pelayanan publik tersebut pemerintah hendaknya menjadikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagai pedoman dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, masyarakat juga dapat menggunakan AAUPB untuk mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya sehingga tidak terjadi benturan antara pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik dan masyarakat sebagai penerima pelayanan publik.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) yang dapat diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan publik antara lain: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas

ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik (sesuai dengan Pasal 10 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan) serta terdapat asas tambahan dari Koentjoro Purbopranoto, yaitu: asas keseimbangan, Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan, dan Asas Keadilan dan Kewajaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad KM, Mansyur. 2010. *Teori-Teori Mutakhir Administrasi Publik*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Agus Dwiyanto. dkk, 2003. "Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah" Yogyakarta: UGM Press
- Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Agus Dwiyanto, 2005. "Mengapa Pelayanan Publik" dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: UGM Press
- Akhmad Sukardi, *participatory governance* "Pengelolaan Keuangan Daerah, Laksbang, Pressindo, Yogyakarta
- Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo
- Dahl, Robert, (1971), *Polyarchy: Participation, and Opposition*, Chelsea: Yale University Press.
- Edi Suharto, 2005, *analisis kebijakan public*, Bandung: Alfabeta

- Grindle, Merilee S. (Ed). 1980. *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press.
- Jaena Elisabeth Langkai, 2019, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang: Seribu Bintang
- James Anderson, 1979, "Public Policy Making", Holt, Rinehart and Winston, New York
- Joko Widodo, 2010, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Kamal Alamsyah, 2016. "Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi", Bandung: Media Citra Mandiri Press, halm. 125-126
- Kismartini, 2019. "Buku Ajar Analisis Kebijakan Publik (Kerangka Dasar)". Semarang: Undip Press.
- Kismartini, 2019. "Buku Ajar Analisis Kebijakan Publik (Kerangka Dasar)". Semarang: Undip Press.
- KPK, 2008, *Kedudukan dan Kelembagaan DPRD dalam Konteks Good Governance*
- Lembaga Administrasi Negara, 2006, "Modul pelatihan Dasar Kader PNS"
- Masrizal, 2015, *Pengendalian Masalah Sosial melalui Kearifan Lokal*, Banda Aceh: Percetakan & Penerbit Syiah Kuala University Press
- M.Irfan Islamy, 1988, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bina Aksara
- M. Ryaas Rasjid, 1998. *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES

- Mulyono Yumari, 2017. "Strategi Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran, Yogyakarta: Deepublish Publisher
- Riant Nugroho, 2020, Model-model perumusan Kebijakan Publik, Jakarta: Yayasan Rumah Reformasi
- Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006. Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang, Jakarta: Elex Media Komputindo
- Solichin Abdul Wahab, 2008, Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Universitas Muhammadiyah Malang Press: Malang
- Solichin Abdul Wahab, 2008. Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke. Implementasi Kebijaksanaan Negara. Edisi Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Sholihin A W. 2005. Analisis Kebijakan. Bumi Aksara: Jakarta.
- Suharsono. 2010. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. UNY Press. Yogyakarta.
- Stecher, Brian M. and W. Alan Davis. 1987. How to Focus an Evaluation. Program Evaluation Kit. 2nd. ed. Newberry Park, CA: Sage
- Sjahrazad Masdar dkk, 2009. "Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi untuk Pelayanan Publik, Surabaya: Airlangga University Press
- Sirajudin dkk, 2012, Hukum Pelayanan Publik berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi, Malang: Setara Press
- Sri Suwatri, Modul 1 "Konsep Dasar Kebijakan Publik"
- Santoso Purwo, et.al (ed.), (2004) "Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik" Yogyakarta: FISIPOL UGM.
- Taufiqurokhman, 2014. Kebijakan Publik: Pendelegasian

- Tanggung Jawab Negara kepada Presiden selaku Penyelenggara Pemerintahan, Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama Pers
- Uddin B. Sore dan Sobirin, 2017. "Kebijakan Publik, Makassar: CV Sah Media
- Wibawa, Samodra. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- William N. Dunn, 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta. Terjemahan
- Williams, W, 1971. Social Policy Research and Analysis. American Elswier Publishing Company, New York, USA, and Weimer, D.L. and A.R. Vining. 1989. Policy Analysis: Concept and Practice. Prentice Hall Inc. Englewoods, J.J., USA
- Winarno, Budi, 2002. Apakah Kebijaksanaan Publik? dalam Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Hamidi, Jazim, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. (Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999)
- Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2002).
- HR, Ridwan, *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA* (PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014)
- Marbun, SF., *Pembentukan, Pemberlakuan, Dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelma-kan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia* (Bandung, 2001)

- Muhaimin, Muhaimin, "Penguatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Melalui Penyelesaian Sengketa Informasi Publik", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12.2 (2018), 213 <<https://doi.org/10.30641/kebijakan.2018>>.
- Muhammad Azhar, "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam", *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, 8.5 (2015).
- Philipus M. Hadjon, and Et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993).
- Rofieq, Ainur, "Pelayanan Publik Dan Welfare State", *Governance*, 2 (2011)
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. (Bandung: Alumni, 1992)
- Widjiastuti, Agustin, "Peran AAUPB dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN", *Perspektif*, 22.2 (2017), 96–110 <<http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/614>>
- Yasin, Ikhsan Fatah, "Eksistensi AAUPB Di Indonesia Dan Yurisprudensinya Dalam Perkara TUN", 8 (2018)

JURNAL

- <https://setkab.go.id/pengertian-monitoring-dan-evaluasi-kebijakan-pemerintah/>
- <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/penelitian/Drs.%20Moerdiyanto,%20M.Pd./ARTIKEL%20MONEV.pdf>

<https://journal.ugm.ac.id/jkap>

http://eprints.undip.ac.id/37089/2/5-Bab_II.pdf

<http://perencanaan.ipdn.ac.id/kajian-perencanaan/kajian-perencanaan/monitoringdanevaluasi>

<http://eprints.umm.ac.id/35900/3/jiptummpp-gdl-hasanuddin-47498-3-bab2.pdf>

<http://staffnew.uny.ac.id/upload/132255131/penelitian/Karya+B-Buku+Dasar-dasar+Kebijakan+Publik.pdf>

<https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2019/07/Modul-good-governance-aclc-kpk.pdf>

<http://www.scribd.com/doc/11319551/pengertian-pelayanan-publik>.

Abdullah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani, *Jurnal Publik*, Vol.11 No.01;2017.

Suratno, Sadhu Bagas, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik", *E-Journal Lentera Hukum*, 4.3, 164 <<https://doi.org/10.19184/ejlh.v4i3.5499>>

Syuhudi, Ichsan, "Pena Justisia : Media Komunikasi Dan Kajian Hukum Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik", 17.1 (2017).

Putrijanti, Aju, Lapon T. Leonard, and Kartika Widya Utama, "Peran PTUN Dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)", *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 30.2 (2018), <<https://doi.org/10.22146/jmh.33056>>