

# Buku Ajar Kebijakan Publik

*by* Ida Syafriyani, S.sos., M.si.

---

**Submission date:** 25-Jan-2024 12:46PM (UTC+0700)

**Submission ID:** 2278017399

**File name:** ida\_safiyani.pdf (2.57M)

**Word count:** 28689

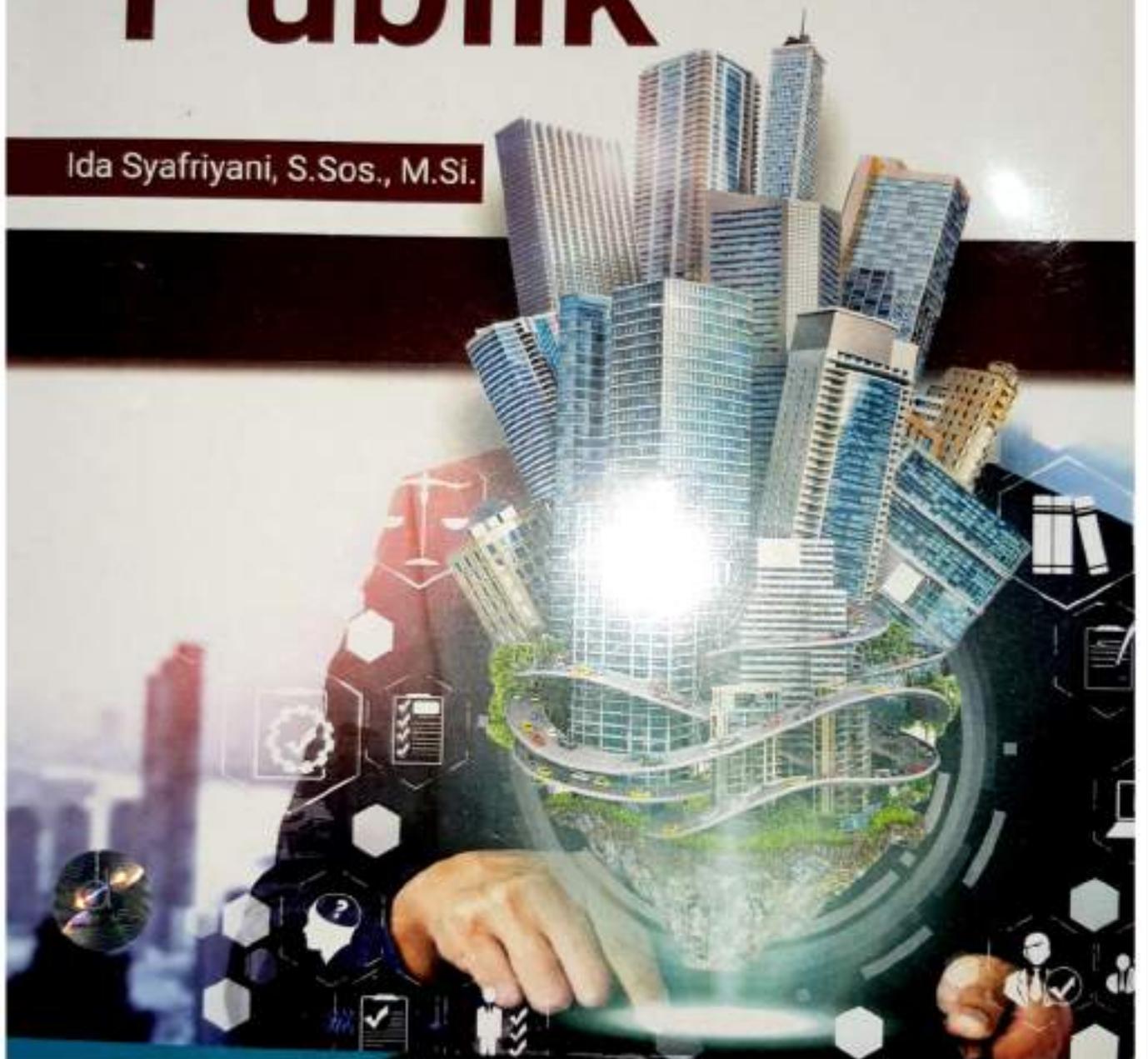
**Character count:** 231211



Buku Ajar

# Kebijakan Publik

Ida Syafriyani, S.Sos., M.Si.



*Buku Ajar*  
**Kebijakan Publik**

deepublish / publisher

## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pemanjangan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran 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 Rp100.000.000 (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 e, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

*Buku Ajar*  
**Kebijakan Publik**

Ida Syafriyani, S.Sos., M.Si.

 deepublish  
Cerdas, Bahagia, Mulla, Lintas Generasi.

**BUKU AJAR KEBIJAKAN PUBLIK**

**Ida Syafriyani**

Desain Cover :  
**Syaiful Anwar**

Sumber :  
[www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)

Tata Letak :  
**T. Yuliyanti**

Proofreader :  
**Hannu Dinah Syafitri**

Ukuran :  
**x, 118 hlm, Utc 17,5x25 cm**

ISBN :  
**No ISBN**

Cetakan Pertama :  
**Bulan 2023**

Hak Cipta 2023, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan.

---

Copyright © 2023 by Deepublish Publisher  
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang.  
Dilarang keras menjiplak, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**  
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl. Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sandonoarjo, Ngablak, Sleman  
Jl. Kalitirang Km.9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp/Faks: (0274) 4533427  
Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)  
[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)  
E-mail: [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

---

## KATA PENGANTAR PENERBIT

Assalamualaikum, w.r. w.b.

Segala puji kami haturkan ke hadirat Allah Swt., Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan rahmat dan karunia-Nya. Tak lupa, lantunan selawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Besar Muhammad saw.

Dalam rangka mencerdaskan dan memuliakan umat manusia dengan penyediaan serta pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menciptakan industri *processing* berbasis sumber daya alam (SDA) Indonesia, Penerbit Deepublish dengan bangga menerbitkan buku dengan judul ***Buku Ajar Kebijakan Publik***.

Terima kasih dan penghargaan terbesar kami sampaikan kepada penulis, Ida Syafriyani, S.Sos., M.Si., yang telah memberikan kepercayaan, perhatian, dan kontribusi penuh demi kesempurnaan buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pembaca, mampu berkontribusi dalam mencerdaskan dan memuliakan umat manusia, serta mengoptimalkan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi di tanah air.

Wassalamualaikum, w.r. w.b.

Hormat Kami,

**Penerbit Deepublish**

---

## PRAKATA

Kebijakan publik merupakan sebuah keputusan yang telah di rumuskan bersama oleh para pemangku kebijakan. Kebijakan publik memuat tentang beberapa hal yang saling berkaitan antara keputusan yang telah ditetapkan dengan keputusan yang akan diimplementasikan. Dalam buku ajar ini satu persatu tentang kebijakan publik akan di jelaskan sehingga dapat memberikan pemahaman yang cukup mendasar karena akan di sajikan dalam tulisan per tahapan atau proses yang sesungguhnya harus di lalui bagi seseorang yang ingin belajar tentang kebijakan publik.

Pembuatan buku ajar ini membutuhkan waktu yang cukup lama yaitu selama 4 semester karena di dalamnya terdapat evaluasi dan contoh soal berikut pembahasannya yang akan dijadikan sebagai media pembelajaran dan latihan bagi para mahasiswa di dalam mempelajari kebijakan publik.

Hal yang paling menarik dalam buku ini adalah pembaca akan di ajak untuk menjadi subjek dan objek dalam kebijakan publik, yang nantinya pembaca tertarik untuk menjadi pelaku dalam kebijakan publik. Selain itu pembaca akan turut serta dalam memberikan dukungan dalam pengambilan keputusan bagi siapa pun yang terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.

Akhirnya penulis mengucapkan terima kasih kepada para pembaca semoga buku ajar kebijakan publik ini akan memberikan manfaat terutama bagi mahasiswa yang sedang menempuh mata kuliah kebijakan publik untuk pengembangan kompetensi dan bermanfaat pula bagi masyarakat sebagai kelompok pemula dalam pembuatan kebijakan publik.

Sumenep, 22 Desember 2022

Ida Syafriyani, S.Sos., M.Si.

---

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR PENERBIT</b> .....	v
<b>PRAKATA</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>I. Konsep Dasar Kebijakan Publik</b> .....	1
A. Definisi Kebijakan Publik.....	1
B. Proses Kebijakan Publik.....	3
C. Kerangka Kerja Kebijakan Publik.....	4
D. Jenis-Jenis Kebijakan Publik.....	5
TUGAS LATIHAN.....	6
BALIKAN: (KUNCI JAWABAN).....	7
RANGKUMAN.....	7
REFERENSI.....	8
<b>II. Manajemen dan Analisis Kebijakan Publik</b> .....	10
A. Kebijakan Publik dalam Konteks Manajemen.....	10
B. Kebijakan publik dalam konteks analisis.....	14
TUGAS LATIHAN.....	17
BALIKAN: (KUNCI JAWABAN).....	18
RANGKUMAN.....	18
REFERENSI**.....	19
<b>III. Proses Kebijakan, Lingkungan Kebijakan, dan Pengaruh Sistem Nilai dalam Kebijakan Publik</b> .....	20
A. Proses Kebijakan Publik.....	20
B. Lingkungan Kebijakan.....	23
C. Pengaruh Sistem Nilai dalam Kebijakan Publik.....	25
TUGAS LATIHAN.....	27
BALIKAN: (KUNCI JAWABAN).....	27
RANGKUMAN.....	28
REFERENSI**.....	29

<b>IV.</b>	<b>Formulasi Kebijakan .....</b>	<b>30</b>
	A. Hakikat dan Kegunaan Model Formulasi Kebijakan Publik.....	31
	B. Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik.....	31
	C. Perkembangan Formulasi Kebijakan Publik.....	32
	D. Komponen Proses Formulasi Kebijakan.....	32
	E. Tipologi Model dan Aktor yang dalam Formulasi Kebijakan Publik .....	33
	TUGAS LATIHAN .....	37
	BALIKAN: (KUNCI JAWABAN) .....	38
	RANGKUMAN.....	38
	REFERENSI**.....	39
<b>V.</b>	<b>Implementasi Kebijakan.....</b>	<b>40</b>
	A. Konseptualisasi Implementasi Kebijakan .....	40
	B. Proses Implementasi Kebijakan.....	41
	C. Model Implementasi Kebijakan Publik .....	44
	TUGAS LATIHAN .....	47
	BALIKAN: (KUNCI JAWABAN) .....	48
	RANGKUMAN.....	50
	REFERENSI**.....	51
<b>VI</b>	<b>Organisasi dan Peran Birokrat Garda Depan dalam Implementasi Kebijakan.....</b>	<b>52</b>
	A. Organisasi dalam Implementasi Kebijakan .....	52
	B. Peran Birokrat Garda Depan dalam Implementasi Kebijakan.....	56
	TUGAS LATIHAN .....	59
	BALIKAN: (KUNCI JAWABAN) .....	59
	RANGKUMAN.....	60
	REFERENSI**.....	60
<b>VII.</b>	<b>Monitoring Kebijakan .....</b>	<b>61</b>
	A. <i>Monitoring</i> (Pemantauan) .....	61
	B. Pendekatan dalam <i>monitoring</i> .....	63
	TUGAS LATIHAN .....	64
	BALIKAN: (KUNCI JAWABAN) .....	65
	RANGKUMAN.....	65
	REFERENSI**.....	65

<b>VIII. Manajemen Evaluasi Kebijakan Publik .....</b>	<b>67</b>
A. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik.....	67
B. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan Publik.....	68
C. Langkah-Langkah Dalam Evaluasi Kebijakan Publik.....	69
D. Perubahan Dan Penghentian Program Kebijakan.....	71
TUGAS LATIHAN .....	72
BALIKAN: (KUNCI JAWABAN).....	72
RANGKUMAN.....	73
REFERENSI**.....	74
<b>IX. Analisis Kebijakan Publik .....</b>	<b>75</b>
A. Kerangka Analisis Kebijakan .....	75
B. Prosedur, Metode dan Keluaran (Produk/Hasil) Analisis Kebijakan.....	80
TUGAS LATIHAN .....	83
RANGKUMAN.....	84
REFERENSI**.....	85
<b>X. Analisis Perumusan Kebijakan Publik.....</b>	<b>86</b>
A. Kebijakan Publik .....	86
B. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.....	86
C. Aspek-aspek yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Publik .....	87
D. Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara.....	88
TUGAS LATIHAN .....	90
BALIKAN: (KUNCI JAWABAN).....	91
RANGKUMAN.....	91
REFERENSI**.....	92
<b>XI. Analisis Implementasi Kebijakan .....</b>	<b>93</b>
A. Intervensi Dalam Implementasi.....	94
B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan.....	96
TUGAS LATIHAN .....	97
BALIKAN: (KUNCI JAWABAN).....	97
RANGKUMAN.....	98
REFERENSI**.....	98

<b>XII. Kebijakan Publik yang Unggul .....</b>	<b>99</b>
A. Kebijakan Publik yang Unggul .....	100
B. Kebijakan Publik Deliberatif & <i>Good Governance</i> .....	104
TUGAS LATIHAN .....	105
BALIKAN: (KUNCI JAWABAN) .....	106
RANGKUMAN .....	106
REFERENSI** .....	107
<b>XIII. Bestpractice II .....</b>	<b>108</b>
A. Hubungan antara <i>Deepening Democracy</i> dan Musrenbang Desa .....	108
B. Kelemahan-Kelemahan Musrenbang Desa .....	109
C. Aplikasi Model Multi <i>Stakeholders Governance Body</i> dalam Merumuskan Kebijakan Program Pembangunan .....	110
D. Model Pariwisata Konvensional .....	111
E. Pemetaan Sub-Sub yang Menentukan Pengelolaan Pariwisata Berbasis Komunitas .....	112
TUGAS LATIHAN .....	114
BALIKAN: (KUNCI JAWABAN) .....	114
RANGKUMAN .....	115
REFERENSI*+ .....	116
<b>BIODATA PENULIS .....</b>	<b>117</b>



## Konsep Dasar Kebijakan Publik

### A. Definisi Kebijakan Publik

11

Menurut Abdul Wahab (2005), kebijakan adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Frank Jefkins (1995:71), publik adalah sekelompok atau orang-orang yang berkomunikasi dengan suatu organisasi baik secara internal maupun eksternal. Publik adalah mengenai orang atau masyarakat, dimiliki masyarakat, serta berhubungan dengan, atau memengaruhi suatu bangsa, negara, atau komunitas. Publik bisa diartikan sebagai:

- Umum
- Masyarakat
- Negara atau Pemerintahan

Kebijakan publik merupakan suatu peraturan yang ditetapkan dan dibuat oleh orang yang mempunyai kekuasaan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada publik. Jika di ibaratkan kebijakan publik merupakan suatu hukum yang harus ditaati, jadi bagi siapa pun yang melanggar akan mendapatkan sanksi ataupun hukuman sesuai kebijakan yang berlaku. Contoh-contoh kebijakan publik di antaranya adalah undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan lain-lain. Kebijakan-kebijakan tersebut sebelum dikeluarkan tentunya sudah dikaji kebenaran dan ketepatannya sehingga dapat mengatasi isu atau permasalahan secara efektif. Untuk itu ketika ada suatu isu atau permasalahan yang terjadi dan masuk

dalam agenda kebijakan dikaji terlebih dahulu dengan pertimbangan-pertimbangan seperti, apakah permasalahan tersebut dianggap dalam masalah yang telah mencapai tingkat kritis, apakah permasalahan tersebut menyangkut banyak pihak dan mempunyai dampak yang luas jika dibiarkan, dan beberapa pertimbangan lainnya.

Berbicara mengenai kebijakan publik ada baiknya untuk mengetahui terlebih dahulu apa itu definisi kebijakan publik. Kebijakan sendiri adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil dan dibuat oleh seorang yang mempunyai kekuasaan <sup>6</sup> di mana kumpulan keputusan tersebut berisi tentang pemecahan masalah. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J. Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa kebijakan yang dibuat merupakan ide yang diusulkan oleh seseorang atau kelompok yang memiliki suatu permasalahan di suatu lingkungan tertentu dan pelaksanaan usulan tersebut bertujuan untuk mencari jalan keluar dari permasalahan yang ada.

Selanjutnya, ada beberapa tokoh-tokoh mendefinisikan arti kebijakan publik.

1. Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Bagi Thomas R. Dye, kebijakan publik itu harus mencakup bukan saja apa yang benar-benar diharapkan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu, aka tetapi juga apa yang tidak dilakukannya. Mengapa dikatakan demikian? Karena menurut Thomas R. Dye, baik yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan mempunyai dampak atau konsekuensi yang sama besarnya terhadap masyarakat.
2. William Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah keputusan dari berbagai aktor yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan tertentu. Hal yang perlu digarisbawahi yaitu William lebih

menekankan kebijakan publik pada sebuah proses pembuatan kebijakan, tidak seperti Thomas Dye yang hanya mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah pilihan yang diambil oleh pemerintah. Misalnya saja ketika pemerintah ingin membuat sebuah kebijakan terkait kesehatan, maka pemerintah harus melibatkan berbagai aktor seperti departemen kesehatan, keuangan, kesejahteraan, dan lain sebagainya.

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

## B. Proses Kebijakan Publik

Pandangan Ripley (dalam Subarsono), tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1 Tahapan Kebijakan Publik



1. Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan

Dalam tahap ini ada 3 kegiatan 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. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

2. Tahap Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

Pada tahap ini analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

3. Tahap Implementasi Kebijakan

Pada tahap ini perlu memperoleh dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan baik.

4. Tahap Evaluasi terhadap Implementasi, Kinerja dan Dampak Kebijakan Tindakan (implementasi) kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, yang memerlukan proses berikutnya yakni evaluasi. Hasil evaluasi tersebut berguna bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan berhasil.

**C. Kerangka Kerja Kebijakan Publik**

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

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

#### **D. Jenis-Jenis Kebijakan Publik**

Banyak pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. James Anderson misalnya, menyampaikan kategori tentang kebijakan publik tersebut sebagai berikut:

1. Kebijakan substansif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
2. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori

adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan redistributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3. Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

#### TUGAS LATIHAN

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan, kebijakan publik dan berikan contoh kebijakan!

.....

.....

.....

.....

.....

2. Sebutkan dan jelaskan jenis-jenis kebijakan publik menurut James Anderson!

.....

.....

.....

.....

.....

#### BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. Kebijakan sendiri adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil dan dibuat oleh seorang yang mempunyai kekuasaan, di mana kumpulan keputusan tersebut berisi tentang pemecahan masalah.

Kebijakan publik merupakan suatu peraturan yang ditetapkan dan dibuat oleh orang yang mempunyai kekuasaan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada publik. Jika di ibaratkan kebijakan publik merupakan suatu hukum yang harus ditaati, jadi bagi siapa pun yang melanggar akan mendapatkan sanksi ataupun hukuman sesuai kebijakan yang berlaku.

Adapun contoh dari kebijakan publik di antaranya adalah undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan lain-lai 7

2. Kebijakan substansif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan re-distributif.

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat. 7

Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

Kebijakan yang berkaitan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

#### RANGKUMAN

Kebijakan publik merupakan suatu peraturan yang ditetapkan dan dibuat oleh orang yang mempunyai kekuasaan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada publik. Jika di ibaratkan kebijakan publik merupakan suatu hukum yang harus ditaati, jadi bagi siapa pun yang melanggar akan mendapatkan sanksi ataupun hukuman sesuai kebijakan yang berlaku. Untuk itu ketika ada suatu isu atau permasalahan yang terjadi dan masuk dalam agenda kebijakan dikaji terlebih dahulu dengan pertimbangan-pertimbangan seperti, apakah permasalahan tersebut dianggap dalam masalah yang telah mencapai tingkat kritis, apakah permasalahan tersebut menyangkut banyak

pihak dan mempunyai dampak yang luas jika dibiarkan, dan beberapa pertimbangan lainnya.

Kebijakan sendiri adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil dan dibuat oleh seorang yang mempunyai kekuasaan, <sup>6</sup> mana kumpulan keputusan tersebut berisi tentang pemecahan masalah. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa kebijakan yang dibuat merupakan ide yang diusulkan oleh seseorang atau kelompok yang memiliki suatu permasalahan di suatu lingkungan tertentu dan pelaksanaan usulan tersebut bertujuan untuk mencari jalan keluar dari permasalahan yang ada. Hal yang perlu digarisbawahi yaitu William lebih menekankan kebijakan publik pada sebuah proses pembuatan kebijakan, tidak seperti Thomas Dye yang hanya mendefinisikan kebijak<sup>9</sup> publik sebagai sebuah pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah <sup>9</sup> yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Maka dari itu, makna kebijakan publik dari sudut pandang Anderson adalah bahwa kebijakan publik itu dirumuskan oleh seorang aktor (eksekutif, misalnya SK Presiden, Gubernur, Bupati) atau sejumlah aktor (eksekutif dan legislatif, misalnya UU dan yudikatif untuk menguji material UU dan lain sebagainya) bahkan di era ke pemerintahan (governance) <sup>9</sup> aktor nonpemerintah seperti swasta dan lembaga pelayanan masyarakat, media massa, universitas, dan sebagainya juga diikutsertakan dalam proses kebijakan.

## REFERENSI

- Suhamo, 2013. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Abdal, 2015. *Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*. Online (source): <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://digilib.uinsgd.ac.id/31734/1/Buku%2520Dasar%2520Kebijakan%2520Publik.pdf&ved=2ahUKEwj1ov7kkNz2AhXVT2wGHV0hA6sQFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw3rzi7mTqgLHGJuU3GDtYAw>, diakses pada 23 Maret 2022 pukul 19.40

Tahir, A. 2018. Kebijakan Publik dan Good Governancy. Online (Source):<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&ret=j&url=https://repository.ung.ac.id/get/karyailmiah/6523/Arifin-Tahir-Kebijakan-Publik-dan-GoodGovernancy.pdf&ved=2ahUKEwiVqs6ZjuT2AhXDwzgGHW6qC8sQFnoECAoQAQ&usq=AOvVaw1hjP0dDUa3rLoabyN-6bvj>, diakses pada 26 Maret 2022 pukul 22.40.



## Manajemen dan Analisis Kebijakan Publik

### A. Kebijakan Publik dalam Konteks Manajemen

Manajemen kebijakan publik merupakan keseluruhan pengelolaan proses dalam berbagai tahapannya (formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja) termasuk unsur/aspek yang terdapat dalam setiap tahapan (teknis, substansi, pelaku dan kelembagaannya), agar mampu mengaktualisasikan nilai-nilai dan prinsip-prinsip ke pemerintahan yang baik (*good governance*).

Manajemen kebijakan publik, sebagai konsep dalam wilayah atau domain publik, ditempatkan sebagai kerangka pengelolaan (*framework*) terhadap *public debate* yang ditandai oleh terdapatnya konflik nilai, konflik kepentingan, aneka pilihan publik (*public choice*), akuntabilitas publik dan lingkup politis.

Manajemen kebijakan publik harus mampu mengelola peranan atau administrator negara tersebut secara serasi dan sinergi. Dengan multi peranan, organisasi publik dan administrator publik baik bertanggung jawab di bidang administratif maupun politis, dituntut memiliki kompetensi untuk menjembatani kepentingan publik dengan perumusan kebijakan.

Manajemen adalah sebuah proses yang khas yang terdiri dari beberapa tindakan, yakni perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan, dan pengawasan. Semua itu dilakukan untuk menentukan dan mencapai target atau sasaran yang ingin dicapai dengan memanfaatkan semua sumber daya, termasuk sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Ada beberapa fungsi manajemen publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli, menurut Graham T. Allison (1986), fungsi manajemen ada 3 antara lain;

1. Fungsi Strategi Manajemen dalam fungsi ini mempunyai kegiatan membuat dan susunan rencana seperti susunan rencana jangka panjang dan jangka pendek, untuk pencapaian tujuan dan prioritas organisasi, dan rencana operasional perusahaan.
2. Fungsi Manajemen Komponen Internal Manajemen sebagai *organizing* di mana kegiatannya adalah melakukan sebuah pengorganisasian, di mana manajer melakukan pengelompokan sesuai dengan klasifikasi dan kelompok, seperti pengelompokan staff di setiap divisi, pengelompokan pembagian pekerjaan/tugas sesuai divisi. Selain itu kegiatan manajemen dalam fungsi ini manajer menggerakkan pegawai terhadap pekerjaan yang sesuai dengan visi misinya. Dan juga mengatur manajemen sumber daya manusia, mengatur dan manajemen sarana prasarana, serta mengontrol kinerja pegawai.
3. Fungsi Manajemen Komponen Eksternal Manajemen memiliki fungsi sebagai koordinator yang berurusan dengan unit-unit organisasi eksternal, organisasi independen dan dengan media massa serta masyarakat umum.

#### **1. Berdasarkan Pendekatan Manajemen Pemerintahan**

- a. Kebijakan Strategis  
berkaitan dengan penetapan politik dan strategi dasar negara, yang menyentuh wewenang lembaga negara dan penyelenggaraan tugas pokoknya.
- b. Kebijakan Manajerial  
terdiri dari Kebijakan Umum dan Kebijakan Khusus. Kebijakan umum mengatur dan menertibkan tata kehidupan negara sedangkan kebijakan khusus berkedudukan sama tetapi dalam urusan tertentu pemerintahan.
- c. Kebijakan Teknis Operasional  
berkedudukan sebagai acuan dalam pelaksanaan pencapaian sasaran-sasaran tertentu secara teknis dalam rangka pelaksanaan kebijakan pemerintah pada umumnya.

#### **2. Berdasarkan Pendekatan Tingkat Pemerintahan**

- a. Kebijakan Nasional/Pusat  
Kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam mencapai tujuan nasional negara sebagaimana tertera dalam undang-undang dasar 1945.

b. Kebijakan Daerah/Provinsi

Yaitu kebijakan daerah dalam memutuskan sesuatu atau sebaliknya dengan persetujuan publik (rakyat).

c. Kebijakan Kabupaten/Kota

Yaitu kebijakan yang berkaitan dengan peraturan-peraturan yang dibuat berdasarkan persetujuan publik (rakyat).

**3. Berdasarkan Bentuk dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

Dalam praktik penyelenggaraan NKRI, stratifikasi perundang-undangan diatur berdasarkan Tap MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata

Urutan Perundang-undangan yang menurut:

a. Pasal 2/Pasal 3

1. UUD 1945
2. Tap MPR
3. Undang-undang
4. Peraturan Perundang-undangan Pengganti Undang-undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

b. Pasal 4 ayat 2

Sesuai dengan tata urutan perundang-undangan di atas, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Selain yang tertuang dalam Tap MPR No.III/MPR/2000, ditemukan juga berbagai peraturan hukum yang ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan yuridis, di antaranya adalah:

- a. Keputusan MK
- b. Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan
- c. Perubahan UUD
- d. Keputusan KPU
- e. Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota

**4. Berdasarkan Sifat Ketentuan Hukum Kebijakan Publik yang Ketentuannya Bersifat *Regeling* (Mengatur)**

**a. Kebijakan Publik yang Ketentuannya Bersifat *Regeling* (Mengatur)**

Kebijakan ini bersifat pengaturan berisi aturan hukum yang bersifat in abstracto atau general *norms*, mengikat secara umum, mengatur hal-hal yang bersifat umum yang bersumber dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Yang termasuk jenis kebijakan publik yang bersifat *regeling* biasanya diwadahi dalam bentuk undang-undang, Perpu serta peraturan perundangan yang lebih rendah daripadanya. Bentuk kebijakan publik yang bersifat *regeling* merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat umum (*algemeen verbindend voorschrift*) atau disebut juga dengan istilah Undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*), yaitu semua hukum tertulis dari pemerintah yang mengikat umum.

**b. Kebijakan Publik yang Ketentuannya Bersifat *Beschiking* (Penetapan)**

Kebijakan ini merupakan perbuatan hukum sepihak dari Pemerintah/lembaga negara. Dari segi HAN, kebijakan ini bersifat konkrit individual dan final. Dalam hal ini misalnya Tap MPR, Ketetapan Presiden dan peraturan lain yang berlaku secara *einmalig*.

**c. Kebijakan Publik yang Bersifat *Interne Regelingen***

Kebijakan ini bersifat mengatur ke dalam, yang meliputi pengaturan tentang keanggotaan dan tata kerja lembaga. Jenis kebijakan ini biasanya berupa peraturan tata tertib lembaga.

➤ **Sistem Kebijakan Publik**

Sistem kebijakan publik adalah tatanan kelembagaan yang mencerminkan tatanan kewenangan (otoritas) sekaligus wahana bagi manajemen sebagian atau keseluruhan proses kebijakan publik (formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja kebijakan) yang mengakomodasi 4 faktor dinamis yang merupakan unsur-unsur dari sistem kebijakan, seperti:

1. Lingkungan kebijakan
2. Pembuat dan pelaksana kebijakan
3. Isi kebijakan
4. Kelompok sasaran kebijakan

## **B. Kebijakan publik dalam konteks analisis**

Analisis kebijakan adalah suatu teknik yang digunakan dalam administrasi publik untuk memeriksa dan mengevaluasi kebijakan suatu organisasi publik dalam mencapai tujuannya. Kebijakan publik ialah keputusan atau tindakan pemerintah yang berpengaruh atau mengarah pada tindakan individu dalam kelompok masyarakat.

Menurut (Dunn, 2003) analisis kebijakan adalah "suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik". Dunn mengatakan keberhasilan analisis pembuatan kebijakan dapat dikembangkan melalui tiga proses, yaitu:

- 1) Proses pengkajian kebijakan, menyajikan metodologi untuk analisis kebijakan. Metodologi di sini adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, menilai secara kritis, dan mengomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.
- 2) Proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.
- 3) Proses komunikasi kebijakan, merupakan upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Dalam hal ini sebagai penciptaan dan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan

Analisis kebijakan merupakan suatu proses kognitif, sementara pembuatan kebijakan bersifat politis. Keberadaan analisis kebijakan disebabkan banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan. Kebijakan dianggap tidak memecahkan masalah, bahkan menciptakan masalah baru. Analisis kebijakan, diperlukan untuk mengetahui kebijakan apa yang cocok dalam proses pembuatan kebijakan. Kebijakan tersebut dibuat sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi. Analisis dapat dikembangkan di awal pembuatan suatu kebijakan ataupun di akhir penerapan kebijakan.

Analisis kebijakan menurut Budi Winarno "berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab akibat dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan". (Winarno, 2005:27). Analisis kebijakan adalah bentuk penelitian terapan yang dijadikan untuk mencapai tingkat pengetahuan yang lebih mendalam tentang isu-isu teknik sosial yang membawakan solusi-solusi yang lebih baik.

Definisi analisis kebijakan di atas dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu pengetahuan yang diperoleh melalui penelitian

atau penyelidikan sebuah sebab akibat dari suatu kebijakan yang mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif program serta kinerja kebijakan. Analisis kebijakan dapat menganalisis pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan-kebijakan tertentu. Analisis kebijakan dilakukan tanpa mempunyai kecenderungan untuk menyetujui atau menolak kebijakan-kebijakan.

Pada dasarnya terdapat tiga hal pokok dalam menganalisis kebijakan yaitu:

1. Fokus utama adalah mengenai penjelasan/anjuran kebijakan yang pantas.
2. Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan diselidiki dengan menggunakan metodologi ilmiah.
3. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan kebijakan-kebijakan dan pembentukannya. Sehingga dapat diterapkan kepada lembaga dan bidang kebijakan yang berbeda (dalam Tangkilisan, 2003:3).

Pentingnya analisis terhadap kebijakan publik bagi para pembuat kebijakan akan membantu dalam memperoleh informasi yang sesuai dengan tujuan dari dibuatnya sebuah kebijakan. Sumbangan yang besar bagi kebijakan publik adalah bisa memberikan masukan terhadap proses perumusan sampai dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Ada lima kriteria tentang pentingnya analisis terhadap kebijakan publik menurut Badjuri dan Yuwono (2002: 66), sebagai berikut:

1. Dengan adanya analisis maka akan ada dasar yang lebih saintifik, rasional, dan objektif bagi pembuat kebijakan. Maksudnya adalah adanya pertimbangan yang ilmiah dalam proses kebijakan publik.
2. Analisis terhadap kebijakan akan berlangsung baik serta komprehensif apabila kebijakan yang dibuat dengan tujuan memecahkan permasalahan umum masyarakat yaitu kesejahteraan masyarakat.
3. Pentingnya analisis karena persoalan multidimensional, adanya saling keterkaitan, dan adanya hubungan antara satu dengan lainnya.
4. Memungkinkan tersedianya panduan bagi pelaksanaan evaluasi kebijakan.
5. Memberikan peluang bagi meningkatnya partisipasi publik.

- **Elemen Analisis Kebijakan**

Ada lima elemen analisis kebijakan yang penting dan harus diperimbangkan dalam memecahkan permasalahan publik, yaitu:

1. Tujuan adalah apa yang diusahakan oleh pembuat kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan. Sangat sulit bagi analis untuk mengetahui tujuan akhir dari sebuah kebijakan karena biasanya kebijakan yang dibuat memiliki tujuan yang tidak jelas.
2. Alternatif adalah pilihan atau cara yang digunakan oleh pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan. Alternatif bisa berupa strategi atau tindakan.
3. Dampak adalah perancangan terhadap penyelesaian tujuan. Dampak berhubungan dengan alternatif. Dampak bisa bersifat positif apabila hasil yang dicapai oleh kebijakan diterima dengan baik, tetapi dampak juga bisa bersifat negatif apabila tujuan yang ingin dicapai tidak terpenuhi.
4. Kriteria, adalah sebuah standar yang digunakan untuk mengurutkan alternatif berdasarkan keinginan kebijakan. Kriteria merupakan cara bagaimana menghubungkan tujuan kebijakan dengan pelaksanaan.
5. Model, merupakan serangkaian gambaran yang sederhana yang digunakan untuk mengetahui hasil terhadap suatu kebijakan.

- **Ciri-ciri Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan memiliki beberapa ciri, seperti yang dikemukakan oleh Joko Widodo dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik, bahwa ciri-ciri dari analisis kebijakan sebagai berikut:

1. Analisis kebijakan sebagai aktivitas kognitif (*cognitive activity*)
2. Analisis kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan secara kolektif sehingga merupakan hasil aktivitas kolektif.
3. Analisis kebijakan sebagai disiplin intelektual terapan.
4. Analisis kebijakan berkaitan dengan masalah-masalah publik (Widodo, 2007: 20-22)

Adapun penjelasan dari ciri-ciri analisis kebijakan di atas sebagai berikut:

1. Analisis kebijakan sebagai aktivitas kognitif (*cognitive activity*), yaitu aktivitas yang berkaitan dengan *learning and thinking*. Aktivitas tersebut hanya sebagai salah satu aspek dari proses kebijakan (*policy process*), artinya masalah kebijakan didefinisikan, ditetapkan, dipecahkan, dan ditinjau kembali. Proses tersebut akan melibatkan berbagai pihak, baik pihak yang setuju maupun yang tidak, baik mereka sebagai pemilih maupun yang dipilih.
2. Analisis kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan secara kolektif sehingga merupakan hasil aktivitas kolektif. Analisis pada tataran awal

hanya bisa dilakukan secara individual. Analisis lebih tepat dipahami sebagai kontribusi yang terorganisasi sekaligus sebagai pengetahuan kolektif terhadap masalah kebijakan tertentu.

3. analisis kebijakan sebagai disiplin intelektual terapan. Masalah kebijakan harus dikaji melalui aktivitas dari sejumlah analisis. Aplikasi sederhana berkaitan dengan kebijaksanaan konvensional sekalipun dalam pengertian ini bukan sebagai disiplin.
4. analisis kebijakan berkaitan dengan masalah-masalah publik, tidak semua masalah masuk ranah publik bahkan ketika masalah tersebut melibatkan sejumlah orang, masalah publik memiliki dampak pada masyarakat atau beberapa orang yang berkepentingan sebagai anggota masyarakat.

### TUGAS LATIHAN

1. Apa yang dimaksud dengan manajemen kebijakan publik dan analisis kebijakan publik?

.....

.....

.....

.....

.....

2. Ada berapakah elemen-elemen analisis kebijakan sebutkan dan jelaskan!

.....

.....

.....

.....

.....

3. Sebutkan ciri-ciri analisis kebijakan menurut Joko Widodo dalam buku yang berjudul analisis kebijakan publik!

.....

.....

.....

.....

.....

### BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. Manajemen kebijakan publik merupakan keseluruhan pengelolaan proses dalam berbagai tahapannya (formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja) termasuk unsur/aspek yang terdapat dalam setiap tahapan (teknis, substansi, pelaku dan kelembagaannya), agar mampu mengaktualisasikan nilai-nilai dan prinsip-prinsip ke pemerintahan yang baik (*good governance*).  
Analisis kebijakan adalah suatu teknik yang digunakan dalam administrasi publik untuk memeriksa dan mengevaluasi kebijakan suatu organisasi publik dalam mencapai tujuannya. Kebijakan publik ialah keputusan atau tindakan pemerintah yang berpengaruh atau mengarah pada tindakan individu dalam kelompok masyarakat.
2. Tujuan, adalah apa yang diusahakan oleh pembuat kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan. Sangat sulit bagi analis untuk mengetahui tujuan akhir dari sebuah kebijakan karena biasanya kebijakan yang dibuat memiliki tujuan yang tidak jelas.  
Alternatif, adalah pilihan atau cara yang digunakan oleh pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan. Alternatif bisa berupa strategi atau tindakan.  
Dampak, adalah perancangan terhadap penyelesaian tujuan. Dampak berhubungan dengan alternatif, Dampak bisa bersifat positif apabila hasil yang dicapai oleh kebijakan diterima dengan baik, tetapi dampak juga bisa bersifat negatif apabila tujuan yang ingin dicapai tidak terpenuhi.  
Kriteria, adalah sebuah standar yang digunakan untuk mengurutkan alternatif berdasarkan keinginan kebijakan. Kriteria merupakan cara bagaimana menghubungkan tujuan kebijakan dengan pelaksanaan.  
Model, merupakan serangkaian gambaran yang sederhana yang digunakan untuk mengetahui hasil terhadap suatu kebijakan.
3. Ciri-ciri dari analisis kebijakan sebagai berikut:
  1. Analisis kebijakan sebagai aktivitas kognitif (*cognitive activity*).
  2. Analisis kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan secara kolektif sehingga merupakan hasil aktivitas kolektif.
  3. Analisis kebijakan sebagai disiplin intelektual terapan.
  4. Analisis kebijakan berkaitan dengan masalah-masalah publik

### RANGKUMAN

Kebijakan publik yang ketentuannya bersifat *regeling* (mengatur) kebijakan ini bersifat pengaturan berisi aturan hukum yang bersifat in abstracto atau general *norms*, mengikat secara umum, mengatur hal-hal yang bersifat umum yang bersumber dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Yang termasuk jenis kebijakan publik yang bersifat *regeling* biasanya diwadahi dalam bentuk Undang-undang, Perpu serta peraturan perundangan yang lebih rendah daripadanya.

Sistem kebijakan publik adalah tatanan kelembagaan yang mencerminkan tatanan kewenangan (otoritas) sekaligus wahana bagi

manajemen sebagian atau keseluruhan proses kebijakan publik (formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja kebijakan) yang mengakomodasi 4 faktor dinamis yang merupakan unsur-unsur dari sistem kebijakan.

Kebijakan publik dalam konteks analisis. Analisis kebijakan adalah suatu teknik yang digunakan dalam administrasi publik untuk memeriksa dan mengevaluasi kebijakan suatu organisasi publik dalam mencapai tujuannya kebijakan publik ialah keputusan atau tindakan pemerintah yang berpengaruh atau mengarah pada tindakan individu dalam kelompok masyarakat.

#### REFERENSI \*\*

Dunn, William, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998.

<https://elib.unikom.ac.id/download.php?id=91937#:~:text=Menurutnya%20analisis%20kebijakan%20adalah%20%E2%80%9Dsuatu,dan%20dalam%20proses%20pembuatan%20kebijakan.>

<https://www.ilmuadmpublik.com/2020/11/urgensi-dan-elemen-analisis-kebijakan.html?m=1>

<https://www.scribd.com/doc/76039616/manajemen-kebijakan-publik>



## **Proses Kebijakan, Lingkungan Kebijakan, dan Pengaruh Sistem Nilai dalam Kebijakan Publik**

### **A. Proses Kebijakan Publik**

Proses kebijakan terkait dengan kegiatan membuat pilihan-pilihan kebijakan beserta tahapannya, yang mempertimbangkan berbagai faktor dalam lingkungan kebijakan. Seperti yang ditulis oleh Harold Laswell, pertimbangan tersebut berkenaan dengan *who get what, when and how*. Dalam pandangan David Easton (Dye, 1972) ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Oleh karena itu, dalam setiap pembuatan kebijakan akan bersinggungan dengan kepentingan publik yang kompleks. Konsekuensinya pembuatan kebijakan akan selalu melibatkan publik.

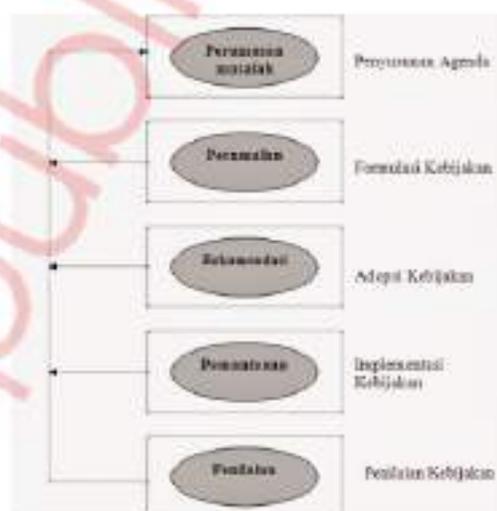
Dari perspektif demokrasi, kebijakan publik yang akan diimplementasikan harus mendapatkan dukungan dari publik, yang bisa digali dengan berbagai metode aspirasi, seperti dengar pendapat atau konsultasi publik, diskusi kelompok terfokus, dan sebagainya. Informasi dari publik sangat penting karena kemampuan wawasan, pengetahuan dan penguasaan pembuat kebijakan tentang masalah-masalah publik kadangkala terbatas. Selain itu, dapat di asumsikan bahwa keterlibatan publik yang lebih tinggi dalam proses pembentukan kebijakan, semakin tinggi rasa memiliki dan dukungan publik untuk kebijakan, sehingga mendorong penerapan dan

penegakan kebijakan yang efektif. Peran analisis kebijakan adalah untuk memastikan bahwa kebijakan yang dibuat akan memecahkan masalah publik. Dengan kata lain, kebijakan publik dibuat untuk kepentingan publik yang luas, bukan hanya untuk menjaga kepentingan para pembuat kebijakan atau kelompok tertentu. Dunn (2004) menjelaskan keterkaitan hubungan antara peran pembuat kebijakan dengan analisis kebijakan untuk menghasilkan informasi kebijakan yang tepat yang mendorong terwujudnya kebijakan publik yang berkualitas, maka diperlukan dukungan metode analisis kebijakan.

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai prosedur pembuatan kebijakan sebagai serangkaian tahap yang diatur menurut urutan waktu yang mencakup: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa, atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya.

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya.

Berikut proses kebijakan publik, yaitu:



- **Penyusunan Agenda**

Penyusunan agenda dapat memuat pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah (perumusan masalah) dengan menentukan masalah publik apa yang akan diselesaikan. Penyusunan agenda dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, menelaah penyebabnya, menentukan tujuan, memadukan pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni:

1. Membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah.
2. 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.
3. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

- **Formulasi Kebijakan**

Pada tahap formulasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi diartikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari beragam alternatif atau pilihan kebijakan yang telah tersedia.

- **Adopsi Kebijakan**

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan *stakeholders*. Menentukan pilihan kebijakan

melalui dukungan para eksekutif dan legislatif, yang sebelumnya dilakukan proses usulan atau rekomendasi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

- **Implementasi Kebijakan**

Pada tahap ini kebijakan yang telah diadopsi tersebut kemudian dilaksanakan oleh organisasi tertentu dengan dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

- **Penilaian (Evaluasi) Kebijakan**

Pada tahap ini evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

## **B. Lingkungan Kebijakan**

Pemerintah merupakan lembaga tinggi Negara yang merupakan pengambil alih kebijakan bagi rakyatnya, akan tetapi kebijakan tersebut dapat diterima dan kadang kala pun ditolak oleh masyarakat. Kebijakan publik pasti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya (sosial, politik, ekonomi, maupun budaya). Di mana pada satu saat kebijakan menyalurkan masukannya pada lingkungan sekitarnya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksakannya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh para pengambil keputusan/pembuat kebijakan. Maka dari itu pentingnya mengkaji lingkungan kebijakan publik agar suatu produk kebijakan yang dihasilkan dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Menurut Dunn, 2003, Lingkungan kebijakan adalah konteks di mana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan. Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan itu sendiri. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan kedalam suatu sistem politik. Oleh karena itu, lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu di mana kejadian-kejadian di sekitar isu kebijakan itu timbul, mempengaruhi dan dipengaruhi juga oleh

pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menyusun sebuah kebijakan tentunya harus berdasar pada input yang berasal dari lingkungan yang berpangkal pada masyarakat atau publik sehingga dapat mengatasi masalah tersebut dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat publik.

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

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

Contoh lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik yang ada pada suatu negara akan mempengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk merespons, yakni memasukannya ke dalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan. Misalnya kebijakan kartu pra-kerja yang diberikan kepada masyarakat yang tidak bekerja atau pengangguran, kebijakan pengembangan investasi yang dapat menyerap tenaga kerja, kebijakan penegakan hukum untuk mengatasi kriminalitas, kebijakan pengurangan pajak untuk memacu pertumbuhan ekonomi, dan kebijakan keamanan untuk mengatasi gejolak politik.

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

- Kebijakan tidak sesuai dengan kondisi lingkungan

Ada beberapa kebijakan yang dibuat oleh pelaku kebijakan sangat tidak sesuai dengan kondisi daerah setempat, keputusan tersebut malah merugikan atau malah tidak bermanfaat sama sekali. Hal ini disebabkan karena pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan tidak menimbang-nimbang

segala aspek yang muncul terhadap lingkungan karena setiap daerah berbeda pula kondisi lingkungannya sehingga akan berpengaruh terhadap penerimaan sebuah keputusan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pelaku kebijakan maka akan lahir sebuah isi kebijakan yang tidak relevan dengan lingkungan setempat.

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

Dalam melahirkan sebuah keputusan atau isi kebijakan, para pelaku kebijakan tentunya menginput berbagai masukan dari lingkungan, lingkungan di mana publik berada sangat berpengaruh terhadap isi suatu kebijakan. Sudah barang tentu masing-masing lingkungan mempunyai kondisi yang berbeda-beda, sehingga perbedaan lingkungan ini akan sangat berpengaruh kepada isi kebijakan yang akan dibuat, sebab isi kebijakan yang lahir belum tentu akan dengan cepat dan mudah diterima oleh lingkungan yang berbeda. Artinya bahwa lingkungan sangat berpengaruh besar terhadap lahirnya sebuah isi kebijakan, sebab dari lingkungan yang bergejolak akan lahir sebuah agenda *setting* yang oleh pelaku kebijakan sangat layak untuk dapat dijadikan sebuah kebijakan bagi publik. Sehingga jika lingkungan kurang memberikan pengaruhnya maka kebijakan yang lahir pun akan kurang bermanfaat bagi publik sendiri. Secara garis besar dapat dikatakan bahwa antara lingkungan dan isi kebijakan sangat berpengaruh besar bagi pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan dalam melahirkan sebuah isi dari pada sebuah kebijakan bagi masyarakat luas.

### C. Pengaruh Sistem Nilai dalam Kebijakan Publik

Pengaruh sistem nilai harus menjadi Indikator dari setiap kebijakan. Konsep nilai publik memberikan cara yang berguna untuk berpikir tentang tujuan dan kinerja kebijakan publik. Di dalam proses penetapan kebijakan yang merupakan tahap penentuan suatu alternatif kebijakan dari berbagai alternatif yang ada. Pengambilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai nilai, dan nilai ini dapat berubah pula tergantung pada konteksnya. Pengaruh nilai yang dimaksud adalah (Anderson, J.E., *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company, 2006):

1. Nilai Politis (*Political Values*), yaitu keputusan seringkali dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu. Nilai politis ini berkaitan dengan kebudayaan, kebudayaan merupakan salah satu sumber utama sistem nilai di dalam suatu masyarakat. Sistem nilai itulah membentuk sikap mental atau pola pikir manusia sebagaimana dalam pola sikap dan tingkah laku sehari-hari. Contoh: menghindari sikap dan perilaku yang memaksakan pendapat dan ingin menang sendiri, tidak melakukan pelanggaran yang telah ditetapkan hukum seperti melanggar tata tertib mengendarai.
2. Nilai Organisasi (*Organization Values*), yaitu yang dipengaruhi oleh organisasi seperti badan-badan administratif negara menggunakan banyak imbalan (*rewards*) dan sanksi (*punishment*) dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota anggotanya dalam menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan dalam organisasi. Contoh nilai organisasi yang telah ditentukan dalam organisasi seperti bersyukur kepada Allah Swt. perilaku dalam nilai ini yaitu berdoa sebelum memulai suatu acara sesuai dengan keyakinan masing-masing. Nilai organisasi Profesionalisme perilaku dalam nilai 71 yaitu selalu tersenyum dalam memberikan pelayanan.
3. Nilai Pribadi (*Personal Values*), yaitu keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pengambil kebijakan. Artinya, usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan seseorang juga bisa menjadi sebuah kriteria dalam sebuah penetapan kebijakan. Seorang politisi yang menerima suap untuk membuat atau menetapkan suatu kebijakan yang menguntungkan pribadi tertentu merupakan contoh konkrit bagaimana nilai-nilai personal sangat berpengaruh dalam penetapan kebijakan.
4. Nilai Kebijakan (*Policy Values*), yaitu dipengaruhi oleh nilai organisasi ataupun nilai personal, kebijakan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijaksanaan tentang kepentingan masyarakat (publik) atau kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan. Contoh: kebijakan bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat yang ekonominya menengah ke bawah sehingga mampu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya.
5. Nilai Ideologi (*Ideological Values*), yaitu nilai-nilai kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan, dan merupakan pedoman bagi rakyat yang bertindak. Ideologi merupakan sarana untuk merasionalkan dan melegitimasi

tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Contohnya ideologi pancasila pada sila kelima yaitu selalu berlaku adil, artinya kebijakan yang dilakukan pemerintah harus netral dan tidak membedakan antar golongan atau kelompok seperti adil dalam memberikan sanksi atau hukuman bagi kepada individu atau kelompok yang telah melanggar hukum.

### TUGAS LATIHAN

1. Apakah lingkungan itu sangat berpengaruh dalam suatu kebijakan!

.....

.....

.....

.....

.....

15

2. Jelaskan apa yang dimaksud dengan proses analisis kebijakan publik!

.....

.....

.....

.....

.....

### BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkungan lah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat sehingga pelaku kebijakan dalam membuat kebijakan publik harus benar-benar memperhatikan lingkungan di mana tuntutan sebuah kebijakan berasal. Kebijakan dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat atau publik yang menginginkan adanya sebuah perubahan. Pelaku kebijakan biasanya terdiri dari kelompok masyarakat, organisasi profesi, partai politik, badan-badan pemerintah, wakil rakyat dan analisis kebijaksanaan. Mereka bertugas membuat kebijakan atas masukan dari lingkungan di mana lahir sebuah isu tentang kebijakan.

2. Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai prosedur pembuatan kebijakan sebagai serangkaian tahap yang diatur menurut urutan waktu yang mencakup: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa, atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya.

## RANGKUMAN

Selain itu, dapat di asumsikan bahwa keterlibatan publik yang lebih tinggi dalam proses pembentukan kebijakan, semakin tinggi rasa memiliki dan dukungan publik untuk kebijakan, sehingga mendorong penerapan dan penegakan kebijakan yang efektif. Dunn (2004) menjelaskan keterkaitan hubungan antara peran pembuat kebijakan dengan analisis kebijakan untuk menghasilkan informasi kebijakan yang tepat yang mendorong terwujudnya kebijakan publik yang berkualitas, maka diperlukan dukungan metode analisis kebijakan. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai prosedur pembuatan kebijakan sebagai serangkaian tahap yang diatur menurut urutan waktu yang mencakup: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa, atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat sehingga pelaku kebijakan dalam membuat kebijakan publik harus benar-benar memperhatikan lingkungan di mana tuntutan sebuah kebijakan berasal. Contoh lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik yang ada pada suatu negara akan mempengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk merespons, yakni memasukannya ke dalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan.

Misalnya kebijakan kartu pra-kerja yang diberikan kepada masyarakat yang tidak bekerja atau pengangguran, kebijakan pengembangan investasi yang dapat menyerap tenaga kerja, kebijakan penegakan hukum untuk mengatasi kriminalitas, kebijakan pengurangan pajak untuk memacu pertumbuhan ekonomi, dan kebijakan keamanan untuk mengatasi gejolak politik.

## REFERENSI\*\*

- Dunn William N, Juli 1999. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, Indonesia.  
<http://digilib.uinsgd.ac.id/31734/1/Buku%20Dasar%20Kebijakan%20Publik.pdf>  
<https://www.timesindonesia.co.id/read/news/248199/nilai-tertentu-dalam-substansi-kebijakan-publik-dan-model-penilaian-kinerja>
- Taufiqurakhman DR, 2014. Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers): Jakarta Pusat.



## Formulasi Kebijakan

Formulasi (perumusan) kebijakan merupakan suatu hal penting dalam proses kebijakan. Hal ini disebabkan tahap ini dianggap sebagai tahap fundamental dalam sebuah siklus kebijakan. Dengan kata lain, formulasi kebijakan publik adalah inti dari kebijakan. Dalam menyusun formulasi kebijakan dibutuhkan pengkajian dan keseriusan dari aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan untuk menghindari kekeliruan dan kesalahan dalam formulasi kebijakan. Adanya kekeliruan dan kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi sehingga tujuan kebijakan, khususnya dalam kebijakan pemerintahan dibuat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tidak tercapai.

Agar kebijakan pemerintah yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, salah satu alternatif yang dilakukan adalah keinginan pemerintah untuk membangun jaringan dengan aktor di luar pemerintah, yaitu aktor privat dan aktor civil society. Untuk itu, pemerintah tidak lagi memandang aktor resmi sebagai "lawan politik," tetapi menjadikan aktor-aktor itu sebagai "mitra" dalam membicarakan produk kebijakan pemerintah. Widodo (2007: 43) menyatakan bahwa ketika proses formulasi kebijakan tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak bisa mencapai tataran optimal. Artinya, tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*). Akibatnya, tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka di masyarakat tidak bisa dipecahkan. Oleh karena itu, pada tahap ini perlu analisis secara komprehensif agar diperoleh kebijakan publik yang bisa

diimplementasikan, dapat mencapai tujuan dan sasarnya, dan mampu memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat.

#### **A. Hakikat dan Kegunaan Model Formulasi Kebijakan Publik**

Model didefinisikan sebagai bentuk abstraksi dari suatu kenyataan. Silalahi (1989: 35) mendefinisikan bahwa model adalah sarana untuk menggambarkan situasi atau serangkaian kondisi sedemikian rupa sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Menurut Thoha (2008: 124), model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk golongan model konseptual. Kegunaan model menurut Thoha adalah:

- a. menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran tentang politik dan kebijakan publik;
- b. mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan kebijakan;
- c. menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek (*features*) yang esensial dalam kehidupan politik.
- d. mengarahkan usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai kebijakan publik dengan menyarankan hal-hal yang dianggap penting dan yang tidak penting;
- e. menyarankan penjelasan untuk kebijakan publik dan meramalkan akibat-akibatnya.

#### **B. Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik**

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai. Di samping itu, kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengelolaan tahap formulasi (Wibawa, 1994: 2).

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

Pada hakikatnya tahap formulasi kebijakan merupakan tahap fundamental dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam tahap ini perlu pengkajian secara komprehensif dengan membangun jejaring aktor dalam formulasi kebijakan, yaitu aktor publik, privat, dan *civil society*. Jejaring aktor dalam formulasi kebijakan dimaksudkan untuk menghindari monopoli pemerintah dalam proses kebijakan sehingga kebijakan yang dilahirkan tidak bersifat politis, tetapi diharapkan dapat menyelesaikan persoalan publik.

### C. Perkembangan Formulasi Kebijakan Publik

Sekitar tahun 1970-an mulai berkembang konsep kebijakan publik dalam ilmu administrasi publik. Pokok perhatian utama administrasi publik saat itu adalah kebijakan publik. Munculnya kebijakan publik dalam administrasi publik disebabkan banyaknya teknisi administrasi menduduki jabatan politik dan bertambahnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik.

Untuk keperluan praktis, Mustopodidjaja (Rakhmat, 2009) menawarkan suatu *working definition* yang diharapkan dapat mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dalam menyelenggarakan tugas pemerintah negara dan pembangunan.

### D. Komponen Proses Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (unsur) yang saling berhubungan secara resiprokal sehingga membentuk pola sistemis berupa *input-proses-output-feedback*. Samodra Wibawa (1994) menyatakan komponen (unsur) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah sebagai berikut:

a) Tindakan

Tindakan kebijakan adalah tindakan yang dilakukan secara terorganisasi dan berulang-ulang (*ajek*) untuk membentuk pola-pola tindakan tertentu sehingga menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan.

b) Aktor

Aktor atau pembuat kebijakan (*policy maker*) adalah orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan, yang memberikan

dukungan ataupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Ada dua macam aktor yang memiliki kualifikasi dan tuntutan internal dan aktor yang memiliki kualifikasi eksternal. Adapun aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern adalah kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elite profesi, dan lain-lain.

c) **Orientasi Nilai**

Aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan di antara kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yang menciptakan nilai yang disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian rasional (*rational judgements*) dalam mencapai hasil yang maksimal.

**E. Tipologi Model dan Aktor yang dalam Formulasi Kebijakan Publik**

Nicholas Henry (M. Irfan Islamy, 2001) mengelompokkan dua tipologi dalam analisis model kebijakan, yaitu: (a) Kebijakan publik dianalisis dari sudut proses; (b) kebijakan publik dianalisis dari sudut hasil dan akibat (efek)-nya.

a. *Model Kebijakan Publik dianalisis dari sudut Proses*

Tipologi yang termasuk dalam kelompok penganalisisan dari sudut proses adalah sebagai berikut:

**1. Model Institusional**

Model ini merupakan model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah. Karena kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah, kebijakan publik secara otoritas dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah.

**2. Model Elite Massa**

Dalam model elite massa ini, kekuasaan pemerintah berada di tangan kaum elite. Merekalah yang menentukan kebijakan publik, sedangkan pejabat pemerintah atau para administrator hanya melaksanakan kebijakan yang ditentukan oleh mereka

**3. Model Kelompok**

Model ini menganut paham David B. Truman (Islamy, 2007) bahwa interaksi kelompok merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan, baik secara formal

maupun informal dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan kepada pemerintah.

#### **4. Model Sistem Politik**

Model ini merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton. Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*input, withinput, output dan feedback*) dan memandang kebijakan publik sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada di sekitarnya.

#### **b. Model Kebijakan Publik dari Sudut Hasil dan Efeknya**

Kebijakan publik dari sudut hasil atau efek menurut Nicholas Henry (Islamy, 2001) adalah sebagai berikut:

##### **1. Model Rational Comprehensive**

Model ini didasarkan atas teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an economic man*). Dalam model ini konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan yang rasional itu sangat efisien, yaitu rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif lain.

##### **2. Model Mixed Scanning**

Model ini merupakan pengembangan antara model rasional dan model *incremental*. Amitai Etzioni (Nugroho, 2004) memperkenalkan teori ini sebagai pendekatan terhadap formulasi keputusan pokok *incremental*. Pada dasarnya model ini merupakan model yang sangat menyederhanakan masalah. Karena proses pembuatan kebijakan merupakan proses rumit, beberapa ahli mengembangkan model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami.

##### **3. Model Sistem**

Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004) menawarkan model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskriptif karena berusaha menggambarkan hal yang nyata-nyata yang terjadi dalam pembuatan kebijakan.

##### **4. Model Rasional Komprehensif**

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya model ini terdiri atas beberapa elemen berikut:

- a) pembuatan keputusan dihadapkan pada masalah tertentu
- b) Tujuan
- c) Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki
- d) Konsekuensi
- e) Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat disandingkan dengan alternatif lain.

#### 5. Model Penambahan (Inkrementalisme)

Model ini merupakan kritik terhadap model rasional komprehensif. Oleh karena itu, berawal dari kritik terhadap model rasional komprehensif, model ini berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komprehensif. Model ini bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara aktual cara yang digunakan para pejabat dalam membuat keputusan.

#### 6. Model Penyelidikan Campuran

Dalam rangka mencari model yang lebih komprehensif, Amitai Etzioni (1980 dalam Nugroho, 2004) membuat gabungan antara model komprehensif dan model incremental dengan menyarankan penggunaan *mixed scanning*.

Dalam penyelidikan campuran para pembuat keputusan dapat memanfaatkan teori-teori rasional komprehensif dan incremental dalam situasi yang berbeda-beda. Penyelidikan campuran juga menghitung kemampuan-kemampuan yang berbeda dari para pembuat keputusan.

#### 7. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

##### 1) Aktor dan Organisasi

Menurut Howlett dan Ramesh (1995), beberapa faktor organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu sebagai berikut.

##### a.) Kelompok Aktor

kelompok aktor dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*);
2. Pejabat atau birokrat yang diangkat (*appointed officials*);
3. Kelompok kepentingan (*interest group*);
4. Organisasi peneliti;
5. Media massa

*b.) Kelompok Organisasi*

aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik, antara lain:  
(1) bentuk organisasi negara; (2) struktur birokrasi; (3) organisasi kemasyarakatan; (4) kelompok bisnis.

**8. Proses Formulasi Kebijakan**

Proses formulasi kebijakan dapat dibagi dalam 4 tahap, yaitu perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, dan pengesahan kebijakan.

**1. Perumusan Masalah Kebijakan**

Suatu masalah dapat berubah menjadi masalah umum tidak hanya bergantung pada dimensi objektif, tetapi juga dimensi subjektif, baik oleh masyarakat maupun pembuat keputusan. Dengan demikian, masalah tersebut tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai suatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan masalah tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan.

**2. Penyusunan Agenda Pemerintah**

Banyaknya masalah publik yang telah diidentifikasi menurut para pembuat keputusan untuk memilih dan menentukan masalah yang harus memperoleh *prioritas* utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif.

**3. Perumusan Usulan Kebijakan**

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

- a) Identifikasi alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah.
- b) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif agar tiap-tiap alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan jelas pengertiannya.
- c) Menilai alternatif.
- d) Memilih alternatif yang memuaskan.

**4. Pengesahan Kebijakan**

Pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*conforming to recognized principles or accepted standards*).

Proses pengesahan suatu kebijakan diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining* (Andersson, 1966:80).

- a.) *Persuasion*, yaitu usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka menerimanya sebagai milik sendiri.
- b.) *Bargaining*, yaitu proses di dalamnya dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan sebagian tujuan yang tidak mereka sepakati untuk merumuskan serangkaian tindakan dapat diterima bersama meskipun tidak terlalu ideal bagi mereka.

*Persuasion* dan *Bargaining* saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

### TUGAS LATIHAN

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan formulasi kebijakan!

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. Ada berapakah faktor organisasi yang mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan dan sebutkan!

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

### BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)

6

1. Formulasi (perumusan) kebijakan merupakan suatu hal penting dalam proses kebijakan. Hal ini disebabkan tahap ini dianggap sebagai tahap fundamental dalam sebuah siklus kebijakan. Dengan kata lain, formulasi kebijakan publik adalah *inti* dari kebijakan. Dalam menyusun formulasi kebijakan dibutuhkan pengkajian dan keseriusan dari aktor yang terlibat dalam pembuat kebijakan untuk menghindari kekeliruan dan kesalahan dalam formulasi kebijakan. Adanya kekeliruan dan kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi sehingga tujuan kebijakan, khususnya dalam kebijakan pemerintahan dibuat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tidak tercapai.
2. a.) *Kelompok Aktor*  
Kelompok aktor dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:1. eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*);2. Pejabat atau birokrat yang diangkat (*appointed officials*);3. Kelompok kepentingan (*interest group*);4. Organisasi peneliti;5. Media massa
- b.) *Kelompok Organisasi*  
Aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik, antara lain: (1) bentuk organisasi negara; (2) struktur birokrasi; (3) organisasi kemasyarakatan; (4) kelompok bisnis.

### RANGKUMAN

6

Dalam menyusun formulasi kebijakan dibutuhkan pengkajian dan keseriusan dari aktor yang terlibat dalam pembuat kebijakan untuk menghindari kekeliruan dan kesalahan dalam formulasi kebijakan. Adanya kekeliruan dan kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi sehingga tujuan kebijakan, khususnya dalam kebijakan pemerintahan dibuat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tidak tercapai. Oleh karena itu, pada tahap ini perlu analisis secara komprehensif agar diperoleh kebijakan publik yang bisa diimplementasikan, dapat mencapai tujuan dan sasarnya, dan mampu memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat.

Kegunaan model menurut Thoha adalah: a. menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran tentang politik dan kebijakan publik; b. mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan kebijakan; c. menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek (*features*) yang esensial dalam kehidupan politik; d. mengarahkan usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai kebijakan publik dengan menyarankan hal-hal yang dianggap penting dan yang tidak penting; e. menyarankan penjelasan untuk kebijakan publik dan meramalkan akibat-akibatnya. Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai. Kegiatan selanjutnya diarahkan pada cara keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak alternatif kebijakan yang dipilih. Jejaring aktor dalam formulasi kebijakan dimaksudkan untuk menghindari monopoli pemerintah dalam proses kebijakan sehingga kebijakan yang dilahirkan tidak bersifat politis, tetapi diharapkan dapat menyelesaikan persoalan publik.

#### **REFERENSI\*\***

Herabudin, 2016. *Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi*. Bandung: Indonesia



## Implementasi Kebijakan

### A. Konseptualisasi Implementasi Kebijakan

Harold Laswell (1956) sebagai ilmuwan yang pertama kali mengembangkan studi tentang kebijakan publik, Laswell menggegas suatu pendekatan yang ia sebut sebagai pendekatan proses (*policy process approach*). Menurutnya, agar ilmuwan dapat memperoleh pemahaman yang baik tentang apa sesungguhnya kebijakan publik, maka kebijakan publik harus di urai menjadi beberapa bagian sebagai tahapan-tahapan, yaitu agenda *setting*, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi, dan terminasi.

Setelah dirintis oleh dua sarjana tersebut, konsep implementasi kemudian mulai digunakan secara luas oleh para ilmuwan politik, administrasi publik, administrasi publik, dan kebijakan publik, konsep tersebut memiliki posisi yang pivotal untuk menjelaskan fenomena implementasi kebijakan publik. Perkembangan selanjutnya bermunculan pakar yang menaruh perhatian terhadap studi implementasi. Mereka antara lain: Van Horn dan Van Metre (1975), Teilmann (1980), Klein (1979), Berman (1978), dan Patton (1978).

Secara ontologis, *subject matter* studi implementasi adalah atau dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (i) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah; (ii) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, meningkatkan keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah; (iii) mengapa suatu jenis

kebijakan lebih mudah dibanding dengan jenis kebijakan lain; (iv) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Upaya untuk memahami berbagai fenomena implementasi tersebut pada akhirnya dimaksudkan untuk dapat memetakan faktor-faktor apa saja (variabel penjelas) yang mempengaruhi munculnya berbagai fenomena implikasi tadi.

Secara lintas waktu, upaya untuk mencari penjelasan terhadap fenomena implementasi tersebut dilakukan oleh para ahli dari generasi ke generasi. Apabila diklasifikasikan maka pembabakan generasi tersebut dapat dibedakan menjadi: Generasi I, Generasi II dan Generasi III (Goggin et al., 1990). dilakukan oleh Goggin dan para koleganya tersebut secara sederhana didasarkan pada metodologi, jumlah variabel penjelas yang dipakai untuk menjelaskan fenomena implementasi yang diteliti, dan jumlah kasus yang diteliti oleh para ahli. Generasi I adalah para ahli yang menggunakan metodologi studi kasus (dengan kasus yang terbatas, yaitu satu atau dua kasus). Generasi II adalah para ahli yang sudah berangkat dari model dan berusaha untuk menguji model tersebut di lapangan. Sementara itu Sabatier (1986:268) menyebut, setelah mereview berbagai penelitian implementasi, ada enam variabel utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Enam variabel tersebut adalah:

- a. Tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten;
- b. Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan;
- c. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran;
- d. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan;
- e. Dukungan para *stakeholder*;
- f. Stabilitas kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

## **B. Proses Implementasi Kebijakan**

Kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental, adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Nilai-nilai kepublikan sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat memiliki wujud bermacam-macam. Proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan atau memiliki payung hukum yang sah. Setelah itu tahapan-tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan: membentuk

organisasi, mengerahkan orang, sumber daya, teknologi, menetapkan prosedur, dan seterusnya dengan tujuan agar tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diwujudkan. Dampak kebijakan yang paling nyata adalah adanya perubahan kondisi yang dirasakan oleh kelompok sasaran, yaitu dari kondisi yang satu (misalnya miskin dan tidak sejahtera) ke kondisi yang lain yang lebih baik (misalnya makmur dan sejahtera)

a. Keterkaitan Antar Variabel dalam Implementasi

Dalam upaya mempermudah identifikasi variabel-variabel tersebut, para ahli biasanya membedakan berbagai variabel dalam dua kelompok besar, yaitu variabel tergantung (*dependent variable*) yang hendak dijelaskan yaitu kinerja implementasi kebijakan dengan variabel bebas (*independent variable*) yaitu berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut implementasi tersebut, kebijakan tersebut secara sederhana menggambarkan tingkat pencapaian tujuan kebijakan, yaitu: apakah hasil-hasil kebijakan (*policy outcomes*) yang diperoleh melalui serangkaian proses implementasi tersebut secara nyata mampu mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan (*policy goals*). Derajat kinerja implementasi kebijakan dengan demikian menggambarkan berbagai variasi perbandingan terbaik antara *policy outcomes* dengan *policy goals*. Semakin tinggi *policy outcomes* maka semakin tinggi pula kinerja implementasi kebijakan yang berhasil diraih oleh suatu kebijakan. Hubungan yang kompleks antara berbagai variabel; antiseden, independen, *intervening* dengan variabel dependen (kinerja implementasi kebijakan) tersebut menggambarkan secara nyata dalam berbagai model implementasi yang dihasilkan oleh para ahli implementasi yaitu Generasi II, misalnya: George Edward III (1980), Daniel Mazmanian (1983), Marilee Grindle (1980), Van meter dan Van horn (1975). Merujuk pada pendapat Ripley (1985:134) Implementasi dapat dilihat dari dua perspektif, Perspektif pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementar dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau program). Berbeda halnya dengan perspektif pertama, perspektif kedua tidak hanya memahami implementasi dari aspek kepatuhan para implementar kebijakan dalam mengikuti *Standart Operating Procedure (SOP)* semata-mata. Perspektif kedua ini berusaha untuk memahami implementasi secara lebih luas. Bagi para ahli yang mengikuti perspektif kedua, pertanyaan-

pertanyaan yang perlu diajukan untuk mengetahui keberhasilan implementasi adalah, (Goggin,1990):

Pertanyaan strategis:

- a) Siapa dan bagaimana kondisi serta distribusi kelompok sasaran
- b) Apakah program sesuai dengan tujuan kebijakan, dan berapa besar kemungkinan berhasil dalam implementasi

Pertanyaan tentang *compliance*:

- a) Apakah kegiatan-kegiatan program mampu mencapai orang, rumah tangga atau kelompok masyarakat yang direncanakan
- b) Apakah program memberikan sumber, pelayanan atau manfaat lain seperti yang diinginkan.

Pertanyaan tentang dampak:

- a) Apakah program mencapai tujuannya dengan efektif
- b) Apakah hasil yang dicapai disebabkan oleh faktor lain selain program
- c) Apakah terdapat efek yang tidak diinginkan

Pertanyaan tentang efisiensi

- a) Berapa besar biaya untuk menyelenggarakan pelayanan dan manfaat bagi kelompok sasaran
- b) Apakah program ini lebih efisien dibandingkan program yang lain?

b. Kompleksitas Proses Kebijakan

Keberhasilan implementasi tidak hanya berhenti pada kepatuhan para implementar saja namun juga hasil yang dicapai setelah prosedur implementasi dijalani maka upaya untuk memahami realitas implementasi kebijakan perlu dilihat secara lebih detail dengan mengikuti proses implementasi yang dilalui para implementar dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut maka suatu kebijakan membutuhkan masukan-masukan kebijakan (*policy input*). Input yang berupa anggaran dari pemerintah akan diolah atau dikonversi menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). *Policy output* sebagai instrumen kebijakan tidak akan sampai kepada kelompok sasaran tanpa dilakukannya kegiatan menghantarkan *policy output* tersebut (berupa realisasi kegiatan atau distribusi bantuan) kepada kelompok sasaran. Untuk menjamin implementasi dapat berjalan dengan lancar, sebelum kegiatan penyampaian berbagai keluaran kebijakan dilakukan kepada kelompok sasaran dimulai perlu didahului dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran.

c. **Keterlibatan Publik**

Implementasi terjadi dalam suatu wilayah yang di dalamnya terdapat berbagai faktor, seperti: kondisi geografis, sosial, ekonomi, dan politik yang memiliki kontribusi penting dalam kegiatan implementasi. Mengikuti pandangan dikotomis tersebut, implementasi kebijakan sering hanya dilihat sebagai proses manajemen: bagaimana kebijakan (seringkali disederhanakan sebagai peraturan hukum) dikelola. Interaksi aktor-aktor, baik dari kalangan pemerintah maupun non-pemerintah, menimbulkan adanya dinamika politik yang menyertai proses implementasi.

d. **Permasalahan dalam proses Implementasi**

Proses Implementasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Hal ini dipahami karena proses implementasi melibatkan interaksi banyak variabel sekaligus merumuskan mekanisme *delivery activities*. Kompleksitas dalam proses implementasi tidak jarang memunculkan sejumlah permasalahan. Edward III (1980) mengidentifikasi ada empat *critical factors* yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi. Makinde (2005) mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses implementasi di negara berkembang.

**C. Model Implementasi Kebijakan Publik**

1) **Model Van Mete dan Van Horn**

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

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

2) **Model Mazmanian dan Sabatier.**

Model yang kedua adalah model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang mengemukakan bahwa

implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut Model Kerangka Analisis Implementasi (*aframework for implementation analysis*).

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

- Variabel Independen  
Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki
- Variabel Intervening  
Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variable diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
- Variabel Dependen  
Yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari; pertama, pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. Kedua, kepatuhan objek. Ketiga, hasil nyata. Keempat, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

### 3) Model Charles Jones

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

#### 4) Model Edward III

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

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

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

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

Struktur birokrasi, Edward dalam Nugroho (2011:636), menjelaskan bahwa struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

#### 5) Model Grindle

Model Merilee S. Grindle (1980). Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle (1980:7) menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy (isi kebijakan)* dan *Context of Implementation* (konteks implementasinya). Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

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

6. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources committed*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

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

#### TUGAS LATIHAN

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan yang baik!

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. Sebutkan model implementasi kebijakan publik!

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

### BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. Kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental, adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Nilai-nilai kepublikan sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat memiliki wujud bermacam-macam. Proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan atau memiliki payung hukum yang syah. Setelah itu tahapan-tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan: membentuk organisasi, mengerahkan orang, sumber daya, teknologi, menetapkan prosedur, dan seterusnya dengan tujuan agar tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diwujudkan. Dampak kebijakan yang paling nyata adalah adanya perubahan kondisi yang dirasakan oleh kelompok sasaran, yaitu dari kondisi yang satu (misalnya miskin dan tidak sejahtera) ke kondisi yang lain yang lebih baik (misalnya makmur dan sejahtera).

#### 2.1) Model Van Meter dan Van Horn

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

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

#### 2.2) Model Mazmanian dan Sabatier.

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

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

##### ➤ Variabel Independen

Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki

##### ➤ Variabel Intervening

Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator

Kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

➤ Variabel Dependen

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

3.) Model Charles Jones

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

4.) Model Edward III

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

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

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

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

Struktur birokrasi, Edward dalam Nugroho (2011:636), menjelaskan bahwa struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

5.) Model Grindle

Model Merilee S. Grindle (1980). Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle (1980:7) menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy (isi kebijakan)* dan *Context of Implementation* (konteks implementasinya). Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*type of benefit*).

3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
5. Para pelaksana program (*program implementators*).
6. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources committed*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

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

## RANGKUMAN

Setelah dirintis oleh dua sarjana tersebut, konsep implementasi kemudian mulai digunakan secara luas oleh para ilmuwan politik, administrasi publik, administrasi publik, dan kebijakan publik, konsep tersebut memiliki posisi yang *pivotal* untuk menjelaskan fenomena implementasi kebijakan publik. Secara ontologis, *subject matter* studi implementasi adalah atau dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (i) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah; (ii) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, meningkatkan keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah; (iii) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibanding dengan jenis kebijakan lain; (iv) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, dilakukan oleh Goggin dan para koleganya tersebut secara sederhana didasarkan pada metodologi, jumlah variabel penjelas yang dipakai untuk menjelaskan fenomena implementasi yang diteliti, dan jumlah kasus yang diteliti oleh para ahli.

Dampak kebijakan yang paling nyata adalah adanya perubahan kondisi yang dirasakan oleh kelompok sasaran, yaitu dari kondisi yang satu (misalnya miskin dan tidak sejahtera) ke kondisi yang lain yang lebih baik (misalnya makmur dan sejahtera). Keterkaitan Antar Variabel dalam Implementasi Dalam upaya mempermudah identifikasi variabel-variabel tersebut, para ahli biasanya membedakan berbagai variabel dalam dua kelompok besar, yaitu variabel tergantung (*dependent variable*) yang hendak dijelaskan yaitu kinerja implementasi kebijakan dengan variabel bebas (*independent variable*) yaitu berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut implementasi tersebut.

**REFERENSI\*\***

*Mustari, N. 2015, Pemahaman Kebijakan Publik, PT Leutika Nowalitera: Yogyakarta*

*Purwanto E.A, Sulistyastuti D.R, 2015, Implementasi Kebijakan Publik, Gava Media: Yogyakarta*



## VI.

### Organisasi dan Peran Birokrat Garda Depan dalam Implementasi Kebijakan

#### A. Organisasi dalam Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi satu kebijakan sangat dipengaruhi oleh *delivery mechanism* (mekanisme penyampaian) yaitu bagai mana keluarnya kebijakan publik dapat sampai pada kelompok sasaran dengan berbagai kriteria tepat seperti tepat sasaran, waktu, kualitas dan lainnya. *Delivery mechanism* itu sendiri keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh *implementing agency*, yaitu keberadaan organisasi atau lembaga yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Kemampuan *implementing agency* untuk menjalankannya perannya sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi tersebut.

##### 1) *Implementing Agency* (Instansi Pelaksana)

Mengikuti gagasan dikotomi politik-administrasi, lembaga yang paling otoritatif untuk mengimplementasikan kebijakan adalah eksekutif atau pemerintah. Selain eksekutif dalam perkembangannya, organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik semakin hari meluas, implementasi juga melibatkan legislatif (DPR/DPRD), dalam konteks yang lebih luas, keterlibatan DPR/DPRD dalam implementasi kebijakan dilakukan dalam bentuk sosialisasi terhadap berbagai kebijakan atau program yang dibuat oleh pemerintah.

Idealnya anggota legislatif menyosialisasikan berbagai kebijakan atau program itu kepada konstituen, harapannya para konstituen akan lebih paham tentang substansi kebijakan dan menjadi akses yang lebih untuk di miliki guna

mendapat manfaat atas berbagai kebijakan yang akan diimplementasikan pemerintah.

Dan juga sektor swasta memiliki peran penting dalam membantu pemerintah mengimplementasikan berbagai kebijakan mereka, efisiensi cara kerja sector swasta, kualitas SDM yang mereka miliki, kecepatan adopsi terhadap berbagai perkembangan teknologi sering menjadi alasan mengapa sektor swasta menjadi dalam *implementing agency*.

## 2) Kapasitas Organisasi Untuk Implementasi

Mendefinisikan kapasitas organisasi sebagai kesatuan unsur organisasi yang melibatkan: (a) Struktur; (b) Mekanisme kerja atau koordinasi antar unit yang terlibat; (c) Sumber daya manusia yang ada dalam organisasi; (d) Dukungan finansial serta sumber daya yang dibutuhkan organisasi.

Agar tujuan kebijakan dapat tercapai dengan baik maka kapasitas organisasi yang melibatkan keempat unsur tersebut harus dalam kondisi yang optimal dan saling mendukung antara satu dengan yang lain.

### a. Struktur Organisasi

Seperti telah dikemukakan bahwa suatu tujuan kebijakan seringkali kompleks, luas dan implementasinya melibatkan lintas sektoral dengan karakternya yang demikian maka proses implementasi kebijakan melibatkan banyak aktor, organisasi, bahkan level pemerintahan yang berbeda beda. Banyak pakar memberikan definisi mengenai struktur organisasi, struktur organisasi merupakan sistem hubungan formal antara tugas dan wewenang yang mengendalikan serta mengoordinasikan sumber daya untuk mencapai tujuan.

Dalam implementasi kebijakan struktur organisasi merupakan wadah atau wahana interaksi di mana para petugas, aparat, birokrasi atau pejabat yang berwenang mengelola implementasi kebijakan dengan berbagai kegiatannya. Proses pembentukan struktur organisasi didasarkan pada dua aspek penting, yaitu: seberapa jauh kebutuhan untuk melakukan diferensiasi dan seberapa mendesak perlu melakukan integrasi. Bentuk struktur tentunya akan dipengaruhi oleh adanya tujuan sebuah kebijakan atau program yang diimplementasikan.

Struktur organisasi untuk implementasi suatu kebijakan juga seringkali harus mengakomodasi keberadaan *assistance structure*, merupakan struktur yang dibentuk sebagai tambahan atau bantuan diluar struktur organisasi yang ada, yang diberi mandat untuk mengimplementasikan kebijakan. Struktur bantuan biasanya diperlukan ketika organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan

suatu kebijakan belum terlalu familiar dengan persoalan yang berkaitan dengan kebijakan yang harus diimplementasikan-nya, misalnya yang berkaitan dengan substansi kebijakan, instrumen yang tepat untuk memecahkan masalah, keberadaan kelompok sasaran dsb.

**b. Tim Kerja**

Selain struktur, unsur SDM dalam sebuah organisasi dimaknai sebagai faktor penggerak organisasi. SDM dalam organisasi tidak hanya dipahami sebagai individu-individu akan tetapi seringkali merupakan sebuah tim kerja (*teamwork*). Baik pada organisasi publik maupun swasta, dituntut untuk memperhatikan eksistensi *teamwork*. Robbins dan Judge (2007) mengemukakan bahwa karakteristik sebuah *teamwork* adalah: memiliki tujuan kolektif, bersinergi secara positif, akuntabilitas secara pribadi maupun mutual, dan adanya *skill* yang bersifat komplementer di antara sesama anggotanya. Lebih lanjut dikatakan bahwa model tim kerja yang efektif terbentuk dari beberapa unsur, yaitu: konteks, komposisi, desain kerja dan proses.

**c. Jumlah SDM yang Dimiliki**

Jumlah SDM yang dimiliki oleh organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kapasitas organisasi tersebut dalam menjalankan misinya untuk mewujudkan tujuan organisasi (Goggin et. Al, 1990). Perkembangan teknologi yang mampu menunjang pelaksanaan pekerjaan, terutama teknologi informasi saat ini juga akan sangat mempengaruhi ukuran tentang jumlah SDM yang diperlukan oleh suatu organisasi.

**d. Kesesuaian Tujuan Individu/Personal dengan Pesan Kebijakan**

Salah satu tujuan kebijakan dimaksudkan untuk melakukan perubahan tentang berbagai hal yang bersifat lebih baik. Perubahan tersebut dapat saja hanya berupa hal-hal yang sederhana, misalnya tentang perubahan perilaku penggunaan bahan bakar untuk memasak yang digunakan oleh rumah tangga-rumah tangga miskin perkotaan yaitu dari minyak tanah menjadi gas melalui implementasi program konversi minyak tanah. Perubahan yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan menyangkut hal-hal yang bersifat mendasar yang berkaitan dengan nilai-nilai dan kepercayaan yang diyakini oleh masyarakat.

**e. Komitmen dan Kompetensi Personal untuk Melaksanakan Implementasi**

Komitmen dan kompetensi merupakan dua persyaratan penting yang harus dimiliki oleh personel yang diberi mandat untuk mencapai tujuan kebijakan dalam implementasi. Komitmen merujuk pada kesungguhan

seorang personel untuk menjalankan tugas yang diberikan kepadanya dengan sungguh-sungguh, memiliki motivasi dari dalam dirinya untuk menjalankan tugasnya dan menggunakan segala potensi yang dimilikinya untuk mencapai hasil sebagaimana dibebankan oleh organisasi terhadap personel tersebut. Komitmen akan menghasilkan output kerja yang maksimal ketika para personel tersebut memiliki kompetensi atau keahlian untuk menjalankan tugas yang didelegasikan tersebut.

**f. Pengalaman Kerja dan Senioritas**

Pengalaman kerja dan senioritas yang dimiliki oleh para personel juga menjadi salah satu kunci keberhasilan organisasi dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Juga merupakan modal penting sebab para pegawai yang memiliki pengalaman kerja yang panjang tentu saja memiliki keterlibatan lebih banyak dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan.

**3) Koordinasi dan Interaksi Antar Aktor**

Jenis implementasi yang menggunakan struktur multi organisasi memiliki konsekuensi bahwa koordinasi antar unit organisasi dan aspek kerja sama antar aktor menjadi sangat penting. Koordinasi juga merupakan sebagai proses pemaduan sasaran dan kegiatan dari unit-unit kerja yang terpisah untuk dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif. O'Toole dan Montjoy (1984) mengemukakan tiga faktor pendukung untuk terjadinya koordinasi yang baik dalam implementasi, yaitu: *authority, common interest dan exchange*. Yang berguna untuk mendukung proses memadukan berbagai kegiatan di unit-unit kerja yang berlainan.

Interaksi merupakan sebuah proses sosial yang dilaksanakan antar aktor di dalam implementasi kebijakan.

**a) Proses Implementasi dengan Menggunakan Mekanisme Kerja Mengutub (Pooled)**

Proses implementasi yang bersifat mengutub ini terjadi ketika suatu kebijakan dalam proses implementasinya melibatkan banyak organisasi (departemen/lembaga/dinas) dengan satu kelompok sasaran tertentu dengan melibatkan banyak organisasi. Namun, masing-masing organisasi yang terlibat dalam implementasi tidak saling tergantung antara satu dengan yang lain dalam melakukan *delivery mechanism* atas keluaran-keluaran kebijakan yang mereka hasilkan kepada kelompok sasaran.

**b) Proses Implementasi Dengan Menggunakan Mekanisme Kerja *Sequential***

Proses implementasi yang menggunakan mekanisme kerja yang bersifat *sequential* terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan banyak organisasi dengan kelompok sasaran tertentu. Dalam proses implementasi tersebut terjadi hubungan saling ketergantungan antara satu organisasi dengan organisasi yang lain karena logika kerja implementasi yang bersifat berurutan didasarkan pada relasi input-output, yaitu output organisasi pertama akan menjadi input organisasi yang kedua, demikian seterusnya sehingga implementasi suatu kebijakan akan sangat dipengaruhi kerja sama seluruh organisasi yang terlibat dalam implementasinya.

**c) Proses Implementasi Dengan Menggunakan Mekanisme Kerja *Reciprocal***

Proses implementasi menggunakan mekanisme kerja yang bersifat *reciprocal* terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan beberapa organisasi dan untuk dapat menjalankan tugas mereka masing-masing organisasi akan menghasilkan output yang akan menjadi input bagi non-organisasi yang lain, namun pada titik tertentu proses tersebut akan terbalik ketika input yang telah di proses tersebut akan menghasilkan output yang akan digunakan sebagai input bagi organisasi yang sebelumnya memberikan input.

**B. Peran Birokrat Garda Depan dalam Implementasi Kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan paling tidak dipengaruhi oleh empat factor fundamental, yaitu: (i) kebijakan itu sendiri yang berkaitan dengan kualitas dan tipologi kebijakan yang diimplementasikan;(ii) kapasitas organisasi yang diberikan mandat untuk mengimplementasikan kebijakan; (iii) kualitas SDM aparatur yang bertugas mengimplementasikan kebijakan; (iv) kondisi lingkungan social, dan politik di mana kebijakan tersebut diimplementasikan (O'Toole, 1986).

Selama ini asumsi yang digunakan oleh para ilmuwan administrasi publik adalah sebagai berikut; ketika suatu kebijakan telah dirumuskan dan tugas-tugas untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut telah didistribusikan kepada semua aparat dalam berbagai level pemerintahan maka tujuan kebijakan di asumsikan akan dipahami secara baik oleh seluruh aparat yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Konsekuensinya, aparat birokrasi diharapkan akan menjalankan tugasnya dengan baik sesuai dengan

kemampuan yang mereka miliki untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Akan tetapi asumsi para ahli administrasi publik tentang implementasi kebijakan tersebut tidak selalu sesuai dengan kenyataan. Apabila semua aparat mampu memahami tujuan kebijakan dan kerja sesuai dengan promosi mereka masing-masing tentu akan lebih banyak implementasi kebijakan yang berhasil dibandingkan dengan yang gagal. Realitas yang terjadi adalah sebaliknya; banyak implementasi kebijakan yang gagal dibandingkan yang berhasil. Kegagalan tersebut sebagian terkait dengan tidak dipahaminya tujuan kebijakan secara baik oleh para implementar.

Implikasi dari kurangnya pemahaman para implementar terhadap tujuan kebijakan adalah pada saat kebijakan adalah pada saat kebijakan diimplementasikan kemudian muncul permasalahan yang terkait dengan interpretasi tujuan kebijakan yang kurang tepat. Selain adanya kesalahan yang dilakukan oleh para aparat dalam memahami tujuan kebijakan yang berimplikasi pada kegagalan implementasi, permasalahan lain yang sering muncul adalah adanya beberapa tujuan kebijakan yang saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

#### **1) Birokrat Garda Depan dan Penyampaian Informasi**

Agar implementasi suatu kebijakan memperoleh hasil yang optimal, maka masyarakat yang menjadi kelompok sasaran perlu memperoleh informasi yang memadai tentang kebijakan yang akan diimplementasikan tersebut. Penyampaian informasi tentang suatu kebijakan dalam implementasi sering disebut sebagai sosialisasi. Sosialisasi dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, yaitu: (i) tatap muka langsung, (ii) melalui media cetak dalam bentuk selebaran, pengumuman, stiker, advertorial di media cetak, (iii) melalui media elektronik seperti TV dan Radio, (iv) melalui media internet. Jika paradigma lama memandang bahwa sosialisasi bertujuan untuk memberitahukan apa yang akan dilakukan oleh implementar dalam implementasi suatu kebijakan dengan berbagai cara dengan menggunakan berbagai media. Sedangkan dalam cara pandang yang baru sosialisasi yang terbaik adalah melibatkan kelompok sasaran dalam proses perumusan kebijakan yang akan berimplikasi terhadap mereka. Secara teoretis paradigma konsultasi publik akan memberi ruang bagi keberhasilan implementasi yang lebih besar dibanding dengan paradigma sosialisasi. Sosialisasi kebijakan sangat penting untuk mendukung agar implementasi dapat berjalan dengan baik hal ini dikarenakan kebijakan akan menimbulkan dampak yang berbeda-beda bagi masyarakat.

Prottas (1979) seperti dikutip oleh Kim (2010:17) mengemukakan bahwa ada tiga tipologi birokrat garda depan berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan yang dilakukan, yaitu:

- a. *Sup press information burreaucrats*. Birokrat yang termasuk kategori ini adalah mereka yang justru menyembunyikan sebagian informasi yang seharusnya disampaikan kepada kelompok sasaran.
- b. *Provide inadequate information burreaucrats*. Birokrat garda depan tipe ini adalah birokrat yang dalam menyediakan informasi kepada kelompok sasaran dilakukan dengan tidak lengkap sehingga kelompok sasaran kurang memiliki pemahaman yang komprehensif tentang tujuan dan manfaat kebijakan yang dapat membuat kelompok sasaran mengalami kebingungan.
- c. *Provide supportive information burreaucrats*. Birokrat garda depan tipe ini adalah yang paling ideal. Dalam menjalankan tugasnya para birokrat memberikan informasi secara memadai, akurat, dan adil kepada masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan.

Di samping tipe birokrasi, keberhasilan sosialisasi kebijakan masih dipengaruhi beberapa faktor lain. Salah satunya adalah "diskresi", yaitu keleluasaan para birokrat garda depan untuk membuat keputusan tentang hal-hal yang berkaitan dengan sosialisasi sesuai dengan situasi dan kondisi di lapangan. Diskresi yang diperlukan dalam kegiatan sosialisasi terutama pendistribusian informasi misalnya terkait dengan metode penyampaian informasi yang digunakan (tatap muka atau menggunakan media cetak dan elektronik) dan bahasa yang digunakan. Bahaya yang akan muncul dengan dilakukannya diskresi dalam penyampaian informasi yang menyebabkan tidak lengkapnya pemahaman kelompok sasaran tentang kebijakan adalah: satu, ketidak lengkapan informasi mengakibatkan kelompok sasaran tidak terlihat secara aktif dalam pelaksanaan kebijakan/program. Kedua, akibat lain yang lebih serius dari penyampaian informasi yang kurang memadai adalah kesalahpahaman atau miss-informasi.

Agar sosialisasi dapat dilakukan dengan baik, oleh karenanya perlu ada prinsip-prinsip (panduan tentang informasi paling minimal yang perlu disampaikan kepada sasaran kebijakan) yang harus dipatuhi oleh seorang birokrat, yaitu: tujuan program, manfaat program, persyaratan masyarakat untuk memperoleh akses terhadap program tersebut, mekanisme pelaksanaan serta partisipasi masyarakat, kendala-kendala atau dampak yang mungkin muncul, strategi untuk mengatasi kendala yang terjadi.

## TUGAS LATIHAN

1. Sebutkan dan jelaskan tipologi birokrat garda terdepan menurut Prottas (1979) yang dikutip oleh Kim (2010:17)!

.....

.....

.....

.....

.....

2. Bagaimana proses Implementasi dengan menggunakan mekanisme kerja *reciprocal*!

.....

.....

.....

.....

.....

### BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. a.) *Sup press informaton burreaucrats*. Birokrat yang termasuk kategori ini adalah mereka yang justru menyembunyikan sebagian informasi yang seharusnya disampaikan kepada kelompok sasaran.  
b.) *Provide inadequate information burreaucrats*. Birokrat garda depan tipe ini adalah birokrat yang dalam menyediakan informasi kepada kelompok sasaran dilakukan dengan tidak lengkap sehingga kelompok sasaran kurang memiliki pemahaman yang komprehensif tentang tujuan dan manfaat kebijakan yang dapat membuat kelompok sasaran mengalami kebingungan.  
c.) *Provide supportive information burreaucrats*. Birokrat garda depan tipe ini adalah yang paling ideal. Dalam menjalankan tugasnya para birokrat memberikan informasi secara memadai, akurat, dan adil kepada masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan.
2. Proses implementasi menggunakan mekanisme kerja yang bersifat *reciprocal* terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan beberapa organisasi dan untuk dapat menjalankan tugas mereka masing-masing organisasi akan menghasilkan output yang akan menjadi input bagi non-organisasi yang lain, namun pada titik tertentu proses tersebut akan terbalik ketika input yang telah di proses tersebut akan menghasilkan output yang akan digunakan sebagai input bagi organisasi yang sebelumnya memberikan input.

## RANGKUMAN

Selain eksekutif dalam perkembangannya, organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik semakin hari meluas, implementasi juga melibatkan legislatif (DPR/DPRD), dalam konteks yang lebih luas, keterlibatan DPR/DPRD dalam implementasi kebijakan dilakukan dalam bentuk sosialisasi terhadap berbagai kebijakan atau program yang dibuat oleh pemerintah.

**Kapasitas Organisasi Untuk Implementasi** Mendefinisikan kapasitas organisasi sebagai kesatuan unsur organisasi yang melibatkan: (a) Struktur; (b) Mekanisme kerja atau koordinasi antar unit yang terlibat; (c) Sumber daya manusia yang ada dalam organisasi; (d) Dukungan finansial serta sumber daya yang dibutuhkan organisasi.

Struktur organisasi untuk implementasi suatu kebijakan juga seringkali harus mengakomodasi keberadaan *assistance structure*, merupakan struktur yang dibentuk sebagai tambahan atau bantuan diluar struktur organisasi yang ada, yang diberi mandat untuk mengimplementasikan kebijakan. Struktur bantuan biasanya diperlukan ketika organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan belum terlalu familiar dengan persoalan yang berkaitan dengan kebijakan yang harus diimplementasikan nya, misalnya yang berkaitan dengan substansi kebijakan, instrumen yang tepat untuk memecahkan masalah, keberadaan kelompok sasaran dsb.

## REFERENSI\*\*

- Kim, Do Han (2010). "Do Street Level Bureaucrats Provide Enough Information to Citizen? A Case study of Michigan's welfare implementation using a computer-assisted content analysis". KAPA Annual Meeting, Seoul.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-level Bureacracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage.
- Purwanto, Erwan Agus, dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.



## **2** *Monitoring Kebijakan*

### **A. Monitoring (Pemantauan)**

#### **1. Pengertian *Monitoring***

*Monitoring* merupakan kegiatan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan. Selain itu, pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan guna menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik. Pemantauan memungkinkan analisis untuk menjelaskan hubungan antara operasi kebijakan dan hasil-hasilnya. Peran *monitoring* adalah untuk mengenali dan mengevaluasi perkembangan yang terjadi akibat tindakan yaitu mengenali apakah pelaksanaan tindakan sesuai dengan rencana tindakan dan apakah telah terjadi peningkatan dengan adanya tindak<sup>2</sup> (Widayati, 2008).

Pemantauan bermaksud memberikan pernyataan yang bersifat penandaan (*designative*) dan oleh karenanya terutama berkepentingan untuk menetapkan premis-premis faktual tentang kebijakan publik. Sementara premis faktual dan premis nilai selalu berubah, dan "fakta" serta "nilai" itu inter-dependen, hanya rekomendasi dan evaluasi yang tegas didasarkan pada premis nilai. Pemantauan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan.

#### **2** **2. Tujuan dari *Monitoring*.**

- a. Menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasarannya.
- b. Dapat menentukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi risiko yang lebih besar.

- c. Melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil *monitoring* mengharuskan untuk itu.

### 3. Data dan Informasi untuk *monitoring*

*Monitoring* membutuhkan data dan informasi sebagai bahan untuk melakukan penilaian terhadap proses implementasi kebijakan. Data dan informasi tersebut bisa didapat melalui metode antara lain:

- a. Metode Dokumentasi, yakni dari berbagai laporan kegiatan, seperti laporan tahunan/semesteran/bulanan.
- b. Metode Survei, seperangkat instrumen pertanyaan disiapkan sebelum melakukan survei, tujuannya menjangkau data dari *stakeholders*, terutama kelompok sasaran.
- c. Metode Observasi Lapangan, mengamati data empiris di lapangan dan bertujuan untuk lebih meyakinkan dalam membuat penilaian tentang proses dari kebijakan.
- d. Metode Wawancara pada para *stakeholders*, pedoman wawancara yang menanyakan berbagai aspek yang berhubungan dengan implementasi kebijakan perlu dipersiapkan.
- e. Metode Campuran, misalnya antara metode dokumentasi dan survei, atau metode survei dan observasi, atau dengan menggunakan ketiga atau bahkan keempat metode di atas (lihat Bryant dan White, 1987).
- f. *Focus Group Discussion* (FGD), melakukan pertemuan dan diskusi dengan para *stakeholder* yang bervariasi. Dengan cara demikian maka berbagai informasi yang lebih valid akan dapat diperoleh melalui *crosscheck* data dan informasi dari berbagai sumber.

### 4. Konsep Dasar *Monitoring*

Adapun prinsip-prinsip *monitoring* sebagai berikut:

1. *Monitoring* harus dilakukan secara terus-menerus
2. *Monitoring* harus menjadi umpan balik bagi perbaikan kegiatan program organisasi
3. *Monitoring* harus memberi manfaat baik terhadap organisasi maupun terhadap pengguna produk atau layanan.
4. *Monitoring* harus dapat memotivasi staf dan sumber daya lainnya untuk berprestasi
5. *Monitoring* harus berorientasi pada peraturan yang berlaku
6. *Monitoring* harus objektif
7. *Monitoring* harus berorientasi pada tujuan program

2  
5. **Jenis Monitoring**

Ada berbagai jenis *monitoring* kebijakan yaitu:

- a. Kepatuhan (*compliance*) adalah jenis *monitoring* untuk menentukan tingkat kepatuhan implementor terhadap standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
- b. Pemeriksaan (*auditing*) adalah jenis *monitoring* untuk melihat sejauh mana sumber daya dan pelayanan sampai pada kelompok sasaran.
- c. Akuntansi (*accounting*) adalah jenis *monitoring* untuk mengakumulasi perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah diaplikasikan suatu kebijakan.
- d. Eksplanasi (*explanation*) adalah jenis *monitoring* untuk menjelaskan adanya perbedaan antara hasil dan tujuan kebijakan.

6. **Pendekatan Monitoring**

Dunn, mengidentifikasi ada empat jenis pendekatan dalam melakukan *monitoring*.

- a. Akuntansi sistem sosial, adalah pendekatan *monitoring* untuk mengetahui perubahan kondisi sosial yang objektif dan subjektif dari waktu ke waktu.
- b. Eksperimen sosial, adalah pendekatan *monitoring* untuk mengetahui perubahan sosial yang terjadi dalam suatu kelompok eksperimen dengan cara membandingkan dengan kelompok kontrol.
- c. Akuntansi sosial, adalah pendekatan *monitoring* yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran/hasil, dan dampak.
- d. Sistem riset dan praktik, adalah pendekatan *monitoring* yang menerapkan kompilasi, perbandingan dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil implementasi kebijakan publik di masa lampau.

**B. Pendekatan dalam monitoring**

Pendekatan dalam *monitoring* tersebut akan dimengerti dari dua istilah utama, yakni:

1. **Jenis-jenis Pengendalian,**

Pendekatan pemantauan dapat berbeda dalam pengendaliannya (kontrol) atas tindakan kebijakan. Hanya satu pendekatan (yakni eksperimentasi sosial) yang secara langsung mengontrol masukan dan proses kebijakan. Pendekatan yang lain "mengontrol" masukan dan proses dengan menentukan setelah tindakan berapa banyak variasi hasil

kebijakan yang merupakan akibat dari masukan dan proses, dibandingkan dengan faktor eksternal (*extraneous*) yang tidak secara langsung berkaitan dengan tindakan kebijakan.

2. Jenis- jenis Informasi yang Dibutuhkan.

Pendekatan pemantauan dapat pula berbeda menurut informasi yang mereka perlukan. Beberapa pendekatan (yakni eksperimentasi sosial dan auditing sosial) mengharuskan dikumpulkannya informasi baru. Akuntansi sistem sosial dapat saja tidak membutuhkan informasi baru semacam ini, sedangkan sintesis riset-praktik mendasarkan diri sepenuhnya pada informasi yang tersedia saja (tidak usah menggali data).

### TUGAS LATIHAN

1. Apa yang dimaksud dengan *monitoring* kebijakan!

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. Sebutkan dan jelaskan jenis-jenis *monitoring* kebijakan!

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

### BAIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. *Monitoring* merupakan kegiatan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan. Selain itu, pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan guna menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik. Pemantauan memungkinkan analisis untuk menjelaskan hubungan antara operasi kebijakan dan hasil-hasilnya. Peran *monitoring* adalah untuk mengenali dan mengevaluasi perkembangan yang terjadi akibat tindakan yaitu mengenali apakah pelaksanaan tindakan sesuai dengan rencana tindakan dan apakah telah terjadi peningkatan dengan adanya tindakan (Widayati, 2008).
2. Ada berbagai jenis *monitoring* kebijakan yaitu:
  - a. Kepatuhan (*compliance*) adalah jenis *monitoring* untuk menentukan tingkat kepatuhan implementor terhadap standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
  - b. Pemeriksaan (*auditing*) adalah jenis *monitoring* untuk melihat sejauh mana sumber daya dan pelayanan sampai pada kelompok sasaran.
  - c. Akuntansi (*accounting*) adalah jenis *monitoring* untuk mengakumulasi perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah diimplikasikan suatu kebijakan.
  - d. Eksplanasi (*explanation*) adalah jenis *monitoring* untuk menjelaskan adanya perbedaan antara hasil dan tujuan kebijakan.

### RANGKUMAN

Peran *monitoring* adalah untuk mengenali dan mengevaluasi perkembangan yang terjadi akibat tindakan yaitu mengenali apakah pelaksanaan tindakan sesuai dengan rencana tindakan dan apakah telah terjadi peningkatan dengan adanya tindakan (Widayati, 2008). Data dan Informasi untuk *monitoring*. *Monitoring* membutuhkan data dan informasi sebagai bahan untuk melakukan penilaian terhadap proses implementasi kebijakan.

Pemantauan bermaksud memberikan pernyataan yang bersifat penandaan (*designative*) dan oleh karenanya terutama berkepentingan untuk menetapkan premis-premis faktual tentang kebijakan publik. Sementara premis faktual dan premis nilai selalu berubah, dan "fakta" serta "nilai" itu interdependen, hanya rekomendasi dan evaluasi yang tegas didasarkan pada premis nilai. Pemantauan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan.

### REFERENSI\*\*

- Bagaskara, S., & Lituhayu, D. (2017). Formulasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Semarang. *Journal of Public Policy and Management Review*, 6(3), 104-114.

- Hanifah, Ummu (2016). Formulasi Kebijakan Dalam Analisis Kebijakan Publik, Semarang. Makalah.
- Herliana, Asti&Rasyid, M, Prima. (2016) SISTEM INFORMASI *MONITORING* PENGEMBANGAN SOFTWARE PADA TAHAP DEVELOPMENT BERBASIS WEB, Bandung. *Journal of Informatics*, 3(1), 41-50.
- Mustari, N. (2015). Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan Publik. *Yogyakarta: Lentika Prio*.
- Mustari, Nurhayati (2015). Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik, Yogyakarta. Makalah.



## Manajamen Evaluasi Kebijakan Publik

### A. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang tentu saja tidak mudah, terutama karena pada akhirnya kebijakan publik akan mengatur, mengendalikan dan mengikat masyarakat. Sebagai produk perundang-undangan kebijakan publik diharapkan menjadi sarana untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat, melindungi/mengayomi hak-hak warga Negara. Proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik tidak saja memerlukan rasa tanggung jawab yang tinggi dari pemerintah tetapi juga partisipasi masyarakat. Ini penting agar kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah benar-benar sesuai dengan keinginan dan kepentingan masyarakat.

Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang mengikat masyarakat, maka dalam kebijakan publik harus terdapat evaluasi kebijakan yang merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya.

Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan untuk mengetahui apakah kebijakan publik telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan fungsional.

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

## B. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan Publik

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe.

1. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional

Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembuat kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan ini banyak yang memberi kesan bahwa pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya.

2. Tipe evaluasi

Tipe evaluasi ini memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan) dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti?

Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti itu dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni

kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

3. Tipe evaluasi kebijakan sistematis.

Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dan para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

C. **Langkah-Langkah Dalam Evaluasi Kebijakan Publik**

Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan margin kesalahan yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satu ahli tersebut adalah Edward A. Suchman. Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

- Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
- Analisis terhadap masalah.
- Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

1. **Masalah- Masalah Dalam Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Proses ini melibatkan berbagai macam kepentingan individu-individu yang terlibat dalam proses evaluasi. Kerumitan dalam proses evaluasi juga karena melibatkan kriteria-kriteria yang ditunjukkan untuk melakukan evaluasi. Ini berarti bahwa kegagalan dalam menentukan kriteria akan menghambat proses evaluasi yang akan dijalankan. Anderson mengidentifikasi bahwa setidaknya enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan

1. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan.

Tujuan-tujuan program yang disusun untuk menjalankan kebijakan seharusnya jelas. Bila tujuan-tujuan dari suatu kebijakan tidak jelas atau tersebar, sebagaimana seringkali terjadi, maka kesulitan yang timbul

adalah menentukan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Ketidakjelasan tujuan biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan. Suatu kebijakan agar dapat ditetapkan biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan. Suatu kebijakan agar dapat ditetapkan biasanya harus mendapatkan dukungan dari suatu koalisi mayoritas untuk mengamankan penetapan kebijakan.

2. Kausalitas.

Variabel selanjutnya yang harus mendapat perhatian di dalam evaluasi kebijakan adalah variabel kausalitas. Bila seorang evaluator menggunakan evaluasi sistematis untuk melakukan evaluasi terhadap program-program kebijakan, maka ia harus memastikan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan nyata harus disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan. Kesimpulan yang dapat diambil dari kenyataan seperti ini adalah apabila suatu tindakan A di ambil dan kondisi B berkembang, maka tidak secara otomatis hubungan sebab-akibat terjadi. Sesuatu mungkin timbul dengan atau tanpa suatu tindakan kebijakan.

3. Dampak kebijakan yang menyebar

Pada waktu kita membahas mengenai dampak kebijakan di bagian lain bab ini, kita mengenal apa yang dimaksud sebagai eksternalitas atau dampak yang melimpah (*externalities or spillover effects*), yakni suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok selain mereka yang menjadi sasaran atau tujuan kebijakan. Tindakan-tindakan kebijakan mungkin mempengaruhi kelompok-kelompok lain selain kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Suatu program kesejahteraan mungkin mempengaruhi tidak hanya kelompok masyarakat miskin, tetapi juga kelompok-kelompok masyarakat lain seperti, misalnya pembayar pajak, pejabat-pejabat pajak, masyarakat yang mempunyai pendapatan rendah yang tidak menerima keuntungan-keuntungan program kesejahteraan.

4. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data

Sebagaimana telah dibicarakan sebelumnya, kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan barangkali akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan. Model-model ekonometri yang biasa digunakan untuk meramalkan dampak dari pengurangan pajak pada kegiatan ekonomi dapat dilakukan, tetapi data yang cocok untuk menunjukkan dampak yang sebenarnya pada ekonomi sulit untuk diperoleh.

5. Resistensi pejabat

Evaluasi kebijakan atau sering disebut sebagai analisis kebijakan, yakni suatu pengukuran terhadap dampak kebijakan atau sesuatu yang lain, mencakup pembuatan pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat kebijakan. Definisi seperti benar jika evaluator adalah seorang peneliti universitas yang berpikir sangat objektif dalam memperoleh pengetahuan. Sementara itu badan dan para pejabat program akan memberikan perhatian mereka terhadap kemungkinan konsekuensi-konsekuensi politik yang mungkin timbul dari adanya kebijakan. Jika hasil-hasil tidak menunjukkan "benar" menurut pandangan mereka dan jika hasil-hasil menjadi perhatian para pembuat keputusan, maka program, pengaruh atau karier mereka mungkin akan terancam. Akibatnya para pejabat pelaksana program akan mempunyai kecenderungan untuk tidak mendorong atau meremehkan studi-studi evaluasi, menolak memberikan data atau tidak menyediakan dokumen yang lengkap

6. Evaluasi mengurangi dampak

Berdasarkan alasan-alasan tertentu, suatu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan mungkin diabaikan atau dikritik dengan alasan bahwa evaluasi tersebut tidak direncanakan dengan baik, data yang digunakan tidak memadai, atau penemuannya tidak didukung dengan bukti yang meyakinkan. Hal inilah yang mendorong mengapa suatu evaluasi kebijakan yang telah dilakukan tidak mendapat perhatian yang semestinya bahkan diabaikan, meskipun evaluasi tersebut itu benar

5

**D. Perubahan Dan Penghentian Program Kebijakan**

Pada dasarnya suatu evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik. Ini berarti bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat efektivitas dan efisiensi suatu program kebijakan dijalankan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Efektif berkenaan dengan cara yang digunakan untuk memecahkan masalah, sedangkan efisien menyangkut biaya-biaya yang dikeluarkan.

Perubahan kebijakan dan penghentian kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Setelah masalah-masalah kebijakan timbul dan kegagalan-kegagalan program kebijakan diidentifikasi, maka tahap selanjutnya dalam lingkaran kebijakan (*policy cycle*) adalah perubahan kebijakan atau penghentian suatu kebijakan. Namun demikian, tentunya tidak

semua kebijakan akan menimbulkan masalah dan gagal meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, rekomendasi yang diajukan adalah terus menjalankan program-program kebijakan tersebut. Konsep perubahan kebijakan (*policy change*) merujuk pada penggantian kebijakan yang sudah ada dengan satu atau lebih kebijakan yang lain. Perubahan kebijakan ini meliputi pengambilan kebijakan baru dan merevisi kebijakan yang sudah ada.

### TUGAS LATIHAN

1. Sebutkan langkah-langkah evaluasi kebijakan publik menurut Edward A. Suchman!

.....

.....

.....

.....

.....

2. Mengapa kebijakan publik perlu evaluasi?

.....

.....

.....

.....

.....

### BAIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan margin kesalahan yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satu ahli tersebut adalah Edward A. Suchman. Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

- Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
- Analisis terhadap masalah.
- Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

- 5
2. Karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan untuk mengetahui apakah kebijakan publik telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan 1 dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan fungsional. Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

## RANGKUMAN

Kebijakan Publik Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang tentu saja tidak mudah, terutama karena pada akhirnya kebijakan publik akan mengatur, mengendalikan dan mengikat masyarakat. Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan 5 yang mengikat masyarakat, maka dalam kebijakan publik harus terdapat 5 evaluasi kebijakan yang merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan untuk mengetahui apakah kebijakan publik telah dijalankan meraih 5 dampak yang diinginkan. Langkah-Langkah Dalam Evaluasi Kebijakan Publik Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan margin kesalahan yang minimal 1 beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Bila seorang evaluator menggunakan evaluasi sistematis untuk melakukan evaluasi terhadap program-program kebijakan, maka ia harus memastikan bahwa perubahan-perubahan 1 yang terjadi dalam kehidupan nyata harus disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan. Dampak kebijakan yang menyebar Pada waktu kita membahas mengenai dampak kebijakan di bagian lain bab ini, kita mengenal apa yang dimaksud sebagai eksternalitas atau dampak yang melimpah (*externalities or spillover effects*), yakni suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok 1 selain mereka yang menjadi sasaran atau tujuan kebijakan. Resistensi pejabat Evaluasi kebijakan atau sering disebut sebagai analisis kebijakan, yakni suatu pengukuran terhadap dampak kebijakan atau sesuatu yang lain, mencakup pembuatan pertimbangan-pertimbangan

mengenai manfaat kebijakan. Evaluasi mengurangi dampak Berdasarkan alasan-alasan tertentu, satu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan mungkin diabaikan atau dikritik dengan alasan bahwa evaluasi tersebut tidak direncanakan dengan baik, data yang digunakan tidak memadai, atau penemuannya tidak didukung dengan bukti yang meyakinkan.

#### **REFERENSI\*\***

- Muhiddin, Amir. 2017. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Program Pascasarjana. Universitas Negeri Makassar. Makassar
- Situmorang, Chazali H. 2016. *Kebijakan Publik (Teori Analisis, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan)*. Depok. Social Security Development Institute.



## Analisis Kebijakan Publik

### A. Kerangka Analisis Kebijakan

- Definisi Analisis Kebijakan Publik

Menurut Willian N. Dunn (2000), Analisis kebijakan publik adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu untuk memecahkan masalah kebijakan.

Menurut Weimer dan Vining (1998), Analisis kebijakan publik adalah evaluasi terhadap alternatif-alternatif kebijakan dengan menggunakan beberapa kriteria yang relevan untuk memperoleh alternatif kebijakan yang terbaik untuk diusulkan menajafi tindakan kebijakan.

Ericson (1970) merumuskan analisis kebijakan publik sebagai penyelidikan yang berorientasi ke depan dengan menggunakan sarana yang optimal untuk mencapai serangkaian tujuan sosial yang diinginkan.

Maka dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan publik adalah suatu studi sistematis yang dilakukan para analis kebijakan dengan menggunakan berbagai metode pengkajian dan argumentasi untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi-informasi kebijakan dengan cara menemukan alternatif-alternatif pemecahan masalah kebijakan publik. Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasihat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai

penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Tujuan analisis kebijakan yaitu untuk menyediakan informasi yang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk membuat penilaian yang beralasan dalam merumuskan solusi atau pemecahan masalah terhadap masalah-masalah yang sedang terjadi.

- Menurut Suharno (2010: 31) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:
  1. Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai nantinya. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.
  2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
  3. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
  4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
  5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
  6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat

bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis).

- Bentuk-bentuk analisis kebijakan yaitu:

1. Analisis Kebijakan Prospektif

Analisis kebijakan prospektif berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung menjadi ciri cara beroperasi para ekonom, Analisis sistem dan peneliti operasi. Analisis kebijakan prospektif merupakan suatu alat untuk menyintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.

2. Analisis Kebijakan Retrospektif

Analisis kebijakan retrospektif dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah kebijakan diambil, mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis:

- a) Analisis yang berorientasi pada disiplin (*discipline oriented analysts*) kajian murni berdasarkan disiplin ilmu. Analisis kebijakan yang berorientasi pada disiplin jarang menghasilkan informasi yang secara langsung bermanfaat untuk merumuskan pemecahan atas masalah-masalah kebijakan, terutama karena variabel-variabel yang paling relevan bagi pengujian teori-teori ilmiah umum juga jarang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk melakukan manipulasi kebijakan.
- b) Analisis yang berorientasi pada masalah (*problem oriented analysts*) kajian sebab dan konsekuensi kebijakan terhadap masalah kebijakan. Menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan, dan kurang menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori yang dianggap penting di dalam disiplin ilmu sosial lebih menaruh perhatian pada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah. Analisis yang berorientasi pada masalah jarang menyajikan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan yang spesifik dari para pembuat kebijakan, terutama karena masalah-masalah praktis yang dianalisis biasanya bersifat umum.
- c) Analisis yang berorientasi pada aplikasi (*application oriented analyst*) (Kajian implementasi kebijakan sampai pada sejauh mana *outcome* dan manfaat kebijakan, *concern* terhadap pencapaian

tujuan dan objektif dari *policy makers* dan *stakeholders*). Menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan dan program publik, tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Tidak hanya menaruh perhatian pada variabel-variabel kebijakan tetapi juga melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan informasi mengenai tujuan-tujuan dan sasaran kebijakan memberi landasan bagi pemantauan dan evaluasi hasil kebijakan yang spesifik, yang dapat digunakan oleh para praktisi untuk merumuskan masalah-masalah kebijakan, mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan baru, dan merekomendasi arah tindakan untuk memecahkan masalah.

### 3. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi

Analisis kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang menggabungkan kan gaya operasi para praktis yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para Analisis untuk mengaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif tetapi juga menuntut para Analisis untuk secara terus-menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat. Analisis yang terintegrasi bersifat terus-menerus, berulang-ulang, tanpa ujung paling tidak dalam prinsipnya. Analisis dapat memulai penciptaan dan transformasi informasi pada setiap titik dari lingkaran analisis baik sebelum atau sesudah aksi.

- Tugas-tugas analisis kebijakan yaitu:
  1. Membantu merumuskan cara untuk mengatasi atau memecahkan masalah kebijakan publik.
  2. Menyediakan informasi tentang apa konsekuensi dari alternatif kebijakan.
  3. Mengidentifikasi isu dan masalah kebijakan publik perlu menjadi agenda kebijakan pemerintah.
  4. Meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.
- Tipe-tipe informasi yang relevan dengan kebijakan yaitu:
  - 1) Informasi tentang masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terlaksana atau terpenuhi yang dapat

8 diidentifikasi melalui tindakan publik. Pengetahuan mengenai masalah apa yang memerlukan pemecahan membutuhkan informasi mengenai kondisi yang mendahului permasalahan (sebagai contoh putus sekolah menyebabkan kondisi pengangguran) maupun mengenai informasi tentang nilai (sebagai contoh sekolah yang lebih baik atau kesempatan kerja penuh) yang pencapaiannya dapat mendorong penyelesaian permasalahan.

- 2) 8 Masa depan kebijakan adalah konsekuensi dari serangkaian kegiatan nilai-nilai dan karena itu merupakan penyelesaian terhadap suatu masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah adalah sangat penting dalam mengidentifikasi masa depan kebijakan. Namun informasi semacam ini biasanya tidak memadai, masa lalu tidak dapat terulang kembali, dan nilai sendiri setiap saat berubah. Untuk itu analisis harus memusatkan perhatiannya pada penciptaan informasi tentang masa depan yang bukan merupakan "pemberian" dari situasi yang ada sekarang. Untuk menghasilkan informasi semacam ini diperlukan suatu kreativitas, wawasan dan apa yang banyak disebut sebagai "intuisi", "pandangan" atau "pengetahuan yang samar".
- 3) Aksi kebijakan adalah suatu tindakan atau serangkaian tindakan yang dirancang atas dasar suatu alternatif kebijak<sup>8</sup>an tertentu untuk mencapai hasil-hasil yang lebih diinginkan di masa depan. Untuk merekomendasikan suatu kebijakan, penting untuk mempunyai informasi tentang konsekuensi positif dari tindakan berbagai alternatif yang berbeda, termasuk mengenai hambatan-hambatan yang politis, legal, dan ekonomis dari suatu tindakan. Juga merupakan suatu hal yang esensial untuk mengetahui alternatif tindakan atau aksi mana yang sesuai dengan dasar evaluasi, yang memerlukan informasi mengenai alternatif kebijakan yang mana yang bernilai dan mengapa. Oleh karena itu informasi tentang tindakan kebijakan dihasilkan dengan meramalkan dan mengevaluasi konsekuensi dari tindakan yang diharapkan. Pendeknya, rekomendasi kebijakan mensyaratkan peramalan dan evaluasi.
- 4) Hasil kebijak<sup>8</sup>an adalah konsekuensi atau akibat yang nyata dari aksi atau tindakan kebijak<sup>8</sup>an. Konsekuensi dari aksi kebijakan tidak dapat secara penuh dinyatakan atau diketahui ketika tindakan-tindakan sedang berjalan, juga tidak semua konsekuensi tindakan yang teramati diinginkan atau ter-antisipasi. Analisis kebijakan dengan begitu

menghasilkan informasi tentang tindakan-tindakan baik sebelum maupun sesudah terjadi. Dengan kata lain informasi mengenai konsekuensi dari alternatif tindakan bersifat ke depan atau ke belakang.

- 5) Kinerja kebijakan adalah besarnya derajat atau pengaruh di mana hasil kebijakan yang ada memberi kontribusi nilai-nilai. Dalam realitas masalah-masalah kebijakan yang jarang "terpecahkan" sebagian masalah perlu dipecahkan ulang, dirumuskan kembali atau "tak terpecahkan". Untuk mengetahui masalah telah teratasi, teratasi ulang atau tidak teratasi tidak hanya memerlukan informasi tentang hasil kebijakan, juga penting sekali untuk diketahui apakah hasil kebijakan ini telah memberikan kontribusi atau sumbangsih terhadap pencapaian nilai-nilai yang sudah ditentukan. Informasi mengenai kinerja kebijakan dapat digunakan untuk meramalkan masa depan kebijakan atau menyusun ulang masalah-masalah kebijakan.

## **B. Prosedur, Metode dan Keluaran (Produk/Hasil) Analisis Kebijakan**

### **➤ Prosedur Analisis Kebijakan**

Dalam pembuatan kebijakan terdapat prosedur yang harus dilewati agar suatu kebijakan dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik. Kebijakan yang dimunculkan sebagai sebuah keputusan terlebih dahulu melewati beberapa tahap penting. Yang mana sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Adapun prosedur-prosedur tersebut antara lain:

1. Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan,
2. Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan,
3. Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah,
4. Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi secara informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan,
5. Evaluasi yang mempunyai nama sama yang dipakai dalam bahasa sehari-hari menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dan konsekuensi pemecahan atau mengatasi masalah.

➤ **Metode Analisis Kebijakan**

Metode analisis kebijakan publik adalah prosedur yang relatif yang bersifat umum untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan dalam berbagai konteks. Beberapa metode analisis kebijakan yaitu:

a) Merumuskan masalah-masalah kebijakan

Perumusan masalah merupakan langkah awal dalam pembuatan suatu kebijakan publik. 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. Merumuskan masalah dapat dikatakan tidak mudah karena sifat dari masalah publik yang bersifat kompleks oleh sebab itu lebih baik dalam merumuskan masalah mengetahui lebih dulu memahami karakteristik permasalahannya.

b) Peramalan masa depan kebijakan

Peramalan atau *forecasting* suatu metode untuk membuat informasi faktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Peramalan kebijakan baik didasarkan pada eksploitasi teori atau penilaian informatif, mempunyai beberapa tujuan penting. Pertama yang paling penting, peramalan menyediakan informasi tentang perubahan kebijakan di masa depan dan konsekuensinya. Tujuan dari peramalan mirip dengan tujuan dari kebanyakan riset eksakta maupun sosial, sejauh kedua riset ini berusaha baik untuk memahami maupun untuk mengendalikan lingkungan manusia dan material. Pertimbangan atas nilai-nilai masa depan mungkin dapat mengganti disiplin ilmu tradisional yang menekankan prediksi atas dasar nilai-nilai masa lalu serta masa kini yang menentukan masa depan.

c) Rekomendasi aksi-aksi kebijakan

Metode analisis kebijakan dari rekomendasi memungkinkan analisis menghasilkan informasi tentang kemungkinan serangkaian aksi di masa mendatang untuk menghasilkan konsekuensi yang berharga bagi individu, kelompok, atau masyarakat seluruhnya. Metode rekomendasi meliputi transformasi informasi mengenai kebijakan di masa depan kedalam informasi mengenai aksi-aksi kebijakan yang akan menghasilkan keluaran yang bernilai. Untuk merekomendasikan suatu tindakan kebijakan khusus diperlukan dengan adanya informasi tentang

konsekuensi-konsekuensi di masa depan setelah dilakukannya berbagai alternatif tindakan. Sementara itu membuat rekomendasi kebijakan juga mengharuskan kita membuat alternatif mana yang paling baik dan bagaimana alasannya. Oleh karena itu metode analisis kebijakan dari rekomendasi terkait erat dengan persoalan etika dan moral.

d) **Pemantauan hasil-hasil kebijakan**

Pemantauan merupakan metode analisis kebijakan guna menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik. Pemantauan memungkinkan para analis untuk menjelaskan hubungan antara operasi program dan hasil-hasil kebijakan. Maka pemantauan sumber informasi utama tentang implementasi. Untuk sebagian, pemantauan hanyalah istilah lain bagi usaha mendeskripsikan dan menjelaskan kebijakan publik. Jadi, pemantauan merupakan cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya penjelasan tentang tindakan kebijakan di waktu lalu maupun sekarang.

e) **Mengevaluasi kinerja kebijakan**

Evaluasi kinerja kebijakan merupakan evaluasi terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati oleh pihak-pihak terkait dan ditetapkan oleh yang berwenang untuk dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah ataupun masyarakat agar tercapai kelancaran dan keterpaduan. Dengan adanya evaluasi maka akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan, sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan dapat dilanjutkan atau perlu perbaikan sebelum dilanjutkan atau bahkan harus dihentikan.

➤ **Keluaran (produk/hasil) Analisis Kebijakan**

Produk/hasil analisis kebijakan adalah rekomendasi opsi keputusan atau desain kebijakan publik. Hal ini berarti bahwa produk/hasil kebijakan merupakan nasihat atau petunjuk operasional tentang bahan pengambilan keputusan publik bagi pengambil keputusan. Oleh karena itu, analisis kebijakan haruslah disajikan secara jelas, singkat, padat, lengkap dan saksama. Contohnya: Tentang Kebijakan Vaksinasi Covid-19, Kenaikan beberapa Harga Sembako maupun BBM (Bahan Bakar Mesin), larangan mengekspor CPO (bahan mentah minyak dari kelapa sawit).

## TUGAS LATIHAN

1. Bagaimana prosedur kebijakan publik dan sebutkan langkah-langkah dalam prosedur kebijakan publik!

.....

.....

.....

.....

.....

15

2. Jelaskan apa yang dimaksud dengan analisis kebijakan publik?

.....

.....

.....

.....

.....

### **Balikan: (kunci jawaban)**

1. Dalam pembuatan kebijakan terdapat prosedur yang harus dilewati agar suatu kebijakan dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik. Kebijakan yang dimunculkan sebagai sebuah keputusan terlebih dahulu melewati beberapa tahap penting. Yang mana sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Adapun prosedur-prosedur tersebut antara lain:
  - 1.) Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
  - 2.) Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan.

- 3.) Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.
  - 4.) Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi secara informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
  - 5.) Evaluasi yang mempunyai nama sama yang dipakai dalam bahasa sehari-hari menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dan konsekuensi pemecahan atau mengatasi masalah.
2. Analisis kebijakan publik adalah suatu studi sistematis yang dilakukan para analis kebijakan dengan menggunakan berbagai metode pengkajian dan argumentasi untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi-informasi kebijakan dengan cara menemukan alternatif-alternatif pemecahan masalah kebijakan publik. Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasihat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

## RANGKUMAN

Maka dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan publik adalah suatu studi sistematis yang dilakukan para analis kebijakan dengan menggunakan berbagai metode pengkajian dan argumentasi untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi-informasi kebijakan dengan cara menemukan alternatif-alternatif pemecahan masalah kebijakan publik. Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasihat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan. Tujuan analisis kebijakan yaitu untuk menyediakan informasi yang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk membuat penilaian yang beralasan dalam merumuskan solusi atau pemecahan masalah terhadap masalah-masalah yang sedang terjadi.

## REFERENSI\*\*

- Abdoellah, Awan Y. and Rusfiana, Yudi (2016) *Teori & Analisis Kebijakan Publik*. Alfabeta Bandung.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Handoyo, E. (2012). Kebijakan publik. *Semarang: Widya Karya*. Makalah.
- Putia, I. F. (2017). Analisis kebijakan publik. Makalah.
- Sendjaja, D. W., Rismanto, G. Y., & Andrianto, N. (2015). Analisis Kebijakan Publik dalam Pemeriksaan Kinerja, *dalam Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 1, 67-81.



15

## Analisis Perumusan Kebijakan Publik

### A. Kebijakan Publik

Kebijakan publik mengacu pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah tentang bagaimana menjalankan masyarakat secara umum. Cakupan kebijakan publik sangat besar dan mencakup segala sesuatu mulai dari pajak hingga pendidikan, regulasi industri, perawatan kesehatan, hiburan, dll. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

### B. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara

Sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga yang bekerja dan berjalan saling berhubungan satu sama lain menuju tercapainya tujuan penyelenggaraan negara. Lembaga-lembaga negara dalam suatu sistem politik meliputi empat institusi pokok, yaitu eksekutif, birokratif, legislatif, dan yudikatif.

Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara pada hakikatnya merupakan uraian tentang bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara bisa disebut pula sebagai mekanisme bekerjanya lembaga eksekutif yang dipimpin oleh presiden baik selaku kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara.

Jika suatu sistem penyelenggaraan pemerintah dilihat dari elemen yang ada di dalamnya maka tatanan atau susunan pemerintahan berupa suatu struktur yang terdiri dari elemen pemegang kekuasaan di dalam negara dan saling melakukan hubungan fungsional di antara elemen tersebut baik secara vertikal (Legislatif, eksekutif dan yudikatif) maupun horizontal (pemerintah daerah). UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit sistem pemerintahan yang dianut, namun dari norma<sup>22</sup> norma konstitusi serta didasarkan pada doktrin atau konsep-konsep, diketahui bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial.

### C. Aspek-aspek yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Publik

Menurut Edwards III, pelaksanaan kebijakan dapat diartikan sebagai bagian dari tahapan proses kebijaksanaan, yang posisinya berada di antara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan tersebut (*output, outcome*). Lebih lanjut, Edward III mengidentifikasi aspek-aspek yang diduga kuat berkontribusi pada pelaksanaan kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat aspek mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, baik secara langsung maupun tidak secara langsung, dan masing-masing aspek saling berpengaruh terhadap aspek lainnya (Wahyudi, 2016).

#### a. Kewenangan/Struktur Birokrasi

Kewenangan merupakan otoritas/legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik (Afandi & Warjio, 2015). Kewenangan ini berkaitan dengan struktur birokrasi yang melekat pada posisi/strata kelembagaan atau individu sebagai pelaksana kebijakan. Karakteristik utama dari birokrasi umumnya tertuang dalam prosedur kerja atau *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi organisasi.

#### b. Komunikasi

Adalah aktivitas yang mengakibatkan orang lain menginterpretasikan suatu ide/gagasan, terutama yang dimaksudkan oleh pembicara atau penulis melalui sesuatu sistem yang biasa (lazim) baik dengan simbol-simbol, *signal-signal*, maupun perilaku (Wardhani, Hasiolan, & Mirarsih, 2016).

#### c. Sumber Daya Pelaksanaan

Kebijakan harus ditunjang oleh ketersediaan sumber daya (manusia, materi, dan metode). Pelaksanaan kebijakan publik perlu dilakukan

secara cermat, jelas, dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan, maka pelaksanaan kebijakan akan cenderung tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Tanpa dukungan sumber daya, kebijakan hanya akan menjadi dokumen yang tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat, atau upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Dengan demikian, sumber daya merupakan faktor penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan publik di antaranya: staf yang memadai, informasi, pendanaan, wewenang, dan fasilitas pendukung lainnya (Afandi & Warjio, 2015).

**d. Disposisi atau sikap dari pelaksana**

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, seperti komitmen, disiplin, kejujuran, kecerdasan, dan sifat demokratis (Wahab, 2010). Apabila pelaksana kebijakan memiliki disposisi yang baik, maka dia diduga kuat akan menjalankan kebijakan dengan baik, sebaliknya apabila pelaksana kebijakan memiliki sikap atau cara pandang yang berbeda dengan maksud dan arah dari kebijakan, maka dimungkinkan proses pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan efektif dan efisien. Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan dukungan atau hambatan terhadap pelaksanaan kebijakan tergantung dari kesesuaian kompetensi dan sikap dari pelaksanaan. Karena itu, pemilihan dan penetapan personalia pelaksana kebijakan dipersyaratkan individu-individu yang memiliki kompetensi dan dedikasi yang tepat pada kebijakan yang telah ditetapkan (Afandi & Warjio, 2015).

**D. Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara**

Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keselarasan, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.
3. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Asas Keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.
5. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penyelenggara negara di dalam menjalankan tugas kewenangannya dalam menciptakan iklim ke pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan menggunakan hal tersebut sebagai acuan, maka tujuan nasional dalam mewujudkan suatu negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur niscaya akan tercapai. Visi dan misi bernegara merupakan suatu keniscayaan untuk dicapai apabila semua penyelenggara negara menghindari perilaku KKN sebagai akar penyebab sulitnya negara bangkit dari keterpurukan akibat krisis yang melanda negeri ini.

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Sebagai pelaksana asas akuntabilitas, diterbitkan instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Di dalam Inpres tersebut dinyatakan bahwa dalam rangka lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, bersih dan bertanggung jawab, dipandang perlu adanya pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah untuk mengetahui kemampuannya dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dimaksudkan sebagai perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik.

Seiring dengan perubahan waktu, paradigma yang berkembang adalah dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, di mana dinyatakan bahwa dalam informasi tambahan keuangan pemerintah pusat/daerah wajib disertakan atau

dilampirkan informasi tambahan mengenai Kinerja Instansi Pemerintah, yakni prestasi yang telah dicapai oleh Pengguna Anggaran sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan.

Pengungkapan informasi tentang kinerja ini adalah relevan dengan perubahan paradigma penganggaran pemerintah yang ditetapkan dengan mengidentifikasi secara jelas keluaran (outputs) dari setiap kegiatan dan hasil (outcomes) dari setiap program. Untuk keperluan tersebut, perlu disusun suatu sistem akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran dan sistem akuntansi pemerintah.

### TUGAS LATIHAN

1. Sebutkan dan jelaskan asas-asas umum penyelenggaraan negara!

.....

.....

.....

.....

.....

2. Jelaskan bagaimana sistem penyelenggaraan negara?

.....

.....

.....

.....

.....

#### **BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)**

1. Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:
  1. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
  2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keselarasan, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.
  3. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
  4. Asas Keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.
  5. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
  6. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  7. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga yang bekerja dan berjalan saling berhubungan satu sama lain menuju tercapainya tujuan penyelenggaraan negara. Lembaga-lembaga negara dalam suatu sistem politik meliputi empat institusi pokok, yaitu eksekutif, birokratif, legislatif, dan yudikatif. Sistem pada hakikatnya merupakan uraian tentang bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara bisa disebut pula sebagai mekanisme bekerjanya lembaga eksekutif yang dipimpin oleh presiden baik selaku kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara.

#### **RANGKUMAN**

Jika suatu sistem penyelenggaraan pemerintah dilihat dari elemen yang ada di dalamnya maka tatanan atau susunan pemerintahan berupa suatu struktur yang terdiri dari elemen pemegang kekuasaan di dalam negara dan saling melakukan hubungan fungsional di antara elemen tersebut baik secara vertikal (Legislatif, eksekutif dan yudikatif) maupun horizontal (Pemerintah Daerah). Aspek-aspek yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Publik Menurut Edwards III, pelaksanaan kebijakan dapat diartikan sebagai bagian dari tahapan proses kebijaksanaan, yang posisinya berada di antara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan

oleh kebijaksanaan tersebut (*output, outcome*). Apabila pelaksana kebijakan memiliki disposisi yang baik, maka dia diduga kuat akan menjalankan kebijakan dengan baik, sebaliknya apabila pelaksana kebijakan memiliki sikap atau cara pandang yang berbeda dengan maksud dan arah dari kebijakan, maka dimungkinkan proses pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan efektif dan efisien. Karena itu, pemilihan dan penetapan personalia pelaksana kebijakan dipersyaratkan individu-individu yang memiliki kompetensi dan dedikasi yang tepat pada kebijakan yang telah ditetapkan (Afandi & Warjio, 2015).

#### **REFERENSI\*\***

- Abdul Wahab, Solichin, 1997, Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Keimplementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta, Penerbit PT Bumi Aksara*
- Abidin, Saïd Zainal, 2004, Kebijakan Publik, Jakarta Pancar Siwah, Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara (2) (slideshare.net)*



## Analisis Implementasi Kebijakan

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengemukakan bahwa implementasi berarti pelaksanaan atau penerapan. Implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan tertentu. Kebijakan adalah sebuah keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk kepentingan-kepentingan publik yang diatur sedemikian rupa untuk dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan sebagai konsekuensi logis dalam tindakan dan pernyataan oleh pemerintah<sup>16</sup>. Menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006: 65) implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerja sama pemerintah dengan masyarakat.

Implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa: Implementasi adalah memahami apa yang sebenarnya 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 mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Implementasi sangat penting karena tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan melalui cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, dan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Untuk melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi Street level bureaucracy (Lipsky) untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku target grup. Maka Mengapa implementasi sangat penting adalah:

1. Tanpa implementasi kebijakan tak akan bisa mewujudkan hasilnya.
2. Implementasi bukanlah proses yang sederhana, tetapi sangat kompleks dan rumit.
3. Benturan kepentingan antar aktor baik administrator, petugas lapangan, maupun sasaran sering terjadi.
4. Selama implementasi sering terjadi beragam interpretasi atas tujuan, target maupun strateginya.
5. Implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel, baik variabel individual maupun organisasional.
6. Dalam praktiknya sering terjadi kegagalan dalam implementasi.
7. Banyaknya kegagalan dalam implementasi kebijakan telah memunculkan kajian baru dalam studi kebijakan yaitu studi implementasi kebijakan.
8. Guna menilai keberhasilan atau kinerja sebuah kebijakan maka dilakukan evaluasi kebijakan

#### **A. Intervensi Dalam Implementasi**

Mazmanian dan Sabatier (1983); memberikan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi masalah yang harus di intervensi.
2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai.
3. Merancang struktur proses implementasi.

Dari beberapa hal yang harus diperhatikan dalam implementasi adalah:

1. Pembentukan unit organisasi atau staf pelaksana upaya untuk memahami dari tujuan kebijakan pemerintah benar-benar diwujudkan.
2. Penjabaran tujuan dalam berbagai aturan pelaksana (*Standard Operating Procedures* atau SOP).
3. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran pada kelompok sasaran serta pembagian tugas di antara badan pelaksana.
4. pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Teori Menurut Para Ahli Mengenai Implementasi Kebijakan, yaitu:

Teori George C. Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, di mana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b) Sumber daya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

## **B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan.
2. Sumber daya.
3. Hubungan antar organisasi.
4. Karakteristik agen pelaksana.
5. Disposisi implementor.
6. Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

Variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi:

1. Variabel Independen
2. Variabel Intervening
3. Variabel Dependen

Instrumen kebijakan adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan beberapa metode yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai efek yang diinginkan. Instrumen kebijakan merupakan portofolio dari cara yang mungkin untuk mencapai tujuan tertentu melalui tindakan politik. Pilihan dalam instrumen kebijakan harus dipertimbangkan terhadap risiko kehilangan dukungan dari anggota jaringan kebijakan. Dalam banyak integritas jaringan tampak lebih penting bagi para pembuat kebijakan (de Bruijn and ten Hevelhop, 1998). Instrumen kebijakan juga disebut perangkat kebijakan, yang digunakan pemerintah dalam usahanya menempatkan kebijakan yang berlaku. Perangkat yang dimiliki pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan, serta dari kalangan mana pemerintah harus memilih sasaran yang tepat dalam pelaksanaan kebijakan.

Khagram nilai publik dapat dilihat sebagai cita-cita, diciptakan sebagai prinsip, harus diikuti saat menghasilkan suatu produk pelayanan publik atau mengatur perilaku warga negara, sehingga dapat memberikan arahan kepada perilaku manajer publik. Nilai publik dapat tercapai bilamana layanan atau program yang dihasilkan oleh organisasi sektor pulik dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, sehingga semakin tinggi kepuasan masyarakat, maka semakin besar nilai publik yang diciptakan.

## TUGAS LATIHAN

1. Apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan, coba jelaskan!

.....

.....

.....

.....

.....

2. Sebutkan variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975)?

.....

.....

.....

.....

.....

### BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerja sama pemerintah dengan masyarakat.

2. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:
  - 1.) Standar dan sasaran kebijakan.
  - 2.) Sumber daya.
  - 3.) Hubungan antar organisasi.
  - 4.) Karakteristik agen pelaksana.
  - 5.) Disposisi implementor.
  - 6.) Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

## RANGKUMAN

Kebijakan adalah sebuah keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk kepentingan-kepentingan publik yang diatur sedemikian rupa untuk dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan sebagai konsekuensi logis dalam tindakan dan pernyataan oleh pemerintah. Menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006: 65) implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa: Implementasi adalah 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 mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Implementasi sangat penting karena tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan melalui cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Banyaknya kegagalan dalam implementasi kebijakan telah memunculkan kajian baru dalam studi kebijakan yaitu studi implementasi kebijakan.

## REFERENSI\*\*

- <https://arpan siregar.wordpress.com/2013/01/17/model-dan-daktor-faktor-yang-mempengaruhi-implementasi-kebijakan/>
- <https://www.scribd.com/document/447678918/analisis-implementasi-kebijakan>



## Kebijakan Publik yang Unggul

18

Keunggulan setiap Negara/bangsa di seluruh dunia hari ini dan di masa depan ditentukan dari fakta apakah ia mampu mengembangkan dan akhirnya memiliki, kebijakan-kebijakan publik yang unggul. Sering kali dalam percakapan kita sehari-hari kita mencoba membandingkan kondisi negara kita dengan negara-negara lain, yang biasanya kita membandingkannya dengan negara yang lebih maju secara ekonomi dengan Indonesia. Mengapa negara kita kondisinya seperti ini? Mengapa negara lain bisa lebih maju dari negara kita? Apa yang kurang dengan negara kita? Dan banyak pertanyaan lain yang akan muncul dalam percakapan tersebut. Dibumbui dengan kesadaran kita akan kekayaan alam melimpah yang kita miliki, membangkitkan rasa kesal, frustrasi, iri dan mungkin juga cemburu dengan negara lain.

Pada akhirnya beberapa di antara kita memilih untuk berkompromi dan pasrah dengan kondisi yang sudah ada. Kesimpulan bahwa memang sudah beginilah adanya sering kali menjadi akhir dari percakapan tersebut. Dan akhirnya percakapan tersebut tidak lebih hanya sekadar curhat yang lebih didominasi aspek emosional daripada sifat objektif rasional. Sehingga dengan berlalunya waktu percakapan itu pun akan menguap tidak berbekas. Tidak ada kesadaran dan pengetahuan baru yang timbul. Tetapi anehnya mungkin saja besok, lusa atau di lain hari pembicaraan tersebut terulang kembali, dengan kondisi yang sama dan kemungkinan besar hasil yang sama.

Pada dasarnya secara umum hampir setiap negara menghadapi masalah yang sama. Tetapi dengan permasalahan yang hampir sama tersebut, tidak

semua negara memiliki kondisi yang sama pula hampir. Mengapa hal ini bisa terjadi? Tentunya yang menjadi pembeda di antara negara tersebut adalah respons dari negara menghadapi persoalan-persoalan tersebut. Respons tersebut dipahami sebagai kebijakan publik. Misalnya, Indonesia dan negara lain punya masalah dengan ketersediaan energi. Negara yang tidak mempunyai sumber daya minyak seperti Korea Selatan, Jepang, Taiwan dan lain-lain melakukan kontrak jangka panjang 10-20 tahun dengan negara produsen minyak. Negara yang kaya akan sumber daya migas seperti AS, Arab Saudi, Iran menjadikan migas sebagai senjata politik. Sementara Indonesia menjadikan migas sebagai pendapatan utama negara, sehingga energi dikuras, dengan perkiraan 20 tahun ke depan Indonesia tidak memiliki sumber energi yang mencukupi untuk pembangunannya.

Respons suatu negara dalam menghadapi suatu permasalahan akan menghasilkan kondisi yang berbeda dengan negara lain. Respons tersebut yang kita pahami dalam bentuk kebijakan dapat membawa negara ke arah yang lebih maju dan makmur dan dapat pula membawa ke jurang kehancuran. Apabila kebijakan tersebut adalah kebijakan yang unggul maka negara akan dibawa ke arah yang lebih baik, tetapi apabila kebijakan tersebut tidak unggul maka negara dengan pelan tapi pasti akan dibawa menuju kehancuran. Sederhananya perbedaan kondisi negara-negara di dunia ditentukan dari keunggulan kebijakan yang dihasilkan negara tersebut. Beberapa negara merespons suatu masalah dengan melahirkan kebijakan publik yang unggul tetapi beberapa negara tidak. Mengapa hal ini terjadi tentu dikarenakan adanya faktor-faktor penyebabnya.

#### **A. Kebijakan Publik yang Unggul**

##### **1. Pemahaman Akan Kebijakan Publik**

Keunggulan suatu kebijakan publik yang dihasilkan tidak dapat dilepaskan dari pemahaman akan kebijakan publik tersebut. Bagaimana pemahaman kita tentu akan berpengaruh pada sikap dan tindakan kita. Pada dasarnya meskipun tidak tertulis, dalam kebijakan publik ada dua jenis aliran atau pemahaman yaitu *Kontinentalis* dan *Anglo-Saxonis* (pemahaman ini dikembangkan dari diskusi dengan Prof. Dr. Eko Prasajo Guru Besar Ilmu Administrasi dari Universitas Indonesia). Aliran kontinentalis berpendapat bahwa kebijakan publik adalah hukum publik, atau bahkan ada yang ekstrem memahami kebijakan publik sebagai salah satu bentuk dari hukum publik atau hukum tata negara. Dari sisi proses hukum adalah produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk

atau penerima akibat dari perilaku negara. Sehingga pembuatan kebijakan publik tidak mensyaratkan pelibatan publik. Padahal kebijakan publik adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah pelibatan publik sejak awal hingga akhir. UU di Indonesia sebagai salah satu bentuk terpenting kebijakan publik dipahami sebagai produk legislatif dan eksekutif, dengan meniadakan keberadaan publik dalam inti prosesnya. Pada sistem kontinental keberadaan publik cukup diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen.

Bila melihat UUD 1945 termasuk pasca amandemennya, demikian juga UU No. 10 tahun 2004 tentang perundang-undangan tidak menyebutkan kebijakan publik di dalamnya. Dengan demikian UU hanya dipahami sebagai produk legislatif (DPR atau DPRD) dan di sahkan oleh eksekutif (presiden/kepala negara, atau kepala daerah). Keberadaan publik tidak memiliki dukungan secara yuridis dan formal. Pemahaman ini dapat dipahami karena sistem politik Indonesia masih sangat berorientasi pada sistem kontinental, dan Belanda merupakan salah satunya. <sup>14</sup>

Kelompok kedua adalah kelompok yang memahami kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang demokratis. Kelompok ini berisi pemikir-pemikir *anglo saxonis*. Gagasan dasar kelompok ini adalah bahwa setiap orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Prinsipnya sebangun dengan *egalitarianisme* yang dikembangkan dalam revolusi Prancis dan dalam gerakan reformasi Martin Luther. Konsep *egalitarian* ini kelak tidak berhenti di tingkat antar-individu, tetapi antar individu dan negara, yang aturan bersamanya (kebijakan publik) merupakan proses yang pada tempatnya meletakkan setiap individu masyarakat sebagai bagiannya. Sehingga dalam setiap penyusunan kebijakan publik pelibatan rakyat menjadi sesuatu yang wajib. Dalam hal ini kebijakan publik dipandang sebagai perwujudan politik, yang mana secara tidak langsung disepakati bahwa sistem politik yang ideal adalah demokrasi. Dan demokrasi berarti pelibatan rakyat dalam proses politik yang tidak berhenti setelah Pemilu usai, dan kemudian para wakil rakyat bebas mendiktekan kemauannya "atas nama kepentingan rakyat". Partisipasi publik adalah proses yang melekat dalam sistem politik. Dari sisi pandang inilah kebijakan publik mendapatkan pemahaman yang memadai, dan lebih relevan untuk dijadikan isu tata kelola setiap negara modern hari ini dan ke depan.

Indonesia yang cenderung menganut sistem kontinentalis mengalami begitu banyak persoalan berkaitan dengan kebijakan publiknya, tetapi mungkin kita bertanya mengapa negara-negara eropa barat tidak

mempermasalahkan pendekatan kontinentalis yang cenderung *top down* dibandingkan pendekatan *anglo-saxonis* yang relative menemukan pendekatan yang *top down* dan *bottom up*. Ada tiga kemungkinan jawaban. Pertama, karena di negara-negara tersebut tidak banyak lagi dibuat kebijakan publik, melainkan hanya revisi kebijakan itu pun jika dianggap perlu. Kedua, tingginya kualitas aparatur publik baik di sektor eksekutif atau birokrasi, dan legislatif atau parlemen. Kualitas di sini berkaitan dengan profesionalitas dan integritas. Ketiga proses artikulasi dan agregasi kepentingan publik sudah berjalan dengan baik dan mapan sehingga proses *bottom up* seakan berjalan dengan sendirinya. Tanpa salah satu dari ketiganya, penggunaan model kontinentalis berpotensi mengembangkan masalah yang lebih besar dan mendasar dari suatu kebijakan publik yang dikembangkannya.

## 2. Membuat Kebijakan Publik yang Baik & Berguna

Ada banyak hal yang menjadi bahan pertimbangan dalam proses perumusan kebijakan. Pembuatan kebijakan publik merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu, kemampuan dan pemahaman yang memadai dari para ahli terhadap proses pembuatan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat, dan memadai.

Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimiliki. Ada tiga teori utama yang dapat digunakan dalam proses pembuatan sebuah kebijakan yaitu teori rasional komprehensif yang mengarahkan agar pembuatan sebuah kebijakan publik dilakukan secara rasional-komprehensif dengan mempelajari permasalahan dan alternatif kebijakan secara memadai.

Teori incremental yang tidak melakukan perbandingan terhadap permasalahan dan alternatif serta lebih memberikan deskripsi mengenai cara yang dapat diambil dalam membuat kebijakan. Dan, teori *mixed scanning* yang menggabungkan antara teori rasional-komprehensif dengan teori incremental. Ketiga teori ini tertera dalam buku karya Profesor James E. Anderson, berjudul Kebijakan publik Making. Selain itu, Anderson juga mengemukakan enam kriteria yang harus dipertimbangkan dalam memilih kebijakan.

Pertama nilai-nilai yang dianut baik oleh organisasi, profesi, individu, kebijakan, maupun ideologi. Kedua afiliasi partai politik; ketiga kepentingan konstituen; keempat opini masyarakat; kelima penghormatan terhadap pihak lain; dan keenam adalah aturan kebijakan itu sendiri. Selanjutnya, selain

aspek-aspek yang sudah disebutkan, masih ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan kebijakan.

Para politisi harus mengetahui tentang ilmu pengetahuan dan para ilmuwan juga harus mengetahui tentang kebijakan. Sehingga, terjadi persamaan persepsi di dalam komunitas yang mana kebijakan yang dihasilkan dapat dijalankan. Tidak ada hal yang bersifat publik. Ada banyak ragam dari perbedaan publik yang dapat menghasilkan, membentuk situasi atau dapat dibentuk dari isu-isu berbeda.

Untuk analisa yang mendalam dan bijaksana harus melihat ke publik yang mana? Kapan? Itu berarti bahwa tidak ada rumusan yang sederhana untuk suatu keterlibatan. Manusia sangat mampu dalam memahami permasalahan rumit dan teknologi. Waktu dan pembuat kebijakan dan ilmuwan dikejutkan oleh sebagian orang, apa yang dapat dipahami oleh manusia bila diperlukan dari kompleksitas pemilihan sumber daya dengan penerapan prinsip biologi sintesis.

Hal ini membutuhkan masukan dari para ahli dan membutuhkan waktu untuk cerminan dan diskusi, namun patut dilakukan. Orang ingin dapat berpartisipasi dalam keputusan sekitar kebijakan yang melibatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Itu tidak berarti semuanya ingin, atau ada yang ingin terlibat sepanjang waktu, tapi orang ingin tahu bahwa hal ini benar terjadi dan banyak yang ingin berpartisipasi secara langsung. Begitu mereka terlibat, mereka ingin bahwa masukannya didengar dan mereka ingin diberi tahu hasilnya dari keterlibatan mereka.

Pembuat kebijakan dan para ahli hanya manusia. Mereka juga dapat memahami akan adanya potensi bias, konflik kepentingan dan semua kesalahan yang dapat berpengaruh kepada semuanya dan berharap mendapat pengakuan serta penanganan yang transparan. Pembuat kebijakan dan para ahli harus dapat berkomunikasi dengan baik. Komunikasi dua arah mutlak diperlukan, perihal menyampaikan sesuatu dan mendengarkan hal yang disampaikan keduanya sangat penting.

Musyawarah masyarakat dapat membantu mengurangi risiko gagalnya kebijakan yang telah diusulkan. Demi menghindari kemungkinan dari rasa malu, menggali informasi awal dari kebijakan tertentu dapat menemukan ide dari pihak oposisi sehingga dapat berpengaruh terhadap sebuah keputusan. Ada banyak cara untuk berhubungan dengan orang-orang memiliki berbagai macam cara dalam mengemukakan pandangannya agar didengar oleh orang lain, mulai dari proses demokrasi secara formal atau secara langsung.

## B. Kebijakan Publik Deliberatif & *Good Governance*

Salah satu persoalan yang mengemuka ketika berbicara tentang kebijakan publik adalah di mana posisi publik dalam proses perumusan tersebut. Gambangnya, ketika berbicara publik, di mana keterlibatan atau peran publik dalam penentuan kebijakan tersebut. Bukankah selama ini analisis kebijakan hanya melibatkan para ahli saja?

Diskursus tentang partisipasi publik sendiri dalam proses perumusan, implementasi, evaluasi kebijakan mendapatkan tempat tatkala runtuhnya Orde Baru. Sebagaimana diketahui, ketika kebijakan model elitis yang menempatkan publik atau masyarakat umum hanya sekadar menjadi penonton pembangunan telah terbukti gagal menuju kebijakan publik yang unggul.

Model elitis yang diterapkan rezim Soeharto hanya menempatkan para teknokrat dengan tidak memperdulikan suara-suara masyarakat terbukti mendapatkan keberhasilan yang minim. Sehingga, berangkat dari traumatis sejarah tersebut, kini partisipasi dan kontribusi masyarakat secara luas di dalam proses kebijakan tidak bisa dipandang rendah lagi.

Terutama ketika mengetahui bahwa *people power* menunjukkan kemampuannya menumbangkan rezim kebijakan publik model elitis yang berlangsung lebih dari 30 tahun. Keterlibatan publik secara luas di dalam proses kebijakan inilah yang secara sederhana dipahami sebagai kebijakan publik deliberatif.

Mengutip pendapat Anton Mardiyanto (2011), kebijakan deliberatif dianggap banyak ahli administrasi negara sebagai bentuk kebijakan yang relevan untuk diterapkan di Indonesia. Hal tersebut seiring dengan proses desentralisasi yang digaungkan pasca reformasi.

Di samping itu, masih menurut Mardiyanto, kemunculan kebijakan deliberatif tidak terlepas dari perubahan paradigma *government* ke *governance*. Secara sederhana, *government* adalah sebuah corak kebijakan yang lokusnya bertumpu kepada pemerintahan. Sedangkan, *governance* merupakan tata kelola pemerintahan yang fokusnya bukan lagi terbatas pada lembaga pemerintahan saja, tapi semua lembaga dan masyarakat umum yang orientasinya dan tujuannya mewujudkan *publicness*.

Mengutip pendapat Anton Mardiyanto (2011), kebijakan deliberatif dianggap banyak ahli administrasi negara sebagai bentuk kebijakan yang relevan untuk diterapkan di Indonesia. Hal tersebut seiring dengan proses desentralisasi yang digaungkan pasca reformasi.

Kebijakan publik pada awalnya berakar dari bentuk demokrasi deliberatif. Sedangkan konsepsi demokrasi deliberatif berasal dari "ruang

publik” yang dipopulerkan Habermas. Demokrasi deliberatif mengandaikan bahwa, pada setiap pengambilan keputusan harus melalui musyawarah dan dialog antar warga negara. Tujuannya, pencapaian mufakat antar warga negara.

Di sini yang perlu ditonjolkan dari pengertian demokrasi deliberatif adalah partisipasi publik (Mardiyanto, 2011). Menilik bahwa kebijakan deliberatif adalah pengadopsian dari demokrasi deliberatif, maka pemahaman tipe komunitarian sangat kental di dalam perspektif kebijakan ini.

Dari pernyataan di atas kita bisa menemukan titik temu antara partisipasi publik, deliberatif dan bentuk *governance*. Ringkasnya, bagaimana cara mengaplikasikan konsep partisipasi publik sebagai wujud Kebijakan publik yang deliberatif? Jawabannya adalah membangun *good governance*. Bentuk *governance* terbaik inilah yang diyakini menjawab bagaimana implementasi dari kebijakan publik deliberatif.

Sepadan dengan apa yang dikatakan Riant Nugroho (2012: 383), cara mewujudkan kebijakan adalah mengadopsi konsep dari *good governance*. Penerapan dari konsep *good governance* inilah yang diyakini dapat mewujudkan kebijakan publik model deliberatif.

Pada akhirnya, pembahasan kita akan sedikit menelaah makna dari *good governance* sendiri untuk bisa lebih memahami penerapan prinsip kebijakan deliberatif.

#### TUGAS LATIHAN

1. Bagaimana pembuatan kebijakan publik yang baik dan berguna!

.....

.....

.....

.....

.....

2. Jelaskan apa demokrasi deliberatif menurut (Mardiyanto, 2011)?

.....

.....

.....

.....

.....

#### BALIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. Ada banyak hal yang menjadi bahan pertimbangan dalam proses perumusan kebijakan. Pembuatan kebijakan publik merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu, kemampuan dan pemahaman yang memadai dari para ahli terhadap proses pembuatan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat, dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimiliki. Ada tiga teori utama yang dapat digunakan dalam proses pembuatan sebuah kebijakan yaitu teori rasional komprehensif yang mengarahkan agar pembuatan sebuah kebijakan publik dilakukan secara rasional-komprehensif dengan mempelajari permasalahan dan alternatif kebijakan secara memadai.
2. Demokrasi deliberatif adalah partisipasi publik (Mardiyanto, 2011). Menilik bahwa kebijakan deliberatif adalah pengadopsian dari demokrasi deliberatif, maka pemahaman tipe komunitarian sangat kental di dalam perspektif kebijakan ini.

#### RANGKUMAN

Sering kali dalam percakapan kita sehari-hari kita mencoba membandingkan kondisi negara kita dengan negara-negara lain, yang biasanya kita membandingkannya dengan negara yang lebih maju secara ekonomi dengan Indonesia. Respons tersebut yang kita pahami dalam bentuk kebijakan dapat membawa negara ke arah yang lebih maju dan makmur dan dapat pula membawa ke jurang kehancuran. Apabila kebijakan tersebut adalah kebijakan yang unggul maka negara akan dibawa ke arah yang lebih baik, tetapi apabila kebijakan tersebut tidak unggul maka negara dengan pelan tapi pasti akan dibawa menuju kehancuran. Beberapa negara merespons suatu masalah dengan melahirkan kebijakan publik yang unggul tetapi beberapa negara tidak. Pemahaman Akan Kebijakan Publik Keunggulan suatu kebijakan publik yang dihasilkan tidak dapat dilepaskan dari pemahaman akan kebijakan publik tersebut. Pada dasarnya meskipun tidak tertulis, dalam kebijakan publik ada dua jenis aliran atau pemahaman yaitu Kontinentalis dan Anglo-Saxonis (pemahaman ini dikembangkan dari diskusi dengan Prof. Dr. Eko Prasajo guru besar ilmu administrasi dari Universitas Indonesia). Aliran kontinentalis berpendapat bahwa kebijakan publik adalah hukum publik, atau bahkan ada yang ekstrem memahami kebijakan publik sebagai salah satu bentuk dari hukum publik atau hukum tata negara. Padahal kebijakan publik adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah pelibatan publik sejak awal hingga akhir.

#### REFERENSI\*\*

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

Mardiyanto, Antun. 2011. "Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya". Dalam Jurnal Magister Kebijakan Publik Vol. 24, Nomor 3, hal 261-271.

Nugroho, Rian. 2012. Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan dan Manajemen Kebijakan. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.



## XIII.

### Bestpractice II

#### A. Hubungan antara *Deepening Democracy* dan Musrenbang Desa

Gagasan *deepening democracy*, adalah sebuah model pendalaman demokrasi melalui keterlibatan dan peran aktif semua warga dalam kebijakan/program desa, mulai dari perumusan, implementasi sampai evaluasi. Kekuatan model ini adalah pada proses demokrasinya, bukan pada hasil/output demokrasi. Hal inilah yang memunculkan ketidakpuasan dan fenomena kegagalan pemerintah dalam penyediaan barang publik.

Pembangunan yang ada pada desa dianggap mengalami berbagai macam kegagalan dalam proses pembangunannya. *Deepening democracy* ini dianggap mampu menjadi sebuah solusi bagi keberhasilan pembangunan yang ada di desa. Keberhasilan pembangunan yang terjadi bisa di katakan berjalan dengan baik jika semua warga mempunyai hak untuk menentukan arah politik, maka dari itu diperlukannya pendalaman kualitas demokrasi, melalui nilai-nilai keterlibatan atau partisipasi warga desa, yang memang harus diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintah.

Pengertian Musrenbang desa. Musrenbang desa merupakan sebuah forum musyawarah perumusan kebijakan atau program desa yang interaktif, yang memang seharusnya disusun bersama antara pemerintah dan masyarakat. Musrenbang merupakan wahana publik yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan memahami isu-isu dan permasalahan-permasalahan untuk mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsensus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan.

Hubungan keduanya ialah, gagasan *deepening* intinya mengharuskan perlunya pendalaman demokrasi melalui keterlibatan dan peran aktif semua warga dalam kebijakan/program desa, mulai dari perumusan, implementasi sampai evaluasi. Kekuatan gagasan ini adalah pada proses demokrasinya, bukan pada hasil/output demokrasi. Gagasan *deepening democracy* tentunya masih tetap diperlukan bagi tumbuh kembangnya demokratisasi, namun yang lebih penting adalah me-reorientasi, merevitalisasi dan meletakkan gagasan *deepening democracy* pada tempat yang tepat dan sesuai untuk menumbuhkan-kembangkan peran aktif (partisipasi publik) dalam musrenbang, sehingga dapat dihasilkan output kebijakan dan program pembangunan yang menjadi solusi masalah dan senyatanya berimplikasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

#### **B. Kelemahan-Kelemahan Musrenbang Desa**

Dalam proses kegiatan musrenbang pasti tidak akan selalu berjalan dengan lancar. Akan ada saja kelemahan-kelemahan di dalam prosesnya. Jika ditinjau dari segi bentuk peranan aparatur pemerintah desa yakni tugas dan fungsi dalam melaksanakan pembangunan aparatur pemerintah desa, antara lain:

- Pertama, pada sisi mekanisme: Proses perencanaan partisipatif melalui mekanisme musrenbang masih menjadi retorika, dikarenakan aktor yang penting dan dominan dalam penyusunan formulasi perencanaan pembangunan di desa adalah pemerintah desa.
- Kedua, pada sisi proses: Proses musrenbang hanya berisi kegiatan berupa paparan dari kepala desa dan perangkatnya. Peserta hanya diberikan kesempatan untuk bertanya mengenai seputar kegiatan-kegiatan tersebut, tidak ada diskusi dan negosiasi (dialog) antara Pemerintah desa dengan peserta tentang isu-isu atau permasalahan serta pemecahan masalah.
- Ketiga, Isi/Kualitas Program: Kualitas hasil musrenbang rendah dan kurang sistematis, hanya berisi rekapitulasi, yang berisi kegiatan dan dana yang dibutuhkan. Dari segi tujuan, cara untuk merealisasi kegiatan-kegiatan dan waktu secara rinci tidak dijelaskan.
- Keempat, *Stakeholders*: *Stakeholders* tidak terwakili secara menyeluruh dalam Musrenbang, hanya diikuti oleh BPD, Kepala Desa, Ketua LPMD, Ketua Tim Penggerak PKK dan Tokoh Masyarakat yang mereka kenal. Organisasi kepentingan seperti LSM, organisasi

kelembagaan lokal, tokoh adat atau organisasi privat tidak masuk sebagai peserta Musrenbang.

### C. Aplikasi Model Multi *Stakeholders Governance Body* dalam Merumuskan Kebijakan Program Pembangunan

*Stakeholder* merupakan sebuah frasa yang terbentuk dari dua buah kata, yaitu "stake" dan "holder".

Secara umum, kata "stake" dapat diterjemahkan sebagai "kepentingan", sedangkan kata "holder" dapat diartikan sebagai "pemegang". Jadi *stakeholder* artinya adalah pemegang kepentingan. Secara garis besar konsep *stakeholder* dapat didefinisikan, individu atau organisasi atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan perusahaan sehingga dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan perusahaan. Maka dari itu untuk mewujudkan kebijakan publik yang unggul, maka diperlukan perbaikan model yang bersifat spesifik, sesuai dengan realitas yang dihadapi oleh masyarakat lokal/desa, dengan ruang (*body*) yang tepat. Harapannya dapat mengoptimalkan kebijakan publik yang ada, agar unggul sehingga dapat mengantisipasi kegagalan pemerintah lokal.

Gagasan model pengembangan dalam rangka penguatan kapasitas pemerintah melalui penguatan kelembagaan, yang merupakan pemanfaatan ruang baru bagi dialog dan keterlibatan masyarakat.

Model multi *stakeholders governance body* dapat dikatakan memperkuat pemerintah dilakukan dengan memperkuat kemampuan pemerintah dalam membangun kebijakan publik yang unggul. Artinya melalui perspektif layanan publik baru, pelayanan dimulai dari posisi penting warga sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak bersama dalam memperjuangkan kebaikan yang lebih besar. Pelayanan publik baru, mengusahakan nilai bersama dan kepentingan umum melalui dialog yang tersebar luas dan keterlibatan warga. Wujud ruang baru bagi kesuksesan musrenbang desa adalah pembentukan sebuah forum deliberatif, di mana warga bicara berdasarkan isu-isu yang bersumber pada pengetahuan dan kapasitas warga. Di sisi lain, perhatian dan bentuk responsivitas pemerintah desa menjadi ruang untuk mendengarkan, sehingga proses tersebut, membuktikan tidak ada kekuasaan yang memiliki kesempurnaan, selalu memerlukan interaksi sehari-hari dengan para warga, untuk mendengarkan suara mereka, dan menjadikan pendapat-pendapat mereka sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan, atau bahkan keputusan itu dibuat bersama.

#### D. Model Pariwisata Konvensional

Menurut seorang ahli Ekonomi Austria Noval, pariwisata atau *tourism* adalah, keseluruhan kegiatan, yang berhubungan dengan masuk, tinggal, dan pergerakan penduduk asing di dalam atau di luar suatu negara, kota atau wilayah tertentu.

Sedangkan Definisi pariwisata yang lebih lengkap dikemukakan oleh Prof. Hunziker dan Kraft (1942) sebagai berikut: Pariwisata adalah keseluruhan hubungan dan gejala-gejala atau peristiwa-peristiwa yang timbul dari adanya perjalanan dan tinggalnya orang asing, di mana perjalanannya tidak untuk bertempat tinggal menetap dan tidak ada kegiatan untuk mencari nafkah.

Bentuk pariwisata seperti yang kita kenal sekarang ini yang sering disebut pariwisata modern bermula dari suatu bentuk kegiatan wisata yang dipelopori oleh Thomas Cook. Ia menyelenggarakan suatu *inclusive tour* dari Leicester ke Loughborough pulang pergi pada tanggal 5 juli 1842 dengan biaya satu *shilling* per-orang. Paket wisata atau *inclusive tour* itu diikuti oleh 570 orang berkat upaya promosi yang dilakukan melalui iklan. Jenis atau bentuk kegiatan wisata yang dikemas dalam paket-paket wisata itulah yang sebelumnya disebut sebagai pariwisata modern. Namun dengan timbulnya berbagai bentuk kepariwisataan alternatif, maka apa yang dulu disebut sebagai pariwisata modern itu kini disebut sebagai pariwisata konvensional.

Peranan penting terhadap pertumbuhan pariwisata konvensional, dimainkan oleh ketersediaan infrastruktur dan layanan penting, seperti ruang pameran, penginapan, infrastruktur untuk minum kopi dan makan, jasa penerjemahan bahasa, dll Selain itu, akses mudah ke tempat realisasi dari lokasi atau pameran merupakan faktor penting untuk menarik pengunjung.

Ciri-ciri pariwisata konvensional adalah:

1. Kegiatan wisata tersebut memiliki jumlah yang besar *mass tourism*.
2. Sebagian dikemas dalam satuan paket wisata *package tour*.
3. Pembangunan sarana dan fasilitas kepariwisataan berskala besar dan mewah.
4. Memerlukan tempat yang dianggap strategis dengan tanah yang cukup luas.

Dengan semakin pesatnya perkembangan industri pariwisata, maka semakin di antara pariwisata konvensional dan pariwisata alternatif semakin ketat sehingga pengembangan dan perkembangan pariwisata serta industri pariwisata menjadi sangat eksploitatif terhadap sumber daya manusia khususnya masyarakat setempat dan sumber daya alam.

#### **E. Pemetaan Sub-Sub yang Menentukan Pengelolaan Pariwisata Berbasis Komunitas**

Pariwisata berbasis komunitas merupakan suatu bentuk kepariwisataan yang mengedepankan kepemilikan dan peran serta aktif masyarakat, memberikan edukasi kepada masyarakat lokal maupun pengunjung, mengedepankan perlindungan kepada budaya dan lingkungan, serta memberikan manfaat secara ekonomi kepada masyarakat.

Pariwisata berbasis masyarakat dikembangkan berdasarkan prinsip keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan berbagai *stakeholder* pembangunan pariwisata termasuk pemerintah, swasta dan masyarakat. Secara ideal prinsip pembangunan pariwisata berbasis komunitas menekankan kepada pembangunan pariwisata dari masyarakat, oleh masyarakat, untuk masyarakat. Dalam setiap tahapan dimulai dari perencanaan, pembangunan, pengelolaan dan pengembangan sampai pemantauan atau evaluasi.

Masyarakat sebagai pelaku utama dalam pengembangan serta pengelolaan pariwisata berbasis komunitas berperan di semua lini pembangunan baik sebagai; Perencana, Investor, Pelaksana, Pengelola, Pemantau atau Evaluator. Pembangunan pariwisata berbasis masyarakat menekankan pada faktor masyarakat sebagai komponen utama, keterlibatan unsur lainnya seperti pemerintah dan swasta sangat diperlukan. Dalam konteks ini hal yang terpenting adalah upaya memberdayakan masyarakat setempat dengan mengikut sertakan mereka berbagai kegiatan pembangunan pariwisata. Hal yang perlu diperhatikan adalah mempertahankan kebudayaan dan kekhasan daerah setempat seperti; upacara adat, adata istiadat, kesenian, kepercayaan dan kerajinan yang khas.

Penggerak sektor Pariwisata, tidak terlepas dari peranan pengelola dan pihak-pihak yang sudah menggerakkan kesuksesan Pariwisata. Cara pengelolaan yang baik dan tepat akan menjadi potensi yang dapat meningkatkan pendapatan daerah. Oleh karena itu diperlukan peran pemerintah untuk mengembangkannya pengembangan pariwisata yang terencana secara menyeluruh sehingga dapat diperoleh manfaat yang optimal bagi masyarakat, baik dalam segi ekonomi, sosial dan cultural.

Dalam mengembangkan Pariwisata Peran pemerintah secara garis besarnya adalah menyediakan infrastruktur (tidak hanya dalam bentuk fisik), memperluas berbagai bentuk fasilitas, kegiatan koordinasi antara aparaturnya pemerintah dengan pihak swasta, pengaturan dan promosi umum ke daerah lain maupun ke luar negeri, pemerintah mempunyai otoritas dalam pengaturan, penyediaan dan peruntukan berbagai infrastruktur yang terkait

dengan kebutuhan pariwisata, tidak hanya itu, pemerintah bertanggung jawab dalam menentukan arah yang dituju perjalanan pariwisata. kebijakan makro yang ditempuh pemerintah merupakan panduan bagi *stakeholder* yang lain di dalam memainkan peran masing-masing. Kebutuhan dasar pelaku wisata tersebut, maka dapat dipetakan mengenai peranan pemangku kepentingan dan pemain kunci dalam pariwisata di destinasi. Pemain kunci tersebut yaitu pengusaha, masyarakat/komunitas, pemerintah, media dan academia.

Peran kunci dari para pemangku kepentingan dan pemain kunci tersebut:

1. Pelaku wisata: yaitu pengunjung atau wisatawan destinasi terdiri dari wisatawan (*tourist*) dan *pelancong* yang berperan sebagai konsumen.
2. Pengusaha atau *sector swasta*: yaitu penyedia jasa yang dibutuhkan oleh pelaku wisata, baik yang terkait langsung dengan pariwisata maupun jasa.
3. Masyarakat/komunitas: yang berada di destinasi pariwisata yang bertindak sebagai tuan rumah dan garda terdepan dalam melaksanakan pariwisata tersebut.
4. Pemerintah: yaitu pihak pemerintah di mana destinasi itu berada dalam batas administrasinya, bisa pemerintah daerah maupun pusat.
5. Media: yaitu pihak-pihak yang berperan sebagai perantara atau saluran bagi kelancaran komunikasi antar pemangku kepentingan.
6. Academia: yaitu institusi atau perseorangan yang berperan dalam melakukan penelitian dan penyediaan sumber daya manusia, baik terkait langsung dengan kepariwisataan maupun yang tidak terkait secara langsung.

Salah satu strategi yang memungkinkan dalam pemberdayaan masyarakat adalah pengembangan pariwisata berbasis komunitas yang secara konseptual memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pariwisata berbasis masyarakat menemukan rasionalitas nya dalam properti dan ciri-ciri unik dan karakter yang lebih unik diorganisasi dalam skala yang kecil, jenis pariwisata ini pada dasarnya merupakan, secara ekologis aman, dan tidak banyak menimbulkan dampak negatif.
2. Pariwisata berbasis komunitas memiliki peluang lebih mampu mengembangkan objek-objek dan atraksi-atraksi wisata berskala kecil dan oleh karena itu dapat dikelola oleh komunitas-komunitas dan pengusaha-pengusaha lokal.
3. Berkaitan sangat erat dan sebagai konsekuensi dari keduanya, di mana komunitas lokal melibatkan diri dalam menikmati keuntungan

perkembangan pariwisata, dan oleh karena itu lebih memberdayakan masyarakat.

### TUGAS LATIHAN

1. Sebutkan ciri-ciri pariwisata konvensional!

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. Jelaskan apa yang dimaksud dengan musrenbang desa?

.....  
.....  
.....  
.....

#### 10 LIKAN: (KUNCI JAWABAN)

1. Kegiatan wisata tersebut memiliki jumlah yang besar *mass tourism*.
2. Sebagian dikemas dalam satuan paket wisata *package tour*.
3. Pembangunan sarana dan fasilitas kepariwisataan berskala besar dan mewah.
4. Memerlukan tempat yang dianggap strategis dengan tanah yang cukup luas.
5. Musrenbang desa merupakan sebuah forum musyawarah perumusan kebijakan atau program desa yang interaktif, yang memang seharusnya disusun bersama antara pemerintah dan masyarakat. Musrenbang merupakan wahana publik yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan memahami isu-isu dan permasalahan-permasalahan untuk mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsensus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan.

## RANGKUMAN

Keberhasilan pembangunan yang terjadi bisa di katakan berjalan dengan baik jika semua warga mempunyai hak untuk menentukan arah politik, maka dari itu diperlukannya pendalaman kualitas demokrasi, melalui nilai-nilai keterlibatan atau partisipasi warga desa, yang memang harus diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintah. Musrenbang desa merupakan sebuah forum musyawarah perumusan kebijakan atau program desa yang interaktif, yang memang seharusnya disusun bersama antara pemerintah dan masyarakat. Gagasan *deepening democracy* tentunya masih tetap diperlukan bagi tumbuh kembangnya demokratisasi, namun yang lebih penting adalah mereorientasi, merevitalisasi dan meletakkan gagasan *deepening democracy* pada tempat yang tepat dan sesuai untuk menumbuhkembangkan peran aktif (partisipasi publik) dalam musrenbang, sehingga dapat dihasilkan output kebijakan dan program pembangunan yang menjadi solusi masalah dan senyatanya berimplikasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Di sisi lain, perhatian dan bentuk responsivitas pemerintah desa menjadi ruang untuk mendengarkan, sehingga proses tersebut, membuktikan tidak ada kekuasaan yang memiliki kesempurnaan, selalu memerlukan interaksi sehari-hari dengan para warga, untuk mendengarkan suara mereka, dan menjadikan pendapat-pendapat mereka sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan, atau bahkan keputusan itu dibuat bersama.

Oleh karena itu diperlukan peran pemerintah untuk mengembangkannya pengembangan pariwisata yang terencana secara menyeluruh sehingga dapat diperoleh manfaat yang optimal bagi masyarakat, baik dalam segi ekonomi, sosial dan cultural. Masyarakat/komunitas: yang berada di destinasi pariwisata yang bertindak sebagai tuan rumah dan garda terdepan dalam melaksanakan pariwisata tersebut. Academia: yaitu institusi atau perseorangan yang berperan dalam melakukan penelitian dan penyediaan sumber daya manusia, baik terkait langsung dengan kepariwisataan maupun yang tidak terkait secara langsung. Pariwisata berbasis masyarakat menemukan rasionalitas nya dalam properti dan ciri-ciri unik dan karakter yang lebih unik diorganisasi dalam skala yang kecil, jenis pariwisata ini pada dasarnya merupakan, secara ekologis aman, dan tidak banyak menimbulkan dampak negatif.

## REFERENSI\*\*

- binus.ac.id. (2021, Agustus) *STAKEHOLDER PARIWISATA*. Diakses pada 28 Maret 2022. Pukul 13:27. <https://binus.ac.id/malang/2021/08/stakeholder-pariwisata/>
- Prakoso, A. A., & Pravita, V. D. (2018). Model Pengembangan Pariwisata Berbasis Komunitas pada Desa Nelayan di Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Ratri, V. A. (2021). Kelemahan Pemerintah Desa dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrembang) di Desa Tonrongnge Kecamatan Baranti Kabupaten Sidenreng Rappang.
- republika.co.id. (2009, September) *Indonesia Masih Andalkan Wisata Konvensional*. Diakses pada 27 Maret 2022. Pukul 9:28. <https://www.republika.co.id/berita/78550/indonesia-masih-andalkan-wisata-konvensional>
- Tresiana, N., & Duadji, N. (2016). Kegagalan Pemaknaan "Lembaga Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan Desa" dalam Mewujudkan Deepening Democracy. *Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik*, 29(4), 191-203.
- Tresiana, N., & Duadji, N. (2016). Model *Multi Stakeholders Governance Body* dalam Mewujudkan Kebijakan Publik Yang Unggul.

---

## BIODATA PENULIS



Ida Syafriyani, S.Sos., M.Si., lahir di Sumenep, 14 Juni 1975. Ia merupakan Wakil Dekan I di Universitas Wiraraja Madura. Mata kuliah yang diampu yaitu: (1) Pengantar Ilmu Administrasi Negara (3 SKS), (2) Sistem Administrasi Negara Indonesia (3 SKS), (3) Kebijakan Publik (3 SKS), (4) Analisa Administrasi Publik, (3 SKS), (5) Etika Administrasi Publik (3 SKS), (6) Kepemimpinan (3 SKS), (7) Kewirausahaan (2 SKS), (8) Filsafat Ilmu dan Logika (3 SKS). Adapun riwayat pendidikan yang pernah ia tempuh adalah pada Jurusan S-1 Administrasi Negara di Universitas DR. Soetomo Surabaya tahun 1993–1998. Lalu, melanjutkan pendidikan S-2 pada Jurusan Administrasi Negara di Universitas Negeri Jember pada tahun 2002-2004. Judul skripsi yang ia ambil, yaitu “Studi Implementasi dan Perkembangan Kebijakan Otonomi Daerah serta Dampaknya pada Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sumenep”. Kemudian, berhasil menuntaskan kuliah S-2 dengan judul tesis “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik pada Kantor Badan Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Umum Daerah Dr. Koesnadi Bondowoso”.

Pengalaman penelitian dalam 7 tahun terakhir yaitu: (1) Peran Kepala Desa Dalam Pembangunan (Studi Akselerasi Percepatan Pembangunan Desa) tahun 2016; (2) Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Bernasis Community Based Management pada tahun 2016; (3) Peningkatan Daya Saing UMKM Dalam Mewujudkan Pembangunan Ekonomi Masyarakat pada tahun 2017; (4) Responsiveness Pegawai Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Prima di RSUD sr. H. Moh. Anwar Kabupaten Sumenep, tahun 2018; (5) Peran Pemimpin transformasional Dalam Penguatan Kelembagaan (Studi di Dinas Koperasi UMKM Kabupaten Sumenep), tahun 2019. Ada pula beberapa pengalaman pengabdian kepada masyarakat selama lima (5) tahun terakhir, yaitu: (1) Sosialisasi UU Nomor 35 Tahun 2014, tentang “Perlindungan Anak” di PAUD Harapan Bunda Desa Kalianget Timur, tahun 2018; (2)

Panitia Seleksi Pengisian Jabatan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep dengan SK Bupati Sumenep Nomor 821/947/4.35.203.3/2019, tahun 2019; (3) Pengabdian Dana Internal "Pendampingan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kabupaten Sumenep" pada tahun 2020. Kemudian, publikasi artikel ilmiah dalam jurnal lima (5) tahun terakhir yang pernah dipublikasikan yaitu, (1) Peran Kepala Desa dalam Pembangunan (Studi Akselerasi Percepatan Pembangunan Desa; (2) Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Berbasis *Community Based Management*; (3) Penerapan *E-Governance* dalam Pelayanan Administrasi Kepegawaian (Studi di BKPSDM Kab. Sumenep). Seminar dan *workshop* yang pernah dilakukan yaitu (1) Seminar "Hukum dan Kebijakan Publik" yang diselenggarakan oleh Universitas Wiraraja Sumenep tanggal 7 April 2016; (2) Sertifikat Student Day Fisip 2017 "Integrasi *Soft Skills* dalam Mewujudkan Mahasiswa Mandiri pada tanggal 21 Mei 2017 sebagai Panitia; (3) Sertifikat Seminar Nasional, "Peningkatan Daya Saing Ekonomi Local Madura Berbasis Sektor Unggulan di Era Digital" pada tanggal 9 Januari 2018.



# Sertifikat

No. 2459/DAK-25/S/V/2023

Penerbit Deepublish  
Memberikan penghargaan setinggi-tingginya kepada :

**Ida Syafriyani, S.Sos., M.Si.**

sebagai penulis buku yang berjudul :

**"Buku Ajar Kebijakan Publik"**

dengan nomor ISBN 978-623-02-6521-1

yang telah diterbitkan di Penerbit Deepublish pada tahun 2023

Yogyakarta, 22 Mei 2023  
CEO Deepublish



**An Nur Budi Utama, S.T.**

# Buku Ajar Kebijakan Publik

---

## ORIGINALITY REPORT

---

<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

---

## PRIMARY SOURCES

---

<b>1</b>	<b>fajri-an.blogspot.com</b> Internet Source	<b>3%</b>
<b>2</b>	<b>philosopheryn.blogspot.com</b> Internet Source	<b>3%</b>
<b>3</b>	<b>www.ilmuadmpublik.com</b> Internet Source	<b>2%</b>
<b>4</b>	<b>berpijar.co</b> Internet Source	<b>2%</b>
<b>5</b>	<b>ejurnal.unikarta.ac.id</b> Internet Source	<b>2%</b>
<b>6</b>	<b>ejournal.unsrat.ac.id</b> Internet Source	<b>1%</b>
<b>7</b>	<b>www.kebijakankesehatanindonesia.net</b> Internet Source	<b>1%</b>
<b>8</b>	<b>asmoni-best.blogspot.com</b> Internet Source	<b>1%</b>
<b>9</b>	<b>www.coursehero.com</b> Internet Source	<b>1%</b>
<b>10</b>	<b>fr.scribd.com</b> Internet Source	<b>&lt;1%</b>

---

- |    |  |      |
|----|--|------|
| 11 | <a href="http://library.walisongo.ac.id">library.walisongo.ac.id</a><br>Internet Source  | <1 % |
| 12 | <a href="http://slidetodoc.com">slidetodoc.com</a><br>Internet Source  | <1 % |
| 13 | <a href="http://www.materismk.my.id">www.materismk.my.id</a><br>Internet Source  | <1 % |
| 14 | <a href="http://dhedhi-irawan.blogspot.com">dhedhi-irawan.blogspot.com</a><br>Internet Source  | <1 % |
| 15 | <a href="http://adminpublik.uma.ac.id">adminpublik.uma.ac.id</a><br>Internet Source  | <1 % |
| 16 | Sugeng Budi Satriyo, Bambang Kurniawan, R. Asti Aulia. "Implementasi Aplikasi PANGKAS (Gampang Ngurus Berkas) Pada Pelayanan Publik di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Tangerang", Jurnal Inovasi dan Kreativitas (JIKa), 2021<br>Publication            | <1 % |
| 17 | Guardino Ibrahim Fahmi, Fazal Akmal Musyarri. "Reformasi Pengadaan Lahan Pembangunan Infrastruktur Melalui SPAT sebagai Upaya Meminimalisir Kesenjangan Pembangunan Infrastruktur Antar Wilayah di Indonesia", Jurnal Hukum Lex Generalis, 2020<br>Publication | <1 % |
| 18 | <a href="http://proffirdausln.wordpress.com">proffirdausln.wordpress.com</a><br>Internet Source  | <1 % |

[eprints.umpo.ac.id](http://eprints.umpo.ac.id)

19

Internet Source

<1 %

20

[kuncaricari.blogspot.com](http://kuncaricari.blogspot.com)

Internet Source

<1 %

21

Sudjana Sudjana. "Kebijakan Kredit yang Dihapusbukukan atau Dihapus Tagih oleh Bank BUMN dalam Perspektif Kepastian Hukum", Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 2018

Publication

<1 %

22

[eprints.undip.ac.id](http://eprints.undip.ac.id)

Internet Source

<1 %

Exclude quotes Off

Exclude matches Off

Exclude bibliography Off