



Universitas Kristen Indonesia
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
SURAT TUGAS
Nomor : 030A/UKI.F7.D/PP.1.6.4/2021

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Kristen Indonesia menugaskan yang tersebut di bawah ini :

Nama : Indah Novitasari, S.Sos., M.Si (Han)
Jabatan : Dosen Tetap Prodi Ilmu Politik Fisipol

Sebagai Pembuatan Buku Materi Pembelajaran “Teori Kebijakan Publik” atas nama Indah Novitasari, S.Sos., M.Si (Han) yang dilaksanakan pada Semester Genap TA. 2020/2021

Demikian Surat Tugas (Tanpa SPJ) ini dibuat, agar digunakan sebagaimana maksud dan tujuannya.

Jakarta, 3 Februari 2021
Dekan,



Angel Damayanti
Angel Damayanti, M.Si., M.Sc., Ph.D

Tembusan:

1. Wakil Dekan Fisipol UKI
2. Kaprodi IPOL Fisipol UKI

BMP.UKI: IN-01-TKP-IPOL-VI-2021



**BUKU MATERI PEMBELAJARAN
TEORI KEBIJAKAN PUBLIK**

Disusun oleh:

Indah Novitasari, M.Si (Han)

Reviewer:

Fransiskus X. Gian Tue Mali, S.I.Kom., M.Si

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
JAKARTA
2021**

BMP.UKI: IN-01-TKP-IPOL-VI-2021



**BUKU MATERI PEMBELAJARAN
TEORI KEBIJAKAN PUBLIK**

Disusun oleh:

Indah Novitasari, M.Si (Han)

Reviewer:

Fransiskus X. Gian Tue Mali, S.I.Kom., M.Si

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
JAKARTA
2021**


KATA PENGANTAR

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang wajib dikuasai oleh mahasiswa ilmu politik. Kebijakan menjadi salah satu unit analisis yang dihasilkan melalui *exercise of power*, dan melalui kebijakan sirkulasi kekuatan aktor politik serta distribusi kekuasaan dapat dianalisa dan dievaluasi. Buku Materi Pembelajaran (BMP) ini dibuat dengan tujuan menolong mahasiswa untuk dapat memahami definisi kebijakan publik, tipe-tipe kebijakan, proses penyusunan hingga evaluasi suatu kebijakan. Kajian dan diskursus tentang kebijakan publik juga tidak hanya didominasi oleh negara sebagai aktor kepentingan, namun demikian menjadi penting bagi aktor lain (diluar negara) yang memiliki perhatian dan konsentrasi tentang isu-isu kebutuhan publik (*public needs*) serta permasalahan publik (*public problems*). Melalui modul ini diharapkan kajian kebijakan publik dapat dikaji secara mendalam dan membekali mahasiswa untuk dapat memahami prinsip serta menganalisa kebijakan secara lebih menyeluruh untuk menjawab perkembangan yang cepat dan menyelaraskan diri dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan sosial masyarakat, kondisi ekonomi bahkan relasi negara dengan aktor non-negara di tingkat lokal, nasional hingga internasional.

Pada akhirnya harapan saya mahasiswa mampu menggunakan BMP ini sebagaimana mestinya, sebagai bekal secara khusus dalam setiap pertemuan mata kuliah kebijakan publik

Jakarta, 16 Mei 2021

Penyusun,



Indah Novitsari, S.Sos., M.Si (Han)

DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar	i
Daftar Isi.....	ii
Daftar Tabel	iii
Daftar Gambar	iv
Daftar Singkatan	v
Daftar Lampiran	vi
Petunjuk Penggunaan BMP	vii
Capaian Pembelajaran Lulusan	viii
Rencana Pembelajaran Semester	xi
Modul 1 Pengantar Kebijakan Publik	1
Kegiatan Pembelajaran 1 : Definisi Kebijakan Publik.....	2
Modul 2 Kepentingan Publik dan Tipologi kebijakan publik	31
Kegiatan Pembelajaran 1 : Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik.....	32
Kegiatan Pembelajaran 2 : Tipologi Kebijakan Publik	46
Kegiatan Pembelajaran 3 : Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik.....	51
Modul 3 Proses Kebijakan Publik	62
Kegiatan Pembelajaran 1 : Proses Kebijakan Publik	63
Modul 4 Agenda dan Analisis Kebijakan Publik	94
Kegiatan Pembelajaran 1 : Agenda Kebijakan	95
Kegiatan Pembelajaran 2 : Analisis Kebijakan Publik.....	105
Modul 5 Analisis Biaya Dan Manfaat Dan Pemilihan Alternatif Kebijakan.....	128
Kegiatan Pembelajaran 1 : Analisis Biaya dan Manfaat	129
Kegiatan Pembelajaran 2 : Pemilihan Alternatif Kebijakan	139
Modul 6 Model Implementasi Kebijakan Publik.....	160
Kegiatan Pembelajaran 1 : Model Implentasi Kebijakan.....	161
Modul 7 Monitoring dan Evaluasi Kebijakan	192
Kegiatan Pembelajaran 1 : Monitoring Kebijakan.....	193
Kegiatan Pembelajaran 2 : Evaluasi Kebijakan	201
Modul 8 Pelayanan Publik.....	226
Kegiatan Pembelajaran 1 : Pelayanan Publik.....	227
Modul 9 <i>Good Governance</i>	272
Kegiatan Pembelajaran 1 : <i>Good Governance</i>	273
Lampiran BMP	322

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Tipologi Kebijakan Lowi dan Politik yang Dihasilkannya	47
Tabel 2. Ilustrasi mengenai Manfaat serta Biaya Proyek	134
Tabel 3. Klasifikasi Jasa	298

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Kebijakan Publik	9
Gambar 2. Sistem Nilai Kearifan	12
Gambar 3. Kisi-kisi Formulasi Kebijakan	37
Gambar 4. Fase Perumusan Masalah Kebijakan	42
Gambar 5. Model Sistem dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan Publik	68
Gambar 6. Kedekatan Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe Pembuatan Kebijakan.....	88
Gambar 7. Proses Agenda Kebijakan	98
Gambar 8. Macam- Macam Analisis Kebijakan Publik	111
Gambar 9 . Analisis Kebijakan yang Berorientasi pada Masalah	114
Gambar 10. Iterasi Analisis Kebijakan	115
Gambar 11. Contoh Pohon Masalah	117
Gambar 12. Kerangka Kerja Kerangka Kerja Sistem yang Dikembangkan Easton	152
Gambar 13. Gambar 13. Model Pembuatan Kebijakan yang Dikembangkan oleh Pained dan Naumes	153
Gambar 14. Sekuensi Implementasi Kebijakan	164
Gambar 15. Proses implementasi kebijakan	167
Gambar 16. Hubungan Tiga Elemen	184
Gambar 17. Tiga Pilar/Aktor Tata Pemerintahan Yang Baik	287

DAFTAR SINGKATAN

BMP	Buku Materi Pembelajaran
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
KBBI	Kamus Besar Bahasa Indonesia
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
BBM	Bahan Bakar Minyak
PP	Peraturan Pemerintah
Kepres	Keputusan Presiden
KepMen	Keputusan Menteri
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
KKN	Korupsi, Kolusi, Nepotisme

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Struktur Penulisan Makalah	322
Lampiran 2. Struktur Penulisan Paper atau Artikel Ilmiah	326

PETUNJUK PENGGUNAAN BUKU MATERI PEMBELAJARAN

BMP ini akan memberikan panduan pembelajaran bagi mahasiswa untuk memahami salah satu ruang lingkup kegiatan politik, yaitu kebijakan publik. Sebagai output dari proses politik dalam sistem politik, pembahasan utamanya akan berkisar tentang proses pembuatan, implementasi, dan pengawasan dari kebijakan publik. Namun dalam BMP ini akan mengkaji secara detail teori-teori yang berkaitan dengan ketiga kegiatan yang berkaitan dengan kebijakan publik tersebut.

Mahasiswa akan sangat terbantu jika mempelajari BMP ini dalam kegiatan perkuliahan tentang Teori Kebijakan Publik. Oleh karena itu mahasiswa dapat menggunakan BMP ini sebagai panduan dalam memahami mata kuliah teori kebijakan publik, namun tetap menambah pengetahuan dengan membaca berbagai referensi terkait materi perkuliahan. sebab BMP ini hanya sebagai panduan dalam pembelajaran di kelas.

Harapannya semoga BMP ini dapat memudahkan proses perkuliahan, dan implementasi *student centered learning* berdasarkan kurikulum KKNI.

CAPAIAN PEMBELAJARAN LULUSAN

A. Sikap

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan mampu menunjukkan sikap religius;
2. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dalam menjalankan tugas berdasarkan agama, moral, dan etika;
3. Menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik;
4. Berperan sebagai warga negara yang bangga dan cinta tanah air, memiliki nasionalisme serta rasa tanggungjawab pada negara dan bangsa;
5. Menghargai keanekaragaman budaya, pandangan, agama, dan kepercayaan, serta pendapat atau temuan orisinal orang lain;
6. Berkontribusi dalam peningkatan mutu kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara, dan kemajuan peradaban berdasarkan pancasila;
7. Bekerja sama dan memiliki kepekaan sosial serta kepedulian terhadap masyarakat dan lingkungan;
8. Taat hukum dan disiplin dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara;
9. Menginternalisasi semangat kemandirian, kejuangan, dan kewirausahaan;
10. Menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
11. Mewujudkan diri sebagai intelektual Kristen yang dapat menunjukkan nilai-nilai UKI (rendah hati, berbagi dan peduli, disiplin, profesional, dan bertanggungjawab) dalam setiap tindakan.

B. Keterampilan Umum

1. Mampu mengembangkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan kreatif melalui penelitian ilmiah, penciptaan disain atau karya seni dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora sesuai dengan bidang keahliannya, menyusun konsepsi ilmiah dan hasil kajiannya berdasarkan kaidah, tata cara, dan etika ilmiah dalam bentuk tesis, dan mempublikasikan tulisan dalam jurnal ilmiah terakreditasi tingkat nasional dan mendapatkan pengakuan internasional berbentuk presentasi ilmiah

atau yang setara.

2. Mampu melakukan validasi akademik atau kajian sesuai bidang keahliannya dalam menyelesaikan masalah di masyarakat atau industri yang relevan melalui pengembangan pengetahuan dan keahliannya.
3. Mampu menyusun ide, hasil pemikiran, dan argumen saintifik secara bertanggungjawab berdasarkan etika akademik, serta mengkomunikasikannya melalui media kepada masyarakat akademik dan masyarakat luas.
4. Mampu mengidentifikasi bidang keilmuan yang menjadi obyek penelitiannya dan memosisikan kedalam suatu peta penelitian yang dikembangkan melalui pendekatan interdisiplin atau multidisiplin.
5. Mampu mengambil keputusan dalam konteks menyelesaikan masalah pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora berdasarkan kajian analisis atau kajian eksperimental terhadap informasi dan data.
6. Mampu mengelola, mengembangkan dan memelihara jaringan kerja dengan kolega, sejawat di dalam lembaga dan komunitas penelitian yang lebih luas.

C. Keterampilan Khusus


1. Mampu mengidentifikasi, mengklasifikasi dan menginternalisasi masalah politik pada tingkat lokal yang berkembang dalam masyarakat dari pemerintahan daerah;
2. Mampu mengidentifikasi, mengklasifikasi dan menginternalisasi masalah politik pada tingkat lokal yang berkembang dalam masyarakat dari pemerintahan daerah;
3. Mampu merumuskan pilihan-pilihan pemecahan masalah dalam bidang politik lokal dan otonomi daerah, termasuk kekuatan dan kelemahan setiap pilihan, yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam proses pengambilan kebijakan;
4. Mampu membandingkan praktek politik lokal dan pemerintahan daerah, baik dimensi spasial (antar daerah, antarnegara, antarkomunitas, dan antarindividu) maupun dalam dimensi waktu;
5. Mampu membangun konsensus (consensus building) dalam proses politik lokal dan pemerintahan daerah;
6. Mampu memberdayakan masyarakat melalaui *civil society* dan

- menjalankan peran *civil society* dalam kerangka sistem politik tingkat lokal dan pusat;
7. Mampu memberdayakan masyarakat melalui *civil society* dan menjalankan peran *civil society* dalam kerangka sistem politik tingkat lokal dan pusat;
 8. Mampu melakukan riset politik dengan menggunakan salah satu metode penelitian;
 9. Mampu menganalisis persoalan politik lokal dan pemerintahan daerah dengan berbagai teknik analisis;

D. Pengetahuan

1. Menguasai konsep praktik politik baik di tingkat lokal maupun pusat;
2. Menguasai mekanisme sistem pemerintahan administrasi pada pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat;
3. Menguasai konsep teoretik dalam teori politik dan pemerintahan yang terkait dengan kekuasaan, perilaku politik, komunikasi politik, yang terjadi dalam sistem politik pada tingkat lokal dan pusat;
4. Menguasai mekanisme kerja *civil society* dalam kerangka otonomi daerah dan perilakunya dalam sistem politik tingkat lokal dan pusat
5. Menguasai tugas dan fungsi *civil society* dalam sistem politik;
6. Menguasai teknik verifikasi konsep-konsep politik dan pemerintahan untuk memahami bekerjanya kekuasaan dalam realitas empiris;
7. Menguasai dasar – dasar metode penelitian politik (metode penelitian sosial, baik kuantitatif maupun kualitatif);
8. Menguasai substansi fadsun politik untuk memahami perilaku politik di tingkat lokal maupun pusat dalam kerangka otonomi daerah;

RENCANA PEMBELAJARAN SEMESTER (RPS) MATA KULIAH TEORI KEBIJAKAN PUBLIK

	UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK PROGRAM STUDI ILMU POLITIK				
RENCANA PEMBELAJARAN SEMESTER					
MATA KULIAH	KODE	RUMPUN MK	BOBOT (SKS)	SEMESTER	TANGGAL PENYUSUNAN
Teori Kebijakan Publik	73124241	Mata Kuliah Prodi	3	6	16 April 2020
Otorisasi	Pengembang RPS		Koordinator RMK		Kaprodik
	Indah Novitasari, M.Si (Han)		Indah Novitasari, M.Si (Han)		Fransiskus X. Gian Tue Mali, S.I.Kom., M.Si
Capaian Pembelajaran (CP)	CPL				
	1. Sikap <ol style="list-style-type: none"> a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan mampu menunjukkan sikap religius; b. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dalam menjalankan tugas berdasarkan agama, moral, dan etika; c. Menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik; d. Berperan sebagai warga negara yang bangga dan cinta tanah air, memiliki nasionalisme serta rasa tanggungjawab pada negara dan bangsa; e. Menghargai keanekaragaman budaya, pandangan, agama, dan kepercayaan, serta pendapat atau temuan orisinal orang lain; f. Berkontribusi dalam peningkatan mutu kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara, dan kemajuan peradaban berdasarkan Pancasila; 				

		<ul style="list-style-type: none"> g. Bekerja sama dan memiliki kepekaan sosial serta kepedulian terhadap masyarakat dan lingkungan; h. Taat hukum dan disiplin dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara; i. Menginternalisasi semangat kemandirian, kejuangan, dan kewirausahaan; j. Menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri. <p>2. Keterampilan Umum</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan/atau teknologi sesuai dengan bidang keahliannya; b. Mengkaji implikasi pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan, teknologi atau seni sesuai dengan keahliannya berdasarkan kaidah, tata cara dan etika ilmiah untuk menghasilkan solusi, gagasan, desain, atau kritik seni serta menyusun deskripsi saintifik hasil kajiannya dalam bentuk skripsi atau laporan tugas akhir; c. Mengambil keputusan secara tepat dalam konteks penyelesaian masalah di bidang keahliannya, berdasarkan hasil analisis terhadap informasi dan data; d. Mengelola pembelajaran secara mandiri; e. Mengembangkan dan memelihara jaringan kerja dengan pembimbing, kolega, sejawat baik di dalam maupun di luar lembaganya; <p>3. Keterampilan Khusus</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Mampu mengidentifikasi, mengklasifikasi dan mensistematisasi masalah politik pada tingkat lokal yang berkembang dalam masyarakat dari pemerintahan daerah; b. Mampu merumuskan pilihan-pilihan pemecahan masalah dalam bidang politik lokal dan otonomi daerah, termasuk kekuatan dan kelemahan setiap pilihan, yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam proses pengambilan kebijakan; c. Mampu membandingkan praktek politik lokal dan pemerintahan daerah, baik dimensi spasial (antar daerah, antarnegara, antarkomunitas, dan antarindividu) maupun dalam dimensi waktu; d. Mampu membangun konsensus (consensus building) dalam proses politik lokal dan pemerintahan daerah; e. Mampu memberdayakan masyarakat melalui Masyarakat Sipil dan menjalankan peran Masyarakat Sipil dalam kerangka sistem politik tingkat lokal dan pusat; f. Mampu melakukan riset politik dengan menggunakan salah satu metode penelitian;
--	--	---

		<p>g. Mampu menganalisis persoalan politik lokal dan pemerintahan daerah dengan berbagai teknik analisis;</p> <p>4. Pengetahuan</p> <p>a. Menguasai konsep praktik politik baik di tingkat lokal maupun pusat;</p> <p>b. Menguasai mekanisme sistem pemerintahan administrasi pada pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat;</p> <p>c. Menguasai konsep teoretik dalam teori politik dan pemerintahan yang terkait dengan kekuasaan, perilaku politik, komunikasi politik, yang terjadi dalam sistem politik pada tingkat lokal dan pusat;</p> <p>d. Menguasai mekanisme kerja Masyarakat Sipil dalam kerangka otonomi daerah dan perilakunya dalam sistem politik tingkat lokal dan pusat;</p> <p>e. Menguasai tugas dan fungsi Masyarakat Sipil dalam sistem politik;</p> <p>f. Menguasai teknik verifikasi konsep-konsep politik dan pemerintahan untuk memahami bekerjanya kekuasaan dalam realitas empiris;</p> <p>g. Menguasai dasar – dasar metode penelitian politik (metode penelitian sosial, baik kuantitatif maupun kualitatif);</p> <p>h. Menguasai substansi fatsun politik untuk memahami perilaku politik di tingkat lokal maupun pusat dalam kerangka otonomi daerah;</p>
	CPMK	<p>a. CP1 : Mahasiswa mampu menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik.</p> <p>b. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.</p> <p>c. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.</p> <p>d. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.</p> <p>e. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.</p> <p>f. CP 6 : Mahasiswa mampu menyusun kebijakan publik sesuai dengan masalah yang dihadapi.</p>

<p>Deskripsi Singkat MK</p>	<p>Kuliah ini menjelaskan tentang teori kebijakan publik yang didalamnya membahas tentang proses kebijakan publik yang merupakan salah satu kuliah pokok yang ditawarkan di program Ilmu Politik ini. Kebijakan publik pada dasarnya adalah produk dari proses politik, dan karenanya analisis kebijakan publik dapat dipandaung sebagai bagian dari studi ilmu poliitik. Namun dalam perkembangannya kebijakan publik sendiri tidak hanya berinduk pada ilmu politik. Banyak bidang keilmuan yang memiliki teori, metode, atau teknik-teknik yang dapat diterapkan dalam kebijakan publik, seperti ilmu ekonomi, matematika, teknik industri, antropologi, sosiologi, atau psikologi. Selain itu, banyak minat studi multidisiplin, seperti studi transportasi, studi kesehatan, studi lingkungan, studi pertanian, dan sebagainya, yang juga dapat menjadi basis dalam proses kebijakan publik. Kuliah ini akan mengenalkan berbagai teori dan ilmu yang datang dari berbagai disiplin ilmu dan bidang studi yang digunakan dalam kebijakan publik. Kuliah diawali dengan mengenalkan konsep kebijakan, sejarah perkembangan analisis kebijakan, sistem kebijakan, dan kerangka metode analisis kebijakan. Kuliah kemudian diperdalam ke setiap prosedur analisis, seperti perumusan masalah, peramalan, analisis biaya dan manfaat, pemilihan alternatif kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan. Selama kuliah, mahasiswa akan dikenalkan dengan sejumlah teknik analisis dan diberi kesempatan untuk melakukan latihan analisis terhadap sejumlah isu kebijakan.</p>
<p>Referensi Utama</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Berger, Bruce K. 2001. <i>Private Issues and Publik Policy: Locating the Corporate Agenda in Agenda Setting Theory</i>. Journal of Publik Relation Research. 13(2), 91-126. 2. Dunn, William N. 2000. <i>Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua</i>. Yogyakarta: Gama Press 3. Financial Management Reference. 200). <i>Handbook of Cost Benefit Analysis</i>. Department of Finance and Administration, Commenwealth of Australia. 4. Grindle , Meriee S. 1980. <i>Implementation as A Political and Administrative Procces</i>. 5. Abrams, Martin. 2002. <i>A Manual for Policy Analysis</i>. Jamaica, West Indies: Policy Analisis and Review Unit if the Cabinet Office. 6. Michael Hallsworth, Simon Parker, and Jill Rotter. 2011. <i>Policy Making in the Real World: Evidence and Analysis</i>. London, UK: Institute for Government. 7. Moran, Micchael, Rein Martin, dan Robert E. Goodin. <i>The Oxford Handbook of Publik Policy</i>. Great Gralendon St, Oxford: Oxford University Press. 8. Parsons, Wayne. 2008. <i>Pengantar Teori dan Praktik Analis Kebijakan</i>. Prenada Media Group. 9. Peters, Guy B., 1996. <i>American Publik Policy: Promise and Performance</i>, Chatham House Publishers, Inc., New Jersey. 10. Smith, Kevin. B dan Christopher W. Larimer (2009). <i>Publik Policy Theory Primer</i>. Boulder, CO: Westview

	Press.							
Media Pembelajaran	Perangkat lunak:			Perangkat keras:				
	MS Windows MS Office Power Point MS Windows Media Player Internet Explorer			Laptop Spidol board marker Whiteboard Poster LCD				
Matakuliah syarat	-							
Mg Ke-	Sub-CP-MK (Kemampuan Akhir yang Direncanakan)	Bahan Kajian (Materi Pembelajaran)	Bentuk dan Metode Pembelajaran (Media dan sumber belajar)	Estimasi Waktu	Pengalaman Belajar Mahasiswa	Penilaian		
						Kriteria	Indikator	Bobot
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)

1	Mahasiswa diharapkan mampu memahami pentingnya MK ini serta ruang lingkup MK dan Kebijakan Publik	<ul style="list-style-type: none"> a. Penjelasan RPS b. Diskusi perumusan bersama tata tertib dan etika perkuliahan c. Diskusi konsep-konsep dasar analisis kebijakan publik. d. Diskusi ruang lingkup teori kebijakan publik 	Ceramah, Diskusi dan Tanya jawab	2 x 40 menit	Mahasiswa mampu <u>merumuskan</u> kembali pentingnya MK ini serta ruang lingkup MK dan Kebijakan Publik	Mahasiswa <u>mengenal</u> dosen dan isi matakuliah serta mampu <u>membuat</u> rencana tugas selama satu semester	<ul style="list-style-type: none"> 1. Perkenalan dosen dan mahasiswa di kelas 2. Latar belakang dan tujuan matakuliah 3. Pembahasan RPS 4. Penjelasan sistem penilaian 5. Pembuatan kontrak belajar untuk satu semester 6. Ruang lingkup MK dan teori Kebijakan Publik 	2%
2	Mampu menjelaskan definisi , aktor, tipe, dan dampak kebijakan publik terhadap perubahan sosial	<p>Pengantar Kebijakan Publik</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Definisi Kebijakan Publik b. Relevansi Kebijakan dalam Perubahan Sosial 	Ceramah, Diskusi dan Tanya jawab	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	<ul style="list-style-type: none"> -Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan definisi , aktor, tipe, dan dampak kebijakan publik 	

		c. Tipe-tipe Kebijakan Publik d. Mengidentifikasi aktor kebijakan					terhadap perubahan sosial	
3	Mahasiswa/i diharapkan mampu memahami perkembangan proses kebijakan publik yang terjadi di setiap Negara-negara yang menerapkan sistem pemerintahan yang demokratis. Sehingga mahasiswa mampu menganalisis kebijakan publik dan kaitannya dengan	<i>Kebijakan publik dan Kepentingan Publik</i>	Ceramah, Diskusi dan Tanya jawab	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu memahami, menjelaskan hubungan kepentingan publik dengan kebijakan publik	2%

	kepentingan publik.						
4	Mahasiswa/i diharapkan mampu menganalisis dan menjelaskan tipe kebijakan publik yang diterapkan dan karakteristik dari kebijakan publik tersebut.	Tipologi kebijakan publik	Ceramah, Diskusi dan Tanya jawab	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu memahami, menjelaskan tipe dan karakteristik sebuah kebijakan publik tertentu.
5	Mahasiswa mampu memahami proses pembuatan kebijakan publik.	Proses Kebijakan Publik a. Identifikasi Masalah b. Penetapan Agenda c. Proses Formulasi Kebijakan d. Penetapan Kebijakan	Ceramah, Diskusi dan Tanya jawab	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu memahami, menjelaskan dan melatih pembuatan kebijakan publik

		e. Implementasi Kebijakan f. Evaluasi Kebijakan						
6	Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan agenda kebijakan dan isu terkait agenda kebijakan	Agenda Kebijakan a. Definisi dan model agenda kebijakan b. Peran media massa dalam agenda kebijakan. c. Isu dan kasus dalam agenda kebijakan	Ceramah, dan Diskusi	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan agenda kebijakan dan isu terkait agenda kebijakan	
7	Mahasiswa mampu menjelaskan bentuk dan langkah analisis kebijakan publik.	Analisis Kebijakan Publik	Ceramah, dan Diskusi	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan teknik dan cara analisis kebijakan publik.	2%

8	Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan materi yang telah diajarkan dengan contoh atau studi kasus yang telah diajarkan	EVALUASI TENGAH SEMESTER	Pertanyaan atau tugas terstruktur	2 x 40 menit	mahasiswa menjelaskan dan menganalisis kasus dan konsep materi yang telah diajarkan	Mahasiswa menjelaskan kasus dan konsep yang telah diajarkan	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan. - Kualitas analisis, sistematika, dan substansi analisis yang didukung oleh data objektif - Mahasiswa mampu menjelaskan gerakan	30%
9	Mahasiswa mampu menganalisis biaya dan manfaat kebijakan publik.	<i>Analisis Biaya dan Manfaat</i> a. Proses analisis biaya dan manfaat. b. Konsep-konsep dasar analisis biaya dan manfaat. c. Menilai biaya dan manfaat. d. Analisis risiko dan	Ceramah, dan Diskusi	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan biaya dan manfaat kebijakan publik.	

		ketidakpastian. Kritik dan keterbatasan analisis biaya dan manfaat.						
10	Mahasiswa mampu memahami model-model alternatif kebijakan publik.	Pemilihan Alternatif Kebijakan	Ceramah, dan Diskusi	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan mekanisme pemilihan alternatif kebijakan publik.	
11	Mahasiswa mampu menjelaskan model implementasi kebijakan publik.	Model Implementasi Kebijakan Publik a. Konsep implementasi kebijakan b. Lingkungan Kebijakan	Ceramah Dosen, dan Tanya jawab	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan. - Mahasiswa mampu menjelaskan model implementasi kebijakan publik.	2 %

12 13	Mahasiswa mampu melakukan monitoring dan evaluasi kebijakan publik.	<p>Monitoring Kebijakan</p> <p>a. Pemantauan dalam analisis kebijakan.</p> <p>b. Pendekatan pemantauan</p> <p>c. Teknik pemantauan</p> <p>Evaluasi Kebijakan</p> <p>a. Evaluasi dalam analisis kebijakan</p> <p>b. Pendekatan terhadap evaluasi.</p> <p>c. Metode evaluasi.</p> <p>d. Pendekatan terhadap evaluasi.</p> <p>e. Utilisasi informasi kinerja.</p>	Ceramah, dan Diskusi	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	<p>-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan;</p> <p>- Mahasiswa mampu memonitor implementasi kebijakan publik dan melakukan evaluasi atas kebijakan yang diterapkan.</p>	4%
14	Mahasiswa mampu	Pelayanan Publik	Ceramah, dan Diskusi	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen	Penilaian kualitatif	-Mahasiswa dapat	

	menganalisis proses penyelenggaraan negara berupa pelaksanaan pelayanan publik sebagai sebuah kebijakan publik				dan mengajukan pertanyaan	berupa tes, kuis lisan dan tertulis	menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan proses penyelenggaraan negara berupa pelaksanaan pelayanan publik sebagai sebuah kebijakan publik	
15	Mahasiswa mampu memahami dan menganalisis implementasi sistem pemerintahan berdasarkan prinsip, etika, dan nilai-nilai yang terkandung dalam konsep <i>good governance</i> .	<i>Good governance</i>	Ceramah, dan Diskusi	2 x 40 menit	Mendengarkan penjelasan dosen dan mengajukan pertanyaan	Penilaian kualitatif berupa tes, kuis lisan dan tertulis	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan; - Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan implementasi prinsip, dan nilai <i>good governance</i>	

16	Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan materi yang telah diajarkan dengan contoh atau studi kasus yang telah diajarkan	EVALUASI AKHIR SEMESTER	Pertanyaan atau tugas terstruktur	2 x 40 menit	mahasiswa menjelaskan dan menganalisis kasus dan konsep materi yang telah diajarkan	Mahasiswa menjelaskan kasus dan konsep yang telah diajarkan	-Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan. - Kualitas analisis, sistematika, dan substansi analisis yang didukung oleh data objektif - Mahasiswa mampu menjelaskan gerakan	30%
----	--	--------------------------------	-----------------------------------	--------------	---	---	---	-----

SISTEM PENILAIAN

A. Persyaratan Umum

1. Kehadiran:
 - a. Jumlah kuliah tatap muka per semester yang harus dihadiri oleh mahasiswa/i adalah 16 pertemuan.
 - b. Batas toleransi kehadiran mahasiswa/i 75 % dari total jumlah pertemuan.
 - c. Kriteria ketidakhadiran mahasiswa/i adalah: S (sakit) ditandai dengan surat keterangan dokter, I (Ijin) ditandai dengan surat ijin resmi, dan A (Alpa), maksimal 4x pertemuan kelas.
 - d. Toleransi keterlambatan perkuliahan (dosen + mahasiswa/i) setiap tatap muka adalah 15 menit. Jika setelah 15 menit dosen + mahasiswa/i tidak hadir maka perkuliahan dibatalkan. (kecuali ada persetujuan atau ada masalah tertentu).

2. Perkuliahan:
 - a. Mata kuliah yang dilaksanakan mahasiswa berbasis KKNI.
 - b. Mata kuliah berbasis KKNI dinilai/dievaluasi per topik yang telah tuntas
 - c. Persentase penilaian/evaluasi ditentukan oleh dosen yang bersangkutan sesuai kompetensi MK dan capaian pembelajaran.
 - d. Tidak diperkenankan meninggalkan kelas selama perkuliahan tanpa ijin oleh dosen.
 - e. Mahasiswa tidak diijinkan membuka HP saat proses belajar mengajar berlangsung tanpa ijin oleh dosen.
 - f. Mahasiswa memakai busana yang sopan.
 - g. Tidak membuat kegaduhan selama proses pembelajaran berlangsung.
 - h. Pada saat perkuliahan dengan metode daring, mahasiswa wajib menampilkan video dan mengisi form absensi secara online yang diberikan pada awal perkuliahan.
3. Kejahatan akademik: plagiarisme Menurut Peraturan Menteri Pendidikan RI Nomor 17 Tahun 2010:

“Plagiat adalah perbuatan sengaja atau tidak sengaja dalam memperoleh atau mencoba memperoleh kredit atau nilai untuk suatu karya ilmiah, dengan mengutip sebagian atau seluruh karya dan atau karya ilmiah pihak lain yang diakui sebagai karya ilmiahnya, tanpa menyatakan sumber secara tepat dan memadai.” (Permendik No 17 Tahun 2010 dan Panduan Anti Plagiasime terlampir).

Sanksi sesuai Permendik No 17 Tahun 2010 Pasal 12:

- a. Teguran;
- b. Peringatan tertulis;
- c. Penundaan pemberian sebagian hak mahasiswa;
- d. Pembatalan nilai satu atau beberapa mata kuliah yang diperoleh mahasiswa;
- e. Pemberhentian dengan hormat dari status sebagai mahasiswa;
- f. Pemberhentian tidak dengan hormat dari status sebagai mahasiswa; atau
- g. Pembatalan ijazah apabila mahasiswa telah lulus dari suatu program.

B. Persyaratan Khusus

1. Tugas dan Tanggung jawab mahasiswa/i

Pada setiap tatap muka mahasiswa/i diwajibkan berpartisipasi aktif dalam proses perkuliahan melalui hal-hal berikut

- a. Post test: mahasiswa wajib mengikuti post test yang diadakan pada akhir perkuliahan baik secara individu atau kelompok. Materi kuis diambil dari materi yang akan dibahas pada tatap muka hari itu.
- b. Presentasi: mahasiswa/i wajib berpartisipasi aktif dalam diskusi yang diadakan dalam setiap tatap muka sesuai kebutuhan materi perkuliahan (lihat RPS).
- c. Tugas Mandiri: mahasiswa/i wajib mengerjakan tugas mandiri dalam bentuk review materi kuliah yang telah diberi tanda bintang pada referensi yang digunakan di RPS. Review mata kuliah dapat berbentuk poster maupun infografis terkait dengan isu tertentu.
- d. Tugas terstruktur: mahasiswa/i wajib membentuk kelompok untuk mendiskusikan berbagai fenomena sosiologis yang berhubungan dengan media dengan menerapkan konsep, teori dan metode analisis sosiologis media untuk menganalisis dan menjelaskannya.

2. Gaya Selingkung Pengerjaan Tugas

- a. Untuk mengerjakan tugas review, mahasiswa/i wajib mematuhi ketentuan berikut:
 - i. Artikel mahasiswa/i harus ditulis dengan komposisi: Pendahuluan (1 hal), Pembahasan (2 hal), Kesimpulan (½ hal).
 - ii. Daftar referensi minimal menggunakan 3 buku dan 2 jurnal ilmiah.

- iii. Pengutipan dan penulisan daftar pustaka menggunakan “Chicago Manual Style” (terlampir).
 - iv. Ketentuan kertas A4, huruf Cambria, ukuran jenis 12, spasi 1½.
- b. Untuk mengerjakan tugas makalah kelompok, mahasiswa/i wajib mematuhi ketentuan berikut:
- i. Artikel mahasiswa/i harus ditulis dengan komposisi: Pendahuluan berisi permasalahan dan pentingnya isu/fenomena tersebut dibahas (2 hal), Tinjauan Teoritis berisi teori apa yang hendak digunakan sebagai pisau analisis (2 hal), Pembahasan (5 hal), Kesimpulan (1 hal).
 - ii. Daftar referensi minimal menggunakan 5 buku dan 10 jurnal ilmiah.
 - iii. Pengutipan dan penulisan daftar pustaka menggunakan “APA (American Psychological Association).
 - iv. Ketentuan kertas A4, jenis huruf Cambria, ukuran 12, spasi 1½.

C. Bentuk Evaluasi

- 1. Makalah
- 2. Artikel

Kriteria Penilaian Makalah dan Artikel

No	Indikator	Bobot (B)	Nilai (N)	B X N
1	Isi	60 %		
2	Referensi	15 %		
3	Jumlah Halaman	10 %		
4	Pengutipan	15 %		
Jumlah				

3. Seminar

No	Indikator	Bobot (B)	Nilai (N)	B X N
1	Simulasi	20 %		
2	Topik Dan Penyajian Jelas Dan Menarik	40%		
2	Kontekstual	20%		
3	Sumber Data Yang Valid Dan Mutakhir	20%		
Jumlah				

4. Aturan Untuk Presentasi Seminar:

- a. Dibuat dalam bentuk *power point*.
- b. Jumlah slide power point 15-20 slide, boleh menyertakan gambar jika diperlukan (maksimal 3 slide).
- c. Pada setiap slide mencantumkan sumber data dari mana anda mengutip (jika pada slide itu anda mengutip).
- d. Materi *power point* dikirimkan kepada dosen *by email* paling lambat satu minggu sebelum presentasi dilakukan.

D. Skala Nilai Akhir Dalam Huruf Dan Angka

Nilai Akhir (NA)	Nilai Huruf (NH)	Nilai Mutu (NM)
80, 0-100, 0	A	4, 0
75, 0-79, 0	A-	3, 7
70, 0-74, 9	B+	3, 3
65, 0-69, 9	B	3, 0
60, 0-64, 9	B-	2, 7
55, 0-59, 9	C	2, 3
50, 0-54, 9	C-	2, 0
45, 0-49, 9	D	1, 0
<44, 9	E	0

Prosentase Tahap Penilaian Tugas dan kewajiban mahasiswa (dapat diganti/disesuaikan oleh dosen)

Kehadiran	:	10 %
Tugas Mandiri (Diskusi Dan Makalah)	:	30 %
Ujian Tengah Semester (UTS)	:	30 %
Ujian Akhir Semester (UAS)	:	30 %

Jakarta, 16 April 2020

Mengetahui

Ketua Program Studi Ilmu Politik

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. X. G. T. M.', written in a cursive style.

Fransiskus X. Gian Tue Mali, S.I.kom, M. Si

Dosen Pengampu

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Indah Novitasari', written in a cursive style.

Indah Novitasari, S.Sos., M.Si (Han)

MODUL 1

PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Dalam kegiatan mempelajari berbagai teori kebijakan publik, mahasiswa harus terlebih dahulu memahami konsep atau teori tentang pengantar kebijakan publik yang menjadi wadah bagi keseluruhan objek analisis teori kebijakan publik. Teori kebijakan publik akan mendorong. Pada Modul 1 ini mahasiswa akan mempelajari pengantar kebijakan publik sebagai salah satu acuan dalam membuat kebijakan. Pokok-pokok bahasan yaitu definisi kebijakan publik, relevansi kebijakan dalam perubahan sosial, tipe-tipe kebijakan publik, dan mengidentifikasi aktor-aktor kebijakan publik. Mahasiswa akan mempelajari kebijakan politik sebagai suatu acuan dalam terbentuknya suatu kebijakan dalam kehidupan Negara dan masyarakat. Mahasiswa difokuskan untuk mengetahui dasar-dasar kebijakan publik yang berhubungan dengan perubahan sosial dalam Negara maupun lingkungan masyarakat. Akan dibahas lebih detail tentang kebijakan publik di modul selanjutnya.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 1 ini adalah:

- a. CP1 : Mahasiswa mampu menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik.
- b. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
- c. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
- d. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.
- e. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.
- f. CP 6 : Mahasiswa mampu menyusun kebijakan publik sesuai dengan masalah yang dihadapi.

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari Modul 1 ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami teori-teori kebijakan publik yang berhubungan dengan perubahan sosial dan memahami tipe-tipe kebijakan serta mengetahui aktor-aktor kebijakan publik.
- b. Dapat menjelaskan teori-teori kebijakan publik.

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 1

Kegunaan atau manfaat dari Modul 1 ini adalah membantu mahasiswa memahami teori-teori kebijakan publik sebagai sebuah sistem yang secara alamiah terjadi dalam sebuah Negara dan masyarakat.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok pembelajaran 1 dalam Modul 1 ini adalah teori, tipe-tipe, relevansi dengan perubahan sosial, dan aktor-aktor kebijakan publik. Serta pada pembelajaran dua lebih berfokus kepada proses kebijakan publik

B. Kegiatan Pembelajaran I

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Definisi Kebijakan Publik

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami konsep tentang definisi kebijakan publik,
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan relevansi kebijakan dengan perubahan sosial.
- c. Mahasiswa mampu menjelaskan tipe-tipe kebijakan publik dan aktor-aktor kebijakan publik

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

a. Definisi Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting, yakni untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik dengan penjabaran sebagai berikut (Anderson, 1979):

- i. *Pengembangan Ilmu Pengetahuan.* Dalam konteks ini, ilmuwan dapat menempatkan kebijakan publik sebagai variabel terpengaruh (*dependent variable*), sehingga berusaha menentukan variabel pengaruhnya (*independent variable*). Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik. Misalnya, studi untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dikeluarkannya undang-undang anti terorisme di Indonesia. Sebaliknya, studi kebijakan publik dapat menempatkan kebijakan publik sebagai *independent variable*, sehingga berusaha mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik. Sebagai contoh studi untuk menganalisis apa dampak dari kebijakan menaikkan harga bahan bakar minyak yang dilakukan oleh pemerintah.
- ii. *Meningkatkan Profesionalisme Praktisi.* Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah publik. Dengan mempelajari kebijakan publik para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimana membuat kebijakan publik yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan publik. Sehingga ke depan akan lahir kebijakan publik yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.
- iii. *Berguna untuk tujuan politik.* Suatu kebijakan publik yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Sebaliknya kebijakan publik tersebut dapat meyakinkan kepada lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan publik seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politik.

Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni: *Pertama* dikenal dengan istilah *policy analysis*, dan *kedua* *political public policy* (Taufiqurakhman, 2014). Pada pendekatan *pertama*, studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formation*) dengan menggunakan model-model statistik dan matematika yang canggih. Sedangkan pada pendekatan kedua, lebih menekankan pada hasil dan *outcome* dari kebijakan publik dari pada penggunaan metode statistik, dengan melihat interaksi politik sebagai faktor penentu, di dalam berbagai bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lingkungan. Pada pendekatan pertama, pendekatan kuantitatif digunakan dalam pembuatan keputusan. Dengan demikian,

keputusan yang diambil benar-benar rasional menurut pertimbangan untung rugi. Keputusan yang diambil adalah keputusan yang memberikan manfaat bersih paling optimal. Sayangnya, pendekatan matematika seperti ini kurang realistis dalam dunia kebijakan dan politik. Politik dan kebijakan terkadang kurang rasional dalam beberapa hal.

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” (Wibawa, 1992) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 2001) (Wahab, 2008). Meskipun belum ada kesepakatan bahwa *policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan” atau “kebijaksanaan”, kecenderungan untuk *policy* digunakan istilah kebijakan. Sementara Publik berasal dari kata *public* diartikan beranekaragam dalam bahasa Indonesia, tergantung pada kata yang menyertainya. Diartikan sebagai umum, rakyat, masyarakat, publik, dan negara atau pemerintahan. Irfan Islamy memberikan contoh keanekaragaman pengertian kata publik dalam rangkaian kata sebagai berikut (Islamy, 1997):

- i. *Public Opinion* diterjemahkan dengan pendapat umum. Kata publik mengandung pengertian umum.
- ii. *Public Library* diterjemahkan Perpustakaan Rakyat. Kata publik mengandung pengertian rakyat.
- iii. *Public Health* diterjemahkan sebagai kesehatan masyarakat. Kata publik ternyata dapat juga diartikan sebagai masyarakat.

Dari satu kata publik terkandung makna umum, rakyat dan masyarakat. Sekarang simaklah pada contoh kata yang lain:

- i. *Public Administration*, dialihbahasakan menjadi Administrasi Negara.
- ii. *Public Policy*, dialihbahasakan menjadi Kebijakan Publik.
- iii. Kata publik dapat juga bermakna sebagai Negara dan publik.

Begitu banyaknya makna yang terkandung dalam kata publik beragam namun tersirat satu hal penting yaitu dalam kata publik harus berkaitan dengan kepentingan publik, kepentingan umum, kepentingan rakyat atau kepentingan masyarakat. Karena itulah *public policy* tidak diterjemahkan sebagai Kebijakan Negara melainkan kebijakan publik, sebab *public policy* harus berorientasi pada kepentingan publik. Kata *Public Administration* diterjemahkan Administrasi Negara, namun perkembangan terakhir sekarang ini lebih tepat diartikan sebagai Administrasi Publik karena telah terjadi pergeseran orientasi dari kepentingan birokrasi ke kepentingan publik. Kebijakan adalah sebuah kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), 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. (Taufiqurokhman, 2014)

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Meskipun demikian, konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi. (Taufiqurokhman, 2014)

Definisi kebijakan publik menurut para ahli:

- i. Robert Eyestone mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Sedangkan *Well* mendefinisikan kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah ditengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. (Taufiqurokhman, 2014)
- ii. Thomas R. Dye (1978): *Public policy is whatever governments choose to do or not to do* (Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Definisi ini termasuk yang ringkas atau tidak kompleks, tetapi banyak mendapat perhatian di kalangan para ahli kebijakan untuk ditelaah. Bagi Thomas R. Dye, kebijakan publik itu harus mencakup bukan saja apa yang benar-benar diharapkan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu, akan tetapi juga apa yang tidak dilakukannya. Karena menurut Thomas R. Dye, baik yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan mempunyai dampak atau konsekuensi yang sama besarnya terhadap masyarakat (Santoso, 2008).
- iii. Menurut William Jenkins bahwa *Public policy as a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve* (Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh seorang aktor atau sekelompok aktor politik mengenai pemilihan tujuantujuan dan cara untuk mencapai tujuan dalam suatu situasi tertentu di mana keputusan-keputusan tersebut seyogianya secara prinsip masih berada dalam kekuasaan aktor-aktor tersebut untuk mencapainya).

- iv. Eaton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. (Santoso, 2008)
- v. James E. Anderson (1979) mengatakan kebijakan publik sebagai *A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* (Serangkaian tindakan yang bertujuan dan dilakukan serta diikuti oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah tertentu). Definisi kebijakan publik tersebut mempunyai 5 macam implikasi, yaitu 1) setiap kebijakan pasti bertujuan atau mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai; 2) kebijakan itu terdiri dari serangkaian tindakan atau pola-pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah; 3) kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah dan bukanlah apa yang pemerintah berkeinginan melakukan sesuatu atau hendak melakukan sesuatu; 4) kebijakan itu bisa berbentuk positif ataupun negatif; dan 5) kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam bentuknya yang positif didasarkan pada hukum dan karenanya bersifat otoritatif.
- vi. Laswell dan Kaplan mengartikan kebijakan publik sebagai *projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. (Santoso, 2008)
- vii. Presman dan Widavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. (Taufiqurokhman, 2014)
- viii. David Easton, "*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*" (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Berdasarkan beberapa pandangan para ahli tersebut, pada hakikatnya kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Dapat dirangkum bahwa kebijakan publik adalah aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dengan melibatkan masyarakat dalam aturan yang dibuat. Artinya bahwa kebijakan publik memiliki suatu ikatan dalam Negara ataupun masyarakat, dimana dituntut untuk mematuhi aturan atau kebijakan yang telah dibuat.

10 macam penggunaan istilah '*policy*' menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1986), antara lain:

- i. *Policy as a label for a field of activity.* Kebijakan sebagai sebuah sebutan untuk medan atau wilayah kegiatan tertentu. Kita ambil contoh misalnya "Kebijakan Upah Minimal Regional"; "Kebijakan Perumahan"; "Kebijakan Kesehatan"; "Kebijakan Wilayah Tangkap Ikan"; "Kebijakan Transportasi", dan lain-lain adalah merupakan wilayah kegiatan dan keterlibatan pemerintah dalam proses kebijakan.
- ii. *Policy as an expression of general purposes or desired state of affairs.* Kebijakan merupakan pernyataan tentang tujuan dan keinginan negara secara umum. Pernyataan kebijakan acap kali disampaikan oleh pejabat negara misalnya eksekutif yang menyangkut hal-hal yang besar dan strategis. Contohnya pernyataan tentang "Perang Melawan Keteringgalan dan Kemiskinan"; "Pertahanan Nasional"; "Pengembangan Hutan Rakyat"; "Industri Migas dan Nonmigas"; "Pendidikan Anak Usia Dini", dan seterusnya.
- iii. *Policy as specific proposals.* Kebijakan publik dipandang sebagai usulan kegiatan atau tindakan yang akan diambil oleh pemerintah. Usulan kegiatan ini bisa bersifat adhoc (sementara) ataupun berupa representasi atau bagian dari cara yang ditempuh pemerintah untuk mencapai tujuan yang lebih besar. Pemerintah mengusulkan "Pendidikan Dasar dan Menengah Gratis"; "Pembangunan Jembatan Selat Bali"; "Peningkatan Produksi Terigu"; "Penetapan Harga Eceran Tertinggi beras Impor", dan sebagainya.
- iv. *Policy as decisions of government.* Kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan publik sebagian besar merupakan usulan pemerintah setelah memperhatikan dengan seksama adanya masalah yang sangat urgen dan menyentuh kepentingan rakyat banyak. Pemerintah mempunyai tanggung jawab membuat pilihan tindakan berupa keputusan / kebijakan publik. Misalnya keputusan di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, teknologi, informasi, keamanan, pertahanan, dan sebagainya.
- v. *Policy as formal authorization.* Kebijakan publik adalah merupakan salah satu bentuk produk dari kewenangan formal pemerintah untuk merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan tersebut. Pemerintah memang diberi otoritas formal berupa wewenang dan tanggung jawab untuk merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan publik dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan kepada rakyatnya. Misalnya pemerintah membuat dan melaksanakan kebijakan tentang alat transportasi massa yang murah (*mass rapid*

- transportation policy*), hal ini memang telah menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakannya.
- vi. *Policy as programme*. Kebijakan publik sebagai program mempunyai arti bahwa kebijakan itu terdiri dari banyak program, atau dikatakan dengan kata lain bahwa program itu bagian dari kebijakan. Misalnya program "menanam sejuta pohon" adalah merupakan bagian dari 'kebijakan lingkungan hidup yang sehat'.
 - vii. *Policy as output*. Kebijakan publik sebagai keluaran. Hal ini berarti bahwa kebijakan itu adalah merupakan produk dari proses mengubah "masukan" menjadi "keluaran", yaitu tindakan yang dilakukan pemerintah untuk membuahakan masalah tertentu. Misalnya "pemberian kredit lunak atau tanpa bunga" bagi para pengusaha mikro dan kecil; "pendirian badan layanan umum"; "reformasi birokrasi di tingkat pusat dan daerah" dan seterusnya.
 - viii. *Policy as outcome*. Kebijakan publik sebagai dampak. Artinya, bahwa kebijakan publik yang telah dilaksanakan membuahakan dampak (pengaruh) baik yang positif maupun negatif kepada pihak yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Misalnya pelaksanaan kebijakan "pengentasan kemiskinan" berdampak pada semakin berkurangnya jumlah penduduk miskin atau semakin bertambahnya jumlah penduduk yang pendapatannya meningkat untuk mencukupi kebutuhan hidupnya.
 - ix. *Policy as a theory or model*. Semua kebijakan mengandung asumsi tentang apa yang dilakukan pemerintah dan apa konsekuensi (dampak) dari tindakan pemerintah tersebut. Dan asumsi-asumsi tersebut membentuk teori kausalitas atau model sebab-akibat. Misalnya kebijakan "menanam pohon" diasumsikan bahwa bila kita telah berhasil menanam satu miliar pohon maka lingkungan hidup kita menjadi lebih sehat, teduh, dingin, nyaman, indah dan seterusnya.
 - x. *Policy as process*. Kebijakan publik sebagai proses. Artinya, setiap kebijakan itu terdiri dari bermacam-macam kegiatan yang prosesnya menyangkut waktu yang panjang dan sangat kompleks. Proses kebijakan yang meliputi kegiatan merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan pastilah melibatkan unsur waktu yang tidak sedikit dan tingkat kerumitan yang sangat tinggi. Satu kegiatan merumuskan kebijakan, katakanlah membuat UU atau peraturan hukum, banyak sekali waktu yang dibutuhkan, aktor yang terlibat, dana, berbagai kepentingan, prosedur yang melelahkan, dan sebagainya. Belum lagi proses pelaksanaannya dan menilai dampak kebijakan tersebut terhadap masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan dan seterusnya. Saudara tentunya bisa membayangkan betapa kompleksnya proses kebijakan tersebut.

Selanjutnya, Bridgeman dan Davis (2004) dalam Suharto (2008) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki 3 dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*). Kebijakan tersebut dibuat berdasarkan situasi yang terjaid dalam Negara tersebut. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati, seperti dalam gambar berikut ini:



Gambar 1. Kebijakan Publik

Berdasarkan gambar di atas, bahwa kebijakan publik sebagai manajemen pencapaian tujuan yang dapat diukur. Riant Nugroho, mendefinisikan kebijakan publik bukan berarti mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan karena kebijakan publik menyangkut politik. Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan, menurut Nugroho (2003), pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip, yaitu: *a.* cara merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan); *b.* cara kebijakan publik diimplementasikan; *c.* cara kebijakan publik dievaluasi. Menurut Said Zainal Abidin Abidin (2004), tidak semua kebijakan publik mempunyai prioritas yang sama untuk diproses. Hal tersebut ditentukan oleh proses penyaringan melalui serangkaian kriteria.

Berikut ini kriteria yang dapat digunakan dalam menentukan kebijakan.

- i. Efektivitas, mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
- ii. Efisien, dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- iii. Cukup, suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumber daya yang ada.
- iv. Adil.
- v. Terjawab, kebijakan dibuat agar dapat memenuhi kebutuhan suatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat.

Secara umum, menurut Said Zainal Abidin (2004), kebijakan dapat dibedakan

dalam tiga tingkatan, yaitu sebagai berikut.

- i. Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif, yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- ii. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- iii. Kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Mengenai tingkatan kebijakan publik secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (2000) mengemukakan sebagai berikut.

- i. Lingkup Nasional
 - 1) Kebijakan Nasional Kebijakan nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/ negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945. MPR, Presiden, dan DPR adalah yang berwenang menetapkan kebijakan nasional. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).
 - 2) Kebijakan Umum Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Presiden berwenang menetapkan kebijakan umum. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden.
 - 3) Kebijakan Pelaksanaan Kebijaksanaan pelaksanaan merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan, yang berwenang adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, atau instruksi pejabat.
- ii. Lingkup Wilayah Daerah.
 - 1) Kebijakan Umum Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Dalam menetapkan kebijakan umum di daerah provinsi, yang berwenang adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Di daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum di

tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

- 2) Kebijakan Pelaksanaan Kebijakan pelaksanaan di lingkup Wilayah/Daerah ada tiga macam, yaitu: *a)* kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Peraturan Daerah; *b)* kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di Daerah; *c)* kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Berikut ini yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan, antara lain:

- 1) Dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- 2) Dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- 3) Dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- 4) Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa Keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota;
- 5) Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota;

Sementara kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut (Taufiqurakhman, 2014):

- i. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai.
- ii. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.
- iii. Sumber daya yang mendukung kebijakan.
- iv. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.
- v. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik.
- vi. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan, dan sebagainya.

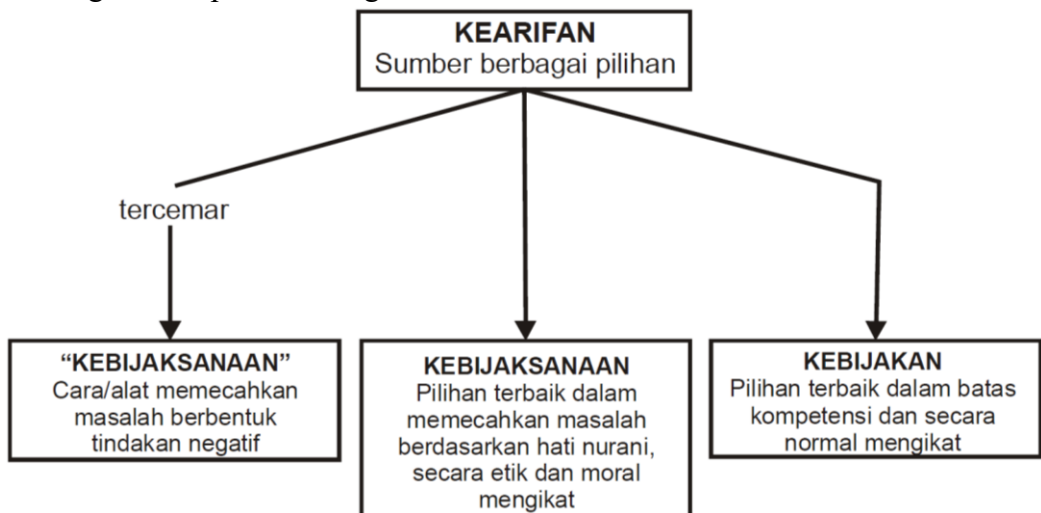
Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni (Taufiqurakhman, 2014);

- i. 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;
- ii. Membuat batasan masalah;
- iii. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam

masyarakat, kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa, dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi 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. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah 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.

Dalam *Kybernology* dan konsep kebijakan pemerintahan, kebijakan publik merupakan suatu sistem nilai yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan seperti dalam gambar berikut.



Gambar 2. Sistem Nilai Kearifan (Abidin, 2004)

Setelah melalui analisis yang mendalam dan dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan publik.

Selanjutnya, menurut Bullock et al. (Suaeb, 1998), untuk bisa disebut sebagai kebijakan, suatu keputusan perlu diikuti langkah tindakan pelaksanaan yang bersasaran mencapai tujuan. Oleh karena itu, kebijakan sebagai suatu konsep meliputi beberapa hal berikut ini:

- i. Ketetapan, suatu kebijakan di dalamnya mengandung

- ketentuanketentuan tertentu yang memiliki pengaruh mengikat, baik ke dalam maupun keluar dari pembuat kebijakan.
- ii. Maksud, adanya kebijakan adalah untuk mencapai tujuantujuan tertentu atau mengatasi permasalahan tertentu.
- iii. Keputusan, untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu.
- iv. Suatu proses pelaksanaan dari hal-hal yang telah ditetapkan.

Berdasarkan dua pendapat di atas, kebijakan memiliki makna yang berbeda dengan keputusan. Kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari sebuah proses pengambilan keputusan yang harus ditindaklanjutinya dengan pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa setiap kebijakan merupakan keputusan, sedangkan keputusan belum tentu menjadi sebuah kebijakan (apabila tidak diimplementasikan). Dalam hal implementasi dimungkinkan mengandung suatu langkah tindakan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan publik bukan merupakan hal yang sederhana. Karena sifatnya yang dapat berimplikasi luas, baik kepada pemerintah maupun masyarakat, proses kebijakan publik dalam formulasinya perlu memerhatikan lingkungan. Berkaitan dengan proses tersebut, Dunn (2000) merumuskan 3 elemen penting dalam sistem kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

- i. Lingkungan kebijakan (*policy environments*), yaitu keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu “isu (masalah) kebijakan”, yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan kebijakan tersebut.
- ii. Kebijakan publik (*public policies*), yaitu keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu.
- iii. Pelaku kebijakan (*policy stakeholders*), yaitu individu atau kelompok yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusankeputusan pemerintah.

Bullock et al. (Suaeb, 1998) menyatakan perlunya memerhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan. Menurut Burdock, terdapat tiga aspek kebijakan yang perlu diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

- i. Aspek kesejarahan. Perubahan kebijakan terjadi dalam konteks kebijakan yang sama yang pernah dibuat pada masa lalu.
- ii. Aspek lingkungan. Kebijakan publik tidak mungkin terlepas dari pengaruh lingkungan, yaitu ketika kebijakan tersebut dibangun dan dilaksanakan.

- iii. Aspek kelembagaan. Suatu kebijakan publik pasti akan selalu berhubungan dengan berbagai lembaga/institusi.

Meskipun aspek-aspek penting yang dikemukakan di atas memiliki perbedaan konsep, secara kontekstual terdapat kesamaan pandangan, yaitu lingkungan, materi–substansi kebijakan, dan organisasi/lembaga (pengusul–*stakeholders*; *shareholders*). Ketiga aspek tersebut memiliki hubungan dan saling berkaitan satu sama lain.

Secara tradisional ilmu politik memusatkan perhatian utamanya kepada struktur institusional dan pertimbangan filsafat pemerintah. Hal ini meliputi studi tentang pengaturan-pengaturan konstitusional seperti misalnya perimbangan pusat dan daerah, pemisahan kekuasaan, peninjauan tata hukum, kekuasaan dan tugas-tugas kewajiban dari lembaga-lembaga negara seperti DPR-MPR, Kepresidenan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan lain sebagainya. Perilaku ilmu politik yang modern memusatkan perhatian utamanya pada proses dan perilaku yang dihubungkan dengan pemerintahan. Hal ini akan melibatkan studi tentang sosiologi, psikologi yang berdasarkan atas perilaku individu dan kelompok, penentuan-penentuan tentang pemungutan suara dan kegiatan-kegiatan politik lainnya, berfungsinya kelompok-kelompok kepentingan

b. Sejarah Kebijakan Publik

Contoh dokumen terkuno dari analisis kebijakan publik ditemukan di Mesopotamia yang berupa pakta-pakta pemerintahan dan politik. Dokumen itu disebut kode Hammurabi yang ditulis oleh penguasa Babilonia pada abad 18 sebelum masehi, yang mengekspresikan keinginan untuk membentuk ketertiban publik yang bersatu dan adil pada masa ketika babilonia mengalami transisi dari negara kecil menjadi negara wilayah yang luas. Kode Hammurabi memiliki kesamaan dengan hukum Musa yang mencantumkan persyaratan-persyaratan ekonomi dan sosial untuk suatu pemukiman urban yang stabil di mana hak dan tanggungjawab didefinisikan menurut posisi sosial. Kode mencakup proses kriminal, hak milik, perdagangan hubungan keluarga dan perkawinan, dana kesehatan dan apa yang dikenal sekarang sebagai akuntabilitas publik. Sejarah yang tertulis tentang para spesialis menghasilkan pengetahuan tentang kebijakan dapat ditelusuri sampai abad keempat sebelum masehi. Di India, Arthashastra karya Kautilya, satu dari tuntunan-tuntunan awal tentang pembuatan kebijakan, keahlian bernegara dari administrasi pemerintahan, menarikan apa yang telah ditulis sampai ketika itu (300 SM) mengenai materi yang saat ini disebut Ilmu Ekonomi (Taufiqurakhman, 2014).

Jika dibagi sejarah perkembangannya kedalam beberapa masa atau era sebagai berikut (Taufiqurakhman, 2014):

- i. Perkembangan pada Abad Pertengahan. Ekspansi dan diferensiasi secara bertahap peradaban kota sepanjang abad pertengahan berlangsung dengan diikuti oleh struktur okupasi yang memudahkan pengembangan pengetahuan yang terspesialisasi. Berbagai kelompok spesialis kebijakan diangkat oleh para pemimpin untuk memberikan saran dan bantuan teknis terhadap hal-hal yang kurang dikuasai oleh para penguasa misalnya pengambilan keputusan yang efektif, keuangan, perang dan hukum. Pertumbuhan "Politisi Profesional", memperoleh kedudukan yang berbeda di dunia. Di Eropa, India, Cina, Jepang dan Mongolia pada abad pertengahan para pendeta merupakan kelompok yang terpelajar, karena kelompok ini secara teknis sangat dibutuhkan. Para penulis yang terpelajar, yang pada zaman modern saat ini adalah penulis pidato presiden juga memiliki pengaruh terhadap pembuatan kebijakan. Di Inggris para bangsawan rendahan dan para investor diangkat tanpa kompensasi untuk mengendalikan pemerintahan kota untuk kepentingan mereka sendiri. Pada akhirnya para ahli hukum ternama juga memiliki pengaruh dalam pembuatan kebijakan.
- ii. Zaman Revolusi Industri. Pada zaman kuno dan pertengahan pertumbuhan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengikuti evolusi peradaban. Namun ketika terjadi revolusi industri pertumbuhan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan menjadi aktivitas yang relatif otonom dengan ciri khasnya sendiri dan dipisahkan dengan kepentingan politik sehari-hari. Zaman revolusi industri adalah masa dimana kepercayaan tentang perkembangan manusia melalui ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi lebih dominan di kalangan para pengambil kebijakan dan penasihatnya. Pada masa ini pembangunan dan pengujian teori-teori ilmiah dan masyarakat secara bertahap mulai dilihat sebagai satu-satunya cara untuk memecahkan permasalahan sosial. Pengaruh mistik, klenik, dan sihir sudah mulai ditinggalkan oleh masyarakat. Mulai pada masa ini muncul pengetahuan yang relevan dengan kebijakan menurut ukuran empirisme dan metode ilmiah.
- iii. Perkembangan pada Abad ke-19. Pada abad 19 di Eropa mulai muncul generasi baru yang menghasilkan pengetahuan tentang kebijakan mulai mendasarkan efektivitas mereka pada dokumen data empiris yang sistematis. Pada masa ini perhatian terhadap pengumpulan fakta secara sistematis dapat diilustrasikan dengan beberapa cara. Misalnya dengan pengembangan statistik dan demografi sebagai bidang spesialisasi. Pada masa itu mulai

bermunculan lembaga-lembaga yang memperhatikan secara khusus pada pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Lembaga-lembaga tersebut diorganisir oleh para bankir, ilmuwan, industrialis yang berusaha mengganti cara berfikir lama dalam menghadapi masalah sosial dengan metode baru yang lebih sistematis. Pada abad 19, metode untuk menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan secara jelas mengalami perubahan dan transformasi yang besar. Pengetahuan mengenai alam dan masyarakat tidak lagi ditentukan menurut kesesuaiannya dengan otoritas, ritual dan prinsip-prinsip filsafat, tetapi dinilai berdasarkan konsistensinya dengan observasi empiris. Tetapi transformasi ini bukanlah merupakan hasil dari komitmen formal terhadap norma-norma empirisme dan metode ilmiah sebagai konsekuensi dari pertumbuhan ketidakpastian yang datang bersama dengan transisi dari peradaban agraris ke industri. Latar belakang analisis abad ke-19 dari analisis kebijakan kontemporer melanjutkan bagaimana ilmu sosial terapan ditumpangi oleh tujuan kelompok sosial yang dominan. Penggunaan ilmu untuk menemukan dan menguji hukum-hukum alam dan masyarakat dipandang sebagai satu-satunya jalan untuk mencapai pengetahuan yang obyektif. Ilmu hanya dipandang sebagai alat untuk memproduksi pengetahuan. Akibatnya, pertanyaan tentang tujuan dipandang sebagai non rasional atau sebagai ekspresi yang sewenang-wenang dari kepentingan pribadi yang berada di luar batas penelitian ilmiah. Sehingga produksi pengetahuan yang terspesialisasi ditetapkan sebagai “ilmu”.

- iv. Perkembangan Abad ke-20. Perkembangan ilmu yang mempelajari tentang kebijakan pada abad ini dapat digambarkan dengan adanya profesionalisasi ilmu politik, administrasi negara, sosiologi, ekonomi dan disiplin ilmu sosial lainnya yang terkait. Selama abad 20 para ilmuwan kebijakan bukan lagi kelompok yang heterogen seperti bankir, industrialis, jurnalis, dan sarjana-sarjana yang mengendalikan lembaga statistik kuno dan lembaga penelitian kebijakan lainnya. Fungsi utama dari ilmuwan sosial pada masa ini adalah mengkaji masalah masalah kebijakan dan merumuskan solusi yang potensial. Adanya perang dunia II dan masalah penyesuaian kembali pasca perang memberi kesempatan para ilmuwan sosial untuk menerapkan nilai-nilai yang dianutnya untuk memecahkan masalah praktis. Menurut Laswell dalam pengantarnya” ilmu kebijakan” tidak dibatasi oleh tujuan teoritis ilmu, tetapi juga memiliki orientasi praktis yang mendasar. Tujuan ilmu kebijakan tidak hanya memberi sumbangan pada pengambilan keputusan yang efisien tapi juga untuk memberikan pengetahuan yang dibutuhkan dalam rangka pengembangan pelaksanaan demokrasi. Perkembangan ilmu

kebijakan setelah perang, sistematika studi kebijakan publik juga keluar dari administrasi negara dan kemudian menjadi disiplin ilmu di dalam ilmu politik. Ide “analisis” muncul bersama-sama dengan usaha-usaha untuk memisahkan masalah menjadi beberapa komponen yang mendasar. Sejauh analisis dalam arti sempit analisentrik ini mengabaikan aspek-aspek politik, sosial dan administratif dari kebijakan publik. Maka analisis kebijakan di dalam bentuknya yang baru ini dapat diartikan sebagai gerakan meninggalkan tradisi yang telah mapan pada abad 19 sampai abad 20.

c. Relevansi Kebijakan Dalam Perubahan Sosial

Perubahan sosial merupakan proses perkembangan unsur sosio, budaya dari waktu ke waktu yang membawa perbedaan yang berarti dalam struktur dan fungsi masyarakat dibandingkan dengan keadaan sebelumnya. Hal ini terjadi sebagai akibat dari suatu perubahan yang datang, baik dari kemajuan berpikir manusia maupun dari perubahan lingkungan dan teknologi. (Suwaryo, 2010)

Secara abstrak masyarakat yang terdiri dari pranata-pranata sosial, struktur-struktur sosial, sistem nilai, norma, aturan, maupun kebiasaan itu akan mewujudkan tatanan konkrit seperti: sub sistem politik, sub sistem ekonomi, sub sistem sosial, sub sistem budaya maupun sub sistem lainnya. Perubahan masyarakat akan selalu terjadi dan dapat meliputi aspek-aspek kehidupan masyarakat. Inti dari proses perubahan masyarakat itu sendiri adalah adanya perubahan norma-norma atau adanya pergeseran-pergeseran nilai-nilai dalam masyarakat. (Suwaryo, 2010)

Dengan adanya perubahan dalam kehidupan masyarakat itu, maka anggota-anggotanya (warga masyarakat) akan berusaha mengatur strategi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut. Ada beberapa faktor dominan yang dapat mempengaruhi terjadinya perubahan dalam masyarakat (perubahan sosial) yaitu (Suwaryo, 2010):

- i. Perubahan kondisi geografis
- ii. Kebudayaan materiil
- iii. Komposisi penduduk
- iv. Perubahan ideologi maupun karena difusi ataupun penemuan-penemuan baru dalam masyarakat.

Perubahan sosial ini harus diikuti dengan dinamika pemerintahan sebagai respon atau jawaban terhadap perubahan sosial yang terjadi. Wujud dari dinamika pemerintahan adalah adanya perubahan institusi, reorganisasi pemerintahan, perubahan sikap dan perilaku birokrasi dan perubahan pola pikir untuk meningkatkan pelayanan publik yang optimal dan prima dengan menonjolkan

paradigma yang sedang berkembang sekarang, yaitu *reinventing government* (Osborne dan Gaebler, 1992) dan *good Governance* (UNDP, dalam Mardiasmo (2004).

Pada masa-masa yang akan datang kita harus dapat mengantisipasi kemungkinan akan tumbuhnya perubahan sosial dan politik yang sangat tinggi sebagai wujud dinamika masyarakat. Gejala ini sudah bisa kita tangkap akhir-akhir ini. Ada beberapa catatan yang perlu mendapat perhatian sebagai akibat dari pemberian otonomi yang luas kepada daerah, khususnya terhadap perubahan sosial politik dan dinamikanya di daerah (Suwaryo, 2010).

- i. *Pertama*, pemberian otonomi kepada daerah melibatkan transfer kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Transfer kekuasaan akan berakibat pada berubahnya *locus* kekuasaan dari tangan pemerintah pusat ke daerah-daerah. Kekuasaan menjadi monopoli daerah-daerah yang terbebas dari intervensi dan kontrol ketat penguasaan tingkat pusat. Yang menjadi persoalan adalah bahwa kekuasaan mengandung daya seduksi (godaan) yang sangat tinggi untuk disalahgunakan oleh siapa saja, termasuk oleh penguasa di tingkat lokal. Di sini pentingnya pengawasan masyarakat atau kontrol sosial atas tindakan penguasa lokal dioptimalkan.
- ii. *Kedua* yang perlu diperhatikan adalah kebijakan dari pemberian kekuasaan yang besar kepada daerah-daerah, terutama bagi daerah-daerah yang bercorak majemuk yang diikuti dengan adanya keseimbangan kekuatan antar kelompok (etnik dan agama misalnya), akan sangat beresiko tinggi bagi terjadi konflik horisontal di antara kelompok-kelompok primordial yang sebanding kekuatannya ini.
- iii. *Ketiga*, pada masa yang akan datang kita harus dapat mengantisipasi terhadap kemungkinan akan tumbuhnya dinamika politik lokal yang sangat tinggi. Hal itu sejalan pula dengan berkembangnya proses demokratisasi pada semua tingkatan masyarakat. Pejabat pemerintah tidak lagi merupakan individu yang “*untouchable*” akan tetapi mereka akan sangat terbuka untuk dijadikan sasaran kritik dari berbagai pihak di daerah. Oleh karena itu kemungkinan peningkatan terhadap akuntabilitas pejabat di daerah akan sangat tinggi, karena akan terjadi proses skrutinisasi (pengawasan ketat) terhadap pemegang jabatan, baik yang menyangkut perilakunya sehari-hari, ataupun yang berkaitan dengan pilihan kebijaksanaannya. Hal ini menjadi bertambah kuat lagi sejalan dengan meningkatnya kebebasan, baik kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat atau kebebasan pers.
- iv. *Keempat*, seiring dengan tumbuhnya dinamika politik lokal yang sangat tinggi, maka kemungkinan pemerintah daerah akan kerepotan

dalam menghadapi tuntutan masyarakat yang berlebihan seiring dengan meningkatnya harapan masyarakat terhadap terjadinya perubahan dalam berbagai aspek kehidupan apalagi dengan masih adanya kecenderungan “politisasi terorisme massa”.

Pemetaan perubahan sosial politik di tingkat daerah ini diharapkan dapat dipergunakan bagi semua aktor di daerah untuk menjadi basis bagi konsolidasi politik untuk mengawal proses demokratisasi dan pembangunan ekonomi. Dengan bergulirnya perubahan sosial, otonomi daerah semakin lama semakin dianggap sebagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat dan daerah, yang selanjutnya perlu diwadahi dan diatur sesuai dengan dinamikanya masyarakat. Perubahan sosial harus diikuti dengan dinamika pemerintahan (Suwaryo, 2010)

d. Tipe-Tipe Kebijakan Publik

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

- i. Masalah Kebijakan (*policy public*). Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan, dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya *problem* maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.
- ii. Alternatif Kebijakan (*policy alternativies*). Alternatif kebijakan adalah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.
- iii. Tindakan Kebijakan (*policy actions*). Tindakan kebijakan adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan *Alternative* kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.
- iv. Hasil Kebijakan (*policy outcomes*). Hasil kebijakan adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.
- v. Hasil Guna Kebijakan. Hasil guna kebijakan adalah seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada *problem* yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu *problem* dapat

menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi menjadi (Abdal, 2015):

- i. Kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri)
- ii. Kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen)
- iii. Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru)

Suharno menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut (Abdal, 2015):

- i. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat di jalankan.
- ii. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- iii. Kebijakan material versus kebijakan simbolik. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- iv. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*publik goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *publik good* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas. (Abdal, 2015)

e. Mengidentifikasi Aktor Publik

Dalam membahas penerapan serta atau aktor-aktor dalam proses perumusan kebijakan, ada perbedaan yang cukup penting yang perlu diperhatikan antara Negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Negara-negara berkembang, struktur pembuatan kebijakan cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju. Kecenderungan struktur pembuatan keputusan di negara-negara maju adalah lebih kompleks. (Winarno, 2016)

Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat misalnya dalam tulisan James Anderson (1979), maupun James P. Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000). Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi kedalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu (Winarno, 2016).

Sistem administrasi di seluruh dunia mempunyai perbedaan dalam hal karakteristik-karakteristik, seperti ukuran dan kerumitan, organisasi, struktur hierarki, dan tingkat otonomi. Walaupun doktrin mengatakan bahwa badan-badan administrasi dianggap sebagai badan pelaksana telah diakui secara umum dalam ilmu politik, namun bahwa politik dan administrasi telah bercampur aduk menjadi satu juga telah menjadi aksioma yang diakui kebenarannya. Selain itu, saat ini badan-badan administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik. Hal ini berkait erat dengan pemahaman kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu.

Dalam masyarakat-masyarakat industri yang mempunyai tingkat kompleksitas yang tinggi, badan-badan administrasi sering membuat banyak kebijakan yang luas. Hal ini terjadi karena disamping tingkat kompleksitas masyarakat industri itu sendiri, juga disebabkan oleh alasan-alasan teknis, banyaknya masalah kebijakan, kebutuhan untuk melestarikan kontrol, serta kurangnya waktu dan informasi dari para anggota legislatif sehingga banyak sekali wewenang yang didelegasi. Aktor yang berperan dalam penyusunan kebijakan publik, adalah (Winarno B. , 2016):

- i. Presiden (eksekutif). Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang penting dalam perumusan kebijakan. Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial, maupun dalam rapat-rapat kabinet. Dalam beberapa kasus, presiden terlibat secara personal dalam perumusan kebijakan, seperti misalnya keterlibatan Presiden Jimmy Carter dalam perumusan kebijakan, Ia lebih suka terlibat aktif dalam memberikan inisiatif pembuatan perUUan dan menggunakan stafnya untuk mempersiapkan lebih banyak peraturan perundang-undangan untuk keperluan *congressional review*. Di Indonesia juga tidak jauh berbeda walaupun dinamika masalah yang dihadapi oleh setiap Negara berbeda-beda, namun kenyataannya menunjukkan bahwa presiden beserta staf-stafnya mempunyai peran yang penting dalam proses pembentukan kebijakan.

- ii. Lembaga Yudikatif. Lembaga yudikatif mempunyai peran yang besar dalam pembentukan kebijakan. Tinjauan yudikatif merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh cabang-cabang eksekutif maupun legislative sesuai dengan konstitusi atau tidak. Bila keputusan-keputusna tersebut melawan atau bertentangan dengan konstitusi Negara, maka badan yudikatif ini berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan atau undang-undang yang telah ditetapkan.
- iii. Lembaga Legislatif. Di Indonesia lembaga legislatif disebut sebagai DPR, lembaga ini bersama-sama dengan pihak eksekutif, memegang peran yang cukup krusial di dalam perumusan kebijakan. Setiap Undang-undang yang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif.
- iv. Kelompok-kelompok Kepentingan. Kelompok ini merupakan pemeran serta tidak resmi yang memainkan peran penting dalam pentukan kebijakan di hampIr semua Negara. Kelompok-kelompok kepentingan menjalankan fungsi fungsi artikulasi kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Selain itu, kelompok kepentingan juga sering memberikan informasi kepada para pejabat publik dan seringkali informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari usul-usul kebijakan yang diberikan. Dengan demikian, kelompok kepentingan telah memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembentukan kebijakan (Winarno, 2016).

E. Peran Strategis Kebijakan

Kebijakan publik adalah alat untuk mencapai tujuan publik, bukan tujuan orang perorang atau golongan dan kelompok. Meskipun sebagai alat (tool) keberadaan kebijakan publik sangat penting dan sekaligus krusial. Penting karena keberadaannya sangat menentukan tercapainya sebuah tujuan, meskipun masih ada sejumlah prasyarat atau tahapan lain yang harus dipenuhi sebelum sampai pada tujuan yang dikehendaki. Krusial karena sebuah kebijakan yang di atas kertas telah dibuat melalui proses yang baik dan isinya juga berkualitas, namun tidak otomatis bisa dilaksanakan kemudian menghasilkan sesuai yang selaras dengan apa yang diinginkan oleh pembuatnya. Juga krusial karena sebuah kebijakan bisa - dan seringkali terjadi - diperlakukan seolah lebih penting atau sejajar dengan tujuan yang hendak dicapai, padahal ia hanyalah sekedar alat, meskipun alat yang sangat penting.

Tidak jarang, bagi sebagian orang atau kelompok tertentu, kebijakan

ditempatkan sedemikian penting, sehingga melupakan esensi dasarnya. Tarik menarik dalam perjuangan menyusun dan menetapkan kebijakan seolah lebih penting dari upaya lain yaitu bagaimana mencari cara yang lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan. Biaya besar yang dikeluarkan untuk menyusun kebijakan adalah cerminan betapa pentingnya sebuah kebijakan dan sekaligus cerminan akan perlakuan berlebihan seolah hadirnya kebijakan lebih penting dari upaya pencapaian tujuan yang sebenarnya. Memang perlakuan yang demikian dapat dimengerti karena tanpa kebijakan publik yang tepat, maka tujuan yang dikehendaki sulit dicapai. Namun sekali lagi harus proporsional karena sejatinya ia adalah sebuah alat, meskipun bukan alat yang biasa dalam mencapai sebuah tujuan organisasi.

Rumusan sederhana dan terkesan mensimplifikasi makna kebijakan publik tersebut adalah rumusan singkat untuk mensederhanakan pemahaman mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Secara konseptual, sejatinya arti penting dan ruang lingkup kebijakan publik jauh lebih luas daripada rumusan tersebut sebagaimana akan dikemukakan dalam bab selanjutnya yang mengupas tentang konsep dan pengertian kebijakan publik menurut para ahli. Dari rumusan sederhana ini diharapkan mewakili dan sekaligus memudahkan pemahaman akan arti pentingnya kebijakan publik dalam sebuah organisasi yang bernama negara karena sejatinya keberadaan organisasi itu juga dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Tujuan tersebut biasanya dituangkan dalam konstitusi jika ia sebuah negara atau anggaran dasar jika ia organisasi privat. Begitu juga tujuan sebuah kebijakan yang lebih operasional biasanya dituangkan dalam konsiderans atau pasal-pasal umum dari kebijakan tersebut.

Prinsipnya, diantara tujuan itu tidak boleh bertentangan, baik dengan kebijakan yang lebih tinggi atau kebijakan yang menjadi acuannya serta di dalam kebijakan itu sendiri. Tentu tidak semua kebijakan publik memiliki nilai atau bobot yang sama jika dilihat dari sudut tingkat pentingnya. Ada kebijakan yang sangat penting dan mendesak, namun tidak sedikit yang tergolong bukan skala prioritas, meskipun semua kebijakan publik memiliki nilai strategis atau sama sama penting. Semua itu tergantung dari isi dan tujuan yang hendak dicapai. Dan lagi-lagi persoalan tujuan menjadi sesuatu yang penting dan menjadi tolok ukur nilai strategis kebijakan. Bisa saja kebijakan yang sama memiliki makna strategis yang berbeda di daerah atau tempat lain. Logika serupa juga berlaku bagi sebuah negara dimana sebuah kebijakan tertentu dianggap sangat penting dan mendesak, sementara bagi negara lain tidak diperlakukan demikian. Artinya aspek konteks kebijakan memiliki peranan yang menentukan arti strategis sebuah kebijakan,

disamping faktor substansi atau isi kebijakan. Dari perspektif ini, aspek tujuan yang berangkat pada konteks dan kemudian menentukan isi kebijakan tidak bisa dianggap sepele seolah ia hanya merupakan daftar keinginan yang ‘normatif’ saja. Tujuan kebijakan adalah semacam ‘konstitusi’ yang harus menjadi acuan kemana dan bagaimana kebijakan itu menuju dan dirumuskan untuk mencapainya. Sesungguhnya kebijakan yang baik dapat dicermati dari sisi ini, meskipun dalam praktiknya aspek tujuan kebijakan ini sering dianggap sebagai ketentuan yang ‘seremonial’ dan bukan sesuatu yang lebih penting dibandingkan dengan rumusan detailnya. Kebijakan seperti ini bisa saja misleading dalam implementasi dan upaya mencapai tujuan yang diharapkan.

Kebijakan yang hanya copy-paste atau diimpor dari negara lain yang dianggap berhasil dan menjadi contoh (best practices) seringkali menghadapi sejumlah persoalan dalam implementasi dan upaya mencapai tujuan. Logika serupa juga berlaku bagi sebuah daerah yang menerbitkan Perda yang menyontek secara membabi buta dengan sedikit melakukan penyesuaian hanya karena kebijakan tersebut dianggap bersifat teknis administratif. Padahal yang diperlukan adalah sebuah kreatifitas dan inovasi agar kebijakan tersebut, bukan hanya lebih mudah dilaksanakan, tetapi juga selaras dengan apa yang menjadi keinginan stakeholders kebijakan.

Sebuah kebijakan yang dirasakan penting di negara berkembang mungkin tidak demikian di negara maju, begitu sebaliknya. Juga sesuatu yang sangat penting dan krusial di daerah lain di Indonesia, mungkin tidak demikian untuk daerah tertentu. Sebut saja kebijakan yang mengatur tata ruang dan sejumlah kebijakan turunannya, misalnya mengenai izin mendirikan bangunan (IMB) yang sangat penting bagi daerah perkotaan tetapi tidak demikian bagi daerah yang tergolong belum maju, meskipun kebijakan demikian merupakan sesuatu yang sangat penting. Setidaknya diperlukan sejumlah penyesuaian atau penyelarasan agar kebijakan yang memiliki ‘judul’ yang sama dan sudah diterbitkan di dan oleh negara atau daerah lain agar tidak misleading ketika diimplementasikan dalam mencapai tujuannya. Langkah itu diperlukan untuk menghindari kasus dimana sebuah kebijakan yang secara konseptual berkualitas tetapi hanya bermakna di atas kertas.

Lebih dari itu diperlukan kreativitas dan inovasi dengan melibatkan semua stakeholders agar kebijakan yang diterbitkan bukan hanya sesuai dengan konteks dan lingkungan strategiknya, menurut pengambil kebijakan, tetapi agar lebih mudah dilaksanakan untuk mencapai tujuannya karena ia telah mendapat masukan dan uji sahih dari masyarakat. Asumsinya, masyarakat dan stakeholders

yang terkait langsung dengan kebijakan adalah pihak yang paling tahu dan berkepentingan, yang diharapkan akan menjadi pihak yang akan menyambut dan bahkan terlibat langsung dalam proses pelaksanaan kebijakan dalam mencapai tujuan. Bagaimanapun pelaksana kebijakan yang berasal dari unsur pemerintah (eksekutif) melalui aparatur birokrasi itu memiliki sejumlah keterbatasan, baik sumber daya dan dana disamping karena ia juga mempunyai sejumlah tugas dan fungsi lain yang tidak kalah penting dan mendesak disamping kebijakan yang diterbitkan belakangan.

Aspek kreatifitas dan inovasi dalam proses penyusunan kebijakan ini yang jarang muncul dan mengemuka sebelum kebijakan diratifikasi karena ada kecenderungan untuk mencari jalan mudah, sehingga kebijakan yang nampak 'hebat' di atas kertas menjadi tidak mudah dalam implementasinya. Kehebatan isi kebijakan itu hanya bermakna jika ia mampu mencapai tujuan yang diharapkan setelah terlebih dulu diimplementasikan. Itupun bukan jaminan bahwa kebijakan itu akan membawa hasil seperti yang diharapkan sebagaimana yang dirumuskan dalam tujuan kebijakan. Dan tujuan yang diharapkan itu harus diukur, bukan hanya dari sudut pandang rincian tujuan yang ditetapkan di atas kertas, tetapi harus diverifikasi oleh masyarakat mengenai sejauh mana kesesuaiannya dengan apa yang menjadi keinginan dan harapan masyarakat. Masyarakat adalah pihak penilai yang paling berhak untuk memberi nilai, bukan aparat pelaksana kebijakan meskipun mereka tidak melakukan sejumlah penyimpangan dalam melaksanakannya.

Masyarakat adalah pihak yang menjadi sasaran kebijakan, sehingga kepadanya keberhasilan kebijakan itu harus ditanyakan. Jika tidak demikian, maka sebuah keberhasilan kebijakan akan bernilai semu atau misleading karena hanya menunjukkan sejumlah deretan angka-angka mati yang sebenarnya tidak berbicara apa-apa jika disandingkan dengan kenyataan yang dirasakan masyarakat. Dalam perspektif ini masyarakat adalah pihak yang sangat penting dalam proses kebijakan, sehingga tujuan kebijakan yang ditetapkan itu selaras dengan apa yang dikehendaki oleh masyarakat.

Munculnya sejumlah kasus dimana kebijakan diklaim bisa dilaksanakan dengan baik, tetapi masyarakat merasakan hal berbeda, meskipun tidak berseberangan secara diametral. Tidak jarang masyarakat menjadi pihak yang tidak menikmati kalau tidak dirugikan, meskipun kebijakan tersebut jika diukur berdasarkan proses dan prosedur tertentu dianggap berhasil karena tepat waktu dalam pelaksanaannya dan tidak ada satu sen uang yang diselewengkan. Sebut saja kebijakan membangun rumah sakit atau sarana pendidikan yang salah

sasaran, meskipun gedung dan sarana penunjang telah berhasil didirikan, tetapi yang menikmati adalah sebagian kecil atau kelompok masyarakat tertentu. Kebijakan seperti ini adalah bukan kebijakan yang baik, meskipun ia dapat dilaksanakan dan mampu mencapai tujuannya. Tujuan yang sebenarnya adalah masyarakat karena ia adalah pemilik saham terbesar dari sebuah organisasi publik yang bernama negara atau pemerintahan daerah.

Di negara modern dan demokratis, peran dan fungsi kebijakan publik dapat diibaratkan sebuah kapal yang diciptakan untuk menjawab persoalan dan atau kebutuhan penggunanya. Kapal itu bukan hanya harus dirancang dalam bentuk atau spesifikasi dan besaran yang tepat, tetapi juga harus memiliki mesin yang tepat (appropriate), meskipun tidak harus berarti canggih.

Semua itu dimaksudkan agar kapal mampu melaksanakan misi yang diembannya secara efektif dan efisien sesuai dengan besaran persoalan yang dihadapi dan atau hendak diselesaikan. Pengemudi kapal bukan hanya harus mumpuni dan memiliki 'jam terbang' yang cukup dalam mengemudikannya, tetapi juga harus didukung oleh awak kapal yang berpengalaman agar tercipta kerjasama yang produktif. Para penumpang kapal juga tidak boleh pasif, minimal harus aktif mengawasi untuk memastikan bahwa arah dan tujuan kapal serta kecepatannya sesuai dengan SOP, sehingga bukan hanya kapal itu yang selamat sampai tujuan dengan kondisi yang prima, tetapi semua penumpang dapat mencapai tujuannya, bukan hanya tepat waktu tetapi juga dalam kondisi sehat dan dalam suasana menyenangkan. Kondisi demikian yang akan mendorong, baik pengemudi dan awak kapal serta penumpangnya akan melakukan tugas dan fungsinya masing-masing dengan senang hati. Indikatornya, para penumpang tidak akan keberatan jika diminta sejumlah biaya sebagai ongkos untuk menghadirkan kenyamanan pelayanan yang berkualitas. Bahkan, mungkin saja, jika sewaktu waktu ada kenaikan biaya atau extra-charge, mereka akan memberikannya dengan tangan terbuka seolah-olah itu merupakan kewajiban atau konsekuensi logis atas semua kenyamanan pelayanan yang diberikan manajemen kapal.

Ilustrasi sederhana tersebut, mungkin tidak sepenuhnya tepat, tetapi juga tidak sepenuhnya salah karena organisasi publik memang tidak bisa serta merta disamakan dengan organisasi privat dalam pengelolaannya, sebagaimana kapal penumpang tersebut. Organisasi publik terkadang melakukan sejumlah hal yang tidak sepenuhnya menyenangkan masyarakat, setidaknya dalam jangka pendek dan dalam perspektif individu atau kelompok. Apa yang dilakukan oleh tangan-tangan kekuasaan pemerintahan juga tidak semuanya didasarkan pada kerelaan

dari masyarakat, misalnya jika hendak menaikkan harga kebutuhan pokok seperti BBM. Diperlukan proses berliku untuk menolak kebijakan yang telah diberlakukan, sehingga tidak bisa serta merta dilakukan begitu ia diberlakukan. Berbeda dengan

4. Rangkuman

- a. Kebijakan adalah sebuah kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah.
- b. Konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek
- c. Dapat dirangkum bahwa kebijakan publik adalah aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dengan melibatkan masyarakat dalam aturan yang dibuat. Artinya bahwa kebijakan publik memiliki suatu ikatan dalam Negara ataupun masyarakat, dimana dituntut untuk mematuhi aturan atau kebijakan yang telah dibuat. Kebijakan tersebut dibuat berdasarkan situasi yang terjadi dalam Negara tersebut.
- d. William N. Dunn membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian yaitu Masalah Kebijakan (*policy public*), Alternatif Kebijakan (*policy alternativies*), Tindakan Kebijakan (*policy actions*), Hasil Kebijakan (*policy outcomes*), dan Hasil Guna Kebijakan.
- e. Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi tipe-tipe kebijakan menjadi: Kebijakan substantif, Kelembagaan dan Kebijakan menurut kurun waktu tertentu.
- f. Suharno menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut: Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural, Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif, Kebijakan material versus kebijakan simbolik, dan Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*publik goods*) dan barang privat (*privat goods*).
- g. Negara-negara berkembang, struktur pembuatan kebijakan cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan Negara-negara maju. Kecenderungan struktur pembuatan keputusan di Negara-negara maju adalah lebih kompleks.
- h. Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi kedalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi

adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.

- i. Aktor yang berperan dalam penyusunan kebijakan publik, adalah, Presiden (eksekutif), Lembaga Yudikatif, Lembaga Legislatif, dan Kelompok-kelompok Kepentingan.

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

- i. Mahasiswa mengidentifikasi tipe-tipe kebijakan berdasarkan konsep yang diajukan oleh William N. Dunn, dan Suharno. Masing-masing 1 contoh.
- ii. Jelaskan juga siapa aktor dibalik lahirnya kebijakan yang dimaksud.

b. Lembar Kerja Praktek

6. Evaluasi Pembelajaran

- a. Ketepatan menemukan contoh tipe jenis kebijakan publik dan menjelaskan aktor pembuat kebijakan publik.
- b. Kejelasan dalam menjelaskan dan berargumentasi.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Kebijakan publik merupakan bentuk teknis penyelenggaraan negara yang diproses dan dilahirkan, serta dilaksanakan oleh lembaga pemerintah maupun organisasi non pemerintah lainnya yang berkaitan dengan kepentingan umum. Baik itu untuk mewujudkan tujuan kepentingan umum yang menjadi tujuan bernegara atau memperbaiki kondisi umum. Oleh karena itu pemahaman akan kebijakan publik adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh setiap mahasiswa dan lulusan ilmu politik.

2. Daftar Istilah

Stakeholders	Pihak yang berkepentingan
Publik	Umum/masyarakat
Regulatif	Pengaturan perilaku anggota masyarakat dan penyelenggaraan pemerintah. Contoh : kebijakan pemerintah menaikan tarif dasar listrik, menaikan harga BBM.
Organisasional	Berkaitan dengan kegiatan operasional organisasi
Distributif	Pembagian secara relatif merata kepada semua anggota masyarakat.
Ekstratif	Penyerapan sumber-sumber meteriil dan sumber daya manusia yang ada pada masyarakat. Contoh : Pemungutan pajak, bea cuakai dan tarif iutran dan redistribusi dan pengolahan sumber daya alam yang terkandung dalam wilayah negara.
Primordial	Perasaan kesukuan yang berlebihan
Aksioma	Pernyataan yang dapat diterima sebagai kebenaran tanpa pembuktian

Daftar Pustaka

- Abdal. (2015). *Kebijakan Publik*. Bandung: Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati.
- Abidin, S. Z. (2004). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Anderson, J. (1979). *Public Policy Making (Second ed)*. New York: Holt, Renhart and Winston.
- BPKP, L. d. (2000). *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: Penerbit LAN.
- Davis, P. B. (2004). *The Australian Policy Handbook*. Crows Nest: Allen and Unwin.
- Dunn, W. N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gunn, B. W. (1986). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Islamy, M. I. (1997). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Islamy, M. I. (2001). *Prinsip - prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- James P. Lester & Joseph Stewart, J. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Australia: Wadsworth.
- Mardiasmo. (2004). *Akuntansi Sektor Publik, Edisi Kedua*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Nugroho, D. (2003). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.

- Santoso, P. (2008). *administrasi publik teori dan aplikasi good governance*. bandung: Refika Aditama.
- Suaeb, E. (1998). *Proses Kebijaksanaan Publik di Indonesia. Manajemen Pembangunan*. Bandung: PKP2A I LAN.
- Suharto, E. (2008). *Kebijakan Sosial Sebagai kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Suwarjo, U. (2010). *Perubahan Sosial dan Dinamika Pemerintahan*.
- Taufiqurakhman. (2014). *Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers).
- Wahab, S. A. (2008). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa, S. (1992). *Studi Implementasi Kebijakan Laporan Penelitian*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan Publik*. Jakarta: CAPS.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: CAPS.

MODUL 2

KEPENTINGAN PUBLIK DAN TIPOLOGI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Kebijakan publik hakikatnya berbanding lurus dengan tujuan kepentingan publik. Pada sisi tertentu, kepentingan publik menjadi tujuan, sementara kebijakan publik menjadi instrumen untuk mencapai tujuan tersebut. Atau sebaliknya bahwa kepentingan publik yang mendasari lahirnya kebijakan publik, untuk mempertegas keberadaan kepentingan publik itu sendiri. Oleh karena itu pada modul ini, mahasiswa akan mempelajari kaitan antara kepentingan publik dengan kebijakan publik. Namun kepentingan publik itu beragam, sehingga kebijakan publik pun beragam dalam upayanya mewujudkan kepentingan publik.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 2 ini adalah:

- a. CP1 : Mahasiswa mampu menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik.
- b. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
- c. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
- d. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari Modul 2 ini adalah: Mahasiswa/i diharapkan mampu menjelaskan dan menganalisis hubungan antara kepentingan publik, kebijakan publik dan jenis kebijakan publik yang diterapkan.

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 2

Modul 2 ini akan sangat berguna bagi mahasiswa ilmu politik dalam melakukan berbagai analisis terhadap bentuk-bentuk kebijakan publik yang diterapkan serta latar belakang kepentingan publik yang melatarinya atau yang menjadi tujuan yang ingin diraih.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dalam modul 2 ini adalah :

- a. Nilai Kepentingan Publik
- b. Kebijakan Publik dan Permasalahannya
- c. Tipologi Kebijakan
- d. Karakteristik kebijakan formal

B. Kegiatan Pembelajaran I

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

Mahasiswa/i diharapkan mampu memahami perkembangan proses kebijakan publik yang terjadi di setiap Negara-negara yang menerapkan sistem pemerintahan yang demokratis. Sehingga mahasiswa mampu menganalisis kebijakan publik dan kaitannya dengan kepentingan publik.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

a. Nilai Kepentingan Publik

Bagaimanakah hubungan yang terjadi antara kebijakan publik dan kepentingan publik. Ini adalah dua konsep yang sangat penting yang senantiasa dipersoalkan dalam setiap perbincangan kebijakan publik. Sebelum saya jelaskan arti dan makna kepentingan publik terlebih dahulu akan saya awali dengan menjelaskan tentang konsep nilai (*value concept*) karena selain punya kaitan yang erat dengan kepentingan publik, tetapi juga sekaligus menunjukkan bahwa pada hakikatnya kepentingan publik itu tidak lain adalah hasil atau produk dari proses mendialogkan nilai tersebut secara bersama (*shared values*). Para pihak yang terlibat menjadikan nilai sebagai kriteria atau standar untuk membimbing perilakunya dalam membuat keputusan kebijakannya.

Nilai adalah sesuatu yang punya harga atau bobot yang biasanya berasal atau bersumber dari kepercayaan (*beliefs*), aspirasi (*aspirations*) dan kebutuhan (*requirements*) untuk bisa bertahan, kesehatan dan kekuatan fisik dan psikologis. Nilai bisa berperan sebagai pembatas dan sekaligus pendorong perbuatan manusia. Ia terartikulasi dalam bentuk kebutuhan, keinginan, tuntutan, atau keharusan. Nilai dapat dimanfaatkan baik secara implisit maupun eksplisit oleh pihak-pihak yang terlibat dalam proses kebijakan. Vickers juga melihat adanya 3 peran pembuat kebijakan pemerintah, yaitu (1) harus mendefinisikan masalah; (2) harus menetapkan program sebagai sarana untuk memecahkan masalah; dan (3) harus mengartikulasikan dan menganalisis nilai-nilai yang saling bertentangan yang muncul pada solusi pemecahan masalah dan menilai hubungannya dengan nilai yang dicari. Peran yang ketiga ini sangat penting karena terkait dengan upaya mencermati berbagai nilai yang relevan dengan upaya pemecahan masalah. Dengan demikian, nilai adalah elemen atau unsur yang harus ada dan dipakai sebagai kriteria atau standar untuk memberi bobot pada setiap komponen dalam proses kebijakan.

Anderson (1979) menyatakan bahwa kebanyakan nilai yang berperan membimbing perilaku pembuat kebijakan dapat disarikan menjadi 5 macam kategori yaitu :

- i. *Political Values*. Nilai politik, artinya perumus kebijakan dalam memilih alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dengan cara mencari nilai-nilai partai politik di mana ia berafiliasi (menjadi pimpinan atau anggota partai) untuk kepentingan partainya. ia melihat dan menjadikan kebijakan publik sebagai alat untuk kemajuan dan keuntungan partainya. Sebagai contoh misalnya anggota DPR/D dari partai X memanfaatkan nilai-nilai partainya dalam merumuskan kebijakan APBN/D dengan lebih memfokuskan pembangunan sektor tertentu di daerah di mana banyak konstituen partainya di sana.
- ii. *Organization Values*. Nilai organisasi, artinya perumus kebijakan, biasanya birokrat, banyak dipengaruhi oleh nilai organisasinya dalam merumuskan kebijakan publik. Sebagai contoh misalnya Dinas Y akan berusaha keras memasukkan nilai-nilai organisasinya dalam perumusan kebijakan publik agar tetap bisa eksis (keberadaannya diakui), kepentingannya terpenuhi, bisa memperbanyak program dan proyeknya, dan untuk mempertahankan kekuasaan serta memenuhi harapanharapannya.
- iii. *Personal Values*. Nilai pribadi, artinya perumus kebijakan akan menggunakan nilai kepentingan pribadi seperti kecukupan harta, kekuasaan, reputasi, dan ambisi pribadi dalam merumuskan kebijakan publik. Sebagai contoh misalnya politisi yang mau menerima suap

dalam jumlah besar agar mereka mau membuat kebijakan publik sesuai dengan keinginan pemberi suap. Misalnya dengan meloloskan sebuah "Perizinan X" "Kontrak Z", dan sebagainya.

- iv. *Policy Values*. Nilai Kebijakan, artinya perumus kebijakan akan dinilai telah bekerja dengan baik dan tepat secara moral bila mereka mendasarkan perumusannya pada nilai kepentingan publik, bukan pada kepentingan pribadi atau golongan. Sebagai contoh misalnya bila perumus kebijakan memutuskan untuk mendukung dan memutuskan "UU Lingkungan Hidup" dinilai mereka telah bekerja dengan benar dan tepat karena semua orang merasakan bahwa kerusakan alam dewasa ini telah meresahkan kehidupan manusia sehingga perlu segera diatasi.
- v. *Ideological Values*. Nilai ideologis, artinya perumus kebijakan akan memanfaatkan nilai-nilai ideologis yang mereka anut untuk mendasari kebijakan publik yang akan mereka buat. Misalnya perumus kebijakan publik di Cina akan menggunakan nilai ideologi komunisme dan sosialisme sebagai landasan kebijakan publiknya; di Amerika perumus kebijakannya akan menggunakan nilai ideologi liberalisme dan kapitalisme; dan perumus kebijakan di negara kita akan menggunakan nilai ideologi Pancasila dalam perumusan kebijakan publik.

Dalam politik riil sangat sulit kita menghindari penggunaan hanya satu nilai kebijakan. Dengan kata lain, percampuran berbagai sistem nilai dalam perumusan kebijakan tidak bisa dihindari karena perumus kebijakan sebagai manusia tidak mungkin bisa menghindar dari kepentingan pribadi, kelompok, ideologi, dan sebagainya. Di samping itu, dalam proses kebijakan persinggungan berbagai nilai adalah hal yang wajar. Bahkan sekalipun disadari bahwa perumus kebijakan yang semula berangkat dari dan didominasi oleh sistem nilai tertentu katakanlah misalnya nilai partai politik mereka tetap berusaha dan berjuang agar nilai tersebut bisa diterima oleh pihak lain sebagai nilai bersama (*shared values*). Nilai bersama (*shared values*) tadi bisa diubah menjadi "kepentingan publik" (*public interest*) sehingga benar-benar bisa mewarnai setiap kebijakan publik yang hendak dibuat.

Menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik pun juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan publik (Islamy, 2001). Oleh karenanya, maka setiap kebijakan publik harus senantiasa berorientasi pada kepentingan publik. Brian Barry (1990) mengartikan kepentingan publik sebagai "*those interests that people have in common as members of the public, as distinct from the narrower interests that*

they have as individuals or as members of organizations" ("kepentingan yang dimiliki orang-orang pada umumnya sebagai anggota masyarakat yang berbeda dengan kepentingan yang lebih kecil yang dimiliki oleh mereka secara individual atau sebagai anggota organisasi"). Pengertian ini barangkali bisa dikatakan lebih merujuk pada adanya nilai bersama (*shared values*) dalam masyarakat yang dipakai untuk mencapai kebaikan bersama (*common good*) dari pada nilai pribadi untuk kepentingan pribadi pula. Hal ini tentunya sesuai dengan peran atau amanah yang disandang pemerintah yaitu memenuhi kepentingan rakyat banyak.

Ahli filsafat Prancis, Jean J. Rousseau, juga berpendapat bahwa peran penting pemerintah adalah melayani semua kepentingan orang banyak dari pada kepentingan individual. Bagi Rousseau, kepentingan individu harus tersubordinasi (berada di bawah) kepentingan publik. Juga hal yang sama dikemukakan oleh Robert Reich bahwa pemerintah berperan menyediakan publik berbagai visi alternatif yang diinginkan dan memungkinkan bagi publik, dan para pemimpin pemerintahan punya kewajiban menetapkan agenda nasional yang disusun berdasarkan visi tadi untuk memajukan kepentingan publik (Gosling, 2004). Implikasi pandangan ini terhadap kebijakan publik adalah bahwa pemerintah punya kewajiban menyusun kebijakan publik yang berlandaskan kepada kepentingan publik bahkan dalam rangka meningkatkan kepentingan publik.

Di Amerika, sebuah perkumpulan/organisasi administrasi publik Amerika (*The American Society for Public Administration*) yang anggotanya terdiri dari para ilmuwan dan praktisi pemerintahan yang punya pengaruh cukup besar terhadap sikap dan perilaku aparat pemerintahan di sana telah menetapkan satu prinsip utama dalam "Kode Etik" -nya yang berbunyi "*Exercise discretionary authority to promote the public interest*" dimaksudkan agar aparat Pemerintah Amerika, termasuk perumus kebijakan tentunya, punya kewajiban etis untuk mendasarkan proses perumusan kebijakan publik pada dan dalam kerangka meningkatkan kepentingan publik. Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt (2003) membedakan pengertiannya tentang kepentingan publik berdasarkan 3 perspektif dasar administrasi publik, yaitu:

- i. Administrasi publik klasik (*old public administration*) yang mengonsepsikan kepentingan publik sebagai kepentingan yang didefinisikan secara politik oleh aktor politik dan dalam bentuk aturan hukum.
- ii. Manajemen publik baru (*new public management*) yang melihat kepentingan publik sebagai representasi dari agregasi/kumpulan kepentingan individu.

iii. Pelayanan publik baru (*new public service*) yang memandang kepentingan publik sebagai produk dari dialog tentang nilai bersama. Apakah pengertian kepentingan publik itu sama dengan "*the popular will*" (kehendak penduduk secara luas)? Atau merupakan "*the process of group accomodation*" (proses mengakomodasi kepentingan kelompok)? Atau merupakan "*the results of an effective exercise of political power*" (hasil pelaksanaan kekuasaan politik yang efektif)? Mungkin semuanya benar, tetapi yang jelas kepentingan publik bukanlah "*d etermined by a mechanical counting oprivate interests*" (ditentukan dengan menjumlahkan berbagai kepentingan privat). Sejak lama hal ini telah ditegaskan oleh Paul A ppleby dalam Denhardt & Denhardt (2003):

"The public interest is never merely the sum of all private interests nor the sum remaining after canceling out their various pluses and minuses. It is not wholly separate from private interests, and it derives from citizens with many private interests; but it is something distinctive that arises within, among, apart from, and above private interests, focusing in government some of the most elevated aspiration and deepest devotion of which human beings are capable". (Kepentingan publik tidak pernah merupakan penjumlahan kepentingan pribadi bukan pula penjumlahan hasil sisa setelah ditambah atau dikurangi. Ia bukan pula terpisah secara keseluruhan dari kepentingan pribadi, dan berasal dari warga yang juga punya kepentingan pribadi; tetapi adalah sesuatu yang berbeda yang muncul dari dalam, di antara, terpisah dari, dan di atas kepentingan pribadi, yang memfokuskan diri dalam pemerintahan berupa aspirasi yang paling tinggi dan rasa pengabdian yang paling dalam yang bisa dilakukan oleh manusia untuk menghasilkannya).

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Cochran yang menampilkan model kepentingan publik berdasarkan nilai bersama dengan sebutan "*consensualist*" (penganut konsensus) yang melihat kepentingan publik sebagai "*a vague, but valuable term that refers to policy debate to achieve public value consensus*" (istilah yang kaku tetapi bermakna yang merujuk pada perdebatan kebijakan untuk mencapai sebuah kesepakatan tentang nilai publik) (Denhardt, 2003).

Harmon mengklasifikasi *public interest* menjadi 4 kelompok yang berpasangan, yaitu (Denhardt, 2003):

- i. Kesatuan kepentingan atau individualistik; kepentingan itu merupakan basil kesatuan/kesepakatan nilai bersama atau merupakan kepentingan individu.
- ii. Preskriptif atau deskriptif; kepentingan itu merupakan obat mengatasi masalah atau sekedar mendeskripsikan kepentingan tertentu.

- iii. Substantif atau prosedural; menunjukkan jenis isi/substansi kepentingan tertentu atau prosedur untuk memenuhi kepentingan tersebut.
- iv. Statis atau dinamis. kepentingan itu tetap atau berubah-ubah, dinamis, sesuai dengan keinginan warga yang selalu berubah.

Kemudian Harmon menggambarkan betapa pentingnya peran administrator dalam proses formulasi kebijakan yang ia gambarkan sebagai *"an essential and intimate part of the policy formulation process as his role vitally affects ultimate policy outcomes"* (bagian yang sangat penting dan dekat dalam proses perumusan kebijakan karena perannya secara vital berpengaruh mutlak terhadap hasil dan dampak kebijakan). Menurut Harmon ada 5 Gaya Administrator dalam merumuskan kebijakan dan masing-masing gaya mengasumsikan kepentingan publik sebagai nilai yang akan dibawa oleh administrator publik dalam proses perumusan kebijakan publik. Perhatikan gambar di bawah ini: "Kisi-Kisi Formulasi Kebijakan"

RESPONSIVITAS KEBIJAKAN	9	1.9 <u>Gaya Rasionalis</u>		9.9 <u>Gaya Proaktif</u>
	8			
	7			
	6			
	5		5.5 <u>Gaya Reaktif</u>	
	4			
	3			
	2			
	1	1.1 <u>Gaya Survival</u>		9.1 <u>Gaya Preskriptif</u>

ADVOKASI KEBIJAKAN

1 2 3 4 5 6 7 8 9

Gambar 3. Kisi-kisi Formulasi Kebijakan (Denhardt, 2003)

Garis vertikal mendeskripsikan seberapa tinggi (1 s/d 9) tingkat kepekaan (*responsivitas*) administrator publik (sebagai perumus kebijakan) terhadap kondisi masalah, kebutuhan dan tuntutan yang ada di lingkungannya; dan garis horizontal melukiskan sejauh mana (1 s/d 9) administrator punya komitmen untuk mengembangkan dan mendukung kebijakan sesuai dengan tingkat kepekaannya terhadap masalah dan kebutuhan yang ada di lingkungannya. Angka 1 menunjukkan tingkat kepekaan, komitmen dan dukungan yang rendah; angka 9 menggambarkan tingkat kepekaan, komitmen, dan dukungan yang tinggi.

Digambarkan ada 5 Gaya Formulasi Kebijakan (Denhardt, 2003):

1.1 Gaya Survival : rendah kepekaan, komitmen, dan dukungan.

1.9 Gaya Rasionalis : tinggi kepekaan, tetapi rendah komitmen dan dukungan.

5.5 Gaya Reaktif : kepekaan, komitmen dan dukungan tingkat sedang.

9.1 Gaya Preskriptif : rendah kepekaan, tetapi tinggi komitmen dan dukungan.

9.9 Gaya Proaktif : tinggi kepekaan, tinggi pula komitmen dan dukungan.

Dijelaskan bahwa Gaya Ekstrem 1.1 (*Gaya Survival*) adalah gaya di mana administrator publik sebagai perumus kebijakan mempunyai kepekaan yang rendah terhadap masalah dan tuntutan lingkungannya, ia hanya berfikir bagaimana menyelamatkan organisasinya agar tetap "*survive*" atau eksis, agar program dan proyeknya tetap jalan dan kekuasaan tetap langgeng. Ia tidak berusaha bagaimana meningkatkan mutu kinerja kebijakannya sesuai dengan kepentingan publik. Sebaliknya Gaya Ekstrem 9.9 (*Gaya Proaktif*) adalah gaya di mana administrator publik sebagai perumus kebijakan mempunyai kepekaan dan komitmen serta dukungan yang sangat tinggi untuk memaksimalkan mutu kinerja kebijakan sesuai dengan kepentingan publik. Harmon sangat simpatik terhadap administrator yang "*proaktif*", ini karena ia berusaha dengan keras memadukan sifat kepekaannya yang tinggi terhadap masalah dan kebutuhan serta tuntutan yang ada di lingkungannya dengan sikapnya berupa komitmen dan dukungan yang tinggi terhadap tercapainya mutu kinerja kebijakan yang tinggi sesuai dengan kepentingan publik.

b. Kebijakan Publik dan Permasalahannya

Teori dan proses kebijakan publik memiliki definisi yang tidak hanya menekankan pada hal-hal yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Perhatian para ilmuwan politik terhadap studi kebijakan publik juga semakin besar. Menurut James Anderson, adalah sah bagi seorang ilmuwan politik memberikan saran-saran kepada pemerintah ataupun pemegang otoritas pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkannya mampu memecahkan persoalan dengan baik. Sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik apabila konsep ini diperinci menjadi beberapa kategori, antara lain tuntutan kebijakan, keputusan kebijakan, pernyataan kebijakan, hasil kebijakan, dan dampak kebijakan. Dengan mengacu pada tahap-tahap kebijakan yang ditawarkan Jones dan beberapa ahli lainnya, domain kebijakan publik meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi, dan penilaian kebijakan.

Kebijakan publik dibedakan menjadi analisis kebijakan, kebijakan publik, dan anjuran kebijakan. Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan serta deskripsi sebab dan

konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisis kebijakan, dapat dianalisis pembentukan, substansi, dan dampak dari kebijakan tertentu. Adapun anjuran kebijakan secara khusus berhubungan dengan tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah dengan menganjurkan kebijakan tertentu melalui diskusi, persuasi atau aktivitas politik. Ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik. *Pertama*, fokus utamanya adalah penjelasan kebijakan, bukan anjuran kebijakan yang “pantas”. *Kedua*, sebab dan konsekuensi dari kebijakan publik diselidiki dan diteliti dengan menggunakan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan publik dan pembentukannya sehingga dapat diterapkan di lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Analisis kebijakan publik sangat berguna dalam merumuskan ataupun mengimplementasikan kebijakan publik. Teori-teori dalam analisis kebijakan publik pada akhirnya dapat digunakan untuk mengembangkan kebijakan publik yang baik pada masa yang akan datang.

Masalah didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang, yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Sementara itu, suatu masalah akan menjadi masalah publik jika melibatkan banyak orang dan mempunyai akibat tidak hanya pada orang-orang yang secara langsung terlibat, tetapi juga sekelompok orang yang secara tidak langsung terlibat. Suatu masalah akan menjadi masalah publik apabila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan untuk mengatasi masalah tersebut. Suatu masalah akan menjadi masalah publik jika masalah tersebut diartikulasikan. Masalah-masalah publik adalah masalah-masalah yang mempunyai dampak luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat. Masalah-masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. *Kategori pertama*, menurut Theodore J. Lowi (1972) masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah prosedural dan masalah substantif. Masalah prosedural berhubungan dengan cara pemerintah diorganisasikan dan cara pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia. *Kategori kedua*, didasarkan pada asal-usul masalah. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah luar negeri dan masalah dalam negeri. Lowi (1972) menyatakan bahwa masalah publik juga dapat dibedakan berdasarkan kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah distributif, masalah regulasi, dan masalah redistributif. Masalah

distributif mencakup sejumlah kecil orang dan dapat ditanggulangi satu per satu, sedangkan masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain. Adapun masalah redistributif menyangkut masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antarkelompok atau kelas dalam masyarakat. Kebijakan ini berawal dari konflik dan melibatkan konflik kelas.

William Dunn (2000) mengemukakan 4 ciri pokok masalah kebijakan, yaitu sebagai berikut:

- i. Saling kebergantungan. Seperti yang dinyatakan oleh Ackoff (1974), masalah-masalah kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari seluruh sistem masalah.
- ii. Subjektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklarifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif.
- iii. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial.
- iv. Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Charles O. Jones (1996) membuat dua tipe masalah publik, yaitu sebagai berikut. 1) Masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan. 2) Masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual, tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapatkan dukungan.

Pembahasan mengenai permasalahan publik tidak ada habisnya karena setiap individu memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kepentingan yang berbeda-beda tersebut membuat pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) bersuara dan ikut “menitipkan” suaranya. Proses tawar-menawar (*bargaining*) antaraktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kebebasan dan kewenangannya, sering disalahgunakan bukan untuk menyinkronkan kepentingan rakyat, melainkan untuk kekuasaan (*power*). Banyaknya kepentingan yang masuk membuat aktor-aktor pembuat kebijakan sibuk dalam merumuskan kebijakan yang akan diterapkan. Para aktor tersebut harus menyeleksi satu per satu masalah yang ada. Butuh waktu dan tenaga ekstra dari para lembaga pembuat kebijakan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) untuk membuat kebijakan. Setiap kebijakan yang keluar merupakan hasil assessment dari masalah publik. Akan tetapi, apakah semua masalah publik adalah masalah kebijakan atau ada yang bukan masalah kebijakan? Sebuah paradigma kebijakan publik yang kaku (*rigid*) dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak

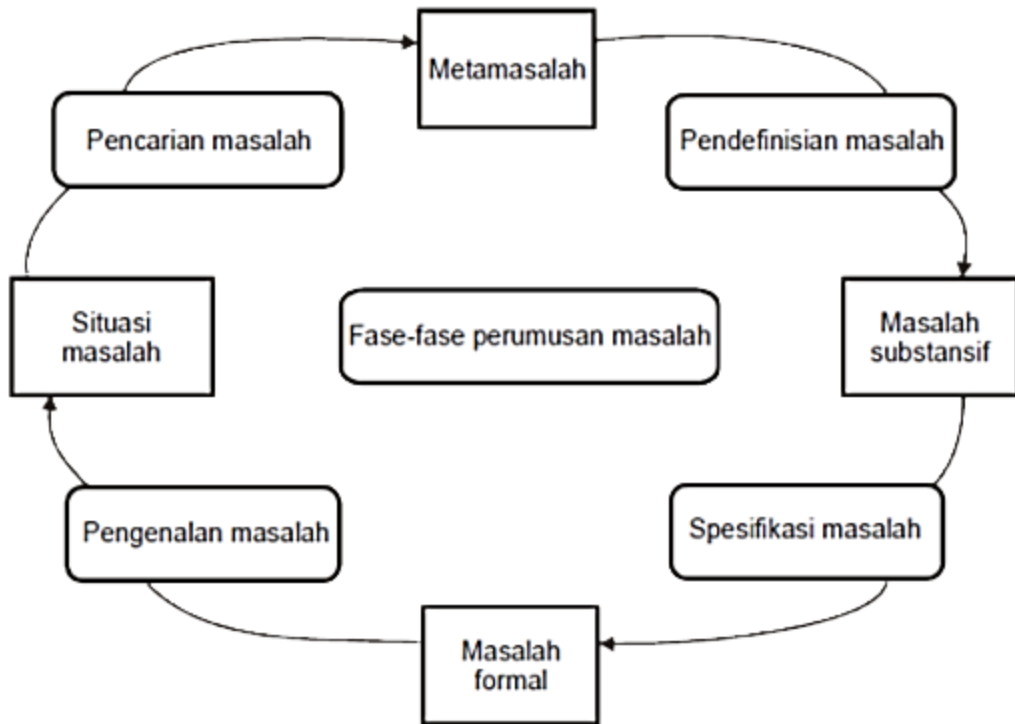
responsif pula. Sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang responsif akan menghasilkan wajah negara yang responsif pula (Putra, 2001). Itulah sebuah gambaran betapa rumitnya suatu kebijakan publik.

William Dunn (2000), membedakan antara masalah yang bukan kebijakan dan masalah kebijakan. Menurutnya, terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara masalah kebijakan dan masalah non-kebijakan, yaitu:

- i. Saling bergantung (*interdependence*), artinya bahwa masalah kebijakan sering memengaruhi masalah kebijakan yang lainnya (*complicated*). Russel L. Ackroff menyebutnya dengan nama *messes*, yaitu masalah kebijakan bukan sebuah masalah yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari keseluruhan sistem masalah (Ackroff, 1974). Karena rumitnya masalah tersebut, analisis terhadap masalah kebijakan pun tidak sesederhana yang dibayangkan. Pendekatan yang digunakan harus menyeluruh dan komprehensif.
- ii. Subjektif (*subjective*), artinya sebuah kondisi eksternal yang menimbulkan masalah didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif. Sebuah masalah juga bisa bersifat objektif, artinya dapat dipengaruhi oleh faktor yang datang dari luar.

Para administrator diharapkan mampu memberikan pelayanan yang memuaskan kepada customers, dalam hal ini adalah masyarakat. Publik sangat menaruh harapan yang besar kepada para administrator publik, yaitu harapan agar para administrator publik memberikan pelayanan yang baik kepadanya (Islamy, 1997).

Dalam hal formulasi sebuah kebijakan, fase perumusan masalah merupakan fase yang sangat krusial dan menentukan. Fase perumusan masalah menjadi fundamen dasar dan langkah awal dalam membuat kebijakan. Langkah awal ini akan menentukan cara kebijakan tersebut akan disusun. Jika masalah yang diangkat salah, akan berakibat fatal. Oleh karena itu, tidak jarang kebijakan publik yang pada akhirnya menyengsarakan, bukan berpihak pada rakyat. Mengingat pentingnya fase ini, William Dunn (2000) menyatakan ada empat tahap dalam perumusan masalah, antara lain *problem search* (pencarian masalah), *problem definition* (pendefinisian masalah), *problem specification* (menspesifikasi masalah), dan *problem sensing* (pengenalan masalah).



Gambar 4. Fase Perumusan Masalah Kebijakan (Dunn, 2000)

Pencarian masalah menjadi awal ketika para perumus kebijakan akan membuat kebijakan. Para analis kebijakan harus dapat membedakan antara masalah publik dan masalah privat. Jika seseorang kehabisan bensin dalam sebuah perjalanan memakai kendaraan bermotor, hal tersebut dikatakan sebagai masalah privat. Jika terjadi kelangkaan minyak dan gas yang melanda masyarakat luas, hal itu disebut sebagai masalah publik. Ilustrasi tersebut menggambarkan perbedaan yang sangat jelas antara masalah publik dan masalah privat. Para analis kebijakan pun harus siap dihadapkan pada meta masalah. Tahap selanjutnya pendefinisian masalah. Tahap ini merupakan penganalisisan dari metam masalah ke masalah substantif, yaitu terjadi pengategorian masalah-masalah yang bersifat dasar dan umum. Setelah itu, para analis kebijakan dapat merumuskan masalah formal yang lebih terperinci dan spesifik. Melalui spesifikasi masalah, proses perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal dapat dilakukan. Ketika masalah telah dispesifikasikan, pengenalan masalah menjadi tahap selanjutnya. Dalam tahap ini, kesulitan akan menghampiri pembuat kebijakan. Kesulitan tersebut terjadi karena ketidaksesuaian masalah substantif dengan representasi formal dari masalah yang ada.

Merujuk pada banyaknya persoalan mengenai kebijakan publik, Robert B. Seidman, Ann Seidman, dan Nalin Abeysekere (2002) mencoba merancang

metode ROCCIPI. Mereka menyatakan bahwa suatu masalah dapat muncul akibat dari adanya beberapa hal yang ditesiskannya tidak berjalan sebagaimana mestinya. Metode ROCCIPI dijelaskan sebagai berikut (Ann Seidman, 2002):

- i. *Rule* (peraturan) Peraturan dimaksudkan untuk mengatur segala perilaku manusia. Peraturan dalam hal ini menyangkut semua masalah publik atau masalah yang ditimbulkan oleh publik. Masalah publik dapat muncul jika: *a)* rancunya atau membingungkannya bahasa yang digunakan dalam peraturan, seperti tidak dijelaskannya hal-hal yang dilarang dan yang harus dilakukan oleh masyarakat; *b)* beberapa peraturan berpeluang menyebabkan perilaku bermasalah; *c)* peraturan sering memperluas penyebaran perilaku bermasalah, bukan menghilangkannya; *d)* peraturan membuka peluang bagi perilaku yang tidak transparan; *e)* peraturan memberikan wewenang berlebih pada pelaksana peraturan untuk bertindak represif.
- ii. *Opportunity* (kesempatan) Seorang individu akan dapat melakukan perilaku bermasalah jika kesempatan yang ada terbuka lebar. Jika kesempatan terbuka, hal itu dapat memengaruhi seorang individu untuk berperilaku menyimpang. Dalam hal ini, lingkungan menjadi faktor yang dominan penyebab perilaku yang menyimpang.
- iii. *Capacity* (kemampuan) Hal tersebut berkaitan dengan pertukaran yang disebabkan tidak dapat memerintah para individu untuk melakukan hal-hal di luar kemampuannya. Oleh karena itu, perlu adanya pemahaman mengenai kondisi-kondisi dari setiap individu.
- iv. *Communication* (komunikasi) Munculnya perilaku bermasalah dapat diakibatkan ketidaktahuan masyarakat tentang suatu peraturan. Ketidaktahuan tersebut dipicu oleh komunikasi yang tidak berjalan dengan baik (*miss-communication*). Permasalahan komunikasi sebenarnya merupakan permasalahan klasik di negara yang kaya akan budaya dan sangat plural ini.
- v. *Interest* (kepentingan) Kategori ini dapat digunakan untuk menjelaskan pandangan individu tentang akibat dan manfaat dari setiap perilakunya. Akibat dan manfaat yang ditimbulkannya bisa dalam bentuk materiil (keuntungan ekonomi) dan non-materiil (pengakuan dan penghargaan).
- vi. *Process* (proses) Proses merupakan sebuah instrumen yang digunakan dalam menemukan penyebaran perilaku bermasalah yang dilakukan dalam atau oleh suatu organisasi. Beberapa proses yang digunakan untuk merumuskan masalah dalam organisasi, antara lain proses pengumpulan input, proses pengolahan input menjadi keputusan, proses output, dan proses umpan balik.
- vii. *Ideology* (nilai dan/atau sikap) Sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Suatu nilai

yang berlaku dalam masyarakat merupakan hasil kesepakatan bersama dalam sebuah kelompok. Kemungkinan terjadinya konflik sangat besar mengingat nilai tersebut hidup dalam masyarakat yang plural dan heterogen (sebuah nilai yang dianut sering tidak sesuai dengan pandangan setiap kelompok).

Ketujuh hal tersebut (ROCCIPI) dimaksudkan untuk mempersempit dan lebih menyistematiskan ruang lingkup pandangan para aktor pembuat kebijakan atau para analis kebijakan dalam mencoba menemukan penyebab suatu persoalan yang datang dari masyarakat. Harapan tersebut hanya akan terwujud ketika semua pihak yang terkait mengenai kebijakan meninggalkan egoisme masing-masing dan lebih mementingkan urusan bersama.

4. Rangkuman

Nilai sebagai sesuatu yang punya harga atau bobot yang berperan sebagai pembatas dan sekaligus pendorong perilaku atau tindakan manusia. Nilai yang terartikulasi dalam bentuk kebutuhan, keinginan, tuntutan, dan keniscayaan itu dapat dimanfaatkan dalam proses kebijakan. Oleh karena itu, maka nilai sebagai sesuatu yang harus ada dan dapat dipakai sebagai standar untuk menilai setiap komponen dan aktivitas dalam proses kebijakan. Variasi nilai seperti nilai politik, organisasi, pribadi, kebijakan, dan ideologi dapat dipergunakan sebagai dasar atau landasan dalam merumuskan kebijakan publik. Nilai bersama sebagai hasil kesepakatan yang dicapai oleh banyak pihak pada hakikatnya bisa diubah menjadi kepentingan publik. Kepentingan publik tersebut menjadi komponen yang sangat vital dalam proses perumusan kebijakan publik. Kepentingan publik mempunyai hubungan yang erat dengan kebijakan publik di mana kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang dirumuskan dengan berorientasi kepada kepentingan publik. Dengan cara demikian maka kebijakan tersebut akan mudah diterima oleh masyarakat dan akan mendapatkan partisipasi dalam tahap pelaksanaannya.

Masalah didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang, yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Sementara itu, suatu masalah akan menjadi masalah publik jika melibatkan banyak orang dan mempunyai akibat tidak hanya pada orang-orang yang secara langsung terlibat, tetapi juga sekelompok orang yang secara tidak langsung terlibat.

- a. Masalah-masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah prosedural dan masalah substantif.

- b. William Dunn (2000) mengemukakan empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu ; Saling kebergantungan, Subjektivitas, Sifat buatan, dan Dinamika masalah kebijakan.
- c. Charles O. Jones (1996) membuat dua tipe masalah publik, yaitu; 1) Masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan. 2) Masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual, tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapatkan dukungan.
- d. William Dunn (2000), membedakan antara masalah yang bukan kebijakan dan masalah kebijakan. Menurutnya, terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara masalah kebijakan dan masalah non-kebijakan, yaitu: Saling bergantung (interdependence), dan Subjektif (*subjective*),

5. Latihan dan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

- i. Jelaskan apakah arti nilai itu dan dari manakah biasanya nilai itu berasal?
- ii. Bagaimana peran nilai dalam membimbing sikap dan perilaku manusia? Berikanlah contohnya!
- iii. Coba buatlah definisi "kepentingan publik" dengan menggunakan kalimat Anda sendiri!
- iv. Bagaimanakah menjelaskan bahwa kepentingan publik itu mempunyai hubungan yang erat dengan "nilai bersama"?
- v. Jelaskan apa saja bentuk-bentuk masalah yang menjadi fokus dari kebijakan publik?

b. Lembar Kerja Praktik

Mahasiswa menuliskan kembali nama ahli dan buah pemikirannya.

6. Evaluasi Pembelajaran

Ketepatan mahasiswa dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan latihan diatas.

7. Umpan Balik

C. Kegiatan Pembelajaran 2

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Tipologi Kebijakan Publik

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

Mahasiswa/i diharapkan mampu menganalisis dan menjelaskan tipe kebijakan publik yang diterapkan dan karakteristik dari kebijakan publik tersebut.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Kebijakan publik merupakan produk dari berbagai macam aktivitas politik. Hal ini dimulai dari diletakkannya persoalan atau masalah publik dalam agenda kebijakan, terjadinya debat atau deliberasi tentang solusi-solusi yang akan diambil, badan legislatif mengadopsi alternatif berdasarkan pertimbangan praktis atau bahkan afiliasi atau ideologi politik yang dianut, birokrasi atau pihak eksekutif menerapkannya dan diakhiri dengan beberapa dampak yang dirasakan dalam dunia sosial yang nyata. Theodore Lowi, seorang ilmuwan ilmu politik tertarik dengan pengkajian tentang tipe-tipe kebijakan yang dihasilkan dalam proses kebijakan dan apakah dampak yang dihasilkannya kepada dunia politik. Pertanyaan utamanya adalah apakah yang menjadi output dari proses kebijakan, dan apakah nuansa politik yang disampaikannya? Sebelum pemikiran Lowi, para ahli tidak mampu menandai tipe-tipe output dari kebijakan. Mereka tidak peduli kepada betapa untuk setiap jenis kebijakan memiliki proses yang juga berbeda satu sama lain (Lowi, 1972). Ini merupakan sebuah single model dan bagi Lowi dan tentu saja mengakibatkan adanya *over generalization*.

Hubungan antara politik dengan kebijakan dianggap linear dan sederhana, yaitu “politik menentukan kebijakan”. Lowi (1972) malah beranggapan sebaliknya “kebijakan menentukan politik”. Diskusi yang terjadi di sini berasal dari anggapan bahwa kebijakan publik adalah upaya untuk mempengaruhi perilaku individu. Hal ini dipaksakan dengan kekuasaan memaksa berupa hukuman (*coercion*) dari pemerintah. Dengan mengidentifikasi tipologi dari coercion, dimungkinkan untuk memprediksi tipe politik yang akan diikuti. Ketika kekuasaan memaksa hukuman (*coercion*) diaplikasikan kepada individu, maka politik akan cenderung lebih desentralistik. Sementara ketika coercion diterapkan kepada lingkungan, maka politik akan cenderung sentralistik. Ketika *coercion* diterapkan secara seketika, maka akan terjadi hubungan yang konfliktual dan tawar-menawar yang terjadi akan sedemikian intensif. Dengan menggunakan matriks 2 x 2 dalam model klasifikasinya, maka Lowi membagi kebijakan

menjadi 4 (empat) macam kategori yaitu: kebijakan distributif, kebijakan regulatif, kebijakan redistributif dan kebijakan konstituen. Hal ini dapat dilihat dalam tabel di bawah ini

Tabel 1. Tipologi Kebijakan Lowi dan Politik yang Dihasilkannya

Policy Type	Likelihood of coercion/ Applicability of coercion	Type of politics	Congress	President
Distributive	Remote/ Individual	Consensual Stable Logrolling	Strong Little floor activity	Weak
Constituent	Remote/ Environment	Consensual Stable Logrolling	N/A	N/A
Regulatory	Immediate/ Individual	Conflictual Unstable Bargaining	Strong High floor activity	Moderate
Redistributive	Immediate/ Environment	Stable Bargaining	Moderate Moderate floor activity	Strong

Pada baris horizontal setiap kebijakan akan memberikan serangkaian ekspektasi tentang politik. Pada setiap kategori kebijakan, Lowi (1972) menyatakan akan berpuncak kepada “*arena of power*” dan ia melihat kebijakan sebagai dampak yang dapat diprediksi dari subsistem para aktor. Jika seseorang mengenali tipe kebijakan yang dihasilkan, maka dimungkinkan untuk meramalkan model interaksi politik yang terjadi di antara aktor dalam subsistem tersebut, secara singkat proposisi yang disampaikan terdiri dari: 1. Tipe hubungan yang terjadi diantara anggota parapihak ditentukan oleh ekspektasi masing-masing; 2. Dalam politik, ekspektasi ditentukan oleh kebijakan sebagai sebuah output pemerintahan; 3. Karena itu, hubungan politik ditentukan oleh tipe kebijakan, karena itu setiap kebijakan cenderung dapat menjadi tipe-tipe hubungan politik yang spesifik.

Banyak pakar politik atau lainnya telah menyusun tipologi atau kategorisasi kebijakan publik. Menurut Anderson (1979), tipologi kebijakan publik secara tradisional dan telah dipakai secara luas ada 3 macam, yaitu (1) *substantive*

policies-kategorisasi kebijakan dari sudut isi substansi kebijakan, misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan, hak-hak sipil, urusan luar negeri); (2) *institutional policie*-kategorisasi dari sudut lembaga/institusi yang membuatnya atau memanfaatkannya misalnya kebijakan legislatif, yudikatif, departemen; (3) *time period*-kategorisasi dari sudut waktu dibuat atau pelaksanaannya, misalnya kebijakan *era New Deal*, Perang Dunia II, Abad ke 20, dan sebagainya.

Ada pendapat lain yaitu dari Paula Lantz dari Universitas Michigan yang membuat 2 (dua) macam tipologi besar kebijakan publik, yaitu (1) *Form al Policy* (kebijakan formal), yaitu kebijakan yang dibuat secara formal agar dipatuhi dan dilaksanakan dengan baik, seperti peraturan hukum, keputusan pengadilan, ketentuan administratif, keputusan alokasi sumber dari departemen, aturan anggaran. Karakteristik kebijakan formal ini adalah antara lain: bagi yang tidak mematuhi akan dikenakan sanksi dan cenderung mempunyai dampak yang luas pada masyarakat; (2) *Informal Policies* (Kebijakan Informal), yaitu kebijakan yang ruang lingkungannya lebih sempit (dampaknya tidak terlalu luas), kurang formal, tidak ada konsekuensi sanksi bagi yang tidak mematuhi. Seperti pedoman yang dibuat oleh asosiasi profesional, rekomendasi dari para ahli, program lokal, dokumen perencanaan lokal, dan sebagainya termasuk ke dalam kebijakan informal. Pembagian 2 macam tipologi pokok seperti tersebut juga dikemukakan oleh Mancur Olson, Lewis Froman, dan Heinz Eulau & Robert Eystone (James P. Lester & Joseph Stewart, 2000).

Menurut Olson, kebijakan publik dibedakan menjadi 2 kategori, yaitu kebijakan (1) *public goods*, kebijakan tentang penyediaan barang publik yang bersifat tersedia bagi setiap orang dan tidak ada seorangpun yang dilarang menggunakannya (seperti air, udara, jalan, jembatan, polisi, dan sebagainya); dan (2) *private goods*, kebijakan pengadaan barang privat/pribadi yang hanya bisa dimiliki dan dikenakan dengan cara membeli barang tersebut. Froman juga membedakan 2 jenis kebijakan, yaitu (1) *areal politics*, adalah kebijakan yang mempunyai pengaruh terhadap keseluruhan penduduk di sebuah area/wilayah geografis tertentu; dan (2) *segmental policies*, adalah kebijakan yang berpengaruh terhadap orang berbeda di waktu yang berbeda dan di wilayah yang berbeda pula. Kemudian juga Eulau & Eystone membedakan 2 macam kebijakan, yaitu (1) *adaptive policies*, adalah kebijakan yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan satu kelompok; dan (2) *control policies*, yaitu kebijakan yang dibuat untuk mengendalikan lingkungan.

Tipologi kebijakan menurut pandangan 3 orang penulis, yaitu James E. Anderson (1979), Charles L. Cochran & Eloise F. Malone (1995), dan James P.

Lester & Joseph Stewart, Jr. (2000). Ketiga pandangan tersebut kebanyakan lebih berdasarkan pada pendapat Theodore J. Lowi (1972) tentang tipologi kebijakan dasar dan juga ditambahkan dari penulis-penulis lain. Anderson membedakan 6 jenis kebijakan, yaitu *substantive*, *procedural*, *regulatory*, *self-regulatory*, *distributive* dan *redistributive*. Cochran & Malone membedakan kebijakan menjadi 3, yaitu *patronage (promotional)*, *regulatory*, dan *redistributive*. Lester & Stewart membedakannya menjadi 3 macam, yaitu *regulatory*, *distributive*, dan *redistributive*, sebagai berikut (Anderson, 1979):

- a. *Substantive policies* (kebijakan substantif), adalah kebijakan tentang apa yang hendak dilaksanakan oleh pemerintah, seperti kebijakan standar upah buruh; kebijakan pembangunan berkelanjutan; kebijakan kesehatan; kebijakan pendidikan, dan sebagainya.
- b. *Procedural policies* (kebijakan prosedural), adalah kebijakan tentang siapa yang akan terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan tersebut serta bagaimana kebijakan itu hendak dilaksanakan, seperti kebijakan perumusan UU; kebijakan pilkada; kebijakan ekspor & impor; kebijakan uji materi UU dan sebagainya.
- c. *Patronage/promotional policies* (kebijakan *patronase/promotional*), adalah kebijakan yang dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi individu-individu atau perusahaan untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya mereka enggan melakukannya kecuali bila diberi hadiah atau insentif, seperti misalnya kebijakan pemberian subsidi; kebijakan kontrak kerja; dan kebijakan pemberian perizinan/lisensi.
- d. *Regulatory policies* (kebijakan *regulatory*), adalah kebijakan untuk mengatur atau mengendalikan tindakan individu atau kelompok. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengurangi kebebasan atau diskresi/ keleluasaan bertindak dari mereka yang diatur atau hendak dikendalikan perilakunya. Dapat dicontohkan di sini, misalnya kebijakan tindak kriminal; kebijakan peredaran minuman beralkohol; kebijakan persaingan usaha; kebijakan merokok di tempat umum; dan sebagainya.
- e. *Self-regulatory policies*, kebijakan tipe ini sama dengan kebijakan regulatoris, yaitu sama-sama mengatur dan mengendalikan perilaku individu atau kelompok, hanya saja bedanya adalah kebijakan jenis ini lebih banyak dicari dan didukung oleh mereka yang menjadi sasaran kebijakan ini yakni untuk melindungi diri atau meningkatkan tercapainya kepentingannya sendiri. Contoh kebijakan jenis ini adalah misalnya kebijakan sertifikasi dosen; kebijakan standarisasi produk; kebijakan harga eceran produk pertanian, dan sebagainya.
- f. *Distributive policies* (kebijakan distributif), adalah kebijakan untuk memberikan atau mendistribusikan pelayanan atau keuntungan tertentu kepada kelompok penduduk tertentu misalnya individu, kelompok

masyarakat, atau perusahaan dari dana pemerintah. Tujuannya adalah mendorong individu atau kelompok atau perusahaan untuk meningkatkan aktivitasnya yang dinilai punya misi sosial atau sangat diinginkan masyarakat. Contoh kebijakan jenis ini misalnya kebijakan BOS di bidang pendidikan; kebijakan jaminan pelayanan kesehatan bagi kelompok miskin; kebijakan subsidi pemilikan rumah sederhana; dan sebagainya.

- g. *Redistributive policies* (kebijakan redistributif), adalah kebijakan untuk mengalokasikan kembali kekayaan atau kemakmuran ekonomi atau hak-hak, dari satu kelompok kepada kelompok lain. Contoh misalnya kebijakan perang melawan kemiskinan; kebijakan pajak pendapatan; kebijakan hak memilih di pemilu; kebijakan kesejahteraan sosial; dan sebagainya.

Anderson (1979) juga menyajikan 3 pasangan tipologi kebijakan publik yaitu:

- a. *Material or symbolic policies* (kebijakan material), adalah kebijakan penyediaan sumber-sumber nyata atau kewenangan substantif kepada mereka yang bakal memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut. Misalnya kebijakan perumahan rakyat. Sedangkan kebijakan simbolik adalah kebijakan yang bisa memberikan keuntungan atau kerugian memiliki dampak nyata yang kecil kepada orang-orang. Seperti kebijakan melarang melakukan kegiatan di hari Minggu adalah kebijakan simbolis karena kebijakan itu tidak bisa dipaksakan berlakunya dan punya dampak yang kecil terhadap perilaku orang-orang. Kebijakan publik yang semula merupakan kebijakan material bisa berubah menjadi kebijakan simbolis, begitu pula sebaliknya. Misalnya kebijakan "Jalur Pejalan Kaki" yang semula material agar pejalan kaki memakai jalur tersebut tetapi kenyataannya berubah menjadi simbolis ketika jalur tersebut dipakai oleh para pengendara motor! Begitu pula kebijakan "Jangan Menginjak Rumput" yang semula berupa kebijakan material berubah menjadi simbolis karena begitu banyaknya orang main sepak bola, berjualan, makan-makan, bersepeda, dan sebagainya di rumput tersebut.
- b. *Collective/indivisible goods or private/divisible goods policies*, kebijakan jenis ini sama dengan apa yang telah dijelaskan tentang kebijakan "Barang Publik" dan "Barang Privat/Pribadi" sebelumnya. Kebijakan barang publik adalah kebijakan tentang penyediaan barang oleh pemerintah. Sekali disediakan barang tersebut untuk satu orang maka barang tersebut harus tersedia pula bagi orang lain. Misalnya kebijakan tentang "Keamanan Nasional". Sedangkan kebijakan barang privat adalah kebijakan tentang penyediaan barang di pasar dan seseorang barulah akan bisa memiliki dan menggunakan barang tersebut bila ia sudah membeli atau membayar harga barang tersebut. Misalnya kebijakan tentang "Angkutan Bis Kota".
- c. *Liberal or conservative policies* (kebijakan liberal) adalah kebijakan yang di buat oleh kelompok liberal; sedangkan kebijakan konservatif adalah kebijakan yang dibuat oleh kelompok konservatif. Keduanya beda

karakteristiknya. Kebijakan liberal biasanya lebih banyak menyukai peran pemerintah untuk melakukan perubahan sosial terutama untuk memperjuangkan tegaknya keadilan atau menanggulangi kekurangan-kekurangan dalam tertib sosial. Sedangkan kebijakan konservatif menolak pandangan liberal dan menyatakan bahwa tertib sosial sudah ada dan sangat memuaskan. Kalaupun perubahan itu harus terjadi maka perubahan sosial tersebut harus terjadi secara pelan, bertahap, dan alami.

Kegiatan Pembelajaran III

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

Mahasiswa/i diharapkan mampu menganalisis dan menjelaskan tipe kebijakan publik yang diterapkan dan karakteristik dari kebijakan publik tersebut.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Gary Brewer dan Peter DeLeon (1983: 179) menggambarkan tahap pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sebagai: "...Pilihan berbagai alternatif kebijakan yang selama ini dimunculkan dan dampak yang mungkin muncul dalam masalah yang diestimasi...Tahap ini adalah tahap yang bersifat politis ketika berbagai solusi potensial bagi suatu masalah tertentu harus dimenangkan dan hanya satu atau beberapa solusi yang dipilih dan dipakai. Jelasnya, pilihan-pilihan yang paling mungkin tidak akan direalisasikan dan memutuskan untuk tidak memasukkan alur tindakan tertentu adalah suatu bagian dari seleksi ketika akhirnya sampai pada keputusan yang paling baik."

Definisi di atas memberikan beberapa poin kunci tentang tahap pengambilan-keputusan dalam pembuatan kebijakan. Pertama, pengambilan keputusan bukan sebuah tahap yang berdiri sendiri atau sebuah sinonim bagi keseluruhan proses pembuatan kebijakan publik, melainkan sebuah tahap spesifik yang berakar pada tahaptahap sebelumnya dalam siklus kebijakan. Hal ini melibatkan tindakan memilih dari sejumlah kecil kebijakan alternatif, sebagaimana diidentifikasi dalam proses formulasi kebijakan, untuk memecahkan sebuah masalah publik.

Kedua, pengambilan keputusan dalam kebijakan publik bukan sebuah hal teknis, melainkan sebuah proses politik secara inheren. Keputusan kebijakan publik menciptakan "pemenang" dan "pecundang", bahkan jika keputusan yang diambil adalah keputusan untuk tidak melakukan apa pun atau mempertahankan

status quo. Definisi Brewer dan DeLeon tidak mengatakan apa pun tentang signifikansi, arah yang berpotensi untuk diambil, atau cakupan dari pengambilan keputusan publik. Untuk menangani isu-isu ini, berbagai teori telah dikembangkan untuk menjelaskan cara keputusan dibuat di pemerintahan sekaligus memberikan preskripsi tentang seharusnya keputusan dibuat.

Berbagai model ini memiliki perbedaan yang signifikan, tetapi juga memiliki beberapa kesamaan. Setiap model mengakui bahwa jumlah aktor kebijakan yang relevan semakin berkurang seiring dengan berjalannya proses kebijakan. Dus, agenda setting melibatkan sejumlah besar aktor-aktor negara dan masyarakat. Pada tahap formulasi kebijakan, jumlah aktor yang relevan tetap besar, tetapi hanya mencakup aktor-aktor negara dan masyarakat yang menjadi bagian dari subsistem kebijakan. Tahap pengambilan keputusan kebijakan publik melibatkan aktor yang lebih sedikit lagi karena tahap ini menyisihkan seluruh aktor nonnegara, termasuk yang berasal dari level-level pemerintahan yang lain. Hanya para politisi dan pejabat pemerintah yang memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan otoritatif dalam area permasalahan yang berpartisipasi dalam tahap ini (Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam, dkk., 1981).

Berbagai model ini juga mengakui bahwa dalam pemerintahan modern derajat kebebasan yang dinikmati oleh para pengambil keputusan dibatasi oleh sejumlah aturan yang mengatur jabatan-jabatan politik dan administratif serta membatasi pilihan-pilihan tindakan para pemegang jabatan.

Aturan-aturan ini mulai dari konstitusi negara bersangkutan sampai mandat spesifik yang ditujukan pada individu pengambil keputusan melalui berbagai undang-undang dan regulasi (John Markoff, 1975). Aturan-aturan tersebut tidak hanya menentukan keputusan yang mungkin untuk diambil oleh keagenan ataupun pejabat pemerintah, tetapi juga mengatur prosedur yang harus diikuti untuk sampai pada keputusan itu.

Menurut Allison dan Halperin, berbagai aturan dan prosedur operasional memberikan action-channels bagi para pengambil keputusan, yaitu seperangkat prosedur yang teregularisasi untuk menghasilkan tipe-tipe keputusan tertentu (Graham T. Allison dan Morton H. Halperin, 1972). Aturan dan SOP ini menjelaskan proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan menjadi bersifat rutin dan repetitif (Graham T. Allison dan Morton H. Halperin, 1972: 40-79). S

ementara aturan dan SOP ini membatasi kebebasan para pengambil keputusan, masih tersisa diskresi yang cukup besar pada individu pengambil keputusan untuk sampai pada penilaian tentang cara yang terbaik untuk bertindak sesuai dengan keadaan yang ada. Keputusan tentang proses yang terjadi

selanjutnya dan keputusan yang dianggap terbaik bervariasi sebagai hasil tarik-menarik antara pengambil keputusan dan konteks ketika para pengambil keputusan beroperasi. Pada level makro, berbagai negara memiliki tatanan konstitusional dan aturan tentang struktur keagenan pemerintah serta aturan perilaku pejabat yang berbeda-beda. Sebagai sistem politik mengonsentrasikan otoritas pengambilan keputusan di lembaga eksekutif yang dipilih dan birokrasi, sementara sebagian yang lain memungkinkan lembaga legislatif dan yudikatif untuk memainkan peran yang lebih besar.

Sistem parlementer cenderung untuk masuk pada kategori yang pertama dan sistem presidensiil pada yang kedua. Dus, di Australia, Inggris, Kanada, dan negara-negara demokrasi parlementer lain, tanggung jawab pengambilan keputusan terletak di pundak kabinet dan birokrasi. Mungkin ada saatnya ada keputusan yang harus mereka terima, yang berasal dari legislatif, terutama pada situasi ketika pemerintah yang berkuasa tidak menikmati sebuah mayoritas di parlemen. Bisa juga aturan tersebut datang dari cabang yudikatif ketika lembaga ini menjalankan perannya sebagai penafsir konstitusi, tetapi hal seperti ini tidak rutin terjadi.

Di Amerika Serikat, atau di negara lain yang menganut sistem presidensiil, meskipun otoritas untuk mengambil keputusan ada di tangan presiden (dan kabinet serta birokrasi yang bertindak mewakili presiden), semua itu mensyaratkan adanya persetujuan dari legislatif. Pada level mikro, para pengambil keputusan juga berasal dari latar belakang, pengetahuan, dan pilihan yang berbeda-beda yang memengaruhi cara menafsirkan suatu masalah dan solusi yang tepat untuk masalah tersebut (Ralph K. Huitt, 1968). Pengambil keputusan berbeda, yang beroperasi dalam tatanan institusional yang hampir serupa akan memberikan respons yang berbeda ketika dihadapkan pada situasi atau permasalahan yang sama atau hampir sama. Di balik area kesamaan dari berbagai model yang dikembangkan untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan, model-model tersebut juga memiliki perbedaan yang signifikan antara satu dan lainnya. Model yang paling banyak digunakan dalam analisis terhadap tahap ini adalah model rasional, inkremental, dan *garbage can*.

Dua model yang paling dikenal dalam pengambilan keputusan kebijakan publik disebut dengan nama model rasional dan model inkremental. Model rasional adalah model pengambilan keputusan bisnis yang diaplikasikan di arena publik, sementara model inkremental adalah model politik yang diaplikasikan dalam kebijakan publik. Model-model yang lain berusaha untuk mengombinasikan rasionalitas dan inkrementalisme dengan komposisi yang

berbeda untuk setiap model. Sebaliknya, berbeda dengan model-model yang mengakui adanya rasionalitas; meskipun derajatnya berbeda, dalam proses pengambilan keputusan, model garbage can memotret proses pengambilan keputusan sebagai sebuah proses yang pada dasarnya tidak rasional (tidak sepenuhnya irasional) yang didasarkan pada kepantasan dan perilaku pengambilan keputusan yang telah menjadi ritual. pendekatan ini sering juga disebut sebagai pendekatan ilmiah, rekayasa, atau manajerialis.

Menurut Michael Carley (1980: 11), sebuah model ideal dalam pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional terdiri atas seorang individu rasional yang menempuh aktivitas-aktivitas berikut ini. a. Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah. b. Seluruh alternatif strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan didaftar. c. Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternatif diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan. d. Strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau dapat memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut. Model rasional adalah rasional dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Teori-teori rasionalis berakar dalam aliran pemikiran positivisme dan rasionalisme pada zaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan yang ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia (Michael Carley, 1980: 11)

. Ide-ide ini didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan sosial seharusnya diselesaikan melalui cara yang ilmiah dan rasional, melalui pengumpulan segala informasi yang relevan dan berbagai alternatif solusi, kemudian memilih alternatif yang dianggap terbaik (Carol H. Weiss, 1977: 531). Tugas analisis kebijakan adalah mengembangkan pengetahuan yang relevan, kemudian menawarkannya pada pemerintah untuk diaplikasikan (Bruce Jennings, 1987: 33-59). Pembuat kebijakan diasumsikan bekerja sebagai teknisi atau manajer bisnis yang mengidentifikasi suatu masalah, kemudian mengadopsi cara yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi masalah tersebut.

Dalam studi tentang pengambilan keputusan, model rasional berakar pada usaha awal untuk membangun sebuah disiplin ilmu tentang perilaku organisasi dan administrasi publik. Berbagai elemen dari model ini bisa ditemukan pada karya-karya para ahli administrasi publik awal, seperti Henry Fayol di Prancis dan Luther Gulick serta Lyndal Urwick di Inggris dan Amerika Serikat. Dengan menjadikan ide yang dikemukakan oleh Fayol dalam studinya tentang industri

batu bara di Prancis menjelang abad ke-20 (Henry Fayol, 1985).

Gulick dan Urwick mengodifikasikan sebuah model sebagai keputusan terbaik yang bisa diambil. Model podscorb yang mereka kembangkan menyiratkan bahwa organisasi dapat memaksimalkan kinerja melalui perencanaan, pengorganisasian, pengambilan keputusan, penentuan pilihan, pengoordinasian, perekrutan, dan penganggaran yang terencana (Luther Gullick, 1937). Bagi Gulick dan Urwick, pengambilan keputusan atas suatu tindakan tertentu berarti menimbang antara keuntungan dan biaya yang diperkirakan harus dikeluarkan. Para analis yang mengusung perspektif ini mulai beraргumen bahwa bentuk pengambilan keputusan seperti ini hanya akan memberikan hasil maksimal jika seluruh alternatif yang mungkin dan biaya dari setiap alternatif dipertimbangkan sebelum keputusan diambil disebut model pengambilan keputusan rational comprehensive (Ward Edwards, 1954: 380).

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, yaitu sebagai berikut.

- 1) Pembuatan keputusan dihadapkan pada masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah lain atau dapat dipandang bermakna dibandingkan dengan masalah lain.
- 2) Tujuan, nilai, atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- 3) Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki
- 4) Konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
- 5) Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran yang hendak dicapai. Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

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, suatu kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang sangat efisien. Rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif yang lain. Penekanan baru terhadap aspek komprehensif terbukti problematik dan kritik segera bermunculan. Ada batasan-batasan manusiawi yang dimiliki oleh para

pengambil keputusan untuk bisa komprehensif dalam membangun berbagai alternatif serta mengalkulasikan keuntungan dan beban yang ditimbulkan setiap alternatif. Selain itu, ada pula batasan politik dan institusional yang membatasi penyeleksian opsi dan pilihan-pilihan keputusan.

Model rasional-komprehensif dikritik menyesatkan, bahkan ada yang menganggapnya mendekati sesat. Mungkin salah satu kritik paling keras yang diarahkan pada model rasional adalah kritik yang dilontarkan oleh ilmuwan behavioral Amerika, Herbert Simon (1955: 99). Bermula pada awal dekade 1950-an, ia berpendapat dalam serangkaian buku dan artikel bahwa ada beberapa hambatan yang tidak memungkinkan para pengambil keputusan untuk mencapai rasionalitas yang murni dan komprehensif dalam keputusannya, antara lain sebagai berikut.

- a. Adanya batasan-batasan kognitif pada kemampuan pengambil keputusan untuk mempertimbangkan seluruh opsi yang ada sehingga harus bertindak selektif dalam mempertimbangkan alternatif-alternatif tersebut. Jika demikian, harus memilih di antara opsi yang ada berdasarkan landasan ideologi atau politik, atau secara acak tanpa merujuk dampak dari pilihannya terhadap efisiensi.
- b. Model ini mengasumsikan bahwa adalah mungkin bagi para pengambil keputusan untuk mengetahui konsekuensi dari setiap keputusan yang diambil, yang dalam kenyataannya kasus seperti ini sangat jarang terjadi.
- c. Setiap opsi kebijakan diikuti oleh berbagai konsekuensi, baik yang bersifat positif maupun negatif, yang menjadikan upaya komparasi berbagai konsekuensi tersebut menjadi sulit untuk dilakukan. Karena opsi yang sama dapat efisien atau tidak efisien bergantung pada situasinya, tidak mungkin bagi pengambil keputusan untuk sampai pada kesimpulan mutlak tentang alternatif yang lebih baik daripada alternatif lain.

Penilaian Simon terhadap model rasional menyimpulkan bahwa berbagai keputusan publik pada praktiknya tidak memaksimalkan manfaat di atas beban, tetapi hanya cenderung untuk memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh para pengambil keputusan untuk diri pribadi dalam masalah yang sedang menjadi perhatian. Satisfying criterion adalah sesuatu yang nyata, sebagai sesuatu yang muncul dari hakikat rasionalitas manusia yang terbatas.

Kritik terhadap model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. 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 inkremental pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena tidak memiliki cukup waktu, intelektual, dan biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik (Wibawa, 1994: 11).

Model ini lebih bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara aktual cara-cara yang digunakan para pejabat dalam membuat keputusan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yaitu sebagai berikut.

- 1) Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis empiris terhadap tindakan yang dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat satu sama lain.
- 2) Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi. Alternatif-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
- 3) Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting.
- 4) Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan penyesuaian sarana-tujuan dan tujuan-sarana sebanyak mungkin sehingga masalah dapat dikendalikan.
- 5) Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap “tepat” pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik bahwa persetujuan terhadap berbagai analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati.
- 6) Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak pada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial pada masa depan. Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan dan kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan yang bijaksana akan lebih mudah dicapai kesepakatan apabila persoalan yang dipersengketakan berbagai kelompok dalam masyarakat hanya berupa perubahan terhadap program yang sudah ada atau hanya menambah atau mengurangi anggaran

belanja.

Sementara itu, konflik akan meningkat apabila pembuat keputusan memfokuskan pada perubahan kebijakan besar yang dapat menimbulkan keuntungan atau kerugian besar. Karena ketegangan politik yang timbul demikian besar dalam menetapkan program atau kebijakan baru, kebijakan masa lalu diteruskan untuk tahun depan, kecuali ada perubahan politik secara substansial. Dengan demikian, pembuatan keputusan secara inkrementalisme penting dalam rangka mengurangi konflik, memelihara stabilitas, dan sistem politik.

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada di bawah keadaan yang tidak pasti, yang berhubungan dengan konsekuensi dari tindakannya untuk masa depan maka keputusan inkremental dapat mengurangi risiko atau biaya ketidakpastian. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah yang ada.

Di samping itu, orang ingin bertindak secara pragmatis, tidak selalu mencari cara hingga yang paling baik dalam menanggulangi suatu masalah. Singkatnya, inkrementalisme menghasilkan keputusan yang terbatas, dapat dilakukan dan diterima. Berbagai keraguan tentang praktikalitas kegunaan model rasional membawa pada usaha untuk mengembangkan sebuah teori pengambilan keputusan yang lebih dekat dalam memperkirakan perilaku aktual dari para pengambil keputusan. Situasi ini mendorong munculnya model inkremental yang memotret pengambilan keputusan kebijakan publik sebagai sebuah proses yang dikarakterisasikan oleh tawar-menawar dan kompromi antara berbagai pengambil keputusan yang memiliki kepentingan sendirisendiri. Keputusan-keputusan yang dihasilkan tentu lebih merepresentasikan hal-hal yang secara politik fisibel daripada diinginkan. Jasa dalam mengembangkan model inkremental dalam analisis pengambilan keputusan kebijakan publik paling layak diatributkan pada ilmuwan politik Yale University, Charles Lindblom (1959: 79).

Ia merangkum model ini sebagai sebuah model yang terdiri atas strategi yang saling mendukung dalam melakukan penyederhanaan dan pemusatan fokus. Strategi-strategi tersebut, yaitu sebagai berikut.

- a. Pembatasan analisis hanya pada beberapa alternatif kebijakan yang familiar.
- b. Sebuah analisis tujuan kebijakan yang berjalinkelindan dan nilainilai dengan berbagai aspek empiris dari masalah yang dihadapi.
- c. Sebuah strategi yang mengedepankan analisis untuk mencari masalah yang

- ingin diselesaikan daripada tujuan-tujuan positif yang ingin dikejar.
- d. Serangkaian percobaan, kegagalan, dan percobaan ulang.
 - e. Analisis yang mengeksplorasi hanya sebagian, bukan keseluruhan, konsekuensi yang penting dari suatu alternatif yang dipertimbangkan.
 - f. Fragmentasi kerja analitis untuk berbagai partisipan dalam pembuatan kebijakan (setiap partisipan mengerjakan bagiannya dari keseluruhan domain).

Dalam pandangan Lindbolm (1959: 81), para pengambil keputusan mengembangkan berbagai kebijakan melalui sebuah proses perbandingan terbatas yang berurutan dengan kebijakan sebelumnya, yaitu keputusan yang sudah familiar. Seperti dikemukakan dalam artikelnya yang telah banyak dikutip, “The Science of Muddling Through”, para pengambil keputusan bekerja dalam sebuah proses yang secara terus-menerus terbangun dari situasi setapak demi setapak dan dalam derajat yang kecil. Keputusan yang diambil sedikit berbeda dari keputusan yang sudah ada. Dengan kata lain, perubahan dari status quo bersifat inkremental.

4. Rangkuman

- a. Menurut Anderson (1979), tipologi kebijakan publik secara tradisional dan telah dipakai secara luas ada 3 macam, yaitu (1) *substantive policies*-kategorisasi kebijakan dari sudut isi substansi kebijakan, misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan, hak-hak sipil, urusan luar negeri); (2) *institutional policie*-kategorisasi dari sudut lembaga/institusi yang membuatnya atau memanfaatkannya misalnya kebijakan legislatif, yudikatif, departemen; (3) *time period*-kategorisasi dari sudut waktu dibuat atau pelaksanaannya, misalnya kebijakan era New Deal, Perang Dunia II, Abad ke 20, dan sebagainya.
- b. Paula Lantz dari Universitas Michigan yang membuat 2 (dua) macam tipologi besar kebijakan publik, yaitu (1) *Form al Policy* (kebijakan formal), (2) *Informal Policies* (Kebijakan Informal).
- c. Menurut Olson, kebijakan publik dibedakan menjadi 2 kategori, yaitu kebijakan (1) *public goods* dan (2) *private goods*.
- d. Froman juga membedakan 2 jenis kebijakan, yaitu (1) *areal polities* dan (2) *segmental policies*.
- e. Eulau & Eystone membedakan 2 macam kebijakan, yaitu (1) *adaptive policies* dan (2) *control policies*.
- f. Anderson membedakan 6 jenis kebijakan, yaitu *substantive, procedural, regulatory, self-regulatory, distributive* dan *redistributive*.

- g. Anderson (1979) juga menyajikan 3 pasangan tipologi kebijakan publik yaitu: *Material or symbolic policies* (kebijakan material), *Collective/indivisible goods or private/divisible goods policies*, *Liberal or conservative policies* (kebijakan liberal)

5. Latihan dan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

Mahasiswa memilih satu jenis kebijakan publik dan mengidentifikasi tipe dan karakter kebijakan publik tersebut.

b. Lembar Kerja Praktik

Mahasiswa menuliskan kembali nama ahli dan pemikiran yang diungkapkan oleh ahli tersebut pada kegiatan pembelajaran II ini.

6. Evaluasi Pembelajaran

Ketepatan mahasiswa dalam menyusun dan menjelaskan tipe dan karakteristik kebijakan publik tersebut.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Pemerintah sebagai penyelenggara negara hakikatnya bertugas mewujudkan kepentingan warga negaranya (publik). Tugas dan upaya tersebut dilakukan oleh pemerintah dengan cara melahirkan kebijakan. Sehingga kebijakan tersebut bertujuan dan berasal dari kepentingan publik. Namun karena kepentingan publik tersebut memiliki keberagamannya masing-masing, maka kebijakan publik yang dihasilkan disesuaikan dengan kepentingan tersebut. Maka pada akhirnya lahirlah berbagai tipe dan karakteristik kebijakan publik. Oleh karena itu mempelajari modul 2 ini akan sangat membantu mahasiswa dalam memahami dan menganalisis hubungan antara sebuah kebijakan publik dengan kepentingan publik itu sendiri. Harapan dari proses pembelajaran ini pada akhirnya mahasiswa dapat mempersiapkan diri sebagai analis dan pengamat kebijakan publik.

2. Daftar Istilah

Psikologis	Mengenai mental, pikiran, dan perilaku manusia.
Terartikulasi	Telah tersampaikan: artikulasi dalam politik dimaknai sebagai

	upaya penyampaian aspirasi publik
Berafiliasi	Berkoalisi, bergabung, bersatu
Konstituen	Pemilih dalam pemilu
Komunisme	Ideologi yang menentang kapitalisme, dan menganjurkan terbentuknya masyarakat tanpa kelas.
Sosialisme	Ideologi atau ajaran atau paham kenegaraan dan ekonomi yang berusaha supaya harta benda, industri, dan perusahaan menjadi milik negara
Riil	Nyata
Distributif	Pembagian
Redistributif	Pembagian ulang
Regulatoris	Pembuat regulasi/aturan hukum

Daftar Pustaka

- Anderson, J. (1979). *Public Policy Making (Second ed)*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Ann Seidman, R. B. (2002). *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis : Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang, terjemahan Johannes Usfunan, et. al.,* . Jakarta: ELIPS.
- Barry, B. (1990). *Political Argument: A Reissue with a New Introduction*. California: University of California Press.
- Denhardt, J. V. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Dunn, W. N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gosling, J. J. (2004). *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*. New York: Pearson Longman.
- Islamy, M. I. (1997). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Islamy, M. I. (2001). *Prinsip - prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- James P. Lester & Joseph Stewart, J. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Australia: Wadsworth.
- Jones, C. O. (1996). *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy. Terjemahan Rick Ismanto*. Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 298-310.
- ne, C. L. (1995). *Public Policy: Perspectives and Choices*. New York: Me Graw-Hill, Inc.
- Putra, F. (2001). *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

MODUL 3

PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Pada Modul 3 ini mahasiswa akan mempelajari proses kebijakan publik. Proses kebijakan publik meliputi identifikasi masalah, penetapan agenda, proses formulasi kebijakan, penetapan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dalam proses kebijakan publik yang meliputi identifikasi masalah, penetapan agenda, proses formulasi kebijakan, penetapan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Identifikasi kebijakan atau disebut sebagai perumusan kebijakan yang memulai proses kebijakan publik, perumusan kebijakan yaitu berkenaan dengan persoalan bagaimana masalah-masalah publik memperoleh perhatian para pembuat kebijakan, serta bagaimana sesuatu usul kebijakan tertentu dipilih diantara begitu banyak pilihan kebijakan yang kemudian ditetapkan menjadi kebijakan. Setelah itu, dibuat penetapan agenda sampai ke tahapan evaluasi kebijakan.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 3 ini adalah:

- a. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
- b. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.
- c. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.
- d. CP 6 : Mahasiswa mampu

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari Modul 3 ini adalah: Mahasiswa/i diharapkan mampu memahami proses dalam kebijakan publik, seiring dengan perkembangan dunia dari berbagai-bagai Negara yang ada diharapkan mahasiswa dapat mampu mempelajari serta menjelaskan dalam segala proses kebijakan publik yang dibuat oleh aktor-aktor publik

terkhususnya di Negara Indonesia.

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 3

Modul 3 ini akan sangat berguna bagi mahasiswa ilmu politik dalam melakukan berbagai analisis dalam bentuk makalah, maupun penelitian ilmu politik. Bahwa dengan mengetahui proses dalam kebijakan publik, mahasiswa dapat menemukan variabel-variabel apa yang akan digunakan ketika menganalisis sebuah kebijakan.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dalam modul 3 ini adalah mempelajari proses dalam kebijakan publik, seperti identifikasi masalah, penetapan kebijakan, penetapan formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Proses Kebijakan Publik

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

Mahasiswa/i diharapkan mampu memahami perkembangan proses kebijakan publik yang terjadi di setiap Negara-negara yang menerapkan sistem pemerintahan yang demokratis. Sehingga mahasiswa mampu menganalisis kebijakan yang telah dibuat oleh para pejabat publik.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Variabel-variabel dalam menyusun kebijakan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai elemen-elemen dasar kebijakan yang menyangkut hal-hal yang mencerminkan keperluan terhadap adanya suatu pemahaman logis, keterlibatan institusional, dan formalisasi dari suatu proses atau mekanisme yang harus ditempuh dalam rangka penyusunan kebijakan. Merujuk pada pendapat Jones (1996) bahwa dalam perspektif konseptual, variabel-variabel yang perlu diperhatikan dalam penyusunan suatu kebijakan adalah:

- a. Persepsi/Definisi. Substansi/materi kebijakan perlu diuraikan secara jelas, termasuk latar belakang dan permasalahan yang mendorong perlunya mengangkat gagasan kebijakan tersebut. Pendefinisian yang jelas dan tegas diharapkan tidak menimbulkan multipersepsi terhadap substansi kebijakan.
- b. Agregasi. Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan

terkena dampak sebuah kebijakan. Materi kebijakan harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan stakeholders dan shareholders secara proporsional dan berkeadilan, urgen, serta prioritas.

- c. Organisasi/Lembaga. Dalam hal ini perlu dicermati tentang record para pelaku (*policy maker*) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan. Usulan kebijakan hendaknya sesuai dengan wewenang dan otoritas instansi/organisasi pengusul.
- d. *Agenda Setting*. Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda (dari gagasan hingga mencapai status agenda). Sosialisasi dan internalisasi kepada para stakeholders dan shareholders hendaknya dilakukan sejak proses perumusan, pembahasan, sampai dengan ditetapkannya suatu kebijakan. Hal ini penting untuk meminimalisasi ketidakpuasan dan pemahaman yang berbeda.
- e. Formulasi. Dalam hal ini beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, sumber data/ informasi termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan, dan prosedur penetapan kebijakan. Dalam formulasi kebijakan, kepentingan dan ego sektoral harus diminimalisasi. Lembaga pengusul (*policy makers*) harus mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan dalam rangka tugas pelayanannya.

Gary Brewer dan Peter DeLeon (1983) menggambarkan tahap pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sebagai:

“...Pilihan berbagai alternatif kebijakan yang selama ini dimunculkan dan dampak yang mungkin muncul dalam masalah yang diestimasi...Tahap ini adalah tahap yang bersifat politis ketika berbagai solusi potensial bagi suatu masalah tertentu harus dimenangkan dan hanya satu atau beberapa solusi yang dipilih dan dipakai. Jelasnya, pilihan-pilihan yang paling mungkin tidak akan direalisasikan dan memutuskan untuk tidak memasukkan alur tindakan tertentu adalah suatu bagian dari seleksi ketika akhirnya sampai pada keputusan yang paling baik.”

Definisi di atas memberikan beberapa poin kunci tentang tahap pengambilan-keputusan dalam pembuatan kebijakan. *Pertama*, pengambilan keputusan bukan sebuah tahap yang berdiri sendiri atau sebuah sinonim bagi keseluruhan proses pembuatan kebijakan publik, melainkan sebuah tahap spesifik yang berakar pada tahaptahap sebelumnya dalam siklus kebijakan. Hal ini melibatkan tindakan memilih dari sejumlah kecil kebijakan alternatif, sebagaimana diidentifikasi dalam proses formulasi kebijakan, untuk memecahkan sebuah masalah publik. *Kedua*, pengambilan keputusan dalam kebijakan publik bukan sebuah hal teknis, melainkan sebuah proses politik secara inheren. Keputusan kebijakan publik menciptakan “pemenang” dan “pecundang”, bahkan jika keputusan yang diambil adalah keputusan untuk tidak melakukan apa pun atau mempertahankan status

quo. Definisi Brewer dan DeLeon tidak mengatakan apa pun tentang signifikansi, arah yang berpotensi untuk diambil, atau cakupan dari pengambilan keputusan publik. Untuk menangani isu-isu ini, berbagai teori telah dikembangkan untuk menjelaskan cara keputusan dibuat di pemerintahan sekaligus memberikan preskripsi tentang seharusnya keputusan dibuat.

Beberapa model model pengambilan keputusan berkaitan dengan kebijakan publik antara lain (Winarno B. , Teori dan Proses Kebijakan Publik, 2004):

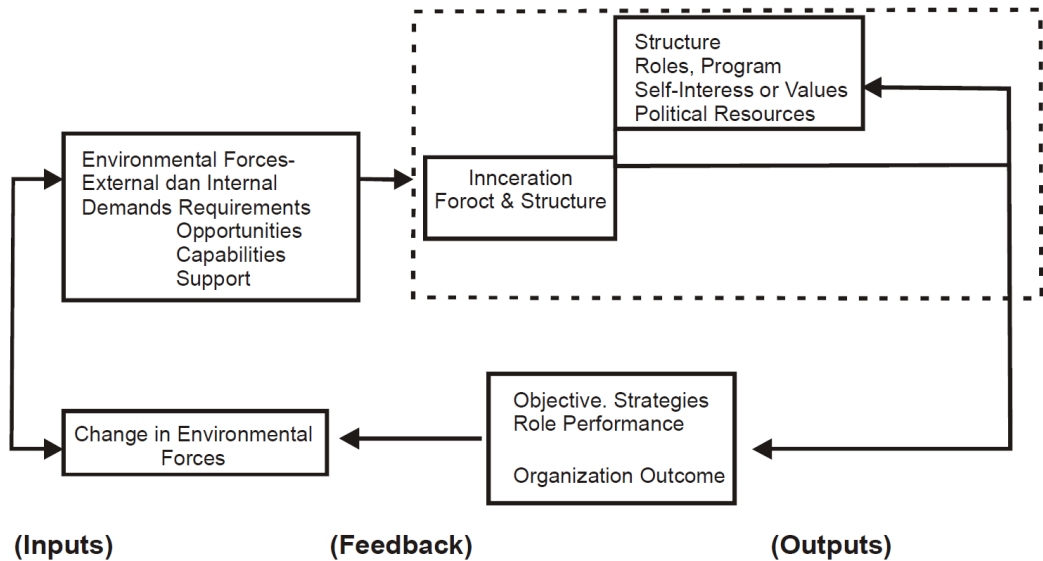
- a. Model Rasional Komprehensif. Model rasional adalah rasional dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Ide-ide ini didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan sosial seharusnya diselesaikan melalui cara yang ilmiah dan rasional, melalui pengumpulan segala informasi yang relevan dan berbagai alternatif solusi, kemudian memilih alternatif yang dianggap terbaik. Tugas analisis kebijakan adalah mengembangkan pengetahuan yang relevan, kemudian menawarkannya pada pemerintah untuk diaplikasikan. Pembuat kebijakan diasumsikan bekerja sebagai teknisi atau manajer bisnis yang mengidentifikasi suatu masalah, kemudian mengadopsi cara yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi masalah tersebut. Karena berorientasi pada pemecahan masalah, pendekatan ini sering juga disebut sebagai pendekatan ilmiah, rekayasa, atau manajerialis. 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, yaitu sebagai berikut. 1) Pembuatan keputusan dihadapkan pada masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah lain atau dapat dipandang bermakna dibandingkan dengan masalah lain. 2) Tujuan, nilai, atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya. 3) Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki. 4) Konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti. 5) Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran yang hendak dicapai. Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.
- b. Model Inkremental. Model inkremental pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena tidak memiliki cukup waktu, intelektual, dan biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus

dipertahankan dan menghindari konflik. Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan dan kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan yang bijaksana akan lebih mudah dicapai kesepakatan apabila persoalan yang dipersengketakan berbagai kelompok dalam masyarakat hanya berupa perubahan terhadap program yang sudah ada atau hanya menambah atau mengurangi anggaran belanja. Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada di bawah keadaan yang tidak pasti, yang berhubungan dengan konsekuensi dari tindakannya untuk masa depan maka keputusan inkremental dapat mengurangi risiko atau biaya ketidakpastian. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah yang ada. Di samping itu, orang ingin bertindak secara pragmatis, tidak selalu mencari cara hingga yang paling baik dalam menanggulangi suatu masalah. Singkatnya, inkrementalisme menghasilkan keputusan yang terbatas, dapat dilakukan dan diterima. Berbagai keraguan tentang praktikalitas kegunaan model rasional membawa pada usaha untuk mengembangkan sebuah teori pengambilan keputusan yang lebih dekat dalam memperkirakan perilaku aktual dari para pengambil keputusan. Situasi ini mendorong munculnya model inkremental yang memotret pengambilan keputusan kebijakan publik sebagai sebuah proses yang dikarakterisasikan oleh tawar-menawar dan kompromi antara berbagai pengambil keputusan yang memiliki kepentingan sendirisendiri. Keputusan-keputusan yang dihasilkan tentu lebih merepresentasikan hal-hal yang secara politik fisibel daripada diinginkan.

- c. Model *Garbage Can*. Limitasi model rasional dan inkremental membawa para ahli pembuat kebijakan publik mencari alternatif baru. Mereka memulai dengan asumsi bahwa model-model yang lain mempertahankan asumsi adanya intensionalitas, pemahaman masalah, dan prediktibilitas relasi antar aktor yang pada kenyataannya tidak ditemui. Dalam pandangan March dan Olsen, pengambilan keputusan adalah sebuah proses yang sangat ambigu, tidak terprediksi, kecil sekali kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. March dan Olsen (1937) dengan menolak instrumentalisme yang menjadi karakter sebagian besar model-model lain, berpendapat bahwa pengambilan keputusan adalah: 1). sebuah tong sampah, yaitu tempat berbagai masalah dan solusi dilemparkan oleh para partisipan proses pengambilan keputusan; 2). campuran sampah dalam sebuah tong sebagian ditentukan oleh berbagai label yang ditempelkan di tong yang lain, sebagian lagi ditentukan oleh sampah seperti yang dihasilkan pada saat itu, dicampuran tong-tong yang tersedia, serta seberapa

cepat sampah bisa dikumpulkan dan dibuang. March dan Olsen (1937) dengan sengaja menggunakan metafora tong sampah untuk menghilangkan aura ilmiah dan rasional yang diatributkan pada proses pengambilan keputusan oleh para teoretisi sebelumnya. March dan Olsen berusaha memunculkan pemahaman bahwa para pembuat kebijakan sering tidak mengetahui tujuannya, begitu juga hubungan kausal antara problem dan tujuan kebijakan yang dihadapi. Dalam pandangan March dan Olsen, para aktor hanya mendefinisikan tujuan dan memilih cara secara serta-merta, seiring dengan berjalannya proses kebijakan, yang hasilnya juga sangat tidak pasti dan tidak dapat diprediksi.

- d. Model Komprehensif. Model ini merupakan model yang terkenal dan paling luas diterima di kalangan para pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya, model ini terdiri atas beberapa elemen, yaitu: 1) pembuat keputusan dihadapkan pada masalah tertentu; 2) tujuan, nilai atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya; 3) berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki; 4) konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti; 5) antara alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lainnya. Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu yang diinginkan (*intended goal*).
- e. Model Sistem Paine dan Naumes (Winarno B. , 2004) menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Menurut Paine dan Naumes, model ini merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan hal nyata yang terjadi dalam pembuatan kebijakan. Menurut Paine dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini, para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal, memuaskan permintaan lingkungan, dan secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan. Dengan merujuk pada pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri atas interaksi yang terbuka dan dinamis antara para pembuat kebijakan dan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs dan outputs*).



Gambar 5. Model Sistem dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan Publik (Winarno B. , 2004)

Untuk mengubah tuntutan menjadi hasil kebijakan (kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yaitu: *a.* menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan; *b.* menyandarkan diri pada ikatan yang berakar dalam sistem; *c.* menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas). Dengan penjelasan yang demikian, model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisasikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan

Secara umum langkah yang paling umum dilakukan dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a. **Identifikasi Masalah:** Identifikasi masalah atau disebut sebagai perumusan masalah sama dengan mendefinisikan suatu masalah dengan menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Perumusan masalah dilakukan berdasarkan pengenalan masalah terhadap suatu persoalan yang memerlukan perhatian pemerintah yaitu dengan melakukan eksplorasi berbagai *Alternative*, dan perumusan seperangkat tindakan yang lebih dipilih, usaha-usaha untuk mencapai konsensus atau kompromi, dan otorisasi pengaturan arahan-arahan (Fattah, 2012). Menyusun masalah kebijakan terdiri dari tiga langkah yaitu mengartikan, mengkonsep dan mengkhususkan masalah. Tiap-tiap langkah ini menghasilkan informasi tentang situasi, dan bentuk masalah. Permasalahan

yang dihadapi tersebut berimplikasi pada perlunya dibuat kebijakan karena permasalahan merupakan titik tolak sebuah kebijakan harus dibuat. Metode menyusun masalah dengan mengidentifikasi masalah yang ada secara mendalam dan mensinkronkan dengan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dan asumsi-asumsi yang mendasarinya guna memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda kebijakan. (Fattah, 2012). Dalam menyusun masalah Weimer dan Vinning mengemukakan bahwa analisis masalah adalah “*Problem analysis consists of three major steps: (P1) Understanding the problem (P2) choosing and explaining relevant policy goal and constraints, and (P3) choosing a solution method*”. Proses analisis masalah ini menjelaskan bahwa pada tahapan (P1) *Understanding the problem* adalah memahami permasalahan dengan melakukan analisis permasalahan yang dihadapi melalui: menerima masalah (analisis gejala), memilih masalah (analisis kegagalan pasar & pemerintah), memodelkan masalah (identifikasi variabel kebijakan. Selanjutnya pada tahapan (P2) *choosing and explaining relevant policy goal and constraints* adalah melakukan pemilihan masalah, dan pada tahap (P3) yaitu menggunakan metode yang tepat untuk mengatasi masalah. Setelah semua tahapan ini dilakukan lalu mengumpulkan informasi, mengidentifikasi dan mengorganisasikan data yang relevan, teori dan fakta untuk menemukan masalah dan memprediksi akibat yang terjadi untuk tahap selanjutnya. (Fattah, 2012)

- b. Penetapan Agenda. Tidak semua masalah kebijakan akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetensi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang esensial bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan. Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda akan dibahas oleh para perumus kebijakan seperti legislatif, yudikatif, dan eksekutif (Winarno B. , Kebijakan Publik, 2016). Jones mendefinisikan masalah sebagai kebutuhan manusia yang perlu diatasi atau dipecahkan. Sementara Dunn mengartikan masalah kebijakan dengan nilai, kebutuhan, dan kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai dengan melakukan tindakan publik. Kegiatan membuat masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) disebut dengan penyusunan agenda (*agenda setting*). Dengan demikian, *policy agenda* akan memuat masalah kebijakan yang perlu direspons oleh sistem politik yang bersumber dari lingkungan. Oleh karena itu, kegiatan awal proses perumusan kebijakan publik diawali dengan kegiatan penyusunan agenda (*agenda setting*) (Anggara, 2014). Darwin mendefinisikan agenda adalah suatu kesepakatan umum yang belum tentu tertulis tentang adanya masalah publik yang perlu

menjadi perhatian bersama dan menuntut campur tangan pemerintah untuk memecahkannya. Proses penyusunan agenda kebijakan menurut Anderson, antara lain *private problems, public problems, issues, systemic agenda*, dan *institutional agenda*. Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah (*problems*) yang muncul di masyarakat. Masalah ini dapat diungkapkan oleh seseorang sebagai masalah pribadi (*private problem*). Masalah pribadi merupakan masalah-masalah yang mempunyai akibat terbatas atau hanya menyangkut satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat langsung, kemudian berkembang lebih lanjut menjadi masalah publik (*public problem*) (Anggara, 2014).

- c. Proses Formulasi Kebijakan. Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial. Karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai. Di samping itu, kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan sebagaimana besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengelolaan tahap formula (Wibawa, 1992). Tjokroamidjojo (Islamy, 1997) mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus-menerus dan tidak pernah selesai, termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan Negara (publik). Woll dalam Tangkilisan (2003), formulasi kebijakan adalah pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, yaitu pada tahap para analisis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa semua pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. Pada hakikatnya tahap formulasi kebijakan merupakan tahap fundamental dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam tahap ini perlu pengkajian secara komprehensif dengan membangun jenjang aktor dalam formulasi kebijakan, yaitu aktor publik, privat, dan *civil society*. Jejaring aktor dalam formulasi kebijakan dimaksudkan untuk menghindari monopoli pemerintah dalam proses kebijakan publik sehingga kebijakan yang dilahirkan tidak bersifat politis, tetapi diharapkan dapat menyelesaikan persoalan publik.
- d. Penetapan Kebijakan. Setelah salah satu dari sekian *Alternative* kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, tahap pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. *Alternative* kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa UU, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya (Winarno B. , 2016). Menurut Islamy (2001) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-

prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson dalam Islamy (2001), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan yaitu

- i. *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri;
 - ii. *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*).
- e. Implementasi Kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti direncanakan. Untuk dapat mewujudkan *output* dan *outcomes* yang diterapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasikan tanpa diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit (Abdal, 2015). Kelahiran studi implementasi kebijakan diawali oleh banyaknya kegagalan yang dialami oleh Negara-negara maju dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik yang telah dibuat. Sebagai contoh kebijakan publik yang telah dibuat, salah satunya kebijakan Departemen Pertahanan Amerika Serikat dibawah pemerintahan Presiden Ronald Reagan dalam perang di Timur Tengah, perang ini menimbulkan defisit keuangan Negara yang sangat besar bagi AS sehingga masyarakat kemudian mengkritik pemerintah dan mengancam tidak akan membayar pajak, seperti yang diketahui keuangan AS sangat bergantung dari pajak yang dibayarkan oleh masyarakatnya (Abdal, 2015). Grindle (1980) implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan. Implementasi kebijakan selalu menarik untuk dikaji, baik oleh pihak yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan maupun pihak-pihak yang berada di luar lingkungan kebijakan. Perhatian yang meningkat terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah berhubungan erat dengan tumbuhnya kesadaran bahwa kebijakan pemerintah dibanyak bidang kurang atau bahkan tidak efektif, khususnya disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul pada pelaksanaannya. Sebagai alat administrasi hukum fokus perhatian dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku agar memberikan dampak dan

mencapai tujuan yang diinginkan (Santoso, 2008). Mazmanian dan Sabatier (1983) mengatakan implementasi kebijakan adalah *implementation is carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally that decisions identifies the problem to be addressed, stimulate, to be pursued and in a variety of ways "structures" the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts of agency decisions and finally, important revisions for attempted revisions in the basic statute.* Teori tersebut menunjukkan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan kebijakan dasar (UU) atau dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Dalam keputusan tersebut teridentifikasi masalah yang ingin diatasi, tujuan, dan sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasi. Proses ini berlangsung setelah melalui tahapan tertentu, misalnya diawali perumusan kebijakan, output kebijakan, penetapan dan pengesahan kebijakan, kemudian pelaksanaan kebijakan oleh badan (instansi) pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagaimana dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan dan akhirnya perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan terhadap kebijakan atau UU atau peraturan yang bersangkutan (Santoso, 2008). Untuk mengimplementasikan suatu kebijakan diperlukan lebih banyak yang terlibat baik tenaga kerja maupun kemampuan organisasi. Penerapan kebijakan bersifat interaktif dalam proses perumusan kebijakan. Penerapan sebagai sebuah proses interaksi antara suatu dan tindakan yang mampu untuk meraihnya. Penerapan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan. Mengimplementasikan sebuah kebijakan bukanlah masalah yang muda terutama dalam mencapai tujuan bersama, cukup sulit untuk membuat sebuah kebijakan publik yang baik dan adil. dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap klien, masalah lainnya adalah kesulitan dalam memenuhi tuntutan berbagai kelompok yang dapat menyebabkan konflik yang mendorong berkembangnya pemikiran politik sebagai konflik. (Abdal, 2015)

- f. Evaluasi Kebijakan. Untuk melakukan evaluasi kebijakan menurut Anderson (1979) teridentifikasi ada enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan yaitu:
 - i. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan

- ii. Kausalitas
- iii. Dampak kebijakan yang menyebar
- iv. Kesulitan dalam memperoleh dana
- v. Resistensi pejabat
- vi. Evaluasi yang mengurangi dampak

Untuk dapat melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan, menurut Dunn langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam evaluasi kebijakan antara lain (Santoso, 2008):

- i. Spesifikasi program kebijakan.
- ii. Apakah kegiatan-kegiatan dan sasaran yang melandasi program.
- iii. Koleksi informasi program kebijakan.
- iv. Modeling program kebijakan.
- v. Penafsiran evaluabilitas program kebijakan.
- vi. Umpan balik penafsiran evaluabilitas untuk pemakai.

Suchman menggambarkan langkah-langkah evaluasi kebijakan sebagai berikut (Jones J. J., 1991):

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

Dalam melakukan evaluasi kebijakan, alat-alat yang dapat dipergunakan antara lain: “*performance budgeting*” (anggaran yang disusun berdasarkan kegiatan), “*program budgeting*” (anggaran yang disusun berdasarkan program dan PPBS). Segala macam kegiatan dalam rangka evaluasi kebijakan memerlukan standar yang bermakna agar dapat mengukur efektivitas program-program pemerintah. Tetapi indikator-indikator yang dipergunakan, kebanyakan tidak mampu mencerminkan kualitas program, persentase penyelesaian proyek kurang bermakna dibandingkan dengan kualitas itu sendiri (Santoso, 2008).

Bentuk ketiga evaluasi kebijakan, dikaitkan dengan sistematika dan tujuan evaluasi. Tujuannya adalah untuk menentukan dampak sosial kebijakan dan tingkat pencapaian tujuan kebijakan. Biasanya evaluasi dilakukan dengan memperbandingkan beberapa program, baik untuk menilai kemanfaatannya maupun untuk program manakah yang paling berhasil mencapai sasaran. Evaluasi kebijakan yang sistematis merupakan tugas yang berat dan kompleks, boleh jadi terdapat ketidaksepakatan mengenai sasaran dan tujuan sesuatu program (Santoso, 2008).

Kebijakan publik mengandung 3 komponen penting yang saling berkaitan dalam proses formulasi kebijakan publik, yaitu pelaku kebijakan, isi kebijakan, dan lingkungan kebijakan, penjelasannya yaitu (Anggara, 2018):

- a. Pelaku/Aktor Kebijakan. Orang-orang atau pelaku yang terlibat dalam perumusan kebijakan disebut aktor kebijakan. Menurut James Anderson, aktor kebijakan dibagi dalam dua peran, yaitu pelaku resmi dan pelaku tidak resmi. *Pertama*, Pelaku Resmi adalah pemerintah yang terdiri atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif adalah lembaga yang bertugas merumuskan dan membentuk kebijakan berupa undang-undang dan menjadi sebuah kebijakan. Undang-undang tersebut menjadi payung hukum bagi pembuatan kebijakan publik pada level berikutnya, seperti instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan-keputusan hingga peraturan daerah di bawahnya. Setelah kebijakan dibuat oleh lembaga legislatif, fungsi eksekutif adalah melaksanakan kebijakan publik tersebut atau mengimplementasikan kepada publik tentang isi dari sebuah kebijakan yang telah lahir. Lembaga pemerintah yudikatif bertugas mengawasi dan memberikan pertimbangan sanksi apabila terdapat kesalahan atau kekeliruan dalam proses implementasi sebuah kebijakan publik. *Kedua*, Pelaku Tidak Resmi berasal dari luar lembaga pemerintah, seperti kelompok kepentingan, partai politik, organisasi massa, warga negara, dan individu. Pelaku ini tidak mempunyai peran dalam pengambilan keputusan kebijakan, tetapi berperan dalam memberikan saran, usul, masukan, bahkan intervensi kepada pelaku resmi pembuat kebijakan agar dapat meloloskan atau menggunakan bentuk kebijakan yang mereka inginkan.
- b. Lingkungan Kebijakan Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan dalam suatu sistem politik. Akan tetapi, proses perumusan kebijakan publik yang dihasilkan tentu memerhatikan pula faktor sumber daya alam, iklim, topografi, jumlah penduduk, distribusi penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi, dan politik. Dalam kasus kebijakan tertentu perlu diperhatikan pula lingkungan internasional dan kebijakan internasional (Anderson, 1979). Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat sehingga pelaku kebijakan dalam membuat kebijakan publik harus memerhatikan lingkungan tuntutan sebuah kebijakan berasal.
- c. Isi Kebijakan Isi kebijakan adalah hasil akhir dari sebuah formulasi kebijakan yang telah terwujud dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan daerah. Wujud dari kebijakan publik tersebut

tertuang dalam isi kebijakan yang memuat pertimbangan, penetapan, dan keputusan yang selanjutnya terdiri atas bab dan pasal hingga aturan-aturan tambahan. Isi dari kebijakan tentu disesuaikan dengan kondisi lingkungan setempat, yaitu awal kebijakan itu berasal. Apabila isi kebijakan tidak diarahkan pada suatu kondisi lingkungan yang sesuai, akan terjadi kegagalan implementasi kebijakan publik. Isi kebijakan tentu harus mengakomodasi kepentingan publik, bukan kepentingan golongan tertentu sehingga dapat menjawab tuntutan masyarakat.

Hubungan diantara ketiganya (Anggara, 2014) :

- a. Pelaku Kebijakan dan Lingkungan Kebijakan. Kebijakan dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat atau publik yang menginginkan adanya sebuah perubahan. Pelaku kebijakan terdiri atas kelompok masyarakat, organisasi profesi, partai politik, badan-badan pemerintah, wakil rakyat, dan analisis kebijaksanaan. Mereka bertugas membuat kebijakan atas masukan dari lingkungan tempat lahir sebuah isu tentang kebijakan. Lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu ketika kejadian di sekitar isu kebijakan timbul, memengaruhi, dan dipengaruhi juga oleh pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menyusun sebuah kebijakan tentunya harus berdasarkan input yang berasal dari lingkungan yang berpangkal pada masyarakat atau publik. Lingkungan lahir karena adanya tuntutan, harapan, atau keinginan. Selanjutnya, hal ini oleh pelaku kebijakan dijadikan sebuah kebijakan untuk publik. Sebagai pelaku kebijakan harus melihat tuntutan dari lingkungan tersebut untuk memenuhi tuntutan publik yang menginginkan perubahan. Akan tetapi, selaku pelaku kebijakan dalam memformulasi sebuah kebijakan kadang-kadang dalam menghasilkan sebuah keputusan atau kebijakan belum tentu masyarakat menerima kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, antara lain sebagai berikut. *Kebijakan tidak sesuai dengan kondisi lingkungan* : Ada beberapa kebijakan yang dibuat oleh pelaku kebijakan sangat tidak sesuai dengan kondisi daerah setempat. Keputusan tersebut justru merugikan atau tidak bermanfaat. Hal ini dikarenakan dalam mengambil keputusan, pelaku kebijakan tidak menimbang segala aspek yang muncul terhadap lingkungan. 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 dikeluarkan atas dasar kepentingan pelaku kebijakan yang didasarkan atas pertimbangan lingkungan tempat pelaku kebijakan berada. Artinya, kebijakan yang dikeluarkan tersebut dirasa akan menguntungkan pelaku kebijakan dibandingkan dengan memikirkan kepuasan publik pada umumnya.

- b. Pelaku Kebijakan dan Isi Kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menentukan isi kebijakan tetap memerhatikan dan berpedoman pada lingkungan tempat isu kebijakan itu muncul dan diangkat sebagai suatu permasalahan. Dalam pembuatan suatu kebijakan yang akan diimplementasikan kepada publik, pelaku kebijakan harus melihat secara subjektif atas dasar kesadaran para pelaku kebijakan terhadap pilihan-pilihan yang tersedia untuk mengatasi masalah masyarakat banyak. Isi kebijakan juga tetap diusahakan agar dapat menyentuh secara langsung dan bermanfaat pada ruang publik. Dalam menyusun sebuah kebijakan, pelaku kebijakan harus melakukan proses kebijakan dan proses analisis atas isi kebijakan tersebut. Berdasarkan proses dan analisis dalam mengambil dan membuat keputusan, pelaku kebijakan dengan mudah menyusun sebuah isi kebijakan yang sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan. Pelaku kebijakan menginput masukan dari publik melalui *agenda setting*, kemudian dirumuskan, ditetapkan, dilaksanakan, dan dievaluasi sehingga kebijakan itu layak atau tidak bagi ruang publik.
- c. Lingkungan dan Isi Kebijakan. Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat keberadaannya mengikat. Pemerintah dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Dalam melahirkan sebuah keputusan atau isi kebijakan, para pelaku kebijakan meng-input berbagai masukan dari lingkungan, yaitu lingkungan tempat publik berada sangat berpengaruh terhadap isi suatu kebijakan. Sudah tentu setiap lingkungan mempunyai kondisi yang berbeda-beda sehingga perbedaan lingkungan ini akan berpengaruh pada isi kebijakan yang akan dibuat. Isi kebijakan yang lahir belum tentu akan dengan cepat dan mudah diterima oleh lingkungan yang berbeda. Artinya, lingkungan sangat berpengaruh 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. Jika lingkungan kurang memberikan pengaruhnya, kebijakan yang lahir pun akan kurang bermanfaat bagi publik. Secara garis besar dapat dikatakan bahwa antara lingkungan dan isi kebijakan sangat berpengaruh bagi pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan dalam melahirkan sebuah isi dari sebuah kebijakan bagi masyarakat luas.

Sementara faktor-faktor Strategis yang Berpengaruh dalam Perumusan Kebijakan, antara lain (Anggara, 2014):

- a. Faktor Politik. Dalam perumusan suatu kebijakan diperlukan dukungan dari berbagai faktor kebijakan, baik aktor dari kalangan pemerintah (presiden,

- menteri, panglima TNI, dan lain-lain) maupun dari kalangan bukan pemerintah (pengusaha, media massa, LSM, dan lain-lain).
- b. Faktor Ekonomi/Finansial. Faktor ini perlu dipertimbangkan apabila kebijakan tersebut akan menggunakan dana yang cukup besar atau akan berpengaruh pada situasi ekonomi di negara/daerah. Sejak diberlakukannya otonomi daerah kabupaten/kota di Indonesia, sejak saat itu pula semua daerah sudah berlomba-lomba untuk membuat/ memunculkan ide-ide baru dalam bentuk kebijakan tanpa memerhatikan keuangan daerah sehingga banyak pula daerah dalam pelaksanaan anggaran mengalami defisit. Hal ini memengaruhi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat.
 - c. Faktor Administrasi/Organisatoris. Dalam kemampuan administratif termasuk kemampuan sumber daya aparatur yang melaksanakan kebijakan pemerintahan, kadangkadang banyak dipaksakan dengan sumber daya yang ada, misalnya dengan terbukanya aturan untuk memperbolehkan daerah melakukan pemekaran.
 - d. Faktor Teknologi. Faktor teknologi dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan apabila kebijakan tersebut diimplementasikan. Secara kenyataan, teknologi yang ada pada prinsipnya dapat mendukung kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, tetapi sumber daya manusia yang mempergunakan teknologinya tidak siap. Contoh sederhana perangkat komputer/laptop hanya dipergunakan untuk mengetik. Apabila dilihat pada program-program yang ada, dalam perangkat tersebut mampu mengimplementasikan untuk kegiatan/penciptaan lainnya bergantung pada kesiapan SDMnya.
 - e. Faktor Sosial, Budaya, dan Agama Kebijakan yang diciptakan tidak menimbulkan benturan sosial, budaya, dan agama. Contohnya yang terjadi di Kota Padang dalam rencana pembangunan Rumah Sakit Siloam dan kegiatan ekonomi, dikritik oleh masyarakat dan lembaga-lembaga masyarakat karena akan berpengaruh tegaknya agama Islam. Hal ini juga harus menjadi perhatian pemerintah daerah. Di satu sisi pemerintah ingin memajukan daerah dan meningkatkan ekonomi masyarakat dengan mendatangkan investor luar untuk membangun daerah, tetapi di sisi lain masyarakat juga melakukan protes terhadap rencana pembangunan tersebut. Hal ini diperlukan sinergi antara masyarakat dan pemerintah sehingga mempunyai pemahaman dan persepsi yang sama dalam membangun daerahnya.
 - f. Faktor Pertahanan dan Keamanan. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau pemerintah daerah tidak akan mengganggu stabilitas keamanan negara/daerah. Misalnya, dalam pembangunan gerbang batas negara/daerah yang dapat menimbulkan konflik antardaerah dan masyarakat. Oleh karena itu, perlunya melakukan sosialisasi dengan berbagai pihak yang berkaitan dan koordinasi antara negara dan negara atau antara daerah yang berbatasan.

Dengan mengetahui model dan faktor-faktor yang memengaruhi keputusan tersebut akan dapat menentukan pilihan dari setiap kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah berdasarkan kriteria permasalahan, termasuk dengan melihat sifat, cakupan, dan kepelikan suatu masalah dengan menerapkan prosedur analisis kebijakan dalam memahami setiap permasalahan. Artinya, dalam menetapkan keputusan harus terdapat kriteria-kriteria tertentu, termasuk menetapkan pendekatan yang digunakan sehingga setiap kebijakan publik dapat bermanfaat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat.

Secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses kebijakan publik dibagi dalam dua kategori besar, yaitu aktor *inside government* dan aktor *outside government*.

- a. *Aktor Inside Government*. Aktor *inside government* dalam konteks Negara Indonesia (yang berbeda dengan negara lain) meliputi:
 - i. Eksekutif (presiden: staf penasihat presiden: para menteri, para kepala daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis;
 - ii. Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (legislatif/DPR dan MPR);
 - iii. Badan dan orang-orang yudikatif secara parsial;
 - iv. Birokrasi dari sekwil, kepala kanwil hingga level terbawah (misalnya: petugas trantip sebagai *street level bureaucrat*) yang mengamankan perda ketertiban di daerah-daerah).
- b. *Aktor Outside Government*
 - i. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bisa berwujud LSM (NGO), yaitu kelompok/ikatan profesional, kelompok bisnis, perserikatan buruh, organisasi atau lembaga keagamaan.
 - ii. Akademisi, peneliti dan konsultan, pihak swasta (perusahaan yang memberikan layanan sesuai dengan permintaan pemerintah).
 - iii. Politisi.
 - iv. Media massa.
 - v. Opini publik.
 - vi. Kelompok sasaran kebijakan (*beneficiaries*).
 - vii. Lembaga-lembaga donor (di antaranya Bank Dunia, IMF, yang di Indonesia cukup berpengaruh dalam menentukan kebijakan dan implementasinya).

Peran para aktor ini antara lain (Anggara, 2014):

- a. Tahap Identifikasi Masalah.

Menjadi Agenda Kebijakan Untuk kebijakan pembangunan yang rutin dan sudah terprogramkan melalui GBHN atau repelita, peran *inside government*, khususnya birokrat dalam tahap atau fungsi identifikasi masalah lebih besar. Hal ini disebabkan, sebagai pejabat karier mereka jauh

lebih menguasai teknis-teknis permasalahan dibandingkan dengan pejabat-pejabat politis. Pada saat penyusunan GBHN peran aktor legislatif lebih menonjol, juga aktor *outside government*, terutama kelompok kepentingan dan kalangan akademisi. Tingkat konflik dalam memperebutkan akan menjadi agenda kebijakan biasanya rendah. Untuk kebijakan situasional yang harus diambil untuk merespons kondisi-kondisi sosial yang terjadi atau isu-isu sosial yang hangat, peran *outside government* sangat besar. Aktor-aktor dari berbagai kelompok kepentingan yang berkaitan pada permasalahan kebijakan politisi non-legislatif, media massa, opini publik, akademisi, saling bersaing untuk memasukkan kepentingannya menjadi agenda pemerintah. Pada proses agenda setting kebijakan yang dihasilkan sering jauh dari sempurna, baik karena tekanan waktu maupun karena informasi yang tidak lengkap. Akibatnya pada proses implementasi, risiko kegagalan bisa lebih besar dibandingkan dengan pengimplementasian kebijakan rutin dan terprogram.

b. Tahap Formulasi Kebijakan.

Pada tahap inisiasi formulasi kebijakan, aktor-aktor yang banyak berperan adalah eksekutif dan birokrat. Permasalahan yang berhasil menjadi agenda kebijakan pemerintah diolah dahulu oleh eksekutif (presiden beserta staf penasihat dan menteri-menteri) serta jajaran birokrat level atas menjadi rancangan UU Perpu. Untuk kebijakan yang menjadi wewenang daerah otonom yang berperan adalah Kepala Daerah beserta Stafnya. Pada tahap legislasi kebijakan, yang paling berperan adalah aktor-aktor dari badan legislatif karena rancangan atau proposal program (beserta rencana anggarannya) harus mendapatkan persetujuan aktor-aktor legislatif sebelum dapat dijalankan. Revisi, reinterpretasi atas proposal yang diajukan pemerintah sangat mungkin terjadi pada tahap ini. Partai-partai politik (melalui wakil-wakilnya) saling berebut pengaruh. Kompromi, koalisi, negosiasi, dan advokasi juga terjadi dalam proses ini. Advokasi pada proses hearing (dengar pendapat) juga melibatkan peran aktor dari badan eksekutif dan birokrat, serta aktor *outside government* yang berkaitan dengan permasalahan. Tingkat konflik yang terjadi dalam tahap ini cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan tahap-tahap lainnya.

c. Tahap Implementasi Program/Kebijakan.

Pada tahap ini aktor yang paling berperan adalah para birokrat dari semua level. Walaupun demikian, terdapat peran aktor-aktor *inside government* lainnya (kepolisian dan badan yudikatif) serta aktor-aktor *outside government* (LSM, peneliti, dan para konsultan) pada implementasi kebijakan yang sesuai. Pada kebijakan yang bersifat *top-down*, program yang harus diimplementasikan bersifat multi dan lintas sektoral sehingga semakin banyak pula aktor yang terlibat. Semakin banyak lapisan secara vertikal ataupun horizontal dalam struktur birokrasi yang terlibat, semakin rentan pula timbul konflik kepentingan, sementara revisi program tidak

mudah dilakukan. Pada kebijakan tingkat daerah (otonom), tujuan kebijakan gagal tercapai bukan hanya disebabkan kegagalan pada tahap implementasi, melainkan juga karena kebijakan yang jauh dari sempurna dan bersifat reaktif pada permasalahan yang timbul di daerah. Dalam kerangka sistem, implementasi adalah proses konversi (throughput) yang mengubah input (kebijakan, tujuan, dan sarana) menjadi output dan outcomes. Persepsi, disposisi, dan kapabilitas para implementers akan sangat memengaruhi ketika suatu program dijalankan. Sangat mungkin terjadi kebijakan yang sama diinterpretasikan dan diimplementasikan secara berbeda oleh aktor-aktor pelaksana di daerah yang berbeda sehingga hasilnya pun tidak akan sama. Pada kebijakan yang berasal dari pusat, namun pelaksanaan di daerah diserahkan pada kebijakan masing-masing kepala daerah. Hasil implementasinya juga akan sangat beragam. Kemampuan/ kapabilitas, kepentingan, dan persepsi aktor daerah sangat memengaruhi hasil implementasi. Kebijakan otonomi daerah dan kebijakan sumber keuangan daerah yang ditafsirkan sangat beragam oleh setiap daerah sehingga hasilnya pun sangat beragam.

d. Tahap Evaluasi Kebijakan.

Pada tahap evaluasi, aktor yang secara formal memiliki otoritas adalah lembaga legislatif. Secara empiris, di Indonesia proses evaluasi sering dimulai (biasanya lebih efektif) dan disuarakan terlebih dahulu oleh aktor-aktor *outside government* seperti LSM, media massa, opini publik. Hal ini disebabkan belum berfungsinya lembaga yudikatif di Indonesia secara optimal sebagai lembaga kontrol. Bagi negara berkembang seperti Indonesia, banyak program kebijakan yang dananya berupa pinjaman lunak atau bantuan dari luar negeri atau lembaga-lembaga keuangan internasional. Dalam kondisi seperti ini, penilaian dan evaluasi dari lembaga-lembaga donor tersebut juga memengaruhi nasib selanjutnya dari program/kebijakan tersebut. Evaluasi berarti menilai program-program yang dilaksanakan dapat menghasilkan dampak perusahaan (*outcomes*) yang diinginkan oleh kebijakan atau tidak. Hasil evaluasi berwujud justifikasi, rekomendasi, bahkan terminasi atau penghentian program/kebijakan jika dampak yang tidak diharapkan akan terjadi.

Nilai-nilai (ukuran) yang memengaruhi tindakan dari para pembuat keputusan dalam kebijakan publik (Anggara, 2014):

- a. Nilai-nilai Politik. Keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu. Seperti umumnya pada paradigma kritis dalam kebijakan publik, dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dalam fokus kajiannya. Apabila melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, kebijakan yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya, sementara kebijakan publik

tidak pernah steril dari aspek politik. Berdasarkan konteks ini, proses formulasi kebijakan dipahami sebagai proses pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, yaitu sumber-sumber kekuasaan berasal dari strata sosial, birokrasi, akademis, profesionalisme, kekuatan modal, dan sebagainya.

- b. Nilai-nilai Organisasi. Keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat memengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini tindakan yang dilakukan oleh para stakeholders lebih dipengaruhi serta dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok sehingga produk-produk kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan organisasi daripada kepentingan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan adanya perangkat sistemis yang mampu mengeliminasi kecenderungan tersebut.
- c. Nilai-nilai Pribadi. Keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan, dan sebagainya. Proses formulasi kebijakan dalam konteks ini lebih dipahami sebagai suatu proses yang terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, motivasi, dan hubungan interpersonal. Fokus dari pandangan ini adalah siapa mendapatkan nilai, waktu mendapatkannya nilai, dan cara mengaktualisasikan nilai yang telah dianutnya.
- d. Nilai-nilai Kebijakan. Keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan. Contohnya nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan, dan lain-lain. Pandangan ini melihat pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespons stimulasi dari lingkungannya. Artinya, di sini akan banyak terlihat tentang seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, cara menggunakan informasi yang dimiliki, cara menentukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, cara memersepsi realitas yang ditemui, serta cara informasi diproses dan dikomunikasikan dalam organisasi.
- e. Nilai-nilai Ideologi. Nilai-nilai ideologi seperti nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, ideologi juga masih merupakan sarana untuk merasionalisasikan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Masalah nilai dalam diskursus analisis kebijakan publik merupakan aspek metapolicy karena menyangkut substansi, perspektif, sikap dan perilaku, baik yang tersembunyi maupun yang dinyatakan secara terbuka oleh para aktor yang bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan publik. Masalah nilai menjadi relevan untuk dibahas karena ada satu anggapan yang mengatakan bahwa idealnya pembuat kebijakan seharusnya memiliki kearifan sebagai seorang filsuf raja, yang mampu membuat serta mengimplementasikan kebijakannya

secara adil sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum tanpa melanggar kebebasan pribadi. Walaupun demikian, realita menunjukkan bahwa banyak keputusan kebijakan tidak mampu memaksimalkan ketiga nilai tersebut di atas. Selain itu, tidak ada bukti pendukung yang cukup meyakinkan bahwa nilai yang satu lebih penting dari nilai yang lain. Oleh karena itu, keputusan kebijakan harus memperhitungkan multinilai (*multiple values*). Kesadaran akan pentingnya *multiple values* dilandasi oleh pemikiran *ethical pluralism*, yaitu dalam teori pengambilan keputusan disebut dengan istilah *multiobjective decision making*. Pada tataran ini, para pembuat kebijakan idealnya memerhatikan semua dampak, baik positif maupun negatif dari tindakannya, tidak hanya bagi para warga unit geopolitik, tetapi juga warga yang lain, bahkan generasi pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, proses pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab merupakan proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin organisasi profesional, para administrator, dan para politisi. Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Apabila melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya.

Ada enam macam pendekatan kekuasaan dalam pembuatan keputusan, antara lain sebagai berikut (Anggara, 2014):

- a. Elitisme: berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan Model proses kebijakan elitis berpendapat bahwa kekuasaan terkonsentrasi di tangan sebagian orang atau kelompok. Menurut pandangan elitisme, pembuatan keputusan adalah proses yang dilaksanakan demi keuntungan elite tertentu. Sebagai sebuah model pembuatan keputusan, tujuan elitisme didasarkan pada analisis terhadap cara dunia riil berjalan. Di dunia riil ada pihak-pihak yang berada di atas yang memegang kekuasaan dan ada massa yang tidak memegang kekuasaan. Model ini berasal dari ilmu sosial modern, yakni berakar pada pendapat seorang ahli bernama Karl Marx. Ia berpendapat bahwa elitisme adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari, masyarakat tanpa kelas adalah mitos, dan demokrasi hanya sandiwara. Demokrasi juga dapat dilihat sebagai sebetuk politik, yaitu elite politik bersaing untuk mendapatkan suara dari rakyat untuk mengamankan legitimasi kekuasaan.
- b. Pluralisme: berfokus pada cara kekuasaan didistribusikan Dalam mengkaji kebijakan publik, kaum pluralis cenderung mengasumsikan kebijakan publik adalah hasil dari persaingan bebas antara ide dan kepentingan. Kekuasaan dianggap didistribusikan secara luas dan sistem politik sangat teratur sehingga proses politik pada esensinya dikendalikan oleh tuntutan

dan opini publik. Di wilayah pluralis, partisipasi dalam permainan politik terbuka untuk semua orang, tetapi pandangan demokrasi liberal ini ditentang karena banyak pihak yang beranggapan tidak selalu benar bahwa orang dengan kebutuhan yang banyak paling aktif berpartisipasi dalam politik.

- c. **Marxisme:** berfokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi. Gagasan bahwa masalah dan agenda adalah satu set dalam satu dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah gagasan yang bisa dijumpai dalam teori-teori yang lebih luas, yang disebut teori mendalam. Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam mendefinisikan masalah dan menetapkan agenda merupakan sesuatu yang terjadi di tingkat yang lebih dalam daripada yang terlihat di permukaan atau di level keputusan.
- d. **Korporatisme:** berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisasi. Korporatisme adalah istilah yang berasal dari abad pertengahan dan dalam gerakan fasis pada periode antara perang dunia. Istilah ini mengandung teori tentang masyarakat yang didasarkan pada pelibatan kelompok-kelompok dalam proses pembuatan kebijakan negara sebagai model untuk mengatasi konflik kepentingan. Akan tetapi, sebagai kerangka analitis yang dikenal sebagai neokorporatisme telah ternoda, lebih banyak daripada konsep lainnya. Istilah ini menjadi teori populer pada 1970-an dan 1980-an sebagai explanatory, dan lebih signifikan sebagai alat yang dipakai para politisi dan kelompok lainnya.
- e. **Profesionalisme:** berfokus pada kekuasaan kalangan profesional. Perhatian utama dalam analisis kebijakan kontemporer adalah elite profesional mendapatkan kekuasaan dalam pembuatan keputusan dan dalam implementasi kebijakan publik dalam demokrasi liberal. Aliran liberal khususnya, mengkritik cara pertumbuhan *big government* membuat pembuatan keputusan menjadi dikuasai oleh kelompok profesional yang lebih tertarik pada pengambilan keuntungan dan kepentingan sendiri daripada kepentingan publik yang mereka layani.
- f. **Teknokrasi:** berfokus pada kekuasaan pakar teknis. Model pembuatan keputusan ini menganggap masyarakat sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Model ini adalah ide-ide yang banyak dieksplorasi dalam fiksi sains dan merupakan tema esensial dari para filsuf. Model ini menopang teori manajemen. Sebagai gerakan sosial, teknokrasi muncul di AS sebelum perang dunia pertama. Pada periode antara dua perang dunia, kampanye mendukung agar masyarakat diatur secara rasional.

Faktor-faktor yang memengaruhi pembuatan keputusan/ kebijakan menurut Nigro dan Nigro (Islamy, 1997), antara lain adanya pengaruh tekanan dari luar, adanya

pengaruh kebiasaan lama (konservatisme), adanya pengaruh sifat-sifat pribadi, adanya pengaruh dari kelompok luar, dan adanya pengaruh keadaan masa lalu.

- a. Adanya Pengaruh Tekanan dari Luar Administrator sering harus membuat keputusan karena adanya tekanan dari luar walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama *rational comprehensive*, yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional. Akan tetapi, proses dan prosedur pembuatan keputusan tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.
- b. Adanya Pengaruh Kebiasaan Lama Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyebutnya dengan istilah *sunk costs*) seperti kebiasaan investasi modal, sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator kendatipun keputusan yang berkenaan telah dikritik dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti apabila suatu kebijaksanaan yang telah ada dipandang memuaskan. Kebiasaan lama sering diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya, apalagi para administrator baru ingin segera menduduki jabatan kariernya.
- c. Adanya Pengaruh Sifat-sifat Pribadi Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak memengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, faktor sifatsifat pribadi pembuat keputusan berperan besar.
- d. Adanya Pengaruh dari Kelompok Luar Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan, seperti masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan. Pembuatan keputusan sering juga dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang pemerintahan.
- e. Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Misalnya, orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain karena khawatir wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan disalahgunakan. Di samping adanya faktor-faktor tersebut di atas, Gerald F. Caiden (1982) menyatakan adanya beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijaksanaan, yaitu sulit memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan; adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda memengaruhi pilihan tindakan yang berbeda pula, dampak

kebijaksanaan sulit dikenali, umpan balik keputusan bersifat sporadis, proses perumusan kebijaksanaan tidak dimengerti dengan benar, dan sebaliknya.

Nigro dan Nigro (Islamy, 1997) menyatakan tujuh macam kesalahan umum yang terjadi dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu sebagai berikut:

- a. Cara Berpikir yang Sempit (*Cognitive Nearsightedness*). Adanya kecenderungan manusia membuat keputusan hanya untuk memenuhi kebutuhan seketika sehingga melupakan antisipasi ke masa depan. Adanya lingkungan pemerintahan yang beragam telah menyebabkan pejabat pemerintah sering membuat keputusan dengan dasar-dasar pertimbangan yang sempit tanpa mempertimbangkan implikasinya pada masa depan. Sering pula pembuat keputusan hanya mempertimbangkan satu aspek permasalahan dengan melupakan kaitannya dengan aspek-aspek lain sehingga gagal mengenali masalahnya secara keseluruhan.
- b. Adanya Asumsi Bahwa Masa Depan Akan Mengulangi Masa Lalu (*Assumption That Future Will Repeat Past*). Banyak anggapan yang menyatakan bahwa pada suatu masa yang stabil, orang akan bertingkah laku sebagaimana para pendahulunya pada masa yang lampau. Akan tetapi, keadaan sekarang jauh dari stabil karena banyak orang bertingkah laku dengan cara yang sangat mengejutkan. Kendatipun ada perubahan yang besar pada perilaku orang-orang, masih banyak pejabat pemerintah yang beranggapan bahwa perubahan itu normal dan akan segera kembali seperti semula. Padahal dalam membuat keputusan, para pejabat pemerintah harus meramalkan keadaan dan peristiwa yang akan datang, yang berbeda dengan masa lampau.
- c. Menyederhanakan Sesuatu (*Over Simplification*). Selain adanya kecenderungan untuk berpikir secara sempit, ada pula kecenderungan pembuat keputusan untuk menyederhanakan sesuatu. Dalam melihat suatu masalah, pembuat keputusan hanya mengamati gejala-gejala masalahnya tanpa mencoba mempelajari secara mendalam sebab-sebab timbulnya masalah tersebut. Pejabat pemerintah mungkin ada yang menolak pola bertindak yang sederhana ini, tetapi selalu membuat pemecahan masalahnya secara sederhana. Padahal tidak ada satu masalah pun (apalagi masalah yang besar/fundamental) dapat dipecahkan dengan pola bertindak yang sederhana.
- d. Menggantungkan pada Pengalaman Satu Orang (*Overreliance On One's Own Experience*). Pada umumnya banyak orang meletakkan bobot yang besar pada pengalaman pada waktu yang lalu dan penilaian pribadinya. Walaupun seorang pejabat yang berpengalaman mampu membuat keputusan yang lebih baik dibandingkan dengan yang tidak berpengalaman, mengandalkan pada pengalaman dari seseorang bukan pedoman yang terbaik. Hal ini disebabkan keberhasilan seseorang pada waktu yang lampau

bukan karena tidak membuat keputusan yang tepat, melainkan karena adanya faktor keberuntungan saja. Sehubungan dengan itu, pembuat keputusan perlu berkonsultasi dengan rekan, bawahan, dan orang lain untuk menimba pengalaman. Pembuatan keputusan bersama akan menghasilkan keputusan yang lebih bijaksana.

- e. Keputusan yang Dilandasi oleh Prakonsepsi Pembuat Keputusan (*Shared Decision Produces Wiser Decisions*). Dalam banyak kasus, keputusan sering dilandaskan pada prakonsepsinya pembuat keputusan. Hal ini tidak terlalu salah, tetapi tidak jujur. Keputusan administratif akan lebih baik hasilnya jika didasarkan pada penemuan ilmu sosial. Penemuan-penemuan ini sering diabaikan apabila bertentangan dengan gagasan/konsepsi pembuat keputusan. Pemikiran yang prakonsepsional akan membatasi pemanfaatan penemuan ilmu sosial dalam membuat keputusan di lembaga-lembaga pemerintahan. Fakta-fakta yang ditemukan oleh ilmu sosial akan sangat berguna bagi pembuatan keputusan pemerintah.
- f. Tidak Adanya Keinginan untuk Melakukan Percobaan (*Unwillingness to Experiment*). Cara untuk mengetahui suatu keputusan dapat diimplikasikan atau tidak adalah dengan mengetesnya secara nyata pada ruang lingkup yang kecil (terbatas). Adanya tekanan waktu, pekerjaan yang menumpuk, dan sebagainya menyebabkan pembuat keputusan tidak memiliki kesempatan melakukan proyek percobaan (*pilot project*) atau ada kecurigaan sementara pihak (anggota-anggota legislatif) bahwa apabila pejabat pemerintah melakukan kegiatan percobaan pada suatu program berarti landasan pemikiran dalam penyusunan program tersebut kurang baik. Selain itu, kegiatan percobaan dianggap membuang banyak uang. Pejabat pemerintah kurang berani bereksperimen karena takut menanggung risiko dan beranggapan bahwa bereksperimen sama halnya dengan berjudi. Karena problema-problema yang dihadapi pemerintah semakin besar dan kompleks, pemerintah harus mampu mendorong pejabatnya untuk lebih berani melakukan eksperimen dan berani menanggung risiko.
- g. Keengganan untuk Membuat Keputusan (*Reluctance to Decide*). Beberapa orang enggan untuk membuat keputusan kendatipun mempunyai cukup fakta. Hal ini dikarenakan mereka menganggap membuat keputusan itu sebagai tugas yang sangat berat, penuh risiko, dapat membuat orang frustrasi, kurang adanya dukungan dari lembaga atau atasan terhadap tugas pembuatan keputusan, lemahnya sistem pendelegasian wewenang untuk membuat keputusan, takut menerima kritikan dari orang lain atas keputusan yang telah dibuat, dan sebagainya. Kesalahan tersebut merupakan kesalahan yang sangat fatal, khususnya dalam pembuatan suatu kebijakan yang menyangkut kepentingan bersama sehingga semaksimal mungkin kesalahan tersebut harus diminimalisasi atau dihilangkan jika tidak ingin mendapatkan masalah pada tahap pengimplementasian di lapangan yang

berdampak pada citra buruk para penentu kebijakan sekaligus kebijakannya.

Dalam proses formulasi kebijakan publik, Yehezkhel Dror (Fadillah, 2001: 75-76) membagi tahap proses kebijakan publik dalam 18 langkah yang merupakan uraian dari tiga tahap besar dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

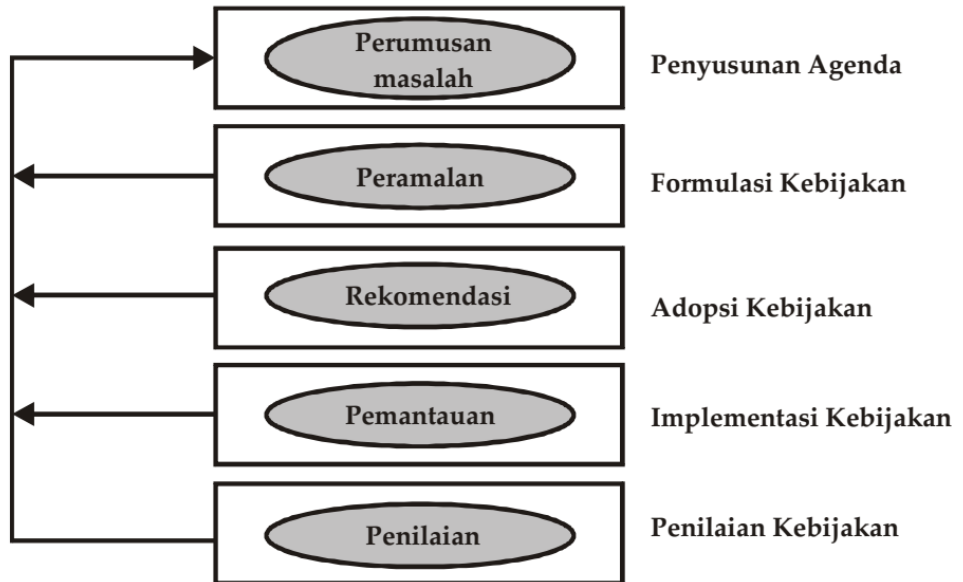
1. Tahap Meta–Pembuatan Kebijakan Publik (MetapolicyMaking Stage):
 - a. Pemrosesan nilai.
 - b. Pemrosesan realitas.
 - c. Pemrosesan masalah.
 - d. Survei, pemrosesan, dan pengembangan sumber daya.
 - e. Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik.
 - f. Pengalokasian masalah, nilai, dan sumber daya.
 - g. Penentuan strategi pembuatan kebijakan.
2. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik (Policy Making)
 - a. Sub-alokasi sumber daya.
 - b. Penetapan tujuan operasional, dengan beberapa prioritas.
 - c. Penetapan nilai-nilai yang signifikan, dengan beberapa prioritas.
 - d. Penyiapan alternatif-alternatif kebijakan secara umum.
 - e. Penyiapan prediksi yang realistis atas berbagai alternatif, beserta keuntungan dan kerugiannya.
 - f. Membandingkan masing-masing alternatif yang ada sekaligus menentukan alternatif yang terbaik.
 - g. Melakukan ex-ante evaluation atas alternatif terbaik yang telah dipilih.
3. Tahap Pasca–Pembuatan Kebijakan Publik (Post PolicyMaking Stage)
 - a. Memotivasi kebijakan yang akan diambil.
 - b. Mengambil dan memutuskan kebijakan publik.
 - c. Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan.
 - d. Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan.

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 yang berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap di tengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear.

Aplikasi prosedur dapat membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung memengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap kemudian secara tidak langsung memengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya.

Aktivitas yang termasuk dalam aplikasi prosedur analisis kebijakan adalah tepat untuk tahap-tahap tertentu dari proses pembuatan kebijakan, seperti ditunjukkan dalam bagan 3.1., yaitu sejumlah cara penerapan analisis kebijakan

dapat memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya (N. Dunn, 2000: 23).



Gambar 6. Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe Pembuatan Kebijakan

Sumber: William N. Dunn (2000: 25)

Keterangan:

- Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (agenda setting). Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsiasumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, memetakan tujuan yang memadukan pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.
- Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi pada masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Hal ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial. Secara normatif bernilai mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala yang akan terjadi dalam pencapaian tujuan dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

- c. Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif, yang akibatnya pada masa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan. Hal ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenal eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.
- d. Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Hal ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, kesejahteraan, dan lain-lain. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.
- e. Evaluasi (penilaian) membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diterapkan dan yang dihasilkan. Hal ini membantu pengambilan kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai cara masalah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian, dan perumusan kembali masalah (Dunn, 2000: 26-29).

Sebagaimana telah pernah disinggung sebelumnya bahwa pembuatan keputusan/kebijaksanaan bukan merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap administrator dituntut memiliki kemampuan/keahlian, tanggung jawab dan kemauan, sehingga dapat membuat kebijaksanaan dengan segala risikonya, baik yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks).

Hal tersebut selalu terjadi pada setiap usaha perumusan kebijakan, khususnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat ketika kenyataannya proses penentuan keputusan atau kebijakan kental dengan berbagai macam pengaruh yang bersifat negatif. Faktor-faktor yang memengaruhi pembuatan keputusan/ kebijakan menurut Nigro dan Nigro (M. Irfan Islamy, 1986: 25-26), antara lain adanya pengaruh tekanan dari luar, adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme), adanya pengaruh sifat-sifat pribadi, adanya pengaruh dari kelompok luar, dan adanya pengaruh keadaan masa lalu.

1. Adanya Pengaruh Tekanan dari Luar Administrator sering harus membuat keputusan karena adanya tekanan dari luar walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama rational comprehensive, yang berarti

administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional. Akan tetapi, proses dan prosedur pembuatan keputusan tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

2. Adanya Pengaruh Kebiasaan Lama Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyebutnya dengan istilah sunk costs) seperti kebiasaan investasi modal, sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator kendatipun keputusan yang berkenaan telah dikritik dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti apabila suatu kebijaksanaan yang telah ada dipandang memuaskan. Kebiasaan lama sering diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya, apalagi para administrator baru ingin segera menduduki jabatan kariernya.
3. Adanya Pengaruh Sifat-sifat Pribadi Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, faktor sifatsifat pribadi pembuat keputusan berperan besar.
4. Adanya Pengaruh dari Kelompok Luar Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan, seperti masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan. Pembuatan keputusan sering juga dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang pemerintahan.
5. Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Misalnya, orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain karena khawatir wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan disalahgunakan. Di samping adanya faktor-faktor tersebut di atas, Gerald F. Caiden (1982) menyatakan adanya beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijaksanaan, yaitu sulit memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan; adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda memengaruhi pilihan tindakan yang berbeda pula, dampak kebijaksanaan sulit

dikenali, umpan balik keputusan bersifat sporadis, proses perumusan kebijaksanaan tidak dimengerti dengan benar, dan sebaliknya.

4. Rangkuman

Dalam proses kebijakan publik yang meliputi identifikasi masalah, penetapan agenda, proses formulasi kebijakan, penetapan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Identifikasi masalah atau disebut sebagai perumusan masalah sama dengan mendefinisikan suatu masalah dengan menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Identifikasi masalah sebagai dasar dalam perumusan masalah, dimana mencari masalah-masalah publik yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat serta Negara. Kemudian, dilanjutkan ke tahap penetapan agenda. Tahap ini memilih masalah-masalah kebijakan dalam artian saling berlomba karena tidak semua masalah bisa masuk ke tahap agenda kebijakan. Selanjutnya ke tahap proses formulasi kebijakan yaitu formulasi kebijakan adalah pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, yaitu pada tahap para analisis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa semua pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. Selanjutnya ke tahap implementasi kebijakan yaitu tahap ini merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti direncanakan selanjutnya di tahap terakhir yaitu tahap evaluasi kebijakan dapat dirumuskan sebagai penilaian terhadap kebijakan yang telah dijalankan. Hal yang dinilai adalah isi, implementasi, maupun dampaknya. Sebagai suatu aktivitas fungsional, evaluasi kebijakan tidak hanya dijalankan setelah penetapan dan implementasi kebijakan. Tetapi evaluasi seharusnya dilakukan sepanjang proses kebijakan.

5. Latihan dan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

- i. Mahasiswa melakukan latihan menghasilkan sebuah kebijakan mulai dari proses identifikasi masalah, Penetapan Agenda, Proses Formulasi Kebijakan, Penetapan Kebijakan, Implementasi Kebijakan, dan Evaluasi Kebijakan.

- ii. Masalah yang menjadi objek adalah masalah yang berkaitan dengan kepentingan umum, seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan sosial budaya.

b. Lembar Kerja Praktik
6. Evaluasi Pembelajaran

Ketepatan mahasiswa dalam menyusun dan menjelaskan proses pembuatan kebijakan pada latihan.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Melalui pembelajaran tentang proses kebijakan publik dalam modul 2 ini yang harus diketahui bahwa dalam proses kebijakan publik adalah tahap-tahap dalam terwujudnya suatu kebijakan dalam Negara serta lingkungan masyarakat. Dalam proses kebijakan publik, mahasiswa diharapkan dapat membedakan focus analisa dalam proses kebijakan publik melalui pembelajaran tahapan-tahapan dalam pembuatan kebijakan.

2. Daftar Istilah

Konsensus	Kesepakatan
Private problems	Masalah privat – individu
<i>Public problems</i>	Masalah masyarakat umum
Issues	Isu
Sistemic agenda	Agenda sistemik seperti ekonomi, keamanan, konflik berkelanjutan, dsb
Institusional agenda	Agenda institusional-tugas pokok dan fungsi institusi pemerintahan yang diwajibkan UU
Aplikabel	Yang mampu diterapkan
Kausalitas	Hubungan sebab akibat
Resistens	Sebuah sikap untuk bertahan
Evaluabilitas	Kondisi yang dapat dievaluasi

Daftar Pustaka

Abdal. (2015). *Kebijakan Publik*. Bandung: Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati.
 Anderson, J. (1979). *Public Policy Making (Second ed)*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Anggara, S. (2018). *Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- deLeon, G. B. (1983). *The Foundation of Policy Analysis*. Homewood: The Darsey Press.
- Fattah, N. (2012). *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementations in the Third World*. New jersey: Princetown University Press.
- Islamy, M. I. (1997). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Islamy, M. I. (2001). *Prinsip - prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Jones, C. O. (1996). *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy. Terjemahan Rick Ismanto*. Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada.
- Jones, J. J. (1991). Earnings Management During Import Relief Investigations. *Journal Of Accounting Research*, 29(2), 193 – 228.
- Sabatier, D. H. (1983). *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Santoso, P. (2008). *administrasi publik teori dan aplikasi good governance*. bandung: Refika Aditama.
- Tangkilisan, H. N. (2003). *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI.
- Wibawa, S. (1992). *Studi Implementasi Kebijakan Laporan Penelitian*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Winarno, B. (2004). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: CAPS.

MODUL 4

AGENDA DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Dalam kegiatan mempelajari berbagai teori kebijakan publik, mahasiswa harus terlebih dahulu memahami konsep atau teori tentang agenda kebijakan publik yang menjadi wadah bagi keseluruhan objek analisis teori kebijakan publik. Sebab sebagai teori, teori-teori dalam ilmu politik yang memiliki hubungan dengan kebijakan publik. Pada Modul 4 ini mahasiswa akan mempelajari definisi kebijakan publik sebagai salah satu acuan dalam membuat kebijakan. Pokok-pokok bahasan yaitu definisi s dan model agenda kebijakan, peran media massa dalam agenda, dan isu dan kasus dalam agenda kebijakan. Mahasiswa akan mempelajari kebijakan publik sebagai suatu acuan dalam terbentuknya suatu kebijakan dalam kehidupan Negara dan masyarakat. Akan dibahas lebih detail tentang kebijakan publik di modul selanjutnya.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 4 ini adalah:

- a. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
- b. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
- c. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.
- d. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.
- e. CP 6 : Mahasiswa mampu menyusun kebijakan publik sesuai dengan masalah yang dihadapi.

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari Modul 4 ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan agenda kebijakan dan isu terkait agenda kebijakan.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan bentuk dan langkah analisis kebijakan publik.

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 4

Kegunaan atau manfaat dari Modul 4 ini adalah membantu mahasiswa memahami agenda kebijakan publik dan teknik analisis kebijakan publik.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok pembelajaran dalam Modul 4 ini adalah definisi dan model agenda kebijakan, peran media massa dalam agenda kebijakan, dan isu dan kasus agenda kebijakan. Serta teknik analisis kebijakan publik pada negara demokrasi.

B. Kegiatan Pembelajaran 1

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Agenda Kebijakan

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami definisi dan model agenda kebijakan publik.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan peran media massa dalam agenda kebijakan dan isu dan kasus agenda kebijakan.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

a. Definisi dan Model Agenda Kebijakan

Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Dengan demikian, agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah “prioritas” yang biasanya dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibandingkan dengan agenda lain. (Winarno, 2016)

Cobb dan Elder mendefinisikan agenda kebijakan sebagai *a set political controversies that will be viewed as falling within range of legitimate concerns meriting attention by a decision making body*. Barbara Nelson mendefinisikan agenda kebijakan adalah proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Agenda kebijakan pada dasarnya merupakan pertarungan wacana yang terjadi dalam lembaga pemerintah. Ini bila kebijakan kita definisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu atau masalah-masalah tersebut harus berkompetisi antara satu dengan yang lain dan akhirnya hanya masalah-masalah tertentu saja yang akan menang dan masuk kedalam agenda kebijakan (Winarno, 2016).

Agenda Setting atau dikenal dengan agenda kebijakan dimana diputuskan masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi kebijakan. Pemerintah dihadapkan pada berbagai masalah yang ada disekitarnya. Untuk itu, pada saat tertentu pemerintah harus memutuskan isu apa yang menjadi dasar dibuatnya suatu kebijakan publik (Abdal, 2015). Cob dan Ross mengemukakan bahwa agenda kebijakan adalah proses dimana keinginan-keinginan dari berbagai kelompok masyarakat diterjemahkan ke dalam butir-butir kegiatan agar mendapat perhatian serius dari pejabat-pejabat pemerintah. Sedangkan John Kingdon mengemukakan bahwa agenda kebijakan adalah daftar subyek/masalah dimana para pejabat pemerintah dan masyarakat diluar pemerintah yang ada kaitannya dengan pejabat tersebut memberikan perhatian pada masalah tersebut.

Proses agenda kebijakan menurut Anderson secara runtut adalah (Abdal, 2015):

- i. *Private problems* adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat yang terbatas atau hanya menyangkut pada satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung.
- ii. *Publik problems* adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat lebih luas termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlihat.
- iii. *Policy issues* adalah perbedaan pendapat masyarakat tentang solusi dalam menangani masalah (*policy action*).
- iv. *Sistematic* agenda adalah *issue* dirasakan oleh semua warga masyarakat politik yang patut mendapat perhatian publik dan *issue* tersebut berada dalam yuridiksi kewenangan pemerintah.

- v. *Institutional* agenda adalah serangkaian isu yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritatif.

b. Peran Media Massa dalam Agenda Kebijakan

Media massa merupakan sarana alat komunikasi untuk penyampaian berita, informasi, peristiwa kepada masyarakat luas salah satunya kebijakan pemerintah. Media massa adalah alat yang digunakan dalam penyampaian pesan-pesan dari sumber kepada khalayak (menerima) dengan menggunakan:

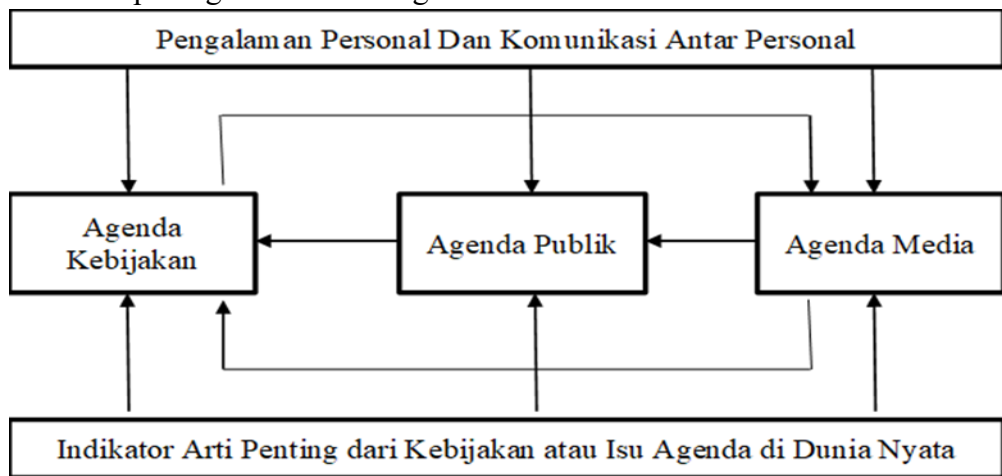
- i. Media Massa Cetak (*Printed Media*): Koran atau surat kabar, tabloid, majalah, buku, *newsletter*, buletin dll.
- ii. Media Massa Elektronik (Elektronik Media): radio, televisi, dan film.
- iii. *Media Online* disebut juga Media Daring (Dalam Jaringan), Media Internet, atau Media Siber: *news site*, *news portal*. Perkembangan teknologi yang memudahkan masyarakat menerima sebuah informasi dengan cepat menjadikan masyarakat semakin terbuka dengan berbagai macam informasi. Agenda media massa yang memberitakan suatu isu peristiwa informasi dapat berdampak terhadap penentuan kebijakan pemerintah. (Irwansyah, 2017)

Media massa mempunyai kekuatan dalam mempengaruhi publik. Menurut Harold D. Laswell dalam karyanya *The Structure and Function of Communication in Society* mengatakan bahwa cara terbaik untuk menerangkan proses komunikasi adalah dengan menjawab pertanyaan: *Who Says What in Which Channel To Whom With What Effect* artinya siapa mengatakan apa melalui saluran apa kepada siapa dengan efek apa. Dengan penjelasan ini maka komunikasi berarti proses penyampaian pesan dari seorang komunikator kepada seorang komunikan melalui media komunikasi tertentu untuk mendapatkan efek tertentu. Komunikasi massa yang dikemukakan oleh Harold Laswell ini adalah teori media yang berkonsentrasi pada bagaimana media bekerja dan pengaruh media terhadap khalayak (Irwansyah, 2017).

Salah satu teori efek komunikasi massa yaitu teori *Agenda Setting* media karena menentukan agenda dalam media memiliki peran yang penting karena publik akan cenderung memperhatikan hal-hal yang menjadi prioritas pemberitakan media massa. *Agenda Setting* media dapat menghubungkan kemungkinan terjadinya efek mempengaruhi pendapat atau opini publik sehingga tidak hanya memperhatikan terhadap berita yang menjadi prioritas tetapi juga mempelajari seberapa besar arti penting dari cara media massa memprioritaskan topik berita tersebut (Sendjaja, 2002).

Ms Combs dan Donald Shaw mendefinisikan bahwa apa yang dianggap penting bagi media maka dianggap penting juga oleh publik oleh karena itu jika media massa memberi perhatian pada berita tertentu dan mengabaikan yang lainnya maka memiliki pengaruh terhadap pendapat publik. Teori *Agenda Setting* menganggap bahwa masyarakat akan belajar mengenai isu-isu apa, dan bagaimana isu-isu tersebut di susun berdasarkan tingkat kepentingannya (Effendy, 2002).

Proses dari *Agenda Setting* terdiri dari Pertama agenda media yaitu proses menentukan prioritas isu – isu yang ada. Kedua agenda publik yaitu ketika isu dapat mempengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang dipikirkan publik. Ketiga agenda kebijaksanaan (*agenda policy*) yaitu ketika pembuat kebijakan menganggap penting agenda publik. Ketiga proses *Agenda Setting* ini saling berkaitan karena kekuatan media berhubungan erat dengan kekuasaan. Agenda media dapat menjadi bagian dari ideologi agenda kebijakan pemerintah. Proses tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 7. Proses Agenda Kebijakan

Agenda Setting menggambarkan kekuatan, pengaruh, media yang sangat kuat terhadap pembentukan opini masyarakat karena media memberi tekanan pada suatu peristiwa maka media itu akan mempengaruhi khalayak untuk menganggap penting (Rakhmat, 1985). Penentuan *Agenda Setting* media terdiri dari 2 asumsi yaitu (Irwansyah, 2017):

- i. Masyarakat pers dan media massa tidak mencerminkan kenyataan karena publik menyaring dan membentuk isu.
- ii. Konsentrasi media massa hanya pada beberapa masalah masyarakat untuk ditayangkan sebagai isu – isu lebih penting dari isu- isu yang lain.

Dalam *Agenda Setting* penentuan agenda adalah menetapkan framing yaitu metode untuk melihat cara bercerita (*story telling*) media atas suatu peristiwa.

Gagasan mengenai framing pertama kali dikemukakan oleh Beterson pada tahun 1955. Pada awalnya *framing* merupakan struktur konseptual yang mengorganisir pandangan politik, kebijakan dan wacana serta mengapresiasi realitas. Pada tahun 1974 Goffman mengembangkan framing sebagai kepingan – kepingan perilaku yang membimbing individu dalam membaca realitas. Analisis tentang framing mengedepankan pendekatan perspektif dengan menganalisis fenomena atau aktivitas dalam komunikasi. Perspektif ini digunakan oleh wartawan dalam memandang dan menyeleksi isu dalam menulis berita. Cara pandang atau perspektif ini akhirnya menentukan fakta apa yang diambil, bagian mana yang ditonjolkan dan dihilangkan, serta hendak dibawa kemana berita tersebut (Nugroho D. , 2003).

Analisis *framing* adalah seleksi isu, penonjolan dalam menulis berita sesuai dengan fakta dan realitas. Penyajian berita ini mampu memberikan pengaruh yang sistematis sehingga penerima berita (pembaca) memahami apa yang ditulis dan diinformasikan oleh pembuat berita. Seleksi isu dan penekanan ini dibuat lebih bermakna, lebih menarik sehingga lebih diingat oleh publik untuk diperhatikan dan mempengaruhi publik dalam memahami suatu realitas (Irwansyah, 2017). Media massa, khususnya pers pembangunan pada hakikatnya berupaya memotivasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Pers bukan saja menjadi mediator antar pemerintah dengan masyarakat, tetapi sekaligus partner pemerintah dengan agen perubahan dalam segala kompleksitasnya yang berorientasi pada pembangunan nasional. Dalam kerangka itulah perencanaan pembangunan tidak terlepas dari konsep perencanaan komunikasi. Kehadiran media massa dalam konsep komunikasi dan informasi global menghendaki kejelasan dan peranan sehingga misi media massa akan mencapai sasaran yang dituju dan jauh dari spekulasi (Lestalu, 2015).

Media massa sebagai barometer kehendak masyarakat, dapat menjadi tolak ukur dalam melihat kemajuan pembangunan, meneropong kepincangan birokrasi, dan memberikan alternatif baru yang pada hakikatnya sebagai bagian yang tak terpisahkan dari esensi pembaharuan dalam arti luas. Dalam karyanya yang kini tergolong klasik, Schramm merumuskan tugas pokok komunikasi dalam suatu perubahan sosial pembangunan nasional yaitu (Lestalu, 2015):

- i. Menyampaikan kepada masyarakat, informasi tentang pembangunan nasional agar mereka memusatkan perhatian pada kebutuhan akan perubahan, kesempatan, dan cara membangkitkan aspirasi nasional.
- ii. Memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengambil bagian secara aktif dalam proses pembuatan keputusan, memperluas dialog agar melibatkan semua pihak yang akan membuat keputusan

mengenai perubahan, memberi kesempatan pada pimpinan masyarakat untuk memimpin dan mendengarkan pendapat rakyat kecil, serta menciptakan arus informasi yang berjalan lancar dari bawah ke atas.

Para pakar mengemukakan tentang sejumlah fungsi komunikasi, kendati dalam setiap item fungsi terdapat persamaan dan perbedaan. Pembahasan fungsi komunikasi telah menjadi diskusi yang cukup penting, terutama konsekuensi komunikasi melalui media massa. Fungsi komunikasi massa bagi masyarakat menurut Dominick (2001) adalah (Lestaluhu, 2015):

- i. Pengawasan. Fungsi pengawasan komunikasi massa dibagi dalam dua bagian: Pertama fungsi pengawasan peringatan, terjadi ketika media massa menginformasikan tentang ancaman dari angin topan, meletusnya gunung merapi, dan lain sebagainya. Kedua pengawasan instrumental yaitu penyampaian atau penyebaran informasi yang memiliki kegunaan atau dapat membantu khalayak dalam kehidupan sehari-hari.
- ii. Penafsiran. Fungsi penafsiran hampir mirip dengan fungsi pengawasan. Media massa tidak hanya memasok fakta dan data, tetapi juga memberikan penafsiran terhadap kejadian-kejadian penting. Organisasi atau industri media memilih dan memutuskan peristiwa-peristiwa yang dimuat atau ditayangkan.
- iii. Pertalian. Media massa dapat menyatukan anggota masyarakat yang beragam, sehingga membentuk *linkage* (pertalian) berdasarkan kepentingan dan minat yang sama tentang sesuatu.
- iv. Penyebaran. Nilai-Nilai Fungsi penyebaran nilai tidak kentara dan juga disebut sosialisasi. Sosialisasi mengacu kepada cara dimana individu mengadopsi perilaku dan nilai kelompok.

c. Isu dan Kasus Agenda Kebijakan

Isu dalam sebuah kebijakan memiliki lingkup luas yang meliputi berbagai persoalan yang ada di tengah masyarakat. Oleh karena itu, memahami konsep isu akan sangat membantu para analis dalam menganalisis kebijakan publik. Isu (*issues*) dapat diartikan sebagai problema publik yang saling bertentangan (konflik) satu sama lain (*controversial public problem*). Isu dapat diartikan juga sebagai perbedaan pendapat di masyarakat tentang persepsi dan solusi (*policy action*) terhadap suatu masalah publik. Isu kebijakan (*policy issues*) disebut juga masalah kebijakan (*policy problem*) (Anggara, 2014).

Policy issues muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan. Menurut William Dunn, isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan, baik tentang

rumusan, perincian, penjelasan, maupun penilaian atas masalah tertentu. Kriteria isu dapat menjadi agenda kebijakan, antara lain sebagai berikut (Anggara, 2014):

- i. Isu-isu akan menjadi awal dari munculnya masalah publik. Apabila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, akan masuk dalam agenda kebijakan.
- ii. Suatu isu tidak serta-merta masuk menjadi agenda kebijakan karena masalah kebijakan mencakup dimensi yang luas. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian para elit politik sehingga isu yang diperjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan.

Dalam sejumlah literatur (Kimber, 1974; Salesbury, 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) disebutkan bahwa secara teoretis, suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan untuk dijadikan agenda kebijakan publik jika memenuhi beberapa kriteria tertentu.

Kriteria itu adalah sebagai berikut (Anggara, 2014):

- i. Isu tersebut telah mencapai titik kritis tertentu atau telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius. Jika tidak segera diatasi, akan menimbulkan luapan krisis yang lebih hebat pada masa datang.
- ii. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatis.
- iii. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
- iv. Isu tersebut menjangkau dampak yang luas.
- v. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
- vi. Isu tersebut menyangkut suatu persediaan yang *fashionable*.

Lester dan Steward menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian apabila memenuhi beberapa kriteria berikut (Anggara, 2014):

- i. Isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama ditinggalkan;
- ii. Isu akan mendapat perhatian apabila mempunyai sifat partikularitas, yaitu menunjukkan dan mendramatisasi isu yang lebih besar;
- iii. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*; mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dari masyarakat;
- iv. Isu tersebut sedang diminati oleh banyak orang.

Contoh Kasus agenda kebijakan

- i. *Agenda Setting* Penyebaran Hoaks di Media Sosial oleh Christiany Juditha. Hoaks atau berita bohong atau berita tidak benar saat ini semakin marak peredarannya melalui internet. Jika dahulu

penyebaran berita tidak benar dalam bentuk spanduk, poster, selebaran, dan sejenisnya, kini di era digital penyebaran hoaks melalui media sosial maupun pesan instan. Penyebaran hoaks menggunakan media lama, sangat mudah dibersihkan dan dilupakan orang, sementara melalui media baru tidak akan selesai begitu saja. Bahkan modus yang sering terjadi saat ini, begitu hoaks diproduksi oleh pihak tertentu, kemudian disebarluaskan melalui media sosial yang akan terus meninggalkan jejak digital tanpa diverifikasi terlebih dulu. Sementara riset yang dilakukan *DailySocial.id* yang bekerjasama dengan *Jakpat Mobile Survey Platform* terhadap 2032 pengguna smartphone di berbagai penjuru Indonesia, menyimpulkan saluran terbanyak penyebar berita bohong atau hoaks dijumpai di media sosial yaitu persentasenya di Facebook (82,25%), WhatsApp (56,55%), dan Instagram (29,48%). Hasil penelitian ini juga menyebutkan bahwa sebanyak 44,19% responden tidak yakin memiliki kepiawaian dalam mendeteksi berita hoaks, sebanyak 51,03% responden memilih untuk berdiam diri (dan tidak percaya dengan informasi) ketika menemui hoaks, sekitar 72% responden memiliki kecenderungan untuk membagikan informasi yang mereka anggap penting serta sebagian besar responden (73%) selalu membaca seluruh informasi. Kementerian Kominfo merilis hasil temuan mereka sepanjang tujuh bulan sejak Agustus 2018 hingga Februari 2019, terdapat 771 hoaks yang berhasil teridentifikasi. Temuan ini juga menyebutkan bahwa jumlah konten hoaks yang beredar di media online terus meningkat dari bulan ke bulan. Bulan Agustus 2018, hanya 25 informasi hoaks yg diidentifikasi hingga bulan Februari 2019 mencapai 353 konten hoaks. Jika dihubungkan dengan *Agenda Setting* media dapat dijelaskan bahwa secara konvensional media massa menempatkan diri sebagai gatekeeper (White, 1950) yang menyeleksi berita-berita melalui proses *Agenda Setting* untuk memengaruhi agenda khalayak (McCombs dan Shaw, 1972). Namun pesatnya penggunaan internet seperti media sosial Facebook, MySpace, dan Twitter bisa dikatakan sebagai komunikasi massa dengan karakter many-to-many yang mana para anggotanya yang jumlahnya banyak menjadi audiens sekaligus sumber isi informasi (Straubhaar, Joseph, 2012).

- ii. Peran Media Sosial dalam Proses *Agenda Setting* Media Cetak di Bali (Studi Kasus: Pemberitaan Kasus Pembunuhan Angeline di SuaraBali dan TribunBali) oleh Ni Made Ras Amanda Gelgel Alamat link: Microsoft Word - laporan penelitian Peran Media Sosial dalam Proses *Agenda Setting* Media Cetak di Bali (unud.ac.id)

Berdasarkan data APJII atau Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (2015), jumlah pengguna internet dari tahun ke tahun selalu meningkat. Pada

tahun 2014 APJII mencatat terdapat 88,1 juta pengguna internet di Indonesia, angka ini naik drastis dari tahun 2012 di mana pengguna internet hanya 55 juta pengguna saja. APJII juga mencatat bahwa dari 78,5% juta pengguna internet di Indonesia berdomisili di Indonesia Bagian Barat, dan tinggal di wilayah urban Indonesia. Indonesia pun tercatat sebagai Negara yang cukup aktif dalam penggunaan media sosialnya. Kominfo (2014) mencatat 95 persen pengguna internet di Indonesia menggunakan internet untuk mengakses jejaring sosial. Indonesia pun tercatat sebagai Negara keempat terbesar pengguna facebook di Indonesia di bawah Negara USA, Brazil dan India. Kominfo merilis berdasarkan data Webershandwick, jumlah pemiliki akun facebook di Indonesia mencapai 65 juta akun, di mana 55 juta penggunanya mengakses facebook melalui smart phone.

Informasi di sosial media kini bagaikan arus yang tidak lagi dapat terbendung, bahkan dapat dikatakan liar. Sebuah isu dapat berkembang dan menyebar dalam hitungan waktu yang singkat. Bahkan tak jarang kebenaran atas isu tersebut seringkali diragukan. Namun ironisnya, netizen seringkali tidak menyadari bahwa yang tersaji di media sosial bisa tidak memiliki kebenaran di dalamnya, dan langsung menanggapi hal tersebut adalah realitas sosial yang terjadi. Hal ini pun terjadi di Bali. Kasus pembunuhan Angeline, anak usia 8 tahun, di Denpasar Bali adalah salah satu kasus yang menjadi perhatian netizen, tidak hanya di Bali namun juga di seluruh Indonesia.

Kasus ini dimulai dengan tersebarnya foto yang menyatakan telah hilang seorang anak di Denpasar bernama Angeline di media sosial baik facebook hingga path. Penyebaran foto ini pun cukup massif, tidak hanya di Bali namun juga di seluruh Indonesia. Dalam perkembangannya, opini publik yang berkembang di Media Sosial bergerak lebih liar dan massif dibandingkan fakta ataupun realitas sosial yang terjadi. Media massa pun terus menerus memberitakan perkembangan kasus Angeline ini. Bahkan media pun cenderung memberitakan apa yang berkembang di media sosial.

Pihak berwenang khususnya pihak kepolisian bahkan merasa ditekan oleh media massa maupun media cetak. Kejadian di atas cenderung menggambarkan bagaimana media sosial menjadi salah satu faktor pendorong disorotnya sebuah isu di media massa. Pengaruhnya pun tidak hanya berhenti di media massa namun juga mampu untuk mempengaruhi atau mendesak pembuat kebijakan. Fenomena di atas juga menarik karena adanya korelasi antara isu di media sosial dan isu di media massa. Bahkan terdapat kecenderungan adanya pemenuhan kebutuhan informasi berdasarkan opini yang berkembang di media sosial dengan isu yang

berkembang di media massa. Untuk itu akan menarik untuk diketahui bagaimana pengaruh media sosial terhadap *Agenda Setting* media massa serta pengaruhnya pada pola perilaku konsumen media massa khususnya di Bali.

4. Rangkuman

- a. Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu.
- b. Agenda kebijakan pada dasarnya merupakan pertarungan wacana yang terjadi dalam lembaga pemerintah. Ini bila kebijakan kita definisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan.
- c. *Agenda Setting* atau dikenal dengan agenda kebijakan dimana diputuskan masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi kebijakan. Pemerintah dihadapkan pada berbagai masalah yang ada disekitarnya.
- d. Proses agenda kebijakan menurut Anderson secara runtut adalah (Abdal, 2015): *Private problems, Publik problems, Policy issues, Sistematis agenda*, dan *Institusional agenda*.
- e. Media massa merupakan sarana alat komunikasi untuk penyampaian berita, informasi, peristiwa kepada masyarakat luas salah satunya kebijakan pemerintah. Media massa mempunyai kekuatan dalam mempengaruhi publik.
- f. Salah satu teori efek komunikasi massa yaitu teori *Agenda Setting* media karena menentukan agenda dalam media memiliki peran yang penting karena publik akan cenderung memperhatikan hal-hal yang menjadi prioritas pemberitakan media massa. Proses dari *Agenda Setting* terdiri dari Pertama agenda media yaitu proses menentukan prioritas isu – isu yang ada. Kedua agenda publik yaitu ketika isu dapat mempengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang dipikirkan publik. Ketiga agenda kebijaksanaan (*agenda policy*) yaitu ketika pembuat kebijakan menganggap penting agenda publik.
- g. Dalam *Agenda Setting* penentuan agenda adalah menetapkan framing yaitu metode untuk melihat cara bercerita (*story telling*) media atas suatu peristiwa. Analisis framing adalah seleksi isu, penonjolan dalam menulis berita sesuai dengan fakta dan realitas. Penyajian berita ini mampu memberikan pengaruh yang sistematis sehingga penerima

berita (pembaca) memahami apa yang ditulis dan diinformasikan oleh pembuat berita.

- h. Fungsi komunikasi massa bagi masyarakat menurut Dominick (2001) adalah Pengawasan, Penafsiran, Pertalian, dan Penyebaran.
- i. Isu dalam sebuah kebijakan memiliki lingkup luas yang meliputi berbagai persoalan yang ada di tengah masyarakat. Oleh karena itu, memahami konsep isu akan sangat membantu para analis dalam menganalisis kebijakan publik. Isu (*issues*) dapat diartikan sebagai problema publik yang saling bertentangan (konflik) satu sama lain (*controversial public problem*).

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

- i. Mahasiswa mengidentifikasi jenis isu publik yang menjadi framing media massa.
- ii. Mahasiswa menentukan perkiraan kebijakan publik yang akan diterapkan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara.

b. Lembar Kerja Praktek

Mahasiswa merangkum pemikiran para tokoh terkait konsep yang dijelaskan dalam modul ini.

6. Evaluasi Pembelajaran

- a. Kemampuan mahasiswa dalam menjelaskan secara detail jenis isu publik yang diframing oleh media massa.
- b. Kemampuan memperkirakan jenis kebijakan publik yang akan dibuat oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara beserta dampak yang ditimbulkan.

7. Umpan Balik

Kegiatan Pembelajaran 2

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Analisis Kebijakan Publik

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah: Mahasiswa mampu

menjelaskan bentuk dan langkah analisis kebijakan publik.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Analisis kebijakan publik dalam kehidupan tata negara mempunyai peranan yang sangat penting. Analisis kebijakan publik merupakan sebuah ilmu terapan yang menggabungkan dari beberapa ilmu atau multidisipliner. Dalam melakukan analisis kebijakan publik banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik dan ilmu psikologi. Analisis kebijakan publik merupakan ilmu terapan yang mempunyai tujuan memberikan rekomendasi kebijakan kepada *policy maker* untuk memecahkan masalah-masalah publik. Hal ini dimaksudkan agar kebijakan publik yang diambil merupakan alternatif yang tepat untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi masyarakat.

Perkembangan dan pergeseran paradigma administrasi publik dari orientasi birokrasi (*Old Public Administration*) dalam pengambilan kebijakan ke arah kepentingan publik (*New Public Services*) telah membawa perubahan dalam kebijakan publik. Proses kebijakan publik tidak lagi menjadi milik birokrasi semata, tetapi juga harus mengakomodasi kepentingan publik, yang dalam hal ini termasuk masyarakat dan swasta. Oleh karena itu sangat diperlukan pengetahuan tentang permasalahan publik ini oleh penentu kebijakan (*decision maker*). Dalam analisis kebijakan terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah kebijakan publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan. Semua itu didapatkan dari kajian mendalam tentang permasalahan-permasalahan kebijakan. Informasi yang didapat dari kajian mendalam tentang permasalahan kebijakan inilah yang akan dipakai sebagai argumen dalam memberikan bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Analisis kebijakan dalam arti luas adalah satu bentuk penelitian terapan yang dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai masalah-masalah sosial teknis dan untuk mencari solusi-solusi yang lebih baik. Karena berusaha menggunakan ilmu modern dan teknologi modern dalam menyelesaikan masalah-masalah masyarakat, analisis kebijakan mencari langkah-langkah yang mudah diamati, menyusun informasi dan bukti-bukti serta pengaruh-pengaruh yang diakibatkan oleh penerapan suatu kebijakan yang dilakukan untuk membantu para pembuat kebijakan didalam memilih tindakan yang paling menguntungkan. Operation riset, analisis sistem, sistem biaya dan manfaat dan analisis efektifitas biaya ada dalam kategori yang sama dan sering dipakai dalam studi analisis kebijakan. Namun analisis kebijakan

memperhitungkan kesulitan-kesulitan politik dan organisasi yang berhubungan dengan keputusan publik dan implementasinya.

Kata analisis dalam analisis kebijakan digunakan dalam arti yang paling umum. Kata itu menyiratkan penggunaan intuisi dan penilaian, dan mencakup tidak hanya pengamatan suatu kebijakan dengan melihat kedalam komponen-komponennya namun juga disain dan sintesis dari alternatif-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan tersebut meliputi penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan atas isu atau masalah yang diantisipasi, hingga penelitian evaluasi dari suatu program keseluruhan. Walaupun analisis kebijakan bisa mencakup sejumlah besar varietas analisis studi dan penelitian, disini kita bicara mengenai satu bentuk tertentu dari analisis kebijakan yakni analisis untuk kebijakan-kebijakan publik. Tujuan dari analisis semacam ini adalah untuk membantu para pembuat kebijakan dalam memecahkan masalah-masalah publik yang dihadapi. Bukan penelitian untuk ilmu pengetahuan saja, analisis ini juga bukan hanya mengkaji tentang sebab akibat dari fenomena sosial saja dan bukan pula penjelasan tentang fenomena tersebut. Penelitian analisis seperti yang dimaksud ini adalah dibutuhkan untuk membantu memformulasikan sebuah kebijakan publik. Sehingga hasil analisis kebijakan yang baik akan berfungsi sebagai embrio dari sebuah agenda kebijakan (*policy agenda*).

Pekerjaan analisis kebijakan publik ini relevan dikerjakan oleh badan independen di luar birokrasi pemerintahan, sehingga didapatkan analisis kebijakan publik yang bebas nilai ataupun kepentingan. Bisa dilakukan oleh biro konsultasi manajemen publik, Universitas ataupun lembaga-lembaga penelitian lainnya. William N. Dunn (2000) mengemukakan bahwa analisis kebijakan publik adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metodologi penelitian dan argumen untuk menghasilkan informasi yang relevan untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Analisis kebijakan bukanlah sebuah keputusan, sebagaimana dikemukakan oleh Weimer and Vining (1998): *The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision.* Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan.

Policy analysis is evaluable, because it can help a decision maker by providing information through research and analysis, isolating and

clarifying issues, revealing inconsistencies in aims, and effort, generating new alternative and suggesting ways of translating ideas into feasible and realizable policies. Its major contribution may be to yield insight particularly with regard to the dominance and sensitivity of the parameters. It is no more than adjunct, although a powerful one, to the judgment, intuition, and experience of decision makers (Quade, 1984).

Menurut Quade, analisis kebijakan publik diartikan sebagai sebuah penelitian terapan untuk memahami secara mendalam berbagai permasalahan sosial guna mendapatkan pemecahan masalah yang lebih baik. Kemudian Stuart S. Nagel menambahkan bahwa analisis kebijakan publik adalah penentuan dalam rangka hubungan antara alternatif kebijakan dan tujuan kebijakan. Analisis kebijakan merupakan suatu hal penting karena bisa membantu seorang pembuat keputusan dengan memberikan informasi yang diperoleh melalui penelitian dan analisis, memisahkan dan mengklarifikasi persoalan mengungkap ketidakcocokan tujuan dan upayanya, memberikan alternatif-alternatif baru dan mengusulkan cara-cara menterjemahkan ide-ide kedalam kebijakan-kebijakan yang mudah diwujudkan dan direalisasikan. Kontribusi utamanya barangkali untuk memberikan masukan-masukan terutama dengan memperhitungkan keutamaan dan kepekaan parameternya.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Contoh: Ketika analisis kebijakan mengkaji tentang pemekaran suatu wilayah, dan rekomendasinya adalah Kebijakan untuk pemekaran atau kebijakan untuk tidak dimekarkan. Analisis semacam ini ini adalah analisis sebelum adanya kebijakan. Analisis kebijakan setelah adanya kebijakan fokus analisisnya adalah pada kebijakan yang telah ada. Contoh: Analisis Kebijakan tentang Sistem Desentralisasi Pemerintahan (UU No 22 tahun 1999), yang menghasilkan rekomendasi tentang penyempurnaan atau revisi dari UU tersebut. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas.

Dunn (2000) mengemukakan bahwa hubungan antara informasi kebijakan dengan metode analisis kebijakan memberi landasan untuk membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik:

a. Analisis Kebijakan Prospektif yang berupa produksi dan transformasi

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

- b. Analisis Kebijakan Retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analisis ini yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.
- c. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Permasalahan publik cenderung lebih rumit didefinisikan dibanding dengan masalah-masalah di bidang industri atau militer dimana analisis sistem dan *research operation* (cikal bakal analisis kebijakan) dipakai, masalah-masalah industri dan militer lebih banyak ditentukan oleh teknologi. Masalah semacam ini cenderung lebih mudah diformulasikan dan metode-metode kuantitatif barangkali lebih banyak membantu dalam menemukan jalan keluar. Sehingga perusahaan-perusahaan dan agen-agen pemerintah yang menyerupai perusahaan telah menjadi pengguna yang berhasil dari analisis sistem. Sedangkan masalah-masalah publik jauh lebih rumit, karena menyangkut perilaku banyak orang. Misalnya bagaimana meyakinkan orang untuk tertib di jalan raya, bagaimana memanfaatkan lingkungan secara bijak, bagaimana menertibkan anak jalanan dan Pedagang Kaki Lima (PKL), dan seterusnya.

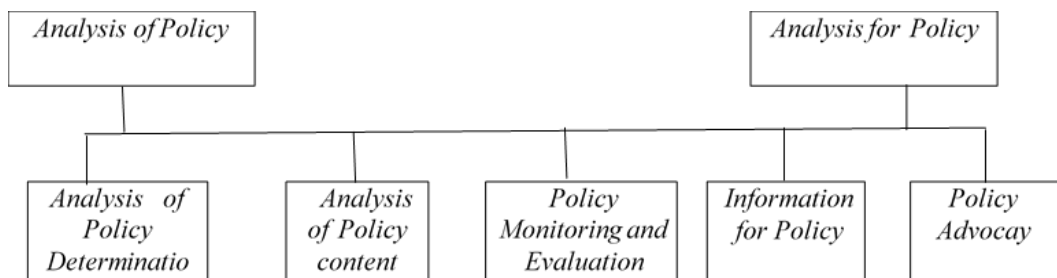
Analisis kebijakan sangat penting karena bisa membantu seorang pembuat keputusan dengan memberikan informasi yang diperoleh melalui penelitian dan analisis, memisahkan dan mengklarifikasi persoalan mengungkap ketidakcocokan antara tujuan dan realisasinya, memberikan alternatif-alternatif baru dan mengusulkan cara-cara atau ide-ide untuk merealisasikannya. Dengan demikian diharapkan hasil analisis kebijakan dapat meningkatkan kualitas kebijakan publik di masa depan. Dalam melaksanakan analisis kebijakan publik, analisis haruslah memahami elemen-elemen dasar yang diperlukan ketika melakukan analisis kebijakan publik.

Terdapat lima elemen penting yang harus dipertimbangkan secara logis dalam menangani masalah publik, yakni :

- a. Tujuan. Tujuan adalah apa yang diusahakan oleh seorang pengambil kebijakan untuk mencapai atau memperolehnya dengan menggunakan kebijakan-kebijakannya. Tugas yang seringkali paling sulit bagi analis adalah menyingkap apakah memang benar atau tidak tujuan tersebut. Kadang diutarakan secara jelas namun seringkali tidak langsung oleh pembuat kebijakan. Maka tugas analis adalah untuk menyelidiki dan mendapatkan persetujuan mengenai tujuan yang sebenarnya.
- b. Alternatif-Alternatif. Alternatif-alternatif adalah pilihan-pilihan atau cara-cara yang tersedia bagi pembuat kebijakan yang dengannya diharapkan tujuan dapat tercapai. Alternatif-alternatif bisa berupa kebijakan-kebijakan, strategi-strategi atau tindakan-tindakan. Alternatif-alternatif tidak harus jelas merupakan pengganti satu sama lain ataupun mempunyai fungsi yang sama. Misalnya pendidikan, rekreasi, penjagaan keamanan oleh polisi, perumahan murah untuk mereka yang berpenghasilan rendah, ini semua secara sendiri-sendiri maupun dikombinasikan dalam berbagai cara semuanya mungkin harus dipertimbangkan sebagai alternatif-alternatif kebijakan untuk masalah kenakalan remaja.
- c. Dampak-Dampak. Perancangan sebuah alternatif sebagai cara menyelesaikan tujuan mengimplikasikan serangkaian konsekuensi tertentu. Jadi dampak ini berhubungan dengan alternatif. Beberapa diantaranya bersifat positif dan berdampak menguntungkan terhadap pencapaian tujuan. Beberapa yang lain merupakan biaya, atau konsekuensi negatif sehubungan dengan alternatif tersebut, dan merupakan hal-hal yang ingin dihindari atau diminimalisir oleh pembuat keputusan.
- d. Kriteria. Kriteria adalah suatu aturan atau standar untuk mengurutkan alternatif-alternatif menurut urutan yang paling diinginkan. Kriteria merupakan cara menghubungkan tujuan-tujuan, alternatif-alternatif dan dampak-dampak. Banyak orang menghubungkan atau bahkan mengganti istilah kriteria dengan skala efektivitas, yakni skala yang menunjukkan tingkat pencapaian tujuan.
- e. Model. Model tidak lebih dari serangkaian generalisasi atau asumsi tentang dunia, merupakan gambaran realitas yang disederhanakan yang bisa digunakan untuk menyelidiki hasil suatu tindakan tanpa benar-benar bertindak. Jadi, jika serangkaian tindakan dianggap perlu diimplementasikan, dibutuhkan suatu skema atau proses untuk

menginformasikan kepada kita dampak apakah yang mungkin timbul dan sampai seberapa jauh tujuan bisa tercapai. Peran ini diisi oleh sebuah model. Sebuah model mungkin saja berupa bagan struktur organisasi, persamaan matematika, program komputer, diagram, atau mungkin sekedar sebuah gambaran mental mengenai situasi yang ada di pikiran pembuat model. Model-model kebijakan (yang digunakan untuk meramalkan dampak suatu pilihan atau alternatif) biasanya merupakan struktur matematis yang dibantu dengan program komputer, dan banyak juga diantaranya menggunakan model mental sederhana, digunakan sepanjang proses analisis untuk mendefinisikan lingkup permasalahan, mengukur pencapaian suatu tujuan, menampilkan hasil dan dimanapun analisis membuat sebuah keputusan.

Di dalam studi analisis kebijakan publik ada banyak sekali macam atau jenis analisis kebijakan yang dilakukan. Hal ini tentu tidak lepas dari sifat multidisiplin sendiri dari analisis kebijakan publik. Gordon, Lewis dan Gunn (Wayne Parsons), mengemukakan adanya macam-macam analisis kebijakan (*Policy Analysis*) seperti yang terlihat bagan ini:



Gambar 8. Macam- Macam Analisis Kebijakan Publik ((LAN), 2008)

Analysis of Policy, meliputi:

- a. *Policy Determination*, yaitu analisis yang berkaitan dengan bagaimana kebijakan itu dibuat, mengapa dibuat, kapan dibuat dan untuk siapa dibuat (*how, when, for whom*).
- b. *Policy Content*. Yaitu terkait dengan deskripsi suatu kebijakan tertentu dan bagaimana kebijakan tersebut dibuat dalam kaitannya dengan kebijakan-kebijakan yang telah berlalu. Analisis ini lebih menitikberatkan pada substansi dari kebijakan dan apa tujuan kebijakan tersebut.

Policy Monitoring and Evaluation, meliputi:

- a. *Policy Monitoring*, yaitu mengkaji bagaimana kebijakan itu diimplementasikan, dikaitkan dengan tujuan kebijakan

- b. *Policy Evaluation*, yaitu apa dampak kebijakan tersebut terhadap permasalahan tertentu dan masyarakat pada umumnya.

Analysis for policy, meliputi:

- a. *Policy Advocacy*, yaitu terkait dengan riset dan argument yang bertujuan untuk mempengaruhi policy agenda, baik diluar maupun di dalam pemerintah.
- b. *Information for Policy*, yaitu suatu bentuk analisis yang ditunjukkan untuk mendukung kegiatan pembuatan kebijakan dalam bentuk hasil penelitian.

Proses analisis kebijakan publik dapat kita pelajari dari beberapa buku yang ditulis oleh para ahli kebijakan publik. Menurut Subarsono proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Meskipun ada sedikit perbedaan dalam membuat langkah-langkah dalam analisis kebijakan publik, namun inti dari tujuan menganalisis kebijakan publik adalah sama untuk memberikan rekomendasi kebijakan kepada decision maker (Quade, 1984); (Dunn, 2000); (Mustopaadidjaja, 1984).

Quade (1984), mengemukakan adanya proses analisis kebijakan sebagai berikut :

- a. *Formulation: clarifying and constraining the problem and determining the objectives.*
- b. *Search: identifying, designing and screening the alternatives*
- c. *Forecasting: predicting the future environment or operational context*
- d. *Modeling: building and using models to determine the impact*
- e. *Evaluating: comparing and ranking the alternatives*

Semua langkah tersebut merupakan kegiatan yang khas untuk masing-masing tahapan secara sendiri-sendiri, akan tetapi semua langkah kegiatan merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Permasalahan tentang kemiskinan atau kebijakan untuk mengurangi kemiskinan misalnya, di dalam analisis kebijakan kita sekaligus juga mempertimbangkan alternatif-alternatif apa yang sekiranya layak dikemukakan, demikian juga memprediksi dampak yang terjadi dari masing-masing alternatif yang kita kemukakan tersebut. Yang akhirnya bisa meranking setiap alternatif tersebut.

Langkah-langkah maupun yang disebutkan sebagai prosedur dalam analisis kebijakan publik tidak harus sama untuk setiap kajian kebijakan, yang utama bahwa kita bisa mengkaji permasalahan publik yang muaranya adalah memberikan rekomendasi kebijakan kepada *decision maker*. Demikian juga langkah-langkah tersebut tidak sepenuhnya harus dilakukan secara berurut. Misalnya, mungkin langkah pertama dan ke empat dilakukan terlebih dulu, baru

kemudian langkah ke dua dan ke tiga. Dalam melaksanakan analisis kebijakan publik, hal pertama-tama yang kita kerjakan dan yang berikutnya kita kerjakan tergantung pada permasalahan dan konteks dilaksanakannya penyelidikan kita. Banyak penulis buku analisis kebijakan publik menyampaikan langkah-langkah kegiatan analisis, meskipun beberapa diantaranya agak sedikit berbeda dalam penyajiannya namun panduan tersebut dapat diikuti oleh mahasiswa dalam mempelajari langkah-langkah dalam kegiatan analisis kebijakan publik.

Langkah atau tahapan dalam analisis kebijakan menurut pendapat Mustopadidjaja (1984) disebutkan terdapat 7 langkah, yakni:

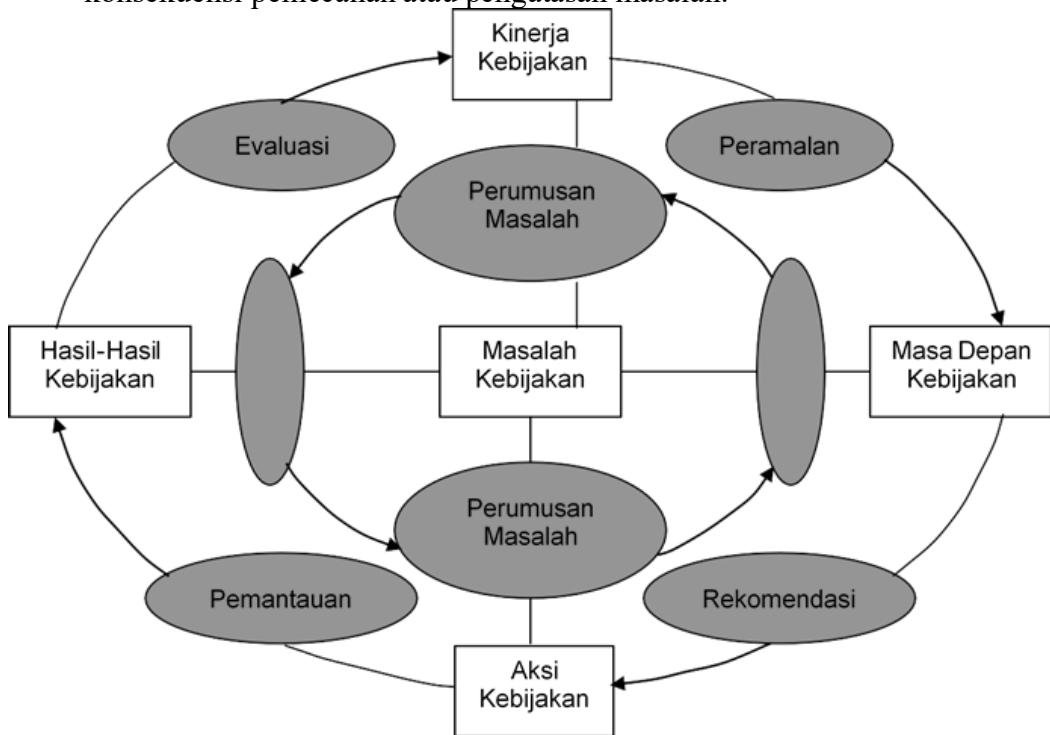
- a. Pengkajian persoalan
- b. penentuan tujuan
- c. Perumusan alternatif
- d. Penyusunan model
- e. Penentuan kriteria
- f. Penilaian alternatif
- g. Perumusan rekomendasi

Sebagaimana maksud dilaksanakannya analisis kebijakan publik, bahwa dapat memberikan nasehat atau rekomendasi kebijakan pada penentu kebijakan maka muara dari kegiatan analisis kebijakan adalah berupa rumusan rekomendasi kebijakan yang diberikan kepada penentu kebijakan. Setelah diberikannya rekomendasi kepada penentu kebijakan, secara pekerjaan analisis memang sudah selesai. Namun ada juga pendapat yang menunjukkan bahwa analisis perlu mengikuti implementasi dan evaluasi hasil dari kebijakan yang direkomendasikan.

Dunn (2000) berpendapat bahwa metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, yakni (Dunn, 2000):

- a. Perumusan masalah (definisi), menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan
- b. Peramalan (prediksi), menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan.
- c. Rekomendasi (preskripsi), menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.
- d. Pemantauan (deskripsi), menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
- e. Evaluasi, yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa

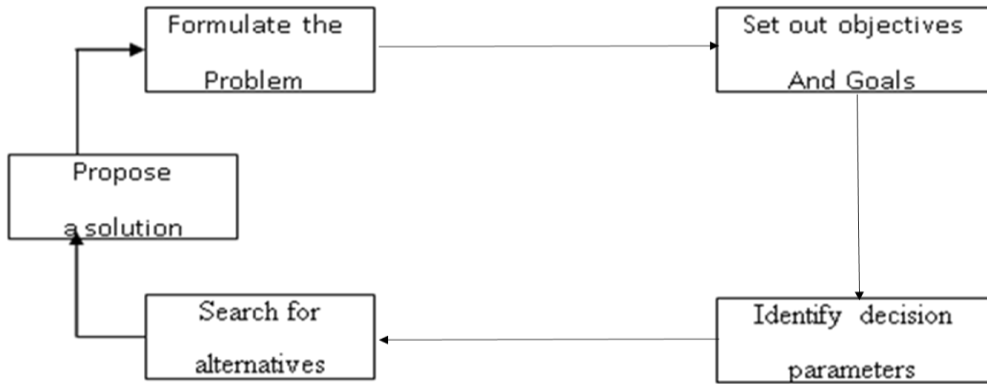
sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.



Gambar 9. Analisis Kebijakan yang Berorientasi pada Masalah (Dunn, 2000)

Ditambahkan oleh Dunn bahwa metodologi analisis kebijakan menyediakan informasi yang berguna untuk menjawab lima macam pertanyaan: apa hakekat permasalahan? Kebijakan apa yang sedang atau pernah dibuat untuk mengatasi masalah dan apa hasilnya? Seberapa bermakna hasil tersebut dalam memecahkan masalah? Alternatif kebijakan apa yang tersedia untuk menjawab masalah, dan hasil apa yang dapat diharapkan? Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut membuahkkan informasi tentang masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan dan kinerja kebijakan. Sehingga hubungan antara analisis kebijakan dengan tipe-tipe informasi yang relevan tergambar dalam bagan di atas.

Sedangkan pakar kebijakan publik dari Australia Bridgman and Davis (2004) mengemukakan bahwa analisis kebijakan publik berupa sebuah proses kegiatan yang tidak berhenti dari perumusan masalah, penentuan tujuan dan sasaran, identifikasi parameter pencapaian tujuan, pencarian alternatif dan usulan kebijakan. Digambarkan dalam bagan berikut ini:



Gambar 10. Iterasi Analisis Kebijakan (Davis, 2004)

Dari uraian tersebut di atas analisis kebijakan publik paling tidak meliputi tujuh langkah dasar.

Ketujuh langkah tersebut adalah:

- a. *Formulasi Masalah Kebijakan*. Salah satu bagian penting dalam analisis kebijakan publik dan sering dilupakan adalah perumusan masalah kebijakan. Ketika *decision maker* mengetahui adanya masalah-masalah publik (*public problems*), dalam hal ini pemerintah ingin mengatasinya. Maka pemerintah perlu memutuskan untuk melakukan serangkaian tindakan untuk mengatasi masalah tersebut. Untuk memperoleh alternatif-alternatif tersebut, diperlukan apa yang namanya perumusan kebijakan (Ramesh, 1995). Perumusan masalah atau pengaturan masalah adalah suatu usaha yang dibuat oleh analis untuk memisahkan atau mendefinisikan masalah tertentu yang jika diselesaikan akan memperbaiki keadaan. Tentunya analis ingin agar masalah itu adalah masalah dimana dia punya beberapa harapan akan suatu penyelesaian dengan sumber-sumber daya analitis dan waktu yang dimiliki. Perumusan masalah barangkali adalah merupakan langkah awal dalam kegiatan analisis kebijakan publik dan merupakan hal yang paling kritis. Mengingat karakter permasalahan publik yang tidak terstruktur, maka imaginasi, pendapat dan panduan berpikir intuitif lebih membantu analis dibandingkan dengan kemampuan teknis dan matematis. Meskipun perumusan masalah akan dibahas secara lebih detail dalam modul tersendiri, namun kiranya disini diperlukan untuk dikemukakan secara garis besarnya mengingat begitu pentingnya bahasan ini. Ketika memulai studi, awalilah dengan mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan berikut ini :
 - i. Bagaimana situasinya timbul? Mengapa hal itu menjadi masalah?
 - ii. Siapa saja yang percaya bahwa itu merupakan suatu masalah?
 - iii. Mengapa solusi itu penting? Jika suatu analisis dilakukan apa yang akan dilakukan? Akankah seseorang atau lembaga bisa bertindak atas rekomendasi?
 - iv. Bagaimana seharusnya solusi itu? Solusi yang seperti apa yang bisa

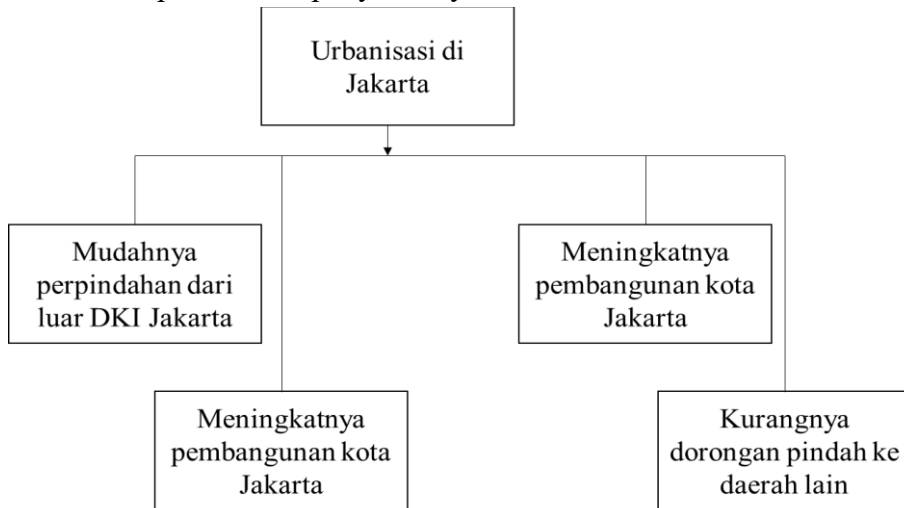
- diterima?
- v. Apakah sesungguhnya itu masalah yang tepat? Apakah tidak mungkin itu hanya manifestasi atau gejala dari masalah yang jauh lebih besar atau lebih dalam?
 - vi. Apakah akan lebih baik untuk mengerjakan masalah yang lebih besar, jika ada? Dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut dan jawabannya, gambaran yang lebih jelas mulai muncul berkenaan dengan sifat dasar masalah, ruang lingkupnya dan keuntungan yang nampaknya dihasilkan dari usaha analitis.

Ada dua jenis masalah yang bisa diidentifikasi yaitu masalah privat dan masalah publik. Berbicara tentang masalah publik, pembuat kebijakan harus teliti dan berhati-hati. Untuk menentukan sesuatu dikatakan sebagai sebuah masalah publik, seringkali terjadi ketidaksepakatan antara satu sama lain. Sesuatu yang dianggap masalah bagi seseorang belum tentu dipandang sebagai sebuah masalah oleh orang lain. Jones mendefinisikan masalah sebagai “peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam masyarakat diartikan secara berbeda pada waktu yang berbeda. Banyak masalah yang timbul akibat dari satu peristiwa yang sama” (Islamy, 2001). Smith juga mendefinisikan sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan dalam masyarakat (Islamy, 2001). Menurut ilmuwan sosial terkhusus administrasi publik terjadi diskursus panjang mengenai *public goods* dan *private goods*. Adalah Barry Bozeman yang pertama kali mencetuskan istilah publik dalam studi administrasi. Ia mengemukakan gagasan bahwa suatu organisasi bersifat publik sejauh dibatasi oleh atau menggunakan otoritas politik versus ekonomi. Diskursus mengenai privat dan publik berpengaruh pada indentifikasi masalah, apakah sebuah masalah itu dikatakan hanya masalah privat atau masalah publik.

Pada hakikatnya *public problem* merupakan masalah-masalah yang mempunyai dampak luas terhadap masyarakat, termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang tidak langsung terlibat di dalamnya. Sedangkan *private problem* adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat terbatas, dengan kata lain hanya berkaitan dengan satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat langsung. Dan yang menjadi dasar perumusan masalah adalah mengetahui masalah publik yang terjadi.

Dalam merumuskan masalah kebijakan (publik), *policy maker* perlu merumuskannya dalam bentuk sebab akibat. Harus jelas, mana yang faktor penyebab (*independent variable*) dan mana faktor akibat (*dependent variable*). Ada beberapa teknik yang dapat digunakan dalam menganalisis masalah. Misalnya dengan pohon masalah (*problem tree*) atau analisis masalah dengan “tulang ikan” (*fish bones*). Contoh analisis masalah dengan pohon masalah, tentang meningkatnya arus urbanisasi di DKI Jakarta. Oleh

karena itu perlu dicari penyebabnya



Gambar 11. Contoh Pohon Masalah ((LAN), 2008)

Untuk dapat mengkaji sesuatu permasalahan secara tepat, kita perlu mengetahui/menguasai 3 hal: yakni teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Sehingga kita bisa mengidentifikasi permasalahan yang sebenarnya, dan ini berkembang menjadi *policy question* yang diangkat dari *policy issues* tertentu. Teori dan metode yang diperlukan dalam tahapan ini adalah metode penelitian termasuk *evaluation research*, metode kuantitatif, dan teori-teori yang relevan dengan substansi persoalan yang dihadapi. Serta informasi mengenai permasalahan yang sedang dilakukan studi. Perlu dijadikan pedoman dalam penelitian adalah “rumuskanlah persoalan secara operasional dan fungsional”. Maksudnya rumusan tersebut harus nyata dan jelas pengertiannya serta terjabarkan mana faktor-faktor penyebab (*independent variable*) dan faktor-faktor yang merupakan akibat (*dependent variable*).

- b. *Perumusan Tujuan*. Rumuskan secara realistis-rasional apa yang ingin dicapai dengan memperhitungkan potensi, peluang dan kendala sebagai tantangan yang harus dihadapi. Tujuan adalah akibat yang secara sadar ingin dicapai atau ingin dihindari. Secara umum suatu kebijakan selalu bertujuan untuk mencapai kebaikan-kebaikan yang lebih banyak dan lebih baik, atau mencegah terjadinya keburukan atau kerugian-kerugian yang semaksimal mungkin. Kewajiban analisis dalam tahapan ini adalah merumuskan tujuan-tujuan tersebut secara jelas, realistis dan terukur. Jelas, maksudnya mudah dipahami, realistis maksudnya sesuai dengan nilai-nilai filsafat dan terukur maksudnya sejauh mungkin bisa diperhitungkan secara nyata, atau dapat diuraikan menurut ukuran atau satuan-satuan tertentu. Analisis merumuskan tujuan analisis akan memperoleh gambaran terkait apa

yang hendak diraih. Tidak ada sebuah analisis kebijakan publik tanpa mempunyai tujuan yang jelas. Bahkan analisis kebijakan publik yang tidak mempunyai tujuan hampir dipastikan tidak akan pernah berhasil. Contohnya adalah Pemerintah mengeluarkan pembatasan kantong plastik untuk konsumen yang berbelanja di toko retail atau swalayan. Meskipun mendapat dukungan dan anstusias tinggi dari masyarakat. Namun kebijakan ini tidak konsisten sampai sekarang dan justru menimbulkan permasalahan plastik di masyarakat. Beberapa analis mengungkapkan pada waktu itu pemerintah belum mempunyai instrumen yang jelas terlebih lagi tujuan mengenai pembatasan itu belum dirumuskan secara detail dan rasional.

- c. *Penentuan Kriteria.* Kriteria bersifat multi dimensi, perlu dipilih mana yang paling relevan (ekonomi, politik, administrasi, teknologi dan sebagainya). Setiap alternatif akan dinilai berdasarkan kriteria ini. Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif- alternatif. Hal-hal yang sifatnya pragmatis memang diperlukan seperti ekonomi (efisiensi, dsb) politik (konsensus antar stakeholders, dsb), administratif (kemungkinan efektivitas, dsb) namun tidak kalah penting juga hal-hal yang menyangkut nilai-nilai abstrak yang fundamental seperti etika dan falsafah (*equity, equality, dsb*). Analisis kebijakan biasanya tidak menyatakan bagaimana seharusnya bentuk atau isi sebuah keputusan, ia hanya mencoba menyatakan bahwa menurut pandangan kriteria yang dipilih melalui pengetahuan terbaiknya dan sesuai dengan kecenderungan pembuat keputusan dengan membuat sendiri urutan di dalam rangking tersebut. Dua hal yang biasanya menjadi kriteria adalah efektifitas dan efisiensi. Wibawa menjelaskan efektivitas merujuk pada tingkat pencapaian tujuan. Sementara efisiensi pada dasarnya mempersoalkan perbandingan antara input sumberdaya yang digunakan oleh program dengan outputnya atau layanan yang diterima oleh kelompok sasaran. Hanya saja kedua kriteria ini seringkali bersifat kontradiktif, karena program yang efektif belum tentu efisien dan demikian sebaliknya (Samodra Wibawa, 1994). Contoh tersebut menunjukkan pada kita selain efektivitas dan efisiensi sebagai pertimbangan memilih suatu kebijakan atau program masih terdapat kriteria-kriteria lain. Kriteria-kriteria tersebut diantaranya

- i. Waktu pencapaian
- ii. Tingkat pengaruh yang diinginkan
- iii. Perubahan perilaku masyarakat
- iv. Pelajaran yang diperoleh para pelaksana proyek
- v. Tingkat kesadaran masyarakat atau kemampuan dirinya

Beberapa ahli menjelaskan beberapa kategori dari kriteria Bardach misalnya ada 4 kategori sebagai parameter kriteria, yaitu (Sawicki C. V., 1986):

- i. *Technical Feasibility* (Kelayakan teknis) yaitu kriteria yang digunakan untuk mengukur apakah kebijakan atau program berhasil

- mencapai tujuan. Kriteria ini memusatkan perhatiannya pada apakah alternatif kebijakan yang akan dilaksanakan layak secara teknis.
- ii. *Economic and Financial possibility* (kemungkinan ekonomi dan finansial) yaitu kriteria yang digunakan untuk mengukur berapa biaya yang dikeluarkan untuk pelaksanaan kebijakan dan berapa keuntungan yang dihasilkan
 - iii. *Political Viability*, yaitu kriteria yang digunakan untuk mengukur apakah kebijakan akan berhasil dimana terdapat pengaruh dari berbagai kelompok kekuasaan seperti: pembuat keputusan, legislatif, administrator, organisasi social, organisasi kemasyarakatan, perkumpulan dan aliansi politik lainnya.
 - iv. *Administrative operability*: yaitu kriteria yang digunakan untuk mengukur bagaimana kemungkinan-kemungkinan untuk melaksanakan kebijakan yang diusulkan dalam konteks politik, sosial dan yang tidak kalah penting adalah administrasi.

Terlepas dari kriteria yang diatas, analis kebijakan perlu melihat situasi masalah secara benar. Karena bisa jadi kriteria yang digunakan pada kasus satu tidak sama dengan kriteria pada kasus lainnya.

- d. *Penyusunan Model*. Model adalah abstraksi dari dunia nyata, dapat pula didefinisikan sebagai gambaran sederhana dari realitas permasalahan yang kompleks sifatnya. Model digambarkan dalam saling hubungan yang sifatnya rasional, kalau bisa dalam bentuk sebab akibat (*causal order*) : $Y = f(X1)$. Model dapat dituangkan dalam berbagai bentuk yang dapat digolongkan sebagai berikut: *Skematik model* (contoh: *flow chart*), *fisikal model* (contoh: miniatur), *game model* (contoh: latihan pemadam kebakaran), *simbolik model* (contoh: rumus matematik). Dalam bukunya *Policy Analysis*, E.S Quade (1984) mengemukakan bahwa suatu model merupakan suatu pengganti dari kenyataan; wakil realita yang diharapkan memadai untuk masalah yang dihadapi. Model tersebut terbentuk dari faktor yang relevan dengan situasi tertentu dan relevan dengan hubungan-hubungan di antaranya. Model adalah penting untuk analisis kebijakan publik. Meskipun kita tidak bisa memperkirakan akibat dengan adanya model ilmiah yang terbaik, model kebijakan memberi tahu pada kita tentang apa saja yang mungkin, yang didasarkan pada berbagai asumsi tentang faktor-faktor masalah dan dengan demikian menghasilkan informasi yang membantu kita untuk memahami situasi dengan lebih jelas. Manfaat model dalam analisis kebijakan publik adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidaknya perubahan-perubahan dalam faktor penyebab. Dengan demikian model merupakan alat bantu yang baik dalam perumusandan penentuan solusi, atau dalam perumusan tujuan dan pengembangan serta penentuan pilihan alternatif kebijakan. Menurut Miftah Toha (2003) merujuk pada Douglas Yates menjelaskan beberapa

model yang sering digunakan dalam membangun pemerintah ada dua model kontradiktif. Model pertama disebut sebagai model *pluralist-democracy* dan model kedua dinamakan *model administrative-efficiency*. Dua model ini cenderung diartikan sebagai ideologi yang menjadi doktrin dalam mengatur Negara atau pemerintahan.

Selanjutnya model analisis kebijakan publik yang merujuk pada Lestert dan Stewart ada dua yaitu (Winarno B. , 2016):

- i. Model elitis. Model ini mempunyai asumsi bahwa kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan dari elit yang memerintah. Argumentasi pokok dari model ini adalah bahwa bukan rakyat atau massa yang menentukan kebijakan publik melalui tuntutan-tuntutan mereka, tetap kebijakan publik ditentukan oleh elit yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat atau badan yang berada dibawahnya. Para elit ini biasanya berasal dari lapisan masyarakat yang ekonominya tinggi; 1) Perpindahan dari kedudukan non elit ke elit sangat pelan dan berkeseimbangan untuk memelihara stabilitas dan menghindari revolusi. Hanya kalangan non elit yang telah menerima konsensus elit yang mendasar, dapat diterima dalam lingkaran pemerintahan. 2) Elit memberikan konsensus pada nilai-nilai dasar sistem social dan pemeliharaan sistem. Misalnya di Amerika Serikat consensus elit mencakup perusahaan swasta, hak milik pribadi, pemerintahan terbatas dan kebebasan individu. 3) Kebijakan publik tidak merefleksikan tuntutan masa, akan tetapi nilai-nilai elit yang berlaku. 3) Para elit secara relatif memperoleh pengaruh langsung yang kecil dari massa apatis. Sebaliknya, para elit mempengaruhi massa yang lebih besar.
Model ini lebih dikatakan otoriter dan cenderung provokatif. Dalam pandangan model ini kebijakan merupakan produk elit, merefleksikan nilai mereka dan membantu tujuan mereka.
- ii. Model pluralis. Model pluralis titik perhatiannya lebih bertumpu pada elit pada subsistem- subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Pandangan pluralis bisa dirangkum dalam poin-poin berikut ini; 1) Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan. 2) Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan ini dibuat maka hubungan kekuasaan tersebut tidak nampak. Hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketika keputusan selanjutnya hendak dibuat. Tidak ada pembedaan antara elit dan massa. Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi. kesehatan merupakan aset dalam politik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak aset politik yang ada.

Terdapat banyak pusat kekuasaan diantara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi keputusan untuk semua masalah kebijakan. Kompetisi dapat dianggap berada di antara pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar-menawar atau kompromi yang dicapai diantara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.

- e. *Pengembangan Alternatif*. Merupakan hipotesis yang diantisipasi akan menyebabkan rangsangan perubahan perilaku yang mengakibatkan rangkaian tindakan yang terarah pada pencapaian tujuan. Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan. Dapat juga alternatif kebijakan dirumuskan sebagai pilihan-pilihan di luar alat atau cara yang telah dipergunakan atau yang telah ada. Alternatif kebijakan merupakan tahap politik dengan mengajukan berbagai solusi potensial bagi masalah yang dihadapi pembuat kebijakan publik. Alternatif-alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang karena beberapa hal: ;
- i. Berdasarkan pengamatan terhadap kebijakan yang telah ada.
 - ii. Dengan melakukan semacam analogi dari suatu kebijakan dalam sesuatu bidang dan dicoba menerapkannya dalam bidang yang tengah dikaji.
 - iii. Merupakan hasil pengkajian dari persoalan tertentu.
- f. *Penilaian Alternatif Kebijakan*. Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria sebagaimana yang dimaksud pada langkah ketiga. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fisibilitas tiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai *alternatif feasible* mana yang mungkin paling efektif dan efisien. Misalnya penilaian dari segi ekonomi; alternatif mana yang paling efisien atau yang memberikan keuntungan terbesar dengan besaran biaya yang dimiliki atau yang diperlukan. Dari segi politik; alternatif mana yang dapat memberikan ketenangan pada publik tidak memunculkan gejolak publik. Dari segi lingkungan; alternatif mana yang mempunyai dampak positif yang lebih besar dari pada dampak negatif terhadap lingkungan. Dari administrasi; perlu dilihat apakah alternatif secara kelembagaan bisa dilaksanakan. Perlu juga menjadi perhatian bahwa, mungkin suatu alternatif secara ekonomis menguntungkan, secara administrasi bisa dilaksanakan tetapi bertentangan dengan nilai-nilai sosial atau bahkan mempunyai dampak negatif kepada lingkungan. Maka untuk gejala seperti ini perlu penilaian etis dan falsafah atau bahkan mungkin diperlukan analisis trade off untuk bisa menilai secara lebih obyektif dimana masing-masing kepentingan tidak ditinggalkan. Jadi diperlukan penilaian setiap alternatif berdasarkan kriteria yang dipilih secara konsisten. Menilai alternative adalah kegiatan memberi bobot (harga) pada aspek-aspek yang

berkaitan dengan setiap alternatif (Islamy, 2001). Sehingga nampak jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangan. Hal penting yang harus dilakukan saat menguji alternatif adalah Membandingkan setiap alternatif, Melihat sifat setiap alternatif, dan Meramalkan dampak atau akibat baik positif ataupun negatif. Langsung ataupun tidak langsung yang ditimbulkan suatu alternatif

- g. *Rumuskan Rekomendasi.* Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran mengenai sejumlah pilihan-pilihan yang “tepat” untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Jadi langkah terakhir ini tugas analisis kebijakan publik adalah merumuskan saran mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum berdasarkan penilaian-penilaian tertentu yakni dari faktor ekonomi, politik, sosial, lingkungan maupun administrasi. Rekomendasi dapat satu atau beberapa alternatif, dengan argumentasi yang lengkap dari berbagai faktor penilaian tersebut. Dalam rekomendasi ini sebaiknya dikemukakan strategi pelaksanaan dari alternatif kebijakan yang yang disodorkan kepada publik *decision maker*.

Setelah mengetahui mengenai langkah-langkah dalam analisis kebijakan publik, analisis juga perlu memahami bagaimana tipe pendekatan yang sering digunakan dalam analisis kebijakan.

4. Rangkuman

Studi analisis kebijakan publik memegang peranan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di Indonesia, analisis kebijakan publik dianggap penting karena mempunyai tiga alasan: Pertama adalah alasan ilmiah, yaitu untuk menambah pengetahuan baru dan kaidah sistematika ilmiah. Kedua, adalah alasan profesional yaitu analisis kebijakan publik dimaksudkan untuk membantu *policy maker* memecahkan masalah-masalah publik dalam kehidupan sehari-hari. Ketiga, analisis kebijakan publik diharapkan akan memperoleh sebuah kebijakan publik yang bermanfaat bagi masyarakat sekaligus memenuhi tujuan-tujuan politis pemerintah yang berkuasa.

Ada banyak manfaat yang diperoleh dalam analisis kebijakan publik, seperti mempertimbangkan hal scientific, rasional dan obyektif. Hal ini menghindarkan dari kebijakan publik yang subjektif, asuntif, *common sense* dan irasional. Analisis kebijakan publik juga bisa menjadi media dalam upaya mewujudkan tujuan dan cita-cita bangsa. Selain itu di tengah kehidupan masyarakat demokratis, kehadiran analisis kebijakan publik juga akan meningkatkan partisipasi masyarakat.

Analisis kebijakan publik juga mempunyai banyak macamnya mulai dari

analysis of policy, policy monitoring and evaluation, dan analysis for policy. Macam-macam kebijakan publik ini akan memberikan pengetahuan yang komprehensif sesuai dengan konteks dari kebijakan publik itu sendiri. Ada banyak pendapat ahli mengenai langkah-langkah dalam melakukan analisis kebijakan publik. Namun secara umum langkah-langkah dalam melakukan analisis kebijakan publik yaitu: 1) formulasi masalah kebijakan; 2) Formulasi Tujuan; 3) Penentuan Kriteria; 4) Perumusan Alternatif; 5) Pembuatan Model; 6) Menguji Alternatif; 7) Memberikan Rekomendasi Kebijakan. Setelah mengetahui langkah-langkah tersebut, analis perlu mengetahui beberapa tipe penelitian dalam melakukan analisis kebijakan publik. Analisis kebijakan itu sendiri: yaitu memorandum staf mengenai masalah tertentu yang dirumuskan secara sempit. Analisis ini sifatnya sederhana dan tidak begitu rumit sehingga proses penyelesaiannya biasanya hanya memakan waktu beberapa hari saja.

Penelitian kebijakan: Pendekatan ini lebih mengacu pada bentuk monograf atau laporan formal terdokumentasi berupa analisis ringkas, tetapi memuat permasalahan yang cukup luas dan detail. Sedangkan yang terakhir Penelitian ilmu sosial terapan: Pada pendekatan ini lebih mengacu pada evaluasi akademis terhadap dampak intervensi kebijakan yang ditunjukkan dalam beberapa hasil akhir (*outcome*) yang sebelumnya dirumuskan secara ketat.

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

Pada tahun 2019, masyarakat dipertontonkan dengan film dokumenter yang berjudul “*sexy killers*”. Dalam film tersebut diceritakan sisi lain dalam produksi listrik yang dikonsumsi untuk kehidupan sehari-hari. Salah satu sisi lainnya adalah kerugian yang dialami oleh penduduk sekitar dari pembangunan PLTU yang selama ini menjadi prioritas utama pemerintah. Dampak negative tersebut bisa berupa gangguan kesehatan sampai kerusakan lingkungan hidup. Secara tersirat film itu juga mengkritik para konglomerat yang seolah-olah tidak memikirkan nasib rakyat kecil dan justru semakin mengembangkan bisnis kelompoknya masing-masing. Namun di pihak lain, sebagian masyarakat menganggap film ini bias informasi. Karena hanya mengangkat sisi negative dari pembangunan PLTU tanpa melihat mengapa PLTU itu dibangun, bagaimana fungsinya, dan bagaimana operasionalnya selama ini. Meskipun menimbulkan pro kontra masyarakat. Film ini telah berhasil menggugah nalar kritis masyarakat untuk bersikap bijak dalam menggunakan listrik dan aware terhadap lingkungan sekitar



Pembangunan Pembangkit Listrik - Pekerja menyelesaikan pembangunan pembangkit dan jaringan listrik di Kecamatan Taliwang, Kabupaten Sumbawa Barat, Nusa Tenggara Barat, Selasa (12/4/2016). Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) berkapasitas 2x7 megawatt tersebut untuk memenuhi kebutuhan listrik di kawasan Sumbawa. (KOMPAS/P RADITYA MAHENDRA YASA)

Gambar 16. Ilustrasi (<https://sains.kompas.com/read/2019/04/12/124242023/di-balik-terang-lampu-menyingskap-sisi-kelam-pltu-lewat-sexy-killers?page=all> diakses tanggal 25 Mei 2019

Melihat contoh kasus tersebut, coba lakukan analisis sederhana sesuai dengan langkah-langkah analisis kebijakan yang telah dipelajari.

b. Lembar Kerja Praktek

Mahasiswa merangkum pemikiran para tokoh terkait konsep yang dijelaskan dalam modul ini.

6. Evaluasi Pembelajaran

- a. Kemampuan mahasiswa dalam menjelaskan langkah analisis kebijakan publik.
- b. Kemampuan mahasiswa dalam menjelaskan soal kasus latihan.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Agenda Setting atau dikenal dengan agenda kebijakan dimana diputuskan masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi kebijakan. Pemerintah dihadapkan pada berbagai masalah yang ada disekitarnya. Dalam pembuatan agenda kebijakan diperlukan suatu masalah-masalah yang terjadi dalam kehidupan masyarakat yang dapat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat sehingga harus diagendakan suatu masalah yang dapat terbentuk menjadi suatu kebijakan. Dalam pembuatan agenda kebijakan tentunya peran media massa sangat berpengaruh, dari media sosial seperti facebook, instagram, whatsapp dan sebagainya. Ada juga media cetak yaitu Koran dan lain sebagainya. Peran media massa dalam agenda kebijakan menjadidi suatu pengaruh yang kuat dalam perkembangan pembentukan suatu kebijakan. Isu dan kasus dari agenda kebijakan sering kali terjadi dalam dunia media massa yang terdapat pro dan kontra dalam lingkungan masyarakat.

Sementara analisis kebijakan merupakan upaya yang dilakukan oleh seorang pengamat atau peneliti kebijakan. Tujuannya adalah untuk mengetahui sejauhmana kebijakan tersebut telah mencapai tujuan, atau penyelesaian masalah sosial yang dihadapi. Oleh karena itu pemahaman dan kemampuan dalam menganalisis kebijakan merupakan salah satu kemampuan yang harus dimiliki oleh mahasiswa ilmu politik.

2. Daftar Istilah

Komunikator	Orang atau badan yang menjadi sumber pesan, yang disampaikan menggunakan media atau secara langsung kepada komunikan (penerima pesan)
Otoritatif	Berkaitan dengan otoritas atau kekuasaan
Framing	Membangklai sebuah peristiwa
Komunikasi Massa	Bentuk komunikasi dimana pesan disampaikan kepada khalayak dalam jumlah yang banyak, dan tersebar di wilayah yang berbeda, menggunakan media massa.
Hoaks	Berita bohong
Media Sosial	Media komunikasi berbasis internet baik dalam bentuk aplikasi, atau <i>website</i> yang menggunakan telepon seluler sebagai alat komunikasinya.
<i>Decision Maker</i>	Individu, kelompok atau organisasi publik pembuat

	dan pengambil keputusan.
<i>Forecasting</i>	Peramalan mengenai informasi yang akan terjadi di masa depan.
<i>Private problems</i>	Isu -isu yang berkembang di masyarakat dan hanya berdampak pada perseorangan atau kelompok
<i>Public Problems</i>	Isu-isu yang berkembang di masyarakat dan dampaknya di rasakan oleh semua masyarakat.
<i>Policy Determination</i>	Analisis yang berkaitan dengan kebijakan itu dibuat, mengapa dibuat, kapan dibuat dan untuk siapa dibuat.
<i>Policy Content</i>	Terkait dengan deksripsi kebijakan tertentu, bagaimana kebijakan itu dibuat dalam kaitanya dengan kebijakan-kebijakan sebelum-sebelumnya
<i>Policy Monitoring</i>	Mengkaji bagaimana kebijakan itu diimplementasikan, dikaitkan dengan tujuan kebijakan
<i>Policy Evaluation</i>	Dampak kebijakan tersebut terhadap permasalahan tertentu.
<i>Policy Advocacy</i>	Terkait dengan riset dan argumen yang bertujuan untuk mempengaruhi policy agenda, baik diluar maupun didalam pemerintah.
<i>Information for Policy</i>	Suatu bentuk analisis yang ditujukan untuk mendukung kegiatan pembuatan kebijakan dalam bentuk hasil penelitian.

Daftar Pustaka

- (LAN), L. A. (2008). *Analisis Kebijakan Publik: Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III*. Jakarta: LAN.
- Abdal. (2015). *Kebijakan Publik*. Bandung: Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati.
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Davis, P. B. (2004). *The Australian Policy Handbook*. Crows Nest: Allen and Unwin.
- Dunn, W. N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Effendy, O. U. (2002). *Ilmu Komunikasi : Teori dan Praktek*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Islamy, M. I. (2001). *Prinsip - prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Lestaluhu, S. (2015). Peran Media Cetak dalam Mengawal Kebijakan Publik Kota Ambon. *Jurnal Penelitian Komunikasi dan Opini Publik*, 19(1).
- Mustopaadidjaja, A. (1984). *Manajemen Proses Kebijakan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

- Nugroho, D. (2003). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- Quade, E. (1984). *Analysis For Public Decisions*. New York: Elsevier Science Publishers.
- Ramesh, M. H. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Samodra Wibawa, Y. P. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sawicki, C. V. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs New Jersey: Prentice Hall.
- Sendjaja, S. D. (2002). *Pengantar Komunikasi*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Toha, M. (2003). *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Vining, D. L. (1998). *Policy Analysis Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: CAPS.

MODUL 5

ANALISIS BIAYA DAN MANFAAT DAN PEMILIHAN ALTERNATIF KEBIJAKAN

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Pada Modul 5 ini mahasiswa akan mempelajari analisis biaya dan manfaat dalam penyusunan kebijakan publik. Selain itu mahasiswa juga akan mempelajari berbagai alternatif pemilihan kebijakan yang dilihat dalam model-model kebijakan. Model kebijakan digunakan sebagai alternatif kebijakan yang dikembangkan oleh para aktor kebijakan publik, sebagai dasar dalam pembentukan suatu kebijakan. Model-model kebijakan dibandingkan satu model dengan yang lain dan dicari model kebijakan yang paling mendekati dari sistem politik Negara tersebut. Akan dibahas secara lebih detail dan mendalam ke dalam modul-modul selanjutnya tentang kebijakan publik.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 5 ini adalah:

- a. CP1 : Mahasiswa mampu menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik.
- b. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
- c. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
- d. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.
- e. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.
- f. CP 6 : Mahasiswa mampu menyusun kebijakan publik sesuai dengan masalah yang dihadapi.

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari Modul 5 ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu menganalisis biaya dan manfaat kebijakan publik.
- b. Mahasiswa mampu memahami model-model alternatif kebijakan publik.

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 5

Kegunaan atau manfaat dari Modul 5 ini adalah membantu mahasiswa memahami model-model pemilihan alternatif kebijakan publik sebagai sebuah sistem yang secara alamiah terjadi dalam sebuah Negara dan masyarakat, serta membantu mahasiswa dalam menganalisis biaya dan manfaat.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dalam Modul 5 ini adalah pemilihan *Alternative* kebijakan serta model-model kebijakan publik dan teknik analisis biaya dan manfaat kebijakan publik.

B. Kegiatan Pembelajaran 1

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Analisis Biaya dan Manfaat

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah: Mahasiswa mampu memahami konsep tentang analisis biaya dan manfaat, proses analisis biaya dan manfaat, konsep dasar analisis biaya dan manfaat, menilai biaya dan manfaat, analisis resiko dan ketidakpastian, dan kritik dan keterbatasan analisis biaya dan manfaat.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Definisi biaya adalah aliran dana atau sumber daya yang dihitung dalam satuan moneter yang dikeluarkan guna memenuhi pengeluaran perusahaan atau sering disebut beban perusahaan. Biaya merupakan bagian atau unsur dari harga pokok dan merupakan unsur yang paling pokok dalam akuntansi biaya. Standar Akuntansi Keuangan (1999), definisi biaya adalah penurunan manfaat ekonomi selama satu periode akuntansi dalam bentuk arus kas atau berkurangnya aktivitas

atau kejadian yang mengakibatkan penurunan ekuitas yang tidak menyangkut pembagian kepada penanam modal.

Beberapa pendapat para ahli tentang biaya:

- a. Bambang Hariadi (2002) definisi biaya yaitu nilai tukar yang dikeluarkan atau pengorbanan sumberdaya yang dikeluarkan untuk mencapai manfaat pengorbanan ini dapat berupa uang atau materi lainnya yang dapat diukur dengan uang.
- b. Munawir (2002) biaya adalah nilai kas atau setara kas yang dikorbankan memperoleh barang dan jasa yang diperkirakan akan memberikan manfaat saat ini atau masa depan pada organisasi atau pengorbanan yang terjadi dalam rangka waktu untuk memperoleh suatu barang dan jasa yang bermanfaat.
- c. Nafarin (2004) Biaya (*cost*) adalah nilai sesuatu yang dikorbankan yang diukur dalam satuan uang untuk memperoleh aktiva yang diimbangi dengan pengurangan aktiva atau penambahan hutang atau modal. Darsono (2005) biaya adalah kas dan setara kas yang dikorbankan untuk memproduksi atau memperoleh barang atau jasa yang diharapkan akan memperoleh manfaat atau keuntungan di masa yang akan datang.

Definisi manfaat adalah tingkatan dimana pengguna percaya, bahwa dengan menggunakan sesuatu produk yang ditawarkan mereka akan merasakan manfaat yang didapat dari penggunaan produk tersebut. *Perceived benefit* (persepsi manfaat) adalah nilai moneter yang didapat dari kumpulan manfaat ekonomi, fungsional, dan psikologis yang diharapkan pelanggan dari suatu penawaran pasar yang disebabkan oleh produk.

Nilai Hedonik dari manfaat yaitu pengalaman, emosi, dan secara pribadi manfaat yang memuaskan dalam belanja, penggunaan media dapat meningkatkan loyalitas seseorang. Manfaat proyek adalah penerimaan (*revenue*) yang dihasilkan suatu proyek sebelum dikurangi dengan biaya yang dikeluarkan (Mimouni-Chaabane, 2010). Umumnya manfaat dibagi menjadi dua kelompok dasar yaitu manfaat yang berwujud (*tangible benefit*) dan manfaat yang tidak berwujud (*intangibile benefit*). Manfaat yang berwujud (*tangible benefit*) cenderung terlihat jelas dalam mengevaluasi atau dengan kata lain diartikan sebagai keuntungan penghematan atau peningkatan dalam perusahaan yang dapat diukur secara kuantitatif dalam bentuk suatu nilai uang, misalnya keuntungan dari keberadaan perguruan tinggi bagi pemilik usaha yang ada disekitarnya. Manfaat yang tidak berwujud (*intangibile benefit*) sulit untuk di ukur, dengan kata lain diartikan yaitu, keuntungan yang sulit atau tidak mungkin diukur dalam suatu nilai uang, seperti memberikan informasi yang baik, atau dapat meningkatkan kemampuan pengambilan keputusan seorang individu dan sulit untuk mengetahui keuntungan

akhir dalam peningkatan provitabilitas perusahaan, contoh lain yaitu keuntungan akibat pelayanan yang tidak baik kepada pelanggan. *Intangible benefit* memang tidak termasuk dalam perhitungan aliran kas, namun secara tidak langsung kepuasan pelanggan akan berpengaruh pada nilai penjualan. Contoh Nilai yang Tidak Berwujud (*Intangible*): Nilai Kesehatan, Nilai Kehidupan, Biaya Perjalanan. Apabila kualitas pelayanan tidak cukup memuaskan pelanggan, maka dapat ditaksir bahwa nilai penjualan akan menurun.

Analisis biaya dan manfaat merupakan suatu pendekatan yang menekankan pada apa adanya aspek efektivitas dimana proyek pembangunan yang ada serta memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan manfaat yang diinginkan. Agus Dwiyanto mendefinisikan bahwa analisis biaya dan manfaat merupakan suatu pendekatan yang penting untuk mengidentifikasi *stakeholders* dari suatu kebijakan pemerintah. Melalui analisis biaya dan manfaat maka kelompok yang pro dan kontra dalam suatu kebijakan dapat dengan mudah diketahui. Informasi seperti ini sangat penting bagi para pembuat kebijakan agar nantinya dapat memahami betul siapa saja yang menerima biaya dan manfaat dari suatu kebijakan (Mutmainah, 2016).

Dalam buku *Cost Benefit Analysis for Publik Sector Decisions Makers* (Fuguit & Wilcox) memberikan definisi bahwa analisis biaya dan manfaat merupakan suatu pendekatan untuk mengidentifikasi biaya dan manfaat yang mungkin ditimbulkan dari adanya suatu kebijakan publik. Identifikasi biaya dan manfaat harus melihat perspektif yang lebih luas serta keadaan lingkungan yang ada. Hal tersebut sangat penting dilakukan karena terkadang pembuat kebijakan hanya melihat dari sasaran kebijakan tanpa melihat sisi lingkungan dari adanya kebijakan yang ada. Mangkoesbroto mengidentifikasi biaya dan manfaat dalam dua sudut pandang yaitu pertama melihat biaya dan manfaat dari sudut pandang secara riil dan kedua melihat biaya dan manfaat secara semu. Biaya dan manfaat secara riil dimaksudkan untuk melihat manfaat yang timbul bagi seseorang yang tidak diimbangi biaya dan manfaat dari pihak lain. Sedangkan analisis biaya dan manfaat semu melihat biaya dan manfaat dari sudut pandang kelompok tertentu tanpa melihat biaya dan manfaat yang diterima oleh kelompok yang lain. Dengan kata lain biaya dan manfaat dapat dikelompokkan menjadi biaya dan manfaat secara langsung dan tidak langsung (Mutmainah, 2016).

Analisis biaya dan manfaat atau analisis *Cost Benefit* digunakan untuk mengevaluasi penggunaan sumber-sumber ekonomi agar sumber yang langka tersebut dapat digunakan secara efisien. Pemerintah mempunyai banyak program atau proyek yang harus dilaksanakan sedangkan biaya yang tersedia sangat

terbatas. Dengan analisis ini pemerintah menjamin penggunaan sumber-sumber ekonomi yang efisien dengan memilih program-program yang memenuhi kriteria efisiensi (Hafidh, 2010).

Analisis *Cost Benefit* merupakan alat bantu untuk membuat keputusan publik dengan mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat. Ada dua pihak yang menaruh perhatian pada analisis ini, yaitu pertama, para praktisi teknis dan ekonomi yang berperan dalam mengembangkan metode analisis, pengumpulan data, dan membuat analisis serta rekomendasi. Kedua, pemegang kekuasaan eksekutif yang berwenang untuk membuat peraturan dan prosedur untuk melaksanakan keputusan publik (Hafidh, 2010). Miller dan Robbin, Para pengguna analisis biaya dan manfaat atau *cost benefit analysis* berusaha untuk mencari bukti untuk mendukung salah satu alokasi yang paling efisien dari sumberdaya ekonomi patut mendapatkan analisis yang kritis. Setelah membandingkan antara biaya, manfaat, resiko, dan timing dari tindakan pemerintah, dapat menginformasikan keputusan. Keputusan ini mungkin juga menyebabkan dan menyadari adanya distribusi biaya dan manfaat menunjukkan pertukaran (*trade offs*) antara efisiensi dan *equality* dalam urusan sosial dan ekonomi. Equity memandu kebijakan agar memberikan sesuatu kebutuhan seseorang berdasarkan kemampuannya, sementara efisiensi merekomendasikan proyek haruslah setidaknya satu orang akan diuntungkan dan tidak ada yang dirugikan (Khaidir, 2017).

Musgrave mendefinisikan analisis biaya dan manfaat artinya mengumpulkan dan mengorganisasikan data-data yang relevan yang akan digunakan oleh pimpinan pemerintahan untuk memutuskan apakah akan ikut campur jika pasar ternyata gagal, melalui proyek kebijakan, program atau rezim regulasi. Analisis biaya dan manfaat adalah salah satu bentuk dari penelitian evaluasi tentang meneruskan atau menghentikan program, strategi program, teknik, pengembangan atau alokasi sumberdaya diantara berbagai program yang saling bersaing. Tentu saja kriteria evaluasi ini juga bermacam-macam termasuk keefektifan program dalam kerangka tujuan tertentu, efisiensi dalam memaksimalkan manfaat atau meminimalkan biaya melalui teknologi, ekonomi atau analisis produktivitas, kelayakan program dalam tingkat dimana program mampu menyelesaikan masalah, ketepatan, kelayakan tujuan program dan kemampuan program untuk menanggapi kebutuhan dan keinginan pengguna atau klien (Khaidir, 2017).

Seorang Insinyur dari Perancis bernama Jean Dupuit adalah pioner dalam menerapkan analisis biaya dan manfaat dalam praktek. Prinsipnya ia menyatakan

bahwa nilainya didapatkan dari perbedaan antara pengorbanan dari para pembeli (pembayar pajak) yang dilakukan dalam upaya mendapatkan dengan nilai (pajak) yang mereka bayar sebagai pertukaran. Jean Dupuit mendapatkan ide dari penerapan analisis ini dalam pembiayaan publik dan pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Para perumusan kebijakan publik memerlukan semacam mekanisme untuk memutuskan apakah dan seberapa besarkan tipe barang yang akan diberikan ketika pasar tidak mampu memberikannya. Setidaknya ada empat mekanisme yaitu (Khaidir, 2017):

- a. *Kelayakan Ekonomi*, kelayakan ekonomi yang disebut juga sebagai efisiensi ekonomi tercipta ketika keuntungan dan program publik melebihi biaya dari pelaksanaan program itu.
- b. *Kriteria Pareto*, kriteria ini memandu penyeleksian pilihan kebijakan, kriterianya memformalisasi definisi dari efisiensi ekonomi dengan cara memastikan dalam kebijakan itu ada yang diuntungkan dan tidak ada yang dirugikan sebagai hasil kebijakan.
- c. *Kriteria Kaldor*, kriteria ini dicapai dengan menjawab pertanyaan: haruskah kita menerima atau menolak kebijakan jika mereka yang mendapatkan keuntungan di masyarakat menerima kompensasi dari mereka yang kehilangan?. terutama jika sang pemenang masih memperoleh keuntungan yang lain. Contoh prinsip ini adalah dalam penerapan kebijakan pajak progresif, uang yang terkumpul dari struktur pajak progresif didistribusikan dalam program pendapatan bagi si miskin (*welfare*) dalam mewujudkan Negara kesejahteraan.
- d. *Voting*, voting membantu untuk mengetahui preferensi individual tentang program yang akan dilaksanakan. Hal ini membantu jika kita menghadapi masalah dengan pendekatan matematis untuk menentukan apakah program dapat dikualifikasi. Banyak masalah publik mengalami kesukaran untuk dikuantifikasi karena tersamar (*intangible*).

Dalam melaksanakan analisis biaya dan manfaat setidaknya harus ada dua opsi program yang akan dianalisis. Dalam menganalisis, prosedurnya cukup sederhana: tentukan keuntungan dan biaya, temukan besarnya keuntungan dalam ukuran mata uang yang sedang berlaku. Jika rasionya besar dari 1, maka analisis merekomendasikan karena lebih besar keuntungan dari biaya. Nilai saat ini menuntut adanya pengetahuan yang memadai tentang kecenderungan sosial tentang nilai waktu dari uang – *discount* - dan pengaruh dari inflasi.

Downs mendefinisikan bahwa analisis biaya dan manfaat terletak pada posisi perhitungan ekonomikal terhadap tindakan pemerintah. Sebagaimana kita ketahui pengambilan keputusan ekonomi cenderung bersifat deduktif. Karena itu para ekonomi memiliki presisi matematikal dan bukti yang detail. Ilmu ekonomi juga memberikan nuansa dunia praktis. Prinsip-prinsip ekonomi yang fundamental

ini diterapkan di sektor publik berkaitan dengan pegawai-pegawai birokrasi yang mereka sebagaimana agen-agen lain dalam masyarakat bertindak atas kepentingan sendiri, setidaknya untuk kurun waktu tertentu (Khaidir, 2017).

Tabel 2. Ilustrasi mengenai Manfaat serta Biaya Proyek (B., 1989)

			Manfaat	Biaya
Proyek Irigasi				
Riil	Langsung	Berwujud	Naiknya hasil pertanian	Biaya pipa
		Tidak berwujud	Pelestarian kawasan	Hilangnya hutan belantara
	Tidak langsung	Berwujud	Berkurangnya erosi tanah	Pengalihan air
		Tidak berwujud	Perlindungan masyarakat	Rusaknya margasatwa
Semu	Langsung		Peningkatan pendapatan riil	-
Proyek Pendaratan ke Bulan				
Riil	Langsung	Berwujud	Belum diketahui	Biaya input
		Tidak berwujud	Kenikmatan eksplorasi	Polusi alam semesta
	Tidak langsung	Berwujud	Dihasilkannya kemajuan teknologi	-
		Tidak berwujud	Perolehan prestise dunia	-
Semu	Langsung		Kenaikan secara relatif nilai tanah di Cape Kennedy	-
Proyek Pendidikan				
Riil	Langsung	Berwujud	Menaikkan pendapatan di masa yang akan datang	Biaya gaji para pengajar, biaya gedung, dan pembelian buku-buku
		Tidak berwujud	Hidup diperkaya	Hilangnya waktu senggang
	Tidak langsung	Berwujud	Berkurangnya biaya untuk penangkalan tindak kriminal	-
		Tidak berwujud	Meningkatnya pemili yang mempunyai inteligensi tinggi	-
Semu	Langsung		Kenaikan relatif dalam pendapatan guru	-

Langkah-langkah dalam Evaluasi Suatu Proyek:

- a. Identifikasi Manfaat dan Biaya Proyek. Hal pertama yang dilakukan untuk melaksanakan evaluasi proyek adalah menentukan semua manfaat dan

biaya yang ditimbulkan dari proyek tersebut. Manfaat dari suatu proyek dapat dibedakan antara manfaat langsung dan manfaat tidak langsung. Manfaat langsung adalah manfaat yang ditimbulkan karena meningkatnya atau produktivitas dengan adanya proyek tersebut. Manfaat langsung tersebut, misalnya pembangunan dam untuk mengairi sawah, manfaatnya ketika terjadi kenaikan hasil sawah diakibatkan kenaikan produktivitas tanah sebagai akibat dari bertambahnya pengairan sawah dari air yang dihasilkan oleh DAM.

- b. Menghitung Manfaat dan Biaya dalam Rupiah. Dalam hal ini yang dilakukan adalah menghitung nilai dari manfaat proyek tersebut secara tidak langsung. Misalnya pemerintah membangun Puskesmas untuk tiap kecamatan atau pendidikan gratis pada sekolah-sekolah. Cara yang tepat untuk menghitungnya ialah melihat dampak tidak langsung dari terlaksananya proyek tersebut. Dengan adanya Puskesmas masyarakat sakit bisa sehat kembali dan dapat bekerja untuk memperoleh penghasilan serta pendidikan yang diperoleh dapat diterapkan kembali apa yang telah diperoleh pada masyarakat. Perhitungan manfaat dan biaya dari pembangunan biaya dari pemerintah tidak semuanya dapat dihitung dengan hasil yang akurat walaupun perhitungan dalam proses pembangunan proyek tersebut menggunakan analisis kuantitatif, proyek-proyek pemerintah telah dievaluasi oleh para ekonom menggunakan metode perhitungan kuantitatif. Namun ketika diterapkan, pemerintahan banyak mengalami perubahan dikarenakan masyarakat bersifat fleksibilitas. Misalnya dalam pembangunan dam air yang akan menimbulkan pro dan kontra terhadap pembangunan proyek dam air sehingga dibutuhkan biaya lebih.

Pada analisis manfaat dan biaya proyek pada swasta manfaat umum yang diukur dengan cara mengalikan jumlah barang yang dihasilkan dengan perkiraan harga barang. Biaya yang diperhitungkan adalah semua biaya yang langsung digunakan dalam proyek tersebut berdasarkan harga pembelianya. Ketika tidak terdapat persaingan sempurna yang dilakukan ialah menyesuaikan harga sumber ekonomi dengan menggunakan harga bayangan (*Shadow Prices*). Jadi dalam menghitung biaya dan manfaat kita hanya menghitung manfaat dan biaya yang mencerminkan nilai oportunistik dari proyek tersebut. Faktor penyebabnya tidak terdapat harga sebagaimana yang terdapat pada persaingan sempurna dan hal tersebut disebabkan oleh adanya pajak, pengangguran, dan adanya surplus konsumen. Berikut dijelaskan penyebab berubahnya harga: Ketika suatu proyek pemerintah yang menggunakan faktor-faktor produksi yang dibeli pada pasar persaingan

tidak sempurna menjadikan harga–harga faktor produksi tersebut lebih tinggi dari biaya marginalnya. Harga input yang dihitung dalam evaluasi suatu proyek pemerintah ialah harga monopoli yang mencerminkan nilai barang atau input bagi konsumen, sedangkan biaya produksi marginal menunjukkan tambahan biaya karena tambahan output. Jadi jika dampak penggunaan input di pasar untuk proyek pemerintah yaitu dengan kombinasi kedua dampak yang menggunakan bobot antara harga pasar dan biaya produk marginal. Dana yang terbatas menjadikan kurang optimalnya pembangunan proyek tersebut karena harga marginal telah berubah pada persaingan tidak sempurna. Pemerintah harus menyiapkan dan tambahan untuk membangun sebuah proyek, biaya yang dikeluarkan menjadi bertambah besar akibat harga dari bahan pembangunan proyek telah berubah pada harga pasar yang berubah-ubah.

Dalam penggunaan analisis biaya dan manfaat terdapat kelemahan dan kelebihan yaitu sebagai berikut (Hafidh, 2010):

a. Kekuatan *Cost Benefit Analysis*

- i. Penggunaan sumber-sumber ekonomi menjadi lebih efisien. Jika efisiensi meningkat, pencapaian kesejahteraan masyarakat dari kebijakan publik yang diimplementasikan lebih maksimal. Analisis biaya manfaat dalam penghitungan biaya maupun manfaat diukur dengan mata uang sebagai unit nilai, sehingga memudahkan efisiensi.
- ii. Sebagai dasar yang kuat guna mempengaruhi pengambilan keputusan contohnya seperti pemerintah atau sumber dana serta meyakinkan mereka untuk menginvestasikan dana dalam berbagai proyek
- iii. Dapat mengukur efisiensi ekonomi (ketika satu pilihan dapat meningkatkan efisiensi, pilihan tersebut harus diambil).
- iv. Tidak hanya membantu mengambil kebijakan untuk memilih alternatif terbaik dari pilihan yang ada, yang dalam hal ini pemilihan alternatif terbaik dilakukan berdasarkan alasan perbandingan antara *life cycle's benefit* dengan biaya yang dikeluarkan, melainkan juga dapat membandingkan alternatif-alternatif tersebut.
- v. Dapat mengontrol perkembangan dari proyek yang bersangkutan pada tahun-tahun ke depan.
- vi. Dapat mengkuantifikasikan biaya dan manfaat yang bersifat kualitatif maupun *intangible*.

b. Kelemahan *Cost Benefit Analysis*

- i. Analisis ini membutuhkan waktu dan proses yang lama
- ii. Tidak memiliki fleksibilitas tinggi, karena semua penghitungan dilakukan secara kuantitatif. Hal ini menimbulkan interpretasi jika analisis ini dilaksanakan terlalu jauh, pemerintah tidak lagi dilaksanakan oleh wakil rakyat yang membawa aspirasi rakyat, melainkan seakan akan dilaksanakan oleh robot komputer

- iii. Tidak dapat mengukur aspek multi dimensional seperti keberlangsungan, etika, partisipasi publik dalam pembuatan keputusan dan nilai-nilai sosial yang lain.
- iv. Analisis biaya dan manfaat juga lebih berfungsi memberikan informasi kepada pengambil keputusan, tapi tidak dengan sendirinya membuat keputusan.
- v. Tidak ada standar dalam kuantifikasi biaya-manfaat. Subjektivitas yang terlibat ketika mengidentifikasi, mengukur, dan memperkirakan biaya dan manfaat yang berbeda dapat menimbulkan penafsiran biaya manfaat yang berbeda pula.

Analisis biaya dan manfaat dalam menafsirkan resiko dan ketidakpastian, tugas yang dilakukan adalah melakukan analisis sensitivitas, suatu istilah umum yang merujuk pada prosedur untuk menguji sensitivitas kesimpulan terhadap asumsi-asumsi *Alternative* tentang probabilitas terjadinya perbedaan biaya dan manfaat atau terhadap faktor penyusutan yang berbeda-beda. Sangat sulit untuk mengembangkan penafsiran probabilitas yang terpercaya karena peramalan yang berbeda mengenai hasil yang sama di masa depan, selalu mempunyai tingkat perbedaan yang luas pada tingkat akurasi dikarenakan adanya perbedaan dalam sifat kelembagaan, waktu, dan konteks historis (Dunn, 2000).

Keterbatasan Analisis Biaya dan Manfaat adalah meliputi:

- a. Tekanan yang terlalu eksklusif pada efisiensi ekonomi yang dapat berarti bahwa kriteria keadilan menjadi tidak berarti atau tidak dapat diterapkan. Dalam pelaksanaannya kriteria Kaldor-Hick telah mengabaikan masalah masalah redistribusi busi manfaat, sementara kriteria Pareto jarang memecahkan konflik antara efisiensi dan keadilan.
- b. Nilai uang tidak cukup untuk mengukur daya tanggap (*responsiveness*), karena adanya variasi pendapatan antar masyarakat.
- c. Ketika harga pasar bagi suatu barang yang penting, analisis sering memaksa diri untuk membuat harga bayangan berdasarkan pendekatan kesediaan membayar (*willingness to pay*) yang bersifat subjektif.

4. Rangkuman

- a. Nilai Hedonik dari manfaat yaitu pengalaman, emosi, dan secara pribadi manfaat yang memuaskan dalam belanja, penggunaan media dapat meningkatkan loyalitas seseorang. Manfaat proyek adalah penerimaan (*revenue*) yang dihasilkan suatu proyek sebelum dikurangi dengan biaya yang dikeluarkan (Mimouni-Chaabane, 2010). Umumnya manfaat dibagi menjadi dua kelompok dasar yaitu

- manfaat yang berwujud (*tangible benefit*) dan manfaat yang tidak berwujud (*intangible benefit*).
- b. Analisis biaya dan manfaat merupakan suatu pendekatan yang menekankan pada apa adanya aspek efektivitas dimana proyek pembangunan yang ada serta memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan manfaat yang diinginkan.
 - c. Para perumusan kebijakan publik memerlukan semacam mekanisme untuk memutuskan apakah dan seberapa besarkan tipe barang yang akan diberikan ketika pasar tidak mampu memberikannya. Setidaknya ada empat mekanisme yaitu (Khaidir, 2017): Kelayakan Ekonomi, Kriteria Pareto, Kriteria Kaldor, dan Voting.
 - d. Langkah-langkah dalam Evaluasi Suatu Proyek: Identifikasi Manfaat dan Biaya Proyek, serta Menghitung Manfaat dan Biaya dalam Rupiah.
 - e. Kekuatan *Cost Benefit Analysis* : Penggunaan sumber-sumber ekonomi menjadi lebih efisien, Sebagai dasar yang kuat guna mempengaruhi pengambilan keputusan, Dapat mengukur efisiensi ekonomi, dapat membandingkan alternatif-alternatif tersebut, Dapat mengontrol perkembangan dari proyek yang bersangkutan pada tahun-tahun ke depan, dan Dapat mengkuantifikasikan biaya dan manfaat yang bersifat kualitatif maupun *intangible*.
 - f. Kelemahan *Cost Benefit Analysis*: Analisis ini membutuhkan waktu dan proses yang lama, Tidak memiliki fleksibilitas tinggi, karena semua penghitungan dilakukan secara kuantitatif, Tidak dapat mengukur aspek multidimensional, tidak dengan sendirinya membuat keputusan, dan Tidak ada standar dalam kuantifikasi biaya-manfaat.

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

Mahasiswa menentukan sebuah proyek atau kebijakan publik tertentu dan melakukan analisis biayanya. Proyek yang dipilih adalah proyek yang sedang dilaksanakan, sementara kebijakan publik adalah kebijakan yang baru disahkan oleh pemerintah.

b. Lembar Kerja Praktek

6. Evaluasi Pembelajaran

Kemampuan mahasiswa dalam menjelaskan analisis biaya proyek atau kebijakan publik.

7. Umpan Balik

C. Kegiatan Pembelajaran 2

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Pemilihan Alternatif Kebijakan

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami konsep pemilihan alternatif kebijakan.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan model-model dalam kebijakan publik.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Dua model yang paling dikenal dalam pengambilan keputusan kebijakan publik disebut dengan nama model rasional dan model inkremental. Model rasional adalah model pengambilan keputusan bisnis yang diaplikasikan di arena publik, sementara model inkremental adalah model politik yang diaplikasikan dalam kebijakan publik. Model-model yang lain berusaha untuk mengombinasikan rasionalitas dan inkrementalisme dengan komposisi yang berbeda untuk setiap model. Sebaliknya, berbeda dengan model-model yang mengakui adanya rasionalitas; meskipun derajatnya berbeda, dalam proses pengambilan keputusan, model *garbage can* memotret proses pengambilan keputusan sebagai sebuah proses yang pada dasarnya tidak rasional (tidak sepenuhnya irasional) yang didasarkan pada kepantasan dan perilaku pengambilan keputusan yang telah menjadi ritual.

Model-model tersebut yaitu (Anggara, 2014):

- a. Model Komprehensif. Model ini merupakan model yang terkenal dan paling luas diterima di kalangan para pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya, model ini terdiri atas beberapa elemen, yaitu:
 - i. Pembuat keputusan dihadapkan pada masalah tertentu.
 - ii. Tujuan, nilai atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
 - iii. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki

- iv. Konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
- v. Antara alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lainnya.

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu yang diinginkan (*intended goal*). (Anggara, 2014)

- b. Model Kepuasan. Model ini menggunakan pendekatan pembentukan kebijakan dari dimensi perilaku, memberikan tekanan pada aspek-aspek sosiopsikologis dalam pembuatan keputusan organisasi. (Anggara, 2014)
- c. Model *Mixed Scanning*. Model pengamatan campuran, yakni suatu model terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuatan kebijakan pokok dan urutan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses mempersiapkan keputusan pokok dan menjalankan setelah keputusan itu tercapai. Model ini merupakan upaya menyambungkan antara model rasional dan model inkremental.

Amitai Etzioni memperkenalkan teori sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk dasar, proses yang mempersiapkan keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Pada dasarnya, model ini sangat menyederhanakan masalah (Nugroho, 2004: 124).

Amitai Etzion mencoba membuat model gabungan dengan penggunaan *mixedscanning*. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal juga mengkritiknya. Demikian pula, ia melihat kelemahan model pembuatan keputusan inkremental. Etzioni, memperkenalkan *mixed scanning* sebagai suatu pendekatan terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuat kebijakan urusan tinggi yang menentukan petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Hal ini akan memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya, dan membebani kemampuan untuk mengambil tindakan. Inkrementalisme akan memusatkan di daerah-daerah itu serta pola-pola serupa yang berkumbang pada waktu yang baru lalu dan terdapat di wilayah terdekat.

Dengan demikian, inkrementalisme mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal. Strategi penyelidikan campuran (*mixed scanning strategy*) menggunakan elemen-elemen

dari dua pendekatan dengan menggunakan dua kamera, yaitu sebuah kamera dengan sudut pandang lebar, yang mencakup semua bagian luar angkasa, tetapi tidak sangat terperinci dan kamera yang kedua membidik dengan tepat daerah-daerah yang diambil oleh kamera pertama untuk mendapatkan penyelidikan yang mendalam (Anggara, 2014).

a. Model Sistem

Paine dan Naumes menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Menurut Paine dan Naumes, model ini merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan hal nyata yang terjadi dalam pembuatan kebijakan. Menurut Paine dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini, para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal, memuaskan permintaan lingkungan, dan secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan (Winarno B. , 2004).

Dengan merujuk pada pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri atas interaksi yang terbuka dan dinamis antara para pembuat kebijakan dan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs* dan *outputs*). Paine dan Naumes memodifikasi pendekatan ini dengan menerapkan langsung pada proses pembuatan kebijakan. Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada di luar batas-batas politik. Kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan memengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan (*inputs*) dari sistem politik, sedangkan hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik merupakan tanggapan terhadap tuntutan dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik. Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat.

Hasil dari sistem politik merupakan alokasi-alokasi nilai secara otoritatif dari sistem. Alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan politik. Dalam hubungan antara keduanya, akan terjadi umpan balik antara output yang dihasilkan sebagai

bagian dari input berikutnya. Dalam hal ini, berjalannya sistem tidak akan pernah berhenti. (Winarno, 2004)

b. Model Rasional dan *Boundedrationality*

Model ini menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu pencapaian sasaran secara efisien. Satu kebijakan rasional merupakan satu rancangan untuk memaksimalkan pencapaian nilai. Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. (Abdal, 2015)

Menurut Michael Carley, sebuah model ideal dalam pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional terdiri atas seorang individu rasional yang menempuh aktivitas-aktivitas berikut ini (Anggara, 2014):

- i. Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah.
- ii. Seluruh *Alternative* strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan didaftar.
- iii. Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap *Alternative* diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan.
- iv. Startegi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau dapat memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut.

Model rasional adalah rasional dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Teori-teori rasionalis berakar dalam aliran pemikiran *positivism* dan rasionalisme pada zaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan yang ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia. (Anggara, 2014)

Carol H. Weiss, Ide-ide didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan sosial seharusnya diselesaikan melalui cara yang ilmiah dan rasional, melalui pengumpulan segala informasi yang relevan dan berbagai *Alternative* solusi, kemudian memilih *Alternative* yang dianggap terbaik. Bruce Jennings mendefinisikan sebagai tugas analisis kebijakan adalah mengembangkan pengetahuan yang relevan, kemudian menarwarkannya pada pemerintah untuk diaplikasikan (Anggara, 2014).

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, yaitu sebagai berikut (Anggara, 2014):

- i. Pembuatan keputusan dihadapkan pada masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah lain atau dapat dipandang bermakna dibandingkan dengan masalah lain.
- ii. Tujuan, nilai, atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- iii. Berbagai *Alternative* untuk mengatasi masalah perlu diselidiki
- iv. Konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan *Alternative* diteliti.
- v. Setiap *Alternative* dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan *Alternative* lain. Pembuat keputusan memiliki *Alternative* beserta konsekuensi yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai, atau sasaran yang hendak dicapai. Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

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, suatu kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang sangat efisien. Rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan *Alternative* yang lain. (Anggara, 2014)

Penekanan baru terhadap aspek komprehensif terbukti *problematic* dan kritik segera bermunculan. Salah satu kritik keras diarahkan pada model rasional adalah kritik yang dilontarkan oleh ilmuwan behavioral Amerika, Herbert Simon. Bermula pada awal dekade 1950-an, ia berpendapat dalam serangkaian buku dan artikel bahwa ada beberapa hambatan yang tidak memungkinkan para pengambil keputusan untuk mencapai rasionalitas yang murni dan komprehensif dalam keputusannya, antara lain sebagai berikut (Anggara, 2014):

- i. Adanya batasan-batasan kognitif pada kemampuan pengambilan keputusan untuk mempertimbangkan seluruh opsi yang ada sehingga harus bertindak dalam mempertimbangkan alternatif-alternatif tersebut. Jika demikian, harus memilih di antara opsi yang ada berdasarkan landasan ideology atau politik atau secara acak tanpa merujuk dampak dari pilihannya terhadap efisiensi.
- ii. Model ini mengamsusikan bahwa adalah mungkin bagi para pengambil keputusan untuk mengetahui konsekuensi dari setiap keputusan yang diambil, yang dalam kenyataannya kasus seperti ini jarang terjadi.
- iii. Setiap opsi kebijakan diikuti oleh berbagai konsekuensi, baik yang bersifat positif maupun negatif, yang menjadikan upaya komparasi berbagai konsekuensi tersebut menjadi sulit untuk dilakukan. Karena opsi yang sama dapat efisien atau tidak efisien bergantung pada

situasinya, tidak mungkin bagi pengambil keputusan untuk sampai pada kesimpulan mutlak tentang *Alternative* yang lebih baik daripada *Alternative* lain.

Penilaian Simon terhadap model rasional menyimpulkan bahwa berbagai keputusan publik pada praktiknya tidak memaksimalkan manfaat di atas beban, tetapi hanya cenderung untuk memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh para pengambil keputusan untuk diri pribadi dalam masalah yang sedang menjadi perhatian. *Satisfying criterion* adalah sesuatu yang nyata, sebagai sesuatu yang muncul dari hakikat rasionalitas manusia yang terbatas (Anggara, 2014).

Simon mengembangkan konsep *Boundedrationality* yang menentang rasionalitas dalam pengambilan keputusan. Istilah *boundedrationality* pertama kali muncul dalam buku Simon yang berjudul "*Models of man, social and rational*" tahun 1957. *Boundedrationality* menekankan pada batasan kognitif dan berpendapat bahwa hasil pengambilan keputusan hanya merupakan pilihan yang "*satisficing*" yang menjamin bahwa keputusan yang diambil bukanlah keputusan yang optimal. Simon menggunakan kelemahan rasionalitas pengambilan keputusan untuk membangun model *boundedrationality*. Perilaku dalam proses pengambilan keputusan dibatasi oleh kemampuan kognitif (kebiasaan, nilai-nilai, pengetahuan, referensi, dan lain sebagainya) serta batasan dari aspek eksternal (faktor lingkungan) sehingga keputusan yang dipilih tidak dapat dioptimalkan. *Boundedrationality* merupakan model sederhana yang mampu menjadikan praktek proses pengambilan keputusan menjadi lebih realistis (Anggara, 2014).

Sanchez dan Heene (2004), mendefinisikan rasionalitas terbatas inilah yang dapat menimbulkan berbagai kelemahan dan keterbatasan dalam banyak kasus pengambilan keputusan strategis. Tanda-tandanya antara lain:

- i. Pengambil keputusan tidak jarang mengabaikan informasi penting yang sesungguhnya tersedia dalam pengambilan keputusan.
- ii. Pengambil keputusan cenderung secara selektif berfokus kepada informasi yang cocok (*confirm*) dengan perasaan atau opini mereka mengenai suatu keadaan, ketimbang memperhitungkan secara serius informasi yang berlawanan dengan pandangan mereka saat ini.
- iii. Pengambil keputusan tidak jarang terlalu cepat melakukan *goal-drift* (menurunkan sasaran lebih rendah dari yang seharusnya telah ditetapkan) ketika tujuan yang awal terlihat sulit untuk dicapai.
- iv. Pengambil keputusan kadang-kadang tidak mengacuhkan peluang-peluang yang belum pernah tergalai, kendati mereka tahu bahwa peluang tersebut barangkali cukup signifikan.

- v. Pengambil keputusan lebih suka kepada peluang-peluang "baru" yang secara konseptual dekat dengan proses-proses organisasional yang ada saat ini.

c. Model *Incremental*

Kritik terhadap model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Berawal dari kritik terhadap model rasional, model ini berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional (Anggara, 2014). Model *incremental* pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena tidak memiliki cukup waktu, intelektual, dan biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik.

Model ini lebih bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara actual cara-cara yang digunakan para pejabat dalam membuat keputusan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme) yaitu sebagai berikut (Anggara, 2018):

- i. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis empiritis terhadap tindakan yang dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat satu sama lain.
- ii. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa *Alternative* untuk menanggulangi masalah yang dihadapi. *Alternative*-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
- iii. Untuk setiap *Alternative*, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting.
- iv. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan penyesuaian sarana-tujuan dan tujuan-sarana sebanyak mungkin sehingga masalah dapat dikendalikan.
- v. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap "tepat" pengujian terhadap berbagai analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati.
- vi. Pembuatan keputusan secara *incremental* pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak pada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial pada masa depan.

Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan dan kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan yang bijaksana akan lebih mudah dicapai kesepakatan apabila persoalan yang dipersengketakan berbagai kelompok dalam masyarakat hanya berupa perubahan terhadap program yang sudah ada atau hanya menambah atau mengurangi anggaran belanja (Anggara, 2014).

Menurut pandangan kaum inkremenetal, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada dibawah keadaan yang tidak pasti, yang berhubungan dengan konsekuensi dari tindakannya untuk masa depan maka keputusan *incremental* dapat mengurangi resiko atau biaya ketidakpastian. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan, dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian *Alternative* masalah yang ada. Inkrementalisme menghasilkan keputusan yang terbatas, dapat dilakukan dan diterima. (Anggara, 2014)

Jasa dalam mengembangkan model *incremental* dalam analisis pengambilan keputusan kebijakan publik paling layak diatributkan pada ilmuwan politik Yale University, Charles Lindblom merangkum model ini sebagai model yang terdiri atas strategi yang saling mendukung dalam melakukan penyederhanaan dan pemusatan fokus. Strategi-strategi tersebut yaitu sebagai berikut (Anggara, 2014):

- i. Pembatasan analisis hanya pada beberapa *Alternative* kebijakan yang familiar
- ii. Sebuah analisis tujuan kebijakan yang terjalin dan nilai-nilai dengan berbagai aspek empiris dari masalah yang dihadapi.
- iii. Sebuah strategi yang mengedepankan analisis untuk mencari masalah yang ingin diselesaikan daripada tujuan-tujuan positif yang ingin dikejar.
- iv. Serangkaian percobaan, kegagalan, dan percobaan ulang.
- v. Analisis yang mengeksplorasi hanya sebagian, bukan keseluruhan, konsekuensi yang penting dari suatu *Alternative* yang dipertimbangkan.
- vi. Fragmentasi kerja analisis untuk berbagai partisipan dalam pembuatan kebijakan (setiap pasrtisipan mengerjakan bagiannya dari keseluruhan domain).

Menurut Andrew Weiss dan Edward Woodhouse, jika model *incremental* dapat memberikan deskripsi yang akurat tentang cara membuat keputusan kebijakan publik, para kritikus ternyata juga menemukan beberapa kesalahan sebagai

implikasi dari alur penelaahan yang disarankan model ini, antara lain sebagai berikut (Anggara, 2014):

- i. Model ini dikritik karena sangat kurang memperhatikan orientasi tujuan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Fosters bahwa inkrementalisme akan membuat kita melintasi berbagai persimpangan berulang-ulang tanpa mengetahui arah tujuan kita.
- ii. Model ini dikritik karena kecenderungan inherennya pada konservatisme, terlalu pesimis terhadap perubahan berskala besar dan inovasi.
- iii. Model ini dianggap tidak demokratis karena membatasi pengambilan keputusan hanya pada tawar-menawar sekelompok kecil orang-orang pilihan, para pembuat kebijakan senior.

Dengan tidak memrhatakan analisis dan perencanaan yang sistematis dan menegasi kebutuhan untuk mencari *Alternative* baru, model ini dianggap mendorong munculnya keputusan berdasarkan perhitungan jangka pendek, yang akan menimbulkan konsekuensi negative jangka panjang. Selain itu, model ini juga dikritik karena hanya memiliki kemampuan analisis yang sempit (Anggara, 2014).

d. Model Organized Anarchies

Model organized anarchies atau model *garbace can* adalah litimasi model rasional dan inkremental membawa para ahli pembuat kebijakan publik mencari alternatif baru. Amitai Etzioni mengembangkan pemindaian gabungan model mixed scanning untuk menjembatani berbagai kekurangan, baik model rasional maupun inkremental, dengan mengombinasikan elemen-elemen keunggulan keduanya. (Anggara, 2014)

Model gabungan seperti ini memberikan ruang yang lebih luas untuk inovasi daripada model inkremental tanpa dibebani dengan tuntutan yang tidak realistis dari model rasional. Etzioni mengatakan bahwa pengambilan keputusan seperti inilah yang lebih sering terjadi dalam realitas pengambilan keputusan kebijakan publik. Hal lazim ketika serangkaian keputusan inkremental diikuti oleh keputusan yang secara substansial berbeda karena adanya sebuah permasalahan yang berbeda dari masalah yang dihadapi sebelumnya. Oleh karena itu, pemindaian gabungan dipandang sebuah model yang bersifat preskriptif dan deskriptif. Akan tetapi, pendekatan ini dan berbagai pendekatan lainnya sebagian besar tetap berada dalam kerangka yang dibangun oleh model rasional dan inkremental.

Pada dekade 1970-an, sebuah model yang berbeda menyuarakan bahwa minimnya penggunaan rasionalitas merupakan sesuatu yang inheren dalam proses pengambilan keputusan. March dan Olsen menawarkan model *garbage can* yang menyangkal adanya penggunaan rasionalitas dalam pengambilan keputusan, bahkan dalam derajat kecil sebagaimana dipaparkan dalam model inkremental. Mereka memulai dengan asumsi bahwa model-model yang lain mempertahankan asumsi adanya intensionalitas, pemahaman masalah, dan prediktibilitas relasi antaraktor yang pada kenyataannya tidak ditemui. Dalam pandangan March dan Olsen, pengambilan keputusan adalah sebuah proses yang sangat ambigu, tidak terprediksi, kecil sekali kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Anggara, 2014).

March dan Olsen, dengan menolak instrumentalisme yang menjadi karakter sebagian besar model-model lain, berpendapat bahwa pengambilan keputusan adalah: *a.* sebuah tong sampah, yaitu tempat berbagai masalah dan solusi dilemparkan oleh para partisipan proses pengambilan keputusan; *b.* campuran sampah dalam sebuah tong sebagian ditentukan oleh berbagai label yang ditempelkan di tong yang lain, sebagian lagi ditentukan oleh sampah seperti yang dihasilkan pada saat itu, dicampurkan tong-tong yang tersedia, serta seberapa cepat sampah bisa dikumpulkan dan dibuang (Anggara, 2014).

March dan Olsen dengan sengaja menggunakan metafora tong sampah untuk menghilangkan aura ilmiah dan rasional yang diatributkan pada proses pengambilan keputusan oleh para teoretisi sebelumnya. March dan Olsen berusaha memunculkan pemahaman bahwa para pembuat kebijakan sering tidak mengetahui tujuannya, begitu juga hubungan kausal antara problem dan tujuan kebijakan yang dihadapi. Dalam pandangan March dan Olsen, para aktor hanya mendefinisikan tujuan dan memilih cara secara *serta-merta*, seiring dengan berjalannya proses kebijakan, yang hasilnya juga sangat tidak pasti dan tidak dapat diprediksi (Anggara, 2014).

Beberapa studi kasus March dan Olsen telah membuktikan preposisi bahwa keputusan publik sering dibuat dengan cara yang sangat *ad-hoc* dan acak. Model ini mungkin dianggap sebagai upaya yang terlalu membesar-besarkan fakta yang terjadi. Sementara tujuan utamanya cukup memberikan deskripsi yang akurat tentang cara sebuah organisasi membuat kebijakannya. Terlepas dari semua itu, kekuatan utama dari model ini adalah kemampuannya untuk melepaskan diri dari perdebatan lama antara rasional dan inkremental. Selain itu, memberikan kesempatan untuk melakukan studi-studi pengambilan keputusan dalam konteks institusional yang lebih bernuansa (Anggara, 2014).

e. Model Komprehensif

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

- 1) pembuat keputusan dihadapkan pada masalah tertentu;
- 2) tujuan, nilai atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya;
- 3) berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki;
- 4) konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti;
- 5) antara alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lainnya.

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu yang diinginkan (intended goal).

f. Model Kepuasan

Model ini menggunakan pendekatan pembentukan kebijakan dari dimensi perilaku, memberikan tekanan pada aspek-aspek sosiopsikologis dalam pembuatan keputusan organisasi.

g. Model *Mixed Scanning*

Model pengamatan campuran, yakni suatu model terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuatan kebijakan pokok dan urutan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses mempersiapkan keputusan pokok dan menjalankan setelah keputusan itu tercapai.

Model ini merupakan upaya menyambungkan antara model rasional dan model inkremental. Amitai Etzioni (1967) memperkenalkan teori sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk dasar, proses yang mempersiapkan keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Pada dasarnya, model ini sangat menyederhanakan masalah (Nugroho, 2004: 124). Amitai Etzioni (1980) mencoba membuat model gabungan dengan penggunaan mixedscanning. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal juga mengkritiknya. Demikian pula, ia melihat kelemahan

model pembuatan keputusan inkremental. Etzioni (1980), memperkenalkan mixed scanning sebagai suatu pendekatan terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuat kebijakan urusan tinggi yang menentukan petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Untuk menjelaskan mixed scanning, Etzioni memberikan gambaran bahwa, “Kita beranggapan akan membuat sistem pengamatan cuaca seluruh dunia dengan menggunakan satelit-satelit cuaca.” Pendekatan rasionalitas akan menyelidiki keadaan cuaca secara mendalam dengan menggunakan kamera yang mampu melakukan pengamatan dengan teliti dan dengan pemeriksaan terhadap seluruh angkasa sesering mungkin. Hal ini akan memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya, dan membebani kemampuan untuk mengambil tindakan. Inkrementalisme akan memusatkan di daerah-daerah itu serta pola-pola serupa yang berkumbang pada waktu yang baru lalu dan terdapat di wilayah terdekat. Dengan demikian, inkrementalisme mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal.

Strategi penyelidikan campuran (mixed scanning strategy) menggunakan elemen-elemen dari dua pendekatan dengan menggunakan dua kamera, yaitu sebuah kamera dengan sudut pandang lebar, yang mencakup semua bagian luar angkasa, tetapi tidak sangat terperinci dan kamera yang kedua membidik dengan tepat daerah-daerah yang diambil oleh kamera pertama untuk mendapatkan penyelidikan yang mendalam.

Menurut Etzioni, (1980), daerah-daerah tertentu mungkin luput dari penyelidikan campuran ini, namun pendekatan ini masih lebih baik dibandingkan dengan inkrementalisme yang tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal. Dalam penyelidikan campuran, para pembuat keputusan dapat memanfaatkan teori-teori rasional komprehensif dan inkremental dalam situasi-situasi yang berbeda. Penyelidikan campuran juga memperhitungkan kemampuan yang berbeda dari para pembuat keputusan. Semakin besar kemampuan para pembuat keputusan memobilisasi kekuasaan untuk melaksanakan keputusan, semakin besar pula penyelidikan campuran dapat digunakan secara realistis oleh para pembuat keputusan. Menurut Etzioni, (1980), apabila bidang cakupan penyelidikan campuran semakin besar, akan semakin efektif pembuatan keputusan tersebut dilakukan.

Dengan demikian, penyelidikan campuran merupakan bentuk pendekatan “kompromi” yang menggabungkan penggunaan inkrementalisme dan rasionalisme sekaligus. Walaupun demikian, Etzioni (1980), tidak memberikan penjelasan yang cukup memadai menyangkut cara pendekatan itu digunakan dalam praktiknya. Meskipun demikian, pendekatan yang ditawarkan Etzioni dapat membantu mengingatkan kenyataan penting bahwa keputusan berubah secara besar dan proses keputusan yang berbeda adalah wajar sejalan dengan sifat keputusan yang berubah tersebut. Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit

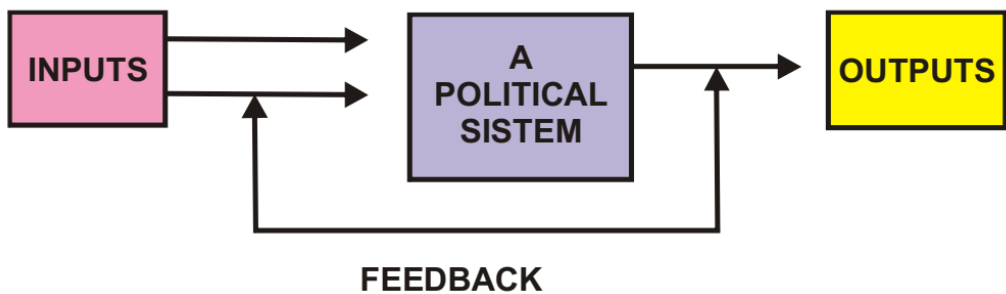
h. Model Sistem

Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004: 70-74) menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Menurut Paine dan Naumes, model ini merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan hal nyata yang terjadi dalam pembuatan kebijakan. Menurut Paine dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini, para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal, memuaskan permintaan lingkungan, dan secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan.

Dengan merujuk pada pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri atas interaksi yang terbuka dan dinamis antara para pembuat kebijakan dan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (inputs dan outputs).

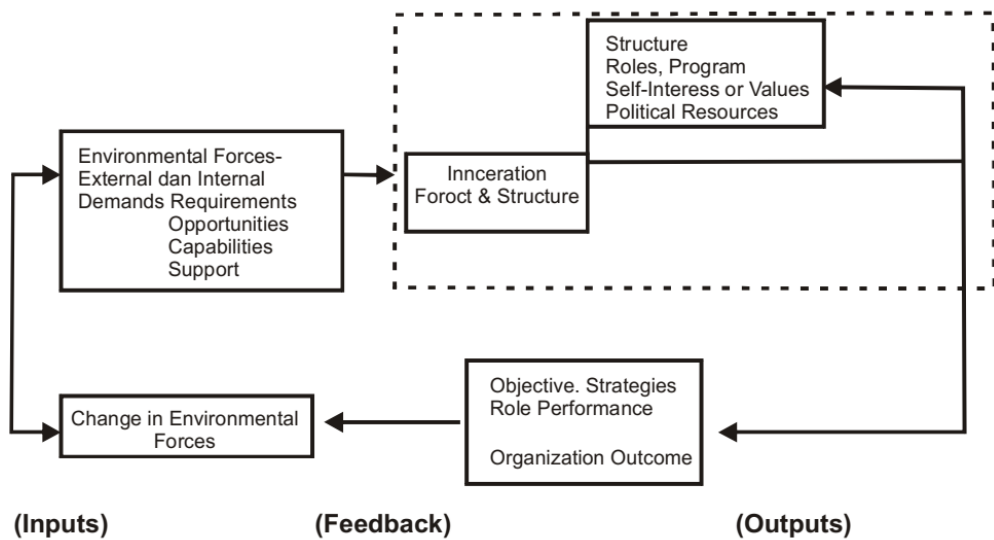
Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi akan menjadi bagian lingkungan dan berinteraksi dengan organisasi. Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004) memodifikasi pendekatan ini dengan menerapkan langsung pada proses pembuatan kebijakan. Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang

timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada di luar batas-batas politik. Kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan memengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan (inputs) dari sistem politik, sedangkan hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik merupakan tanggapan terhadap tuntutan dipandang sebagai keluaran (outputs) dari sistem politik. Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Hasil dari sistem politik merupakan alokasi-alokasi nilai secara otoritatif dari sistem. Alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan politik. Dalam hubungan antara keduanya, akan terjadi umpan balik antara output yang dihasilkan sebagai bagian dari input berikutnya. Dalam hal ini, berjalannya sistem tidak akan pernah berhenti. Konseptualisasi kegiatan dan kebijakan publik ini dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.



Gambar 12. Kerangka Kerja Sistem yang Dikembangkan Easton
 Sumber: Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004)

Gambar diatas adalah suatu versi yang disederhanakan dari gagasan ilmu politik yang dijelaskan oleh seorang ilmuwan politik bernama David Easton. Pemikiran sistem politik yang dikemukakan oleh Easton, baik secara implisit maupun eksplisit telah digunakan oleh banyak sarjana untuk melakukan analisis mengenai sebab dan konsekuensi yang timbul akibat adanya kebijakan publik. Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep “sistem” menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan (demands) menjadi keputusan yang otoritatif. Konsep “sistem” juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan dalam menanggapi kekuatan di lingkungannya. Masukan diterima oleh sistem politik dalam bentuk tuntutan dan dukungan.



Gambar 13. Model Pembuatan Kebijakan yang Dikembangkan oleh Pained dan Naumes Sumber: Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004)

Tuntutan timbul apabila individu atau kelompok dalam sistem politik memainkan peran dalam memengaruhi kebijakan publik. Kelompok ini secara aktif berusaha memengaruhi kebijakan publik. Sedangkan dukungan (supports) diberikan apabila individu atau kelompok menerima hasil pemilihan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan secara umum mematuhi keputusan kebijakan.

Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadangkadang bertentangan antara satu dan yang lain. Untuk mengubah tuntutan menjadi hasil kebijakan (kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yaitu:

- a. menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan;
- b. menyandarkan diri pada ikatan yang berakar dalam sistem;
- c. menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas). Dengan penjelasan yang demikian, model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisasikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan

Model pengambilan keputusan yang dibuat oleh para pengambil keputusan bervariasi menurut isu dan konteks institusional yang melingkupinya. Pada tahun

1984, Forester menulis dalam artikelnya bahwa:

- a. sebuah strategi bisa dipandang sebagai sesuatu yang praktis dan berguna atau percuma bergantung pada kondisi yang sedang dihadapi;
- b. waktu, keahlian, data, dan permasalahan yang terdefiniskan dengan jelas, kalkulasi teknis mungkin bisa menjadi sesuatu yang berguna. Akan tetapi, jika waktu, data, definisi, dan kalkulasi tidak terdefinisi dengan jelas, kalkulasi semacam itu akan menjadi sesuatu yang tidak berguna;
- c. di lingkungan organisasional yang kompleks, ketika muncul kebutuhan informasi, jejaring intelijen akan sama penting, bahkan lebih penting daripada dokumen;
- d. di lingkungan konflik antarorganisasi, tawar-menawar dan kompromi menjadi sesuatu yang sangat penting;
- e. strategi administratif menjadi efektif dalam sebuah konteks politik dan organisasional.

Menurut Forester (1984: 25), agar pengambilan keputusan model rasional dapat diimplementasikan, syarat-syarat berikut ini harus dipenuhi.

- a. Jumlah agen (pengambil keputusan) harus dibatasi, apabila perlu sesedikit mungkin.
- b. Tatahan organisasional bagi keputusan harus sederhana dan tertutup dari pengaruh aktor-aktor kebijakan lain.
- c. Permasalahan yang dihadapi harus terdefinisi dengan jelas; atau scope, horizon, dimensi nilai, dan rantai konsekuensi harus diketahui dan dipahami.
- d. Informasi harus dengan sempurna, lengkap, aksesibel, dan dapat dipahami.
- e. Tidak boleh ada desakan untuk mengambil keputusan secepat mungkin, yaitu waktu yang tersedia bagi pengambil keputusan harus tersedia dalam jumlah yang tidak terbatas sehingga bisa mempertimbangkan seluruh kontingensi yang akan terjadi beserta konsekuensinya.

Jika kelima syarat tersebut tidak terpenuhi, kasus yang paling sering muncul dalam praktik, Forester (1984: 25) berpendapat bahwa kita akan menemukan model-model pengambilan keputusan yang lain. Dengan demikian, jumlah agen bisa bertambah sampai tidak terbatas; tatahan yang ada bisa mencakup berbagai organisasi yang berbeda dan relatif terbuka bagi pengaruh eksternal; permasalahan yang dihadapi akan bersifat ambigu atau multitafsir; informasi tidak lengkap, menyesatkan atau secara sengaja dimanipulasi dan waktu yang tersedia terbatas atau juga sengaja dimanipulasi.

Menurut Forester, ada lima kemungkinan model pengambilan keputusan, yaitu optimalisasi, satisficing, pencarian (search), tawar-menawar (bargain), dan

organisasional.

1. Model Optimalisasi Optimalisasi adalah strategi yang digunakan ketika syarat-syarat model rasional komprehensif sepenuhnya terpenuhi. Prevalensi model-model lain bergantung pada banyaknya syarat yang tidak terpenuhi.
2. Model Satisficing Model-model lain yang disarankan oleh Forester saling tumpang tindih sehingga sulit untuk membedakan dan memaparkannya satu per satu.
3. Model Pencarian Model pencarian adalah salah satu model yang bisa digunakan ketika masalah yang dihadapi tidak terdefinisi dengan jelas.
4. Model Tawar-Menawar Model tawar-menawar adalah model yang bisa ditemukan ketika berbagai aktor harus mengambil keputusan dalam situasi ketiadaan informasi yang lengkap dan waktu yang mendesak.
5. Model Organisasional Model organisasional melibatkan berbagai setting dan aktor, dengan sumber daya waktu dan informasi tersedia, tetapi dihadapkan pada permasalahan yang beragam.

Model pengambilan keputusan ini melibatkan jumlah aktor yang lebih banyak, setting yang lebih kompleks, permasalahan yang lebih beragam dan kabut, informasi yang tidak lengkap dan terdistorsi, serta waktu yang terbatas dan mendesak.

Pemikiran Forester menjadi sebuah langkah maju penting dalam memberikan klasifikasi dan taksonomi, adanya alternatif pilihan yang berguna, selain model rasional, inkremental, dan garbage can, tetapi yang dilakukannya hanya langkah awal dalam membangun sebuah model pengambilan keputusan yang lebih baik.

Sebuah masalah besar dalam taksonomi yang dibangun adalah keterputusannya dari argumennya sendiri. Sebuah penelaahan yang tertutup dari pembahasan tentang berbagai faktor yang memengaruhi pengambilan keputusan, menurut Forester (1984: 26), orang akan berharap untuk menemukan lebih dari satu model yang mungkin muncul dari lima pilihan model kombinasi dan permutasi variabel-variabel yang dikemukakannya.

Dalam praktiknya, berbagai kategori tidak dapat dipilah-pilah. Kita dapat mengembangkan model Forester dengan mendesain ulang variabel-variabelnya. Studi tentang agen dan setting bisa disempurnakan dengan fokus pada subsistem kebijakan, sementara pemikiran tentang permasalahan, informasi, dan waktu bisa dilihat sebagai pemikiran yang terkait dengan tipe-tipe konstrain yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan. Dengan demikian, dua variabel utama di sini adalah:

- a. kompleksitas subsistem kebijakan yang menangani permasalahan yang ada;

b. besarnya konstrain yang harus dihadapi. Kompleksitas subsistem kebijakan memengaruhi keberhasilan mencapai kesepakatan terhadap suatu pilihan dalam subsistem tersebut.

Menurut Phillip H. Pollock III, Stuart A. Lillie, dan M. Elliot Vites (1993: 29-50), beberapa pilihan dianggap sejalan dengan nilai-nilai utama yang dipegang oleh anggota subsistem, sementara sebagian yang lain tidak sehingga kompleksitas subsistem menstrukturkan keputusan dalam kategori pilihan-pilihan keras atau lunak. Menurut Evert A. Lindquist (1988: 86), pengambilan keputusan relatif dibatasi oleh informasi dan waktu, serta kejelasan masalah.

Dalam model ini, subsistem kebijakan yang kompleks akan cenderung memunculkan strategi-strategi penyesuaian (*adjustment*) daripada strategi pencarian (*search*). Situasi tingginya derajat konstrain cenderung menghasilkan suatu pendekatan tawar-menawar dalam pengambilan keputusan, sementara situasi derajat konstrain rendah cenderung memunculkan aktivitas optimalisasi atau rasional.

Apabila digabungkan, kedua variabel ini menghasilkan empat model dasar pengambilan keputusan. Penyesuaian inkremental gaya Lindblom cenderung muncul dalam situasi ketika subsistem yang ada bersifat kompleks dan derajat konstrain yang tinggi. Dalam situasi semacam itu, akan jarang munculnya keputusan berskala besar dan berisiko tinggi. Pada skenario sebaliknya, ketika subsistem kebijakan yang ada sederhana dan derajat konstrain rendah, pendekatan pencarian rasional dan perubahan besar sangat mungkin dilakukan. Ketika ada sebuah subsistem yang kompleks dan derajat konstrain yang rendah, akan ada kecenderungan untuk memunculkan strategi penyesuaian, tetapi ditujukan untuk mencapai optimalisasi. Ketika derajat konstrain tinggi, tetapi kompleksitas subsistem rendah, strategi-strategi *satisficing* akan menjadi kecenderungan yang umum terjadi. Memahami uraian tersebut, bahwa karakter esensial dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik sama seperti tahap-tahap lainnya dalam proses kebijakan. Sama halnya dengan tahapan sebelumnya dalam proses kebijakan publik, tahap pengambilan keputusan bervariasi menurut sifat alami dari subsistem kebijakan yang terlibat dalam proses dan derajat konstrain yang dihadapi oleh para pengambil keputusan. Sebagaimana dirangkum oleh John Forester (1984: 23), yang rasional bagi para administrator dan politisi ditentukan oleh situasi tempat bekerja. Didesak untuk segera memberikan rekomendasi, para pengambil keputusan ini tidak bisa melakukan studi yang mendalam. Ketika dihadapkan pada persaingan dan kompetisi organisasional, sangat rasional jika para pengambil keputusan ini menjadi lebih tertutup. Semua hal yang rasional

untuk dilakukan ditentukan oleh konteks yang dihadapi, baik dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam administrasi publik.

4. Rangkuman

Dalam pemilihan alternatif kebijakan yang didalamnya meliputi model-model dalam pengambilan keputusan kebijakan. Model-model tersebut diantaranya: model rasional dan *boundedrationality*, model *incremental*, model sistem, model *mixed scanning*, dan *model organized anarchies*. Setiap model pengambilan keputusan memiliki keuntungan dan kerugian sendiri oleh karena itu aktor-aktor kebijakan publik dalam membuat kebijakan harus mampu memilah suatu pemilihan *Alternative* kebijakan yang sesuai dengan situasi dan proses kebijakan tersebut.

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

- i. Mahasiswa membuat masing-masing 1 contoh pemilihan alternatif kebijakan berdasarkan 4 model yang telah dijelaskan.
- ii. Contoh yang dijelaskan adalah contoh riil yang terjadi pada sistem pemerintahan Indonesia.

b. Lembar Kerja Praktek

6. Evaluasi Pembelajaran

- a. Kemampuan menjelaskan kembali model-model alternatif kebijakan.
- b. Kemampuan menjelaskan contoh yang berkaitan dengan model alternatif kebijakan yang telah dijelaskan dalam latihan.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Pemilihan alternatif kebijakan merupakan bagian dari program pembuatan kebijakan publik. Sebab masalah yang dihadapi dalam sistem pemerintahan maupun sistem politik memiliki kompleksitas yang berbeda, karena masyarakat sebagai objek dan subjek dari kebijakan publik memiliki struktur dan nilai yang kompleks. Oleh karena itu penggunaan berbagai model alternatif kebijakan publik merupakan salah satu bagian konsep yang harus dikuasai oleh mahasiswa politik. Baik secara teoritis maupun praktek. Kemampuan akhir yang diharapkan adalah mahasiswa mampu menjelaskan dan mengidentifikasi bentuk-bentuk alternatif kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah maupun infrastruktur politik lainnya di Indonesia. Terutama dalam penerapannya dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia.

2. Daftar Istilah

Rasionalitas	Konsep normatif yang mengacu pada kesesuaian keyakinan seseorang dengan seseorang alasan untuk percaya, atau tindakan seseorang dengan alasan seseorang untuk bertindak.
Inkrementalisme	Metode untuk mencapai perubahan besar-besaran dalam kebijakan publik dengan menerapkan perubahan kecil secara perlahan dari waktu ke waktu.
Komprehensif	Luas dan lengkap (tentang ruang lingkup atau isi).
Behavioral	Pendekatan dalam ilmu sosial yang menjadikan perilaku manusia, struktur, maupun institusi sebagai objek analisis.
Empiris	Berdasarkan pengalaman (terutama yang diperoleh dari penemuan, percobaan, pengamatan yang telah dilakukan)
Ad-hoc	Sementara dibentuk atau dimaksudkan untuk satu tujuan saja

Daftar Pustaka

- Abdal. (2015). *Kebijakan Publik*. Bandung: Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati.
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Anggara, S. (2018). *Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Ashari, D. d. (2005). *Pedoman Praktis Memahami Laporan Keuangan*. Yogyakarta: CV. Andi Offset .
- B., R. A. (1989). *Public Finance in Theory and Practise*. Mc Graw Hill Book Company.

- Bambang, H. (2002). *Akuntansi Manajemen Suatu Sudut Pandang. Edisi Pertama*. Yogyakarta: BPF.
- Dunn, W. N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hafidh, A. A. (2010). Cost Benefit Analysis.
- Khaidir, A. (2017). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*.
- Mimouni-Chaabane, A. (2010). Pierre Volle. Perceived Benefits of Loyalty Programs: Scale Development and Implications for Relational Strategies. *Journal of Business Research, Elsevier*, 63(1), 32- 37.
- Munawir, S. (2002). *Akuntansi Keuangan dan Manajemen. Edisi Revisi*. Yogyakarta: Penerbit BPF.
- Mutmainah, N. F. (2016). *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*. 164.
- Nafarin, M. (2004). *Penganggaran Perusahaan*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Winarno, B. (2004). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

MODUL 6

MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Dalam kegiatan mempelajari berbagai teori kebijakan publik, mahasiswa harus terlebih dahulu memahami konsep atau teori tentang model implementasi kebijakan publik yang menjadi wadah bagi keseluruhan objek analisis teori kebijakan publik. Sebab sebagai teori, teori-teori dalam ilmu politik yang memiliki hubungan dengan kebijakan publik. Pada Modul 7 ini mahasiswa akan mempelajari model implementasi kebijakan publik sebagai salah satu acuan dalam membuat kebijakan. Pokok-pokok bahasan yaitu konsep implementasi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Mahasiswa akan mempelajari kebijakan publik sebagai suatu acua dalam terbentuknya suatu kebijakan dalam kehidupan Negara dan masyarakat. Mahasiswa difokuskan untuk mengetahui dasar-dasar kebijakan publik yang berhubungan dengan perubahan sosial dalam Negara maupun lingkungan masyarakat. Akan dibahas lebih detail tentang kebijakan publik di modul selanjutnya.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 7 ini adalah:

1. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
2. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
3. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.
4. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.
5. CP 6 : Mahasiswa mampu menyusun kebijakan publik sesuai dengan masalah yang dihadapi.

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari

Modul 7 ini adalah: Mahasiswa mampu memahami model implementasi kebijakan publik yang berhubungan dengan konsep implementasi kebijakan dan lingkungan kebijakan.

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 6

Kegunaan atau manfaat dari Modul 7 ini adalah membantu mahasiswa memahami model implementasi kebijakan publik sebagai sebuah sistem yang secara alamiah terjadi dalam sebuah Negara dan masyarakat.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok pembelajaran dalam Modul 7 ini adalah konsep implementasi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Serta pada pembelajaran dua lebih berfokus kepada implementasi kebijakan publik

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Model Implementasi Kebijakan

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami konsep tentang model implementais kebijakan.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan konsep implementasi kebijakan.
- c. Mahasiswa mampu menjelaskan tentang lingkungan kebijakan.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan UU. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan UU dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja sama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan

agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan (Winarno, 2016).

Implementasi juga diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program. Akhirnya, pada tingkat abstraksi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, UU publik, dan keputusan yudisial. Misalnya, apakah kemiskinan telah bisa dikurangi atau warga negara merasakan lebih aman dalam kehidupan sehari-harinya dibandingkan pada waktu sebelum penetapan program kesejahteraan sosial atau kebijakan pemberantasan kejahatan. Implementasi sebagai suatu konsep semua kegiatan ini, sekalipun implementasi merupakan fenomena yang kompleks, konsep itu bisa dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran, dan suatu dampak. Implementasi juga melibatkan sejumlah aktor, organisasi, dan teknik-teknik pengendalian (Winarno, 2016).

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah UU ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Lebih jauh menurut mereka, implementasi mencakup banyak macam kegiatan yaitu:

- a. Badan-badan pelaksana ditugasi oleh UU dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personel, peralatan, lahan tanah, bahan mentah, dan diatas semuanya yaitu uang.
- b. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program.
- c. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Pada akhirnya, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target. Mereka juga memberikan pelayanan atau pembayaran atau batasan-batasan tentang kegiatan atau apapun lainnya yang bisa dipandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program (Winarno, 2016).

Grindle berpendapat bahwa implementasi dengan mengatakan secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery sistem*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan (Winarno, 2016). Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan publik sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Perlu ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah UU ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Winarno, 2016).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka terdapat dua pilihan langkah yang bisa diambil, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho R. , 2017). Secara umum dua pilihan langkah tersebut dapat digambarkan berikut (gambar 16)

Gambar 14. Sekuensi Implementasi Kebijakan (Nugroho R. , 2008)



Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Mazmanian dan Sabatier menyatakan bahwa (Sabatier, 1983):

“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take form of important executive orders or court decision. Ideally that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts-both intended and unintended-of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute”.

Pengertian implementasi menurut Mazmanian tersebut dapat diartikan bahwa implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar yang biasanya dilakukan dalam bentuk undang-undang atau perintah-perintah maupun keputusan-keputusan eksekutif maupun badan peradilan. Biasanya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang dihadapi, tujuan yang ingin dicapai, dan struktur dari proses implementasi. Proses ini normalnya melewati berbagai tahapan yaitu mengeluarkan peraturan dasarnya selanjutnya diikuti keputusan kebijakan dari agen pelaksana, dampak aktual, dan terakhir revisi terhadap aturan dasarnya.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2008) menyatakan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Abdul Wahab (2008) mengatakan bahwa fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijaksanaan negara diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu, fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijaksanaan negara (*policy science*) disebut “*policy delivery System*” (sistem penyampaian/penerusan kebijaksanaan negara).

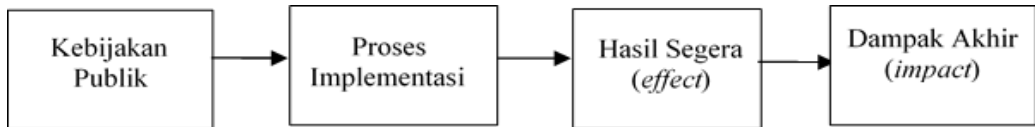
Implementasi kebijakan merupakan salah satu komponen dari keseluruhan proses kebijakan publik yang terjadi. Menurut Mustopadidjaja (2002) kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis yang dapat dikaji dari berbagai disiplin ilmu. Selanjutnya dikatakan bahwa proses kebijakan dapat dipandang merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok kegiatan utama, yaitu: (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kinerja kebijakan, yang perlu dilakukan dalam rangka pemantauan, pengawasan, dan pertanggungjawaban yang dikenal sebagai “*Policy Cycle*”. Hal yang sama juga disampaikan oleh Ripley dan Franklin (1986) bahwa proses kebijakan terdiri atas: tahap formulasi, tahap implementasi, dan tahap penilaian terhadap kinerja. Namun proses implementasi bukanlah proses mekanis dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses

kegiatan yang acapkali rumit, diwarnai benturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.

Hal senada disampaikan oleh Jones (1991) bahwa implementasi kebijakan mudah dimengerti dalam bentuknya yang abstrak (teori dan konsep) tetapi tidaklah demikian dalam bentuknya yang konkrit. Artinya implementasi kebijakan dengan mudah dapat dipahami, akan tetapi dalam bentuknya yang konkrit dalam pelaksanaan dan realisasinya secara nyata bukanlah sesuatu yang mudah. Menurut Wibawa (1992), proses implementasi yang dilakukan setelah ditetapkan dan dilegitimasikannya kebijakan dimulai dengan interpretasi terhadap kebijakan itu sendiri. Pada pengertiannya yang steril, pembuatan kebijakan disatu pihak merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian alternatif cara pemenuhannya. Sebaliknya implementasi kebijakan di pihak lain pada dirinya sendiri mengandung logika yang *top-down*: menurunkan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan-tindakan yang konkrit dan mikro. Menurut Bardach (1977) implementasi adalah suatu proses dari interaksi strategis diantara kepentingan khusus dari pemilik tujuan yang mungkin atau yang tidak mungkin berhubungan dengan tujuan-tujuan dari yang memberi mandat kebijakan.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa implementasi diartikan sebagai *“those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* atau dapat diartikan bahwa implementasi diartikan sebagai seluruh tindakan oleh publik dan individu atau kelompok yang diartikan pada pencapaian tujuan dalam keputusan suatu kebijakan. Dari pendapat para ahli tersebut, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai kegiatan untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dituangkan dalam suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun lembaga negara lainnya dalam rangka mencapai tujuan yang dituangkan dalam kebijakan tersebut.

Dengan demikian, kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta telah melalui tahap formulasi dan memasuki tahap implementasi, yaitu dengan telah diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta. Hal ini berarti telah ada kebijakan publik yang dikeluarkan, sebagaimana digambarkan oleh Dye sebagai berikut:



Gambar 17. Proses Implementasi Kebijakan (Sunggono, 1994)

Apabila proses implementasi telah berjalan, maka diharapkan akan muncul suatu keluaran yaitu hasil segera (*effect*) dan dampak akhir (*impact*). Hasil segera adalah pengaruh atau akibat jangka pendek yang dihasilkan oleh suatu implementasi kebijakan, sedangkan dampak kebijakan adalah sejumlah akibat yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan melalui proses jangka panjang. Hasil segera dan dampak yang ditimbulkan sangat berguna untuk menilai implementasi dari suatu kebijakan.

Berdasarkan pendapat di atas, hasil segera dari kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah adalah terciptanya organisasi perangkat daerah yang proporsional, efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan dan urusan yang harus ditangani. Sedangkan dampak akhirnya adalah semakin meningkatnya pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh organisasi perangkat daerah. Dalam konteks konsep manajemen, implementasi kebijakan berada dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Dengan demikian, aktifitas selanjutnya setelah sebuah kebijakan diformulasikan adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan kebijakan tersebut. Implementasi harus diintegrasikan dengan pembuatan kebijakan, dan tidak boleh dianggap sebagai proses yang berjalan terpisah dari pembuatan kebijakan.

Studi implementasi kebijakan membahas berbagai aspek. Ada 4 aspek yang perlu dikaji dalam studi implementasi kebijakan yaitu (Anderson, 1979):

- a. Siapa yang mengimplementasikan
- b. Hakekat dan proses administrasi,
- c. Kepatuhan
- d. Dampak dari pelaksanaan kebijakan

Sementara fokus perhatian dalam penelitian implementasi menyangkut 2 (dua) hal, yaitu: “*compliance*” (kepatuhan) dan “*what’s happening*”? (apa yang terjadi). “Kepatuhan” menunjuk pada apakah para implementor patuh terhadap prosedur atau standar aturan yang telah ditetapkan. Sementara itu, “apa yang terjadi” mempertanyakan bagaimana proses implementasi itu dilakukan, hambatan apa yang muncul, apa yang berhasil dicapai, mengapa dan sebagainya (Ripley dan Franklin, 1986).

Mendasarkan pada pendapat di atas, maka fokus penelitian implementasi tidak hanya bersangkutan dengan tingkat kepatuhan implementor terhadap aturan

atau standar yang telah ditetapkan, tetapi juga mempertanyakan hambatan-hambatan yang muncul dalam proses pengimplementasiannya. Tidak semua kebijakan berhasil dilaksanakan secara baik, karena implementasi kebijakan pada umumnya memang lebih sukar dari sekedar merumuskannya. Implementasi menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sulit diprediksi. Disamping itu, dalam perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan. Akibatnya dalam kenyataan terjadi apa yang disebut Andrew Dunsire (1978) sebagai “*implementation gap*”, yaitu kesenjangan atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan. Banyak terjadi kebijakan yang dibuat sangat bagus dan tujuan, strategi, sasaran juga sudah dirumuskan dengan benar dan tepat tetapi dalam pelaksanaannya tidak efektif atau tidak sesuai dengan yang diharapkan, hal ini banyak disebabkan oleh lemahnya proses implementasi. Dalam batas tertentu kesenjangan ini masih dapat dibiarkan, sekalipun dalam monitoring harus diidentifikasi untuk segera diperbaiki. Kesenjangan yang lebih besar dari batas toleransi harus segera diperbaiki. Besar kecilnya kesenjangan tersebut sedikit banyak tergantung pada apa yang oleh Walter Williams disebut sebagai “*implementation capacity*” dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Wahab, 2008).

Menurut Hogwood dan Gunn (1986), kegagalan kebijakan (*policy failure*) dapat disebabkan antara lain, pertama, karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya (*non implementation*), kedua, karena tidak berhasil atau mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan (*unsuccessful implementation*). Non implementation berarti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka bekerja secara tidak efisien, atau tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang dihadapi diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulasi. Akibatnya, implementasi yang efektif sulit untuk dipenuhi.

Sementara itu, *unsuccessful implementation* biasanya terjadi ketika kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi

pergantian kekuasaan, bencana alam, dan lainnya), kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang mempunyai resiko untuk gagal tersebut disebabkan oleh pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya itu sendiri yang jelek (*bad policy*), atau kebijakan tersebut memang bernasib jelek (*bad luck*).

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan (Wahab, 2008:70).

a. Model Brian W.Hogwood dan Lewis A.Gunn (*The Top Down Approach*)

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (*perfect Implementation*) menurut Hogwood dan Gunn (1978), diperlukan beberapa persyaratan. Adapun syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut (Wahab, 2008):

- i. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Beberapa kendala (*constraint*) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana. Ada pula hambatan-hambatan yang bersifat politis, artinya bahwa kebijakan maupun tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak yang kepentingannya terkait yang memiliki kekuasaan untuk membatalkannya. Kendala-kendala semacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh para administrator untuk mengatasinya.
- ii. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber- sumber yang cukup memadai. Syarat kedua ini kerap kali muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Artinya, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena alasan terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya adalah bahwa para politisi kadangkala hanya peduli dengan pencapaian tujuan, namun kurang peduli dengan penyediaan sarana untuk mencapainya,

sehingga tindakan-tindakan pembatasan/pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai. Masalah lain yang biasa terjadi adalah apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia harus dapat dihabiskan dalam tempo yang amat singkat, terkadang lebih cepat dari kemampuan program/proyek untuk secara efektif menyerapnya. Kekhawatiran mengenai keharusan untuk mengembalikan dana proyek yang tidak terpakai habis pada setiap akhir tahun anggaran seringkali menjadi penyebab kenapa instansi-instansi pemerintah selalu berada pada situasi kebingungan, sehingga karena takut dana itu menjadi hangus, tidak jarang terbeli atau dilakukan hal-hal yang sesungguhnya tidak perlu.

- iii. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua, artinya di satu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak, pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan diantara sumber-sumber tersebut benar-benar dapat disediakan.
- iv. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan karena implementasinya yang sembrono/asal-asalan, melainkan karena kebijakannya itu sendiri yang memang buruk (*bad policy*). Sejak awal perumusan kebijakan tersebut kemungkinan dilakukan secara sembrono, tidak lengkapnya informasi yang diperlukan dalam perumusan kebijakan, salah memilih masalah, tujuan dan target yang tidak jelas, dan sebagainya. Dalam kaitan ini Pressman dan Wildavsky (1973) , menyatakan secara tegas bahwa setiap kebijakan pemerintah pada hakekatnya memuat hipotesis (sekalipun tidak secara eksplisit) mengenai kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang diramalkan bakal terjadi sesudahnya. Oleh karena itu, apabila ternyata kelak kebijakan itu gagal, maka kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidaktepatan teori yang menjadi landasan kebijakan tadi dan bukan karena implementasinya yang keliru.
- v. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Dalam hubungan ini, Pressman dan wildavsky (1973) memperingatkan bahwa kebijakan-kebijakan yang hubungan sebab akibatnya tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin menjadi kompleks implementasinya.

- vi. Hubungan saling ketergantungan harus kecil Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (*single agency*) untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain, atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi kebijakan akan semakin berkurang.
- vii. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan dan sasaran yang akan dicapai, dan keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dipahami serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi.
- viii. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Persyaratan ini mengandung makna bahwa untuk menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat.
- ix. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur yang terlibat dalam program. Koordinasi bukan sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut persoalan yang lebih mendasar yaitu praktek pelaksanaan kekuasaan.
- x. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Persyaratan yang terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan terhadap perintah dari siapapun dalam sistem administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu, maka ia harus dapat diidentifikasi oleh kecanggihan sistem informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh sistem pengendalian yang handal. Dengan kata lain, persyaratan ini menegaskan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain (baik yang berasal dari kalangan dalam badan/organisasi sendiri maupun yang

berasal dari luar) yang kesepakatan dan kerjasamanya diperlukan demi keberhasilan program.

b. Model Implementasi kebijakan George Edwards III

Menurut Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam kajian implementasi kebijakan, Edwards mulai dengan mengajukan dua buah pertanyaan, yaitu: prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Kedua, hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Menurut Edwards, terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi (Winarno B. , 2016).

i. Komunikasi

Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan.

Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan.

Jika kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementators*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, dimana pandangan-pandangan itu mungkin

berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah masalah konsistensi. Konsistensi disini mengandung pengertian bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi apabila perintah tersebut bertentangan mana perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Keputusan-keputusan yang bertentangan juga akan membingungkan dan menghalangi staf dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Di sisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Sementara itu banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan.

ii. Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-yugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan publik.

Jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Para pelaksana harus memiliki ketrampilan dan keahlian/kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Kurang memadainya personel dapat menghambat pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menjangkau banyak pembaruan.

Informasi merupakan sumber penting kedua dalam implementasi kebijakan. Terdapat dua bentuk informasi, yang pertama informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana (*implementators*) perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Bentuk kedua dari informasi adalah data tentang ketetapan

personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang ataukah tidak.

Fasilitas fisik mungkin pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin juga mempunyai wewenang yang memadai untuk melaksanakan tuangnya, akan tetapi tanpa adanya bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa sarana prasarana yang memadai, besar kemungkinan implementasi kebijakan yang direncanakan tidak akan berhasil.

iii. Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Kecenderungan para pelaksana akan berpengaruh pada bagaimana para pelaksana menafsirkan pesan komunikasi yang mereka terima. Cara pelaksana menafsirkan pesan komunikasi pada akhirnya akan berpengaruh pada bagaimana mereka menyusun kembali pesan-pesan komunikasi untuk kemudian diteruskan kepada pejabat di bawahnya. Struktur hierarkies juga akan berpengaruh pada efektivitas komunikasi organisasi yang dijalankan. Oleh karena setiap orang mempunyai orientasi nilai-nilai tertentu, maka orientasi ini akan berpengaruh pada cara seseorang mempersepsikan sebuah pesan komunikasi. Disinilah pengaruh kecenderungan-kecenderungan tersebut terhadap komunikasi yang pada akhirnya juga akan berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.

Selanjutnya kecenderungan para pelaksana kebijakan juga akan berpengaruh pada penggunaan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan. Bila suatu program mempunyai misi utama yang berbeda dengan badan-badan pelaksana, maka pelaksanaan program tersebut cenderung akan didistorsi. Oleh karena itu, para personil badan tersebut mungkin akan mengalokasikan prioritas yang rendah dan sumber-sumber yang terbatas pada kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana mungkin mendorong penggunaan dan pemeliharaan SOP yang menguntungkan bagi para pelaksana,

tetapi bertentangan dengan implementasi. Lebih lanjut, kecenderungan-kecenderungan akan menyebabkan fragmentasi birokrasi karena unit-unit organisasi berebut sumber-sumber dan otonomi.

Oleh karena itu, para pelaksana memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan publik, sehingga usaha-usaha untuk memperbaiki kecenderungan-kecenderungan mereka menjadi penting untuk dilakukan.

iv. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.

Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja atau sering disebut *standard operating procedures* (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama, berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pada pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar. Yang kedua, berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/atau pemerintahan.

Struktur organisasi pemerintahan yang terpecah-pecah akan meningkatkan probabilitas kegagalan komunikasi. Semakin banyak orang yang harus menerima perintah-perintah implementasi, maka semakin besar pula kemungkinan-kemungkinan pesan didistorsi. Fragmentasi membatasi dengan jelas kemampuan para pejabat tinggi untuk mengkoordinasikan semua sumber yang tersedia bagi suatu yurisdiksi.

Fragmentasi juga mempengaruhi kecenderungan-kecenderungan dalam berbagai hal. Pertama, pembentukan banyak badan dengan tanggung jawab yang sempit akan mendorong pengembangan perilaku parokial. Perilaku ini pada gilirannya akan mengakibatkan pertentangan birokrasi dan kurangnya kerjasama. Kedua, semakin terbukannya akses bagi kepentingan-kepentingan swasta. Hal ini akan meningkatkan kesempatan bagi kepentingan tersebut untuk menekan para pelaksana agar bertindak atas dasar kecenderungan-kecenderungan pribadi daripada berdasarkan perintah atasan.

c. Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Selanjutnya Meter memperkenalkan model proses implementasi kebijakan atau yang dikenal dengan *a model of the policy implementation process*. Menurut Meter dan Horn, terdapat lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi dan politik (Subarsono, 2005).

- i. Standar dan sasaran kebijakan
Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan menjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.
- ii. Sumber daya
Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non-human resources*). Dalam berbagai kasus program pemerintah, seperti program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk kelompok masyarakat miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.
- iii. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- iv. Karakteristik agen pelaksana
Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana disini adalah meliputi struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- v. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik
Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

d. Model Implementasi Kebijakan Marilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut (Wibawa, 1992).

- i. *Content of policy*, mencakup:
 - (1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan;
 - (2) Jenis manfaat yang diterima oleh *target groups*;
 - (3) Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
 - (4) Apakah letak sebuah program sudah tepat;
 - (5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci;
 - (6) Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.
- ii. *Context of implementation*, mencakup:
 - (1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi dari mereka yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
 - (2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
 - (3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

e. Model Implementasi Kebijakan Nakamura

Menurut Nakamura, kebijakan publik dipengaruhi oleh tiga lingkungan yaitu lingkungan formulasi, lingkungan implementasi, dan lingkungan evaluasi. Fokus analisis implementasi terletak pada tiga kunci utama yang mempengaruhi lingkungan implementasi yaitu (Malcolm L. Goggin A. O., 1990):

- i. Aktor dan arena.
- ii. Struktur organisasi dan norma birokrasi.
- iii. Jaringan komunikasi dan mekanisme kepatuhan”.

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh para ahli sebagaimana di atas, dapat dilihat bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Namun demikian, tidak seluruh faktor-faktor tersebut relevan untuk dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang dihadapi oleh suatu kebijakan, karena setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa, bahwa model implementasi tidak perlu diaplikasikan mentah-mentah, melainkan dapat disintesis sesuai dengan kebutuhan (Wibawa, 1992).

Menurut Grindle dan Quade (2016), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memerhatikan variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat, masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Adapun lingkungan kebijakan bergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan, akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif, akan terjadi benturan sikap sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat (Anggara, 2014).

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin didasarkan pada 3 aspek, yaitu (Grace, 1986):

- i. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam UU
- ii. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah
- iii. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Menurut Goggin et. al (1990), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel:

- i. Dorongan dan paksaan di tingkat federal;
- ii. Kapasitas pusat/negara;
- iii. Dorongan dan paksaan di tingkat pusat dan daerah.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan tersebut, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi (Anggara, 2014):

- i. Ukuran dan tujuan kebijakan;
- ii. Sumber kebijakan;
- iii. Ciri atau sifat badan/instansi pelaksana;
- iv. Komunikasi antarorganisasi yang berkaitan dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan;

- v. Sikap para pelaksana;
- vi. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Menurut Quade (1984), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan, dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik ketika pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

Quade memberikan gambaran bahwa terdapat 4 variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, antara lain sebagai berikut (Quade, 1984):

- i. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan.
- ii. Kelompok target, yaitu subjek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subjek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya.
- iii. Organisasi yang melaksanakan, yaitu berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan.
- iv. Faktor lingkungan, yaitu elemen di lingkungan yang memengaruhi implementasi kebijakan.

Berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan, berkaitan dengan implementor, sumber daya, lingkungan, metode, permasalahan, ataupun tingkat kemajemukan yang dihadapi di masyarakat. Sumber daya manusia sebagai implementor mempunyai peranan yang penting dalam pengendalian implementasi kebijakan publik. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada 3 faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu (Anggara, 2014):

- i. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*)
 - (1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial yang secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah akan mempengaruhi mudah-tidaknya suatu program diimplementasikan.
 - (2) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, implementasi program akan relatif lebih

sulit karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran program berbeda.

- (3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya, sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
 - (4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai contoh, implementasi UU No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sulit diimplementasikan karena menyangkut perubahan perilaku masyarakat dalam berlalu lintas.
- ii. Karakteristik kebijakan/ UU (*ability of statute to structure implementation*)
- (1) Kejelasan isi kebijakan. Hal ini berarti semakin jelas dan terperinci isi sebuah kebijakan, akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
 - (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis. Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji, walaupun beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
 - (3) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya itu memerlukan biaya.
 - (4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar-institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
 - (5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
 - (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaannya.

- (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.
- iii. Lingkungan Kebijakan (*nonstatutory variables affecting implementations*)
- (1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik lebih mudah menerima program pembaruan dibandingkan dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian pula, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
 - (2) Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat disinsentif, seperti kenaikan harga BBM atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.
 - (3) Sikap kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, antara lain (a) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan; (b) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk memengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan pada badan legislatif.
 - (4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan itu sendiri. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan kedalam suatu sistem politik. Akan tetapi proses perumusan kebijakan publik yang

dihasilkan tentu memperhatikan pula faktor lingkungan antara lain ; sumber daya alam, iklim, topografi, jumlah penduduk, distribusi penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi dan politik. Dalam kasus kebijakan tertentu perlu diperhatikan pula lingkungan internasional dan kebijakan internasional (Anderson, 1979).

Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat sehingga pelaku kebijakan dalam membuat kebijakan publik harus benar-benar memperhatikan lingkungan dimana tuntutan sebuah kebijakan berasal. Kebijakan dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat atau publik yang menginginkan adanya sebuah perubahan. Pelaku kebijakan biasanya terdiri dari kelompok masyarakat, organisasi profesi, partai politik, badan-badan pemerintah, wakil rakyat dan analisis kebijaksanaan. Mereka bertugas membuat kebijakan atas masukan dari lingkungan dimana lahir sebuah isu tentang kebijakan (Anggara, 2014).

Lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu dimana kejadian-kejadian disekitar isu kebijakan itu timbul, mempengaruhi dan dipengaruhi juga oleh pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menyusun sebuah kebijakan tentunya harus berdasar pada input yang berasal dari lingkungan yang berpangkal pada masyarakat atau publik. Lingkungan lahir karena adanya *demand* atau tuntutan, harapan atau keinginan dari lingkungan yang selanjutnya hal ini oleh pelaku kebijakan akan dijadikan sebuah kebijakan untuk publik. Sebagai pelaku kebijakan harus melihat apa yang menjadi tuntutan dari pada lingkungan tersebut. Hal ini untuk memenuhi tuntutan publik yang menginginkan perubahan. Akan tetapi selaku pelaku kebijakan dalam memformulasi sebuah kebijakan terkadang dalam menghasilkan sebuah keputusan atau kebijakan belum tentu masyarakat menerima kebijakan tersebut.

Hal ini biasanya disebabkan oleh beberapa hal antara lain (Anggara, 2014):

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

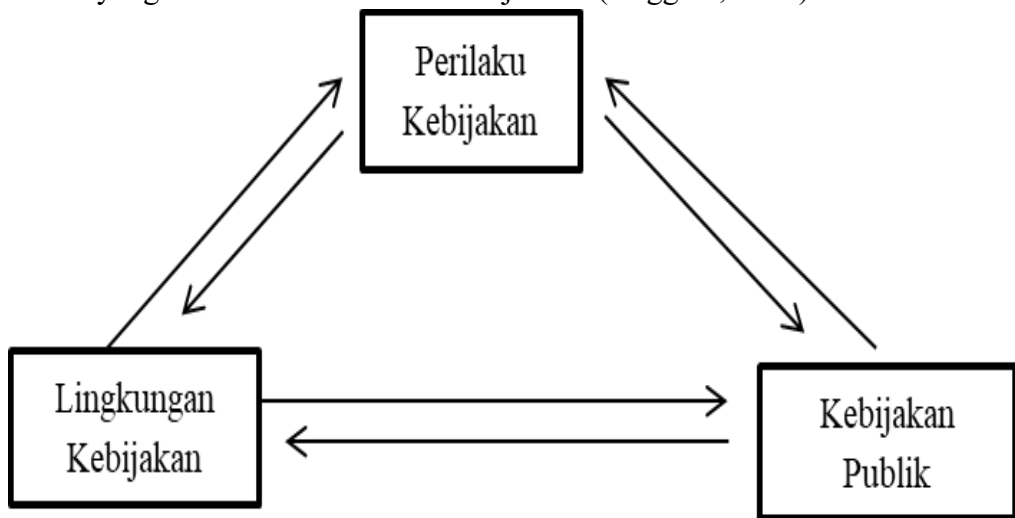
- ii. Kebijakan yang dikeluarkan atas dasar kepentingan beberapa pelaku kebijakan. Kebijakan biasanya dikeluarkan juga atas dasar kepentingan pelaku kebijakan tersebut, hal ini didasarkan atas pertimbangan lingkungan dimana pelaku kebijakan berada. Artinya bahwa kebijakan yang dikeluarkan tersebut dirasa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

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

Dalam melahirkan sebuah keputusan atau isi kebijakan, para pelaku kebijakan tentunya menginput berbagai masukan dari lingkungan, lingkungan dimana publik berada sangat berpengaruh terhadap isi suatu kebijakan. Sudah barang tentu masing-masing lingkungan mempunyai kondisi yang berbeda-beda, sehingga perbedaan lingkungan ini akan sangat berpengaruh kepada isi kebijakan yang akan dibuat, sebab isi kebijakan yang lahir belum tentu akan dengan cepat dan mudah diterima oleh lingkungan yang berbeda (Anggara, 2014). Artinya bahwa lingkungan sangat berpengaruh besar terhadap lahirnya sebuah isi kebijakan, sebab dari lingkungan yang bergejolak akan lahir sebuah *Agenda Setting* yang oleh pelaku kebijakan sangat layak untuk dapat dijadikan sebuah kebijakan bagi publik. Sehingga jika lingkungan kurang memberikan pengaruhnya maka kebijakan yang lahirpun akan kurang bermanfaat bagi publik sendiri. Secara garis besar dapat dikatakan bahwa antara lingkungan dan isi

kebijakan sangat berpengaruh besar bagi pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan dalam melahirkan sebuah isi dari pada sebuah kebijakan bagi masyarakat luas.

Lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik yang ada pada suatu negara akan mempengaruhi lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik yang ada pada suatu negara akan mempengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponnya, yakni memasukannya ke dalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan. Misalnya kebijakan pengembangan investasi yang dapat menyerap tenaga kerja, kebijakan penegakkan hukum untuk mengatasi kriminalitas, kebijakan pengurangan pajak untuk memacu pertumbuhan ekonomi, dan kebijakan keamanan untuk mengatasi kejolak politik. Gambar dibawah ini mendeskripsikan hubungan antara tiga elemen yang terlibat dalam sebuah kebijakan. (Anggara, 2014)



Gambar 16. Hubungan Tiga Elemen (Anggara, 2014)

f. Pendekatan Eugene Bardach: The Implementation Game

Eugene Bardach (1977) menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijaksanaan dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game: What Happen After a Bill Become a Law?*. Ia menyatakan bahwa proses politik dalam suatu policy tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tetapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut.

Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah policy dijalankan, sehingga tujuan utama dari policy tidak tercapai. Menurutnya, sebuah implementasi adalah

suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver dalam kondisi ketidakpastian oleh orang dan kelompok untuk memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka.

Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengan sendirinya pada policy yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi. Dengan kata lain, proses implementasi telah berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksananya. Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah policy karena dapat mengakibatkan terpecahnya sumber daya, kaburnya tujuan, dilema dan kesulitan administrasi, dan terkurasnya energi. Untuk mengatasi atau meminimalisasi dampak buruk permainan politik tersebut, yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan, pembuat kebijakan harus memberikan perhatian ekstra pada dua hal berikut.

- a. Penulisan skenario implementasi (scenario writing). Artinya, pembuat policy harus memperkirakan skenario proses implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar policy dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, pelaksananya, koordinasi antar-pelaksana, sumber daya yang cukup). Dengan penulisan skenario implementasi, kesulitan yang muncul dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi.
- b. Fixing the game. Artinya, politisi (the top) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam policy harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan yang terjadi di antara para implementor (jika perlu dengan tawar-menawar, persuasi, dan manuver). Lebih lanjut pada bukunya *Getting Agencies to Work Together* (1998), Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (the street level) dalam suatu implementasi kebijakan dan menekankan pentingnya pendekatan informal, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan policy.

g. Pendekatan Christopher Hood (1978)

Hood dalam bukunya *Limit to Administration* menyarankan lima syarat (yang merupakan keterbatasan administrasi) agar implementasi bisa berlangsung sempurna, yaitu sebagai berikut.

- a. Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu, seperti militer dengan garis komando yang jelas.
- b. Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas.

- c. Orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan hal-hal yang diminta.
- d. Harus ada komunikasi yang sempurna dari dalam dan antar- organisasi.
- e. Tidak ada tekanan waktu.

Tentunya akan sangat sulit memenuhi kriteria tersebut agar sebuah kebijakan terimplementasikan dengan sempurna, terlebih karena beberapa kebijakan tidak harus dilaksanakan dengan aturan seperti di atas jika ingin berhasil. Mungkin karena Hood menyadari keterbatasan tersebut, ia memberikan judul yang ironi bagi bukunya. Sebagai contoh, beberapa dekade yang lalu ketika kebijakan keluarga berencana, yang bersifat sentralistis dan harus dilaksanakan sesuai dengan acuan aturan tertentu, justru gagal ketika diterapkan di Irian Jaya. Norma keluarga kecil bahagia sejahtera yang ditafsirkan tunggal: dicapai melalui pembatasan kelahiran, di Irian Jaya justru dituding sebagai program jwanisasi dan islamisasi. Kecurigaan itu disebabkan program yang bersifat nasional tanpa memerhatikan keunikan wilayah dan masyarakatnya, yang jumlah kelahiran terbatas oleh proses seleksi alam, sementara program transmigrasi dari Jawa yang umumnya beragama Islam juga berlangsung pada saat yang bersamaan.

h. Pendekatan Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn: Implementasi yang Sempurna (1978)

Hogwood dan Gunn adalah penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingnya pendekatan topdown dalam proses implementasi, meskipun banyak kritik atas pendekatan tersebut. Bagi mereka, pendekatan bottom-up yang cenderung mendekati permasalahan implementasi kasus per kasus dianggap tidak menarik karena para pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis sehingga sudut pandang mereka tentang implementasi bukan suatu hal yang mencederai demokrasi.

Ide dasar mereka bermula dari publikasi Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi sering mengalami kegagalan, kemudian dikembangkan dalam tulisan yang berjudul *Policy Analysis for the Real World* (1984). Dalam buku tersebut, mereka memberikan proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, antara lain sebagai berikut.

- a. Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*that circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*)
- b. Tersedia cukup waktu dan sumber daya untuk melaksanakan program (*that*

- adequate time and sufficient resources are made available to the programme).*
- c. Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumber daya yang dibutuhkan, termasuk sumber daya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in terms of overall resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available*).
 - d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid (*that the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*).
 - e. Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara atau intervening variable (*the relationship between cause and effect is direct and that there ara a few, if any, intervening links*).
 - f. Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jika melibatkan lembaga lain hendaknya hubungan kebergantungan antarlembaga sangat minim (*that there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance*).
 - g. Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi (*that there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process*).
 - h. Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh tiap-tiap pihak yang terlibat, dalam urutan langkah-langkah pelaksanaan secara lengkap, detail, dan sempurna (*in the moving toward agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant*).
 - i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program (*that there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme*).
 - j. Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna (*that those in authority can demand and obtain perfect obedience*)
Menurut Hogwood dan Gunn, untuk mencapai implementasi yang sempurna, mungkin ketika dapat mengontrol seluruh sistem administrasi, sehingga kondisi

yang mereka sebutkan di atas dapat terpenuhi. Mereka memandang bahwa proposisi tersebut adalah syarat normatif yang harus diupayakan agar implementasi berjalan menuju sempurna.

Di dunia nyata selain kondisi demikian sangat sulit, bahkan mustahil dipenuhi sepenuhnya. Bagi negara-negara maju dengan prinsip demokrasinya mengharapkan syarat ke-10 terpenuhi yang menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna dari aparat pelaksana adalah tidak mungkin.

Bagi negara-negara berkembang, syarat-syarat yang sulit dipenuhi lebih banyak lagi, terutama yang berkaitan dengan ketersediaan waktu dan sumber daya secara menyeluruh (SDM, dana, skills, teknologi) bagi setiap program yang diimplementasikan. Karena keterbatasan sumber daya (dan waktu), banyak kebijakan (program) yang harus dilaksanakan secara inkremental. Selain itu, syarat ke-8 yang menuntut spesifikasi tugas yang detail, lengkap dalam urutan-urutan yang sempurna tidak harus sedemikian ketat karena implementor lebih memilih memenuhi SOP daripada bertindak memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan sudut pandang yang sangat top-down oriented, tidak tersisa peluang diskresi bagi implementor yang sangat diperlukan agar tujuan kebijakan dapat tercapai dalam situasi dan kondisi yang beragam di lapangan.

4. Rangkuman

- a. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan UU. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan UU dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja sama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.
- b. Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah UU ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).
- c. Menurut Grindle dan Quade (2016), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memerhatikan variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan. Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin didasarkan pada 3 aspek, yaitu (Grace, 1986): Tingkat kepatuhan birokrasi, kelancaran rutinitas, dan Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki.

- d. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, antara lain sebagai berikut (Quade, 1984): Kebijakan yang diimpikan, Kelompok target, Organisasi yang melaksanakan, dan Faktor lingkungan.
- e. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada 3 faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu (Anggara, 2014): Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), Karakteristik kebijakan/ UU (*ability of statute to structure implementation*), dan Lingkungan Kebijakan (*nonstatutory variables affecting implementations*).
- f. 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. Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu dimana kejadian-kejadian disekitar isu kebijakan itu timbul, mempengaruhi dan dipengaruhi juga oleh pelaku kebijakan.

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

Mahasiswa memilih satu contoh kebijakan publik, jelaskan masalah penyebab lahirnya kebijakan publik, lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut, serta capaian dari implementasi kebijakan tersebut.

b. Lembar Kerja Praktek

6. Evaluasi Pembelajaran

Kemampuan mahasiswa dalam menganalisis dan menjelaskan proses implementasi sebuah kebijakan publik.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Analisis implementasi kebijakan merupakan proses analisis yang berfokus pada objek material sosial. Bahwa ada masalah sosial, kebijakan publik dirumuskan, ada lingkungan yang mempengaruhi proses perumusannya, hingga penerapannya. Analisis implementasi kebijakan ini digabungkan dengan analisis biaya dan manfaat. Sehingga pada akhirnya mahasiswa mampu melakukan pengukuran atas sebuah kebijakan publik yang telah diterapkan. Penguasaan atas materi modul ke 6 ini adalah salah satu konsep terpenting yang harus dikuasai oleh mahasiswa Ilmu Politik, sehingga mampu menganalisis kebijakan publik yang merupakan produk dari proses politik.

2. Daftar Istilah

Agenda setting	Upaya menciptakan <i>public awareness</i> (kesadaran masyarakat) dengan menekankan sebuah isu yang dianggap paling penting
Lembaga legislatif	Lembaga pembuat UU
Keputusan yudisial	Keputusan lembaga peradilan
Distorsi	Pemutarbalikan suatu fakta, aturan, dan sebagainya; penyimpangan

Daftar Pustaka

- Anderson, J. (1979). *Public Policy Making (Second ed)*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Dunsire, A. (1978). *Implementation in Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Franklin, R. B. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press.
- Grace, R. B. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementations in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gunn, B. W. (1986). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, J. J. (1991). Earnings Management During Import Relief Investigations. *Journal Of Accounting Research*, 29(2), 193 – 228.
- Malcolm L. Goggin, A. O. (1990). *Implementation Theory and Practice toward a Third Generation*. London, England: A Division of Scott, Foresman and Company.
- Malcolm L. Goggin, e. a. (1990). *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*. USA: Foresmann and Company.
- Mustopadidjaja. (2002). *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

- Nugroho, R. (2008). *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Nugroho, R. (2017). *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Quade, E. (1984). *Analysis For Public Decisions*. New York: Elsevier Science Publishers.
- Sabatier, D. H. (1983). *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Subarsono, A. G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sunggono, B. (1994). *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahab, S. A. (2008). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa, S. (1992). *Studi Implementasi Kebijakan Laporan Penelitian*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Wildavsky, J. P. (1973). *Implementation*. Barkley and Los Angeles: University of California Press.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan Publik*. Jakarta: CAPS.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: CAPS.

MODUL 7

MONITORING DAN EVALUASI KEBIJAKAN

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Dalam kegiatan mempelajari berbagai teori kebijakan publik, mahasiswa harus terlebih dahulu memahami konsep atau teori monitoring kebijakan publik yang menjadi wadah bagi keseluruhan objek analisis teori kebijakan publik. Sebab sebagai teori, teori-teori dalam ilmu politik yang memiliki hubungan dengan kebijakan publik. Pada Modul 7 ini mahasiswa akan mempelajari monitoring kebijakan sebagai salah satu acuan dalam membuat kebijakan. Pokok-pokok bahasan yaitu Pemantauan dalam analisis kebijakan, Pendekatan pemantauan dan Teknik pemantauan. Mahasiswa akan mempelajari kebijakan publik sebagai suatu acuan dalam terbentuknya suatu kebijakan dalam kehidupan Negara dan masyarakat. Mahasiswa difokuskan untuk mengetahui dasar-dasar kebijakan publik dalam Negara maupun lingkungan masyarakat. Akan dibahas lebih detail tentang kebijakan publik di modul selanjutnya.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 7 ini adalah:

- a. CP1 : Mahasiswa mampu menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik.
2. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
3. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
4. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.
5. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.
6. CP 6 : Mahasiswa mampu menyusun kebijakan publik sesuai dengan masalah yang dihadapi.

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari Modul 7 ini adalah: Mahasiswa mampu melakukan monitoring dan evaluasi kebijakan publik.

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 7

Kegunaan atau manfaat dari Modul 7 ini adalah membantu mahasiswa memahami teori-teori kebijakan publik sebagai sebuah sistem yang secara alamiah terjadi dalam sebuah Negara dan masyarakat.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dalam Modul 7 ini adalah monitoring dan teknik evaluasi kebijakan, pendekatan pemantauan, dan teknik pemantauan.

B. Kegiatan Pembelajaran 1

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Monitoring Kebijakan

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami konsep tentang monitoring kebijakan.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan Pemantauan dalam analisis kebijakan, Pendekatan pemantauan, dan Teknik pemantauan.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006, disebutkan bahwa *monitoring* merupakan suatu kegiatan mengamati secara seksama suatu keadaan atau kondisi, termasuk juga perilaku atau kegiatan tertentu, dengan tujuannya agar semua data masukan atau informasi yang diperoleh dari hasil pengamatan tersebut dapat menjadi landasan dalam mengambil keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan. Tindakan tersebut diperlukan seandainya hasil pengamatan menunjukkan adanya hal atau kondisi yang tidak sesuai dengan yang direncanakan semula. *Monitoring* dilaksanakan dengan maksud agar proyek dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien dengan menyediakan umpan balik bagi

pengelola proyek pada setiap tingkatan. Umpan balik ini memungkinkan pemimpin proyek menyempurnakan rencana operasional proyek dan mengambil tindakan korektif tepat pada waktunya jika terjadi masalah dan hambatan.

Monitoring adalah proses kegiatan pengawasan terhadap implementasi kebijakan yang meliputi keterkaitan antara implementasi dan hasil-hasilnya (outcomes). Monitoring mempunyai beberapa tujuan, sebagai berikut (Dunn, 2000):

- a. *Compliance* (Kesesuaian/Kepatuhan). Menentukan apakah implementasi kebijakan tersebut sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditentukan.
- b. *Auditing* (Pemeriksaan). Menentukan apakah sumber-sumber/pelayanan kepada kelompok sasaran (*target groups*) memang benar-benar sampai kepada mereka.
- c. *Accounting* (Akuntansi). Menentukan perubahan sosial dan ekonomi apa saja yang terjadi setelah implementasi sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu.
- d. *Explanation* (Penjelasan). Menjelaskan mengenai hasil-hasil kebijakan publik berbeda dengan tujuan kebijakan publik.

Pemantauan ini terhadap evaluasi kebijakan atau program pembangunan adalah penting. Dalam proses analisis kebijakan, tahap ini berfungsi sebagai upaya untuk meningkatkan performa sebuah kebijakan atau program, sehingga kebijakan tersebut dapat memberikan perubahan yang positif atau solusi terhadap masyarakat sasaran (*grup target*). Adapun posisinya dalam proses analisis kebijakan dapat menjadi suatu tahap akhir atau dapat dilakukan pada awal sebelum kebijakan dijalankan. (Sawicki, 1986)

Diuraikan 6 bentuk pendekatan evaluasi dasar yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan implementasi program, antar lain (Sawicki, 1986):

- a. *Before and after comparisons*, merupakan pendekatan yang membandingkan kondisi (orang atau penduduk suatu daerah) sebelum dan sesudah program (*actual postprogram data*) terhadap grup target. Selain itu, pendekatan ini juga dapat digunakan untuk membandingkan kondisi masyarakat sesudah program dijalankan (*actual postprogram data*) dengan masyarakat yang tidak menjalankan program atau kebijakan tersebut.
- b. *With and without comparisons*, merupakan pendekatan untuk membandingkan antara *grup target* yang menerima program dan yang tidak. Adapun batasan-batasan antara pendekatan ini dan pendekatan pada nomor satu diatas adalah perlunya pemilihan kelompok yang akan dibandingkan dengan tepat, adanya asumsi bahwa perubahan-perubahan yang diamati di tempat kejadian perkara. Adapun kebutuhan data digunakan dalam evaluasi kebijakan tergantung pada kriteria-kriteria evaluasi dan jenis

analisis yang digunakan. Namun berikut merupakan beberapa sumber data yang dapat digunakan:

- i. Catatan pemerintah, lembaga, atau catatan keuangan
- ii. Dokumen-dokumen (laporan notulen, koran, transkrip)
- iii. Umpan balik dari klien program
- iv. Catatan-catatan harian dari staff dan para user
- v. Observasi dan pengukuran-pengukuran lainnya
- vi. Bukti-bukti fisik seperti pakaian dan sobekan
- vii. Penilaian oleh staf, ahli, dan teman-teman sebaya
- viii. *Interview*
- ix. Kuesioner
- x. Uji beberapa varietas

Berikut merupakan prinsip-prinsip metode cepat dalam evaluasi *ex-post*:

- i. Fokus evaluasi: misalnya memperbaiki kinerja program.
 - ii. Data yang akan di produksi: tidak semua data/ informasi dapat diproduksi, pilihan yang diinginkan klien.
 - iii. Perubahan yang diukur: misal berdasarkan ketercapaian tujuan atau dengan variabel-variabel tertentu.
 - iv. Tindakan atau kebijakan atau intervensi yang akan dievaluasi: misal apa yang telah diubah.
 - v. Pilihan metode pengukuran dan desain evaluasi: misal *before-after comparison* dan *with and without comparison* sehingga dapat merespon modifikasi-modifikasi program.
 - vi. Desain evaluasi yang sedang berjalan
 - vii. Melibatkan staf program dalam evaluasi.
 - viii. Mengenali politik dalam evaluasi: misal mewaspadaai pertimbangan-pertimbangan politik yang sering mengesampingkan obyektifitas.
- c. *Actual-versus-planned comparisons*, pendekatan ini membandingkan data pasca pelaksanaan program secara aktual pada sasaran program yang timbul pada periode waktu sebelumnya (biasanya sebelum implementasi program). Tahapan melakukan analisis: analisis menentukan tujuan dan target yang spesifik untuk membuat kriteria evaluasi sebelum program dilaksanakan guna mengetahui periode waktu pelaksanaan program dan menentuka data yang dibutuhkan dari performa kebijakan secara aktual terhadap kondisi masyarakat yang tidak menerima program.
- d. *Experimental (controlled) models*, pendekatan ini menggunakan konsep kontrol ekuivalen dan kelompok yang diuji cobakan serta ukuran-ukuran pra dan pasca pelaksanaan program. Unit analisis adalah individu yang dimaksud adalah yang menerima atau melaksanakan program yang berbeda dengan kelompok yang dijadikan kelompok uji coba. Dalam melakukan pendekatan ini evaluator program mengidentifikasi tujuan program dan mencocokkan kriteria evaluasi melalui tahapan sebagai berikut:

- i. Memilih kelompok masyarakat yang akan diuji cobakan program dan kelompok masyarakat yang dijadikan sebagai kontrol. Pemilihan dilakukan dengan acak atau sampling. Selanjutnya dalam mengukur status atau kondisi sebelum program dari setiap kelompok masyarakat yang dipilih dengan menggunakan kriteria evaluasi yang telah ditentukan.
- ii. Menjalankan program terhadap kelompok masyarakat ujicoba. Melakukan pemantauan pelaksanaan program untuk mencegah faktor-faktor luar yang dapat merubah dampak program yang diinginkan. Kemudian membuat penyesuaian pada program yang diinginkan. Kemudian membuat penyesuaian pada program untuk mengeliminasi atau mengurangi pengaruh diluar program.
- iii. Mengukur kondisi masyarakat yang menjadi target program dan kelompok masyarakat yang menjadi kontrol setelah pelaksanaan program, apakah terdapat perubahan terhadap dampaknya. Hasil perbandingan tersebut kemudian disejajarkan dengan kondisi kedua masyarakat dengan kondisi pra pelaksanaan program. Jika terdapat perubahan kondisi pada *grup target* tidak pada grup kontrol dan setelah dilakukan analisis secara saksama tidak terdapat faktor diluar program yang menyebabkan perubahan terhadap program, maka dapat dikatakan program berhasil.
- iv. Kelemahan pendekatan ini adalah pada tahap penilaian awal yakni faktor eksternal berupa peningkatan sensitivitas subjektif (*subject's sensitivity*) terhadap program. Hal tersebut adalah adanya kecenderungan dari *grup target* untuk lebih dapat menerima program, dalam artian tidak mencerminkan respon sebenarnya dari masyarakat terhadap program.
- e. *Quasi-experimental models*, pendekatan *Quasi-experimental models* mencoba mengukur hasil atau *outcome* dari program atau kebijakan melalui skor, angka atau indikator lainnya. Selain itu pendekatan ini juga mencoba untuk mempertahankan logika percobaan tanpa menggunakan suatu prosedur, teknik ataupun hal lainnya pendekatan ini memiliki 2 rancangan dasar yang dapat digunakan untuk melakukan analisis hasil pelaksanaan program terhadap *target grup*, yaitu rancangan *non equivalent control grup* dan rancangan *interrupted time-series design*. Rancangan *non equivalent control group* melakukan perbandingan dari *treatment group* dan grup lainnya yang diujicobakan program, baik sebelum dan sesudah kebijakan atau program dilaksanakan. Adapun beberapa keuntungannya antara lain:
 - i. Rancangan yang pertama membolehkan kita untuk memfokus penjelasan terhadap perkembangan program pada *grup target* dari sekian banyak perubahan yang diamati
 - ii. Penggunaan *control group* membantu kita menentukan apakah perubahan yang terjadi pada *grup target* dihasilkan dari

kebijakan atau program ataukah disebabkan oleh faktor eksternal.

Adapun rancangan yang kedua melakukan perbandingan treatment grup dari waktu ke waktu baik sebelum dan sesudah program dilaksanakan. Misalnya kondisi kelompok masyarakat sebelum pelaksanaan program diamati beberapa kali. Kelemahan yang terjadi dilapangan adalah data *time series* tidak selalu tersedia dan merekam perkembangan masyarakat secara detail atau halus, data *time series* tentang kondisi masyarakat mungkin dipengaruhi oleh tren musiman sehingga berpotensi ada kesalahan interpretasi.

- f. *Cost-oriented approaches*, pendekatan *Cost-orient approaches* merupakan jawaban atas kondisi yang mengharuskan mengukur dampak kebijakan dalam satuan uang, estimasi biaya dan keuntungan bersih dari perubahan yang terdeteksi dari pelaksanaan program, mengukur keuntungan yang terlihat maupun tidak serta biaya yang harus dikeluarkan baik secara langsung atau uang maupun tidak langsung (dampak buruk yang akan dirasakan kedepannya). Ada 2 tipe utama dalam pendekatan ini, yakni:
- i. Analisis keuntungan biaya (*cost benefit analysis*) membandingkan *outcome* terhadap input dan dinyatakan dalam nilai uang. Seperti pengembalian investasi, nilai bersih dari pengeluaran dan keuntungan pelaksanaan program, dan keuntungan terhadap rasio pengeluaran.
 - ii. Analisa keefektifan biaya (*cost-effectiveness analysis*) mengidentifikasi upaya pencapaian tujuan program atau kebijakan dengan biaya seminimal mungkin. Melalui analisis ini berbagai cara yang berdeda diukur berdasarkan biaya yang dihabiskan untuk melakukan cara tersebut dalam mencapai tujuan program.

Pemantauan (*monitoring*) merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Karena memungkinkan analis mendeskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, maka pemantauan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi. Pemantauan memainkan peran metodologis yang penting dalam analisis kebijakan (Dunn, 2000).

Ketika informasi tentang tindakan kebijakan ditransformasikan melalui pemantauan menjadi informasi tentang hasil kebijakan, kita mengalami situasi masalah (*problem situations*). Yang merupakan sistem dari berbagai masalah ke dalam suatu masalah kebijakan pemantauan setidaknya memainkan 4 fungsi dalam analisis kebijakan: eksplanasi, akuntansi, perikanan, dan kepatuhan (Dunn, 2000):

- a. Kepatuhan (*Compliance*); Pemantauan bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para administrator program staf, dan pelaku lain sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat.

- b. Pemeriksaan (*Auditing*); Pemantauan membantu menentukan apakah sumber daya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran tertentu telah sampai kepada mereka.
- c. Akuntansi; Monitoring menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu
- d. Eksplansi; Pemantauan juga menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program berbeda.

Untuk memantau kebijakan publik, dan isu apapun, kita membutuhkan informasi yang relevan, reliabel dan valid. Apabila informasi tidak tersedia pada instansi-instansi pemerintah maka pemantauan perlu dilakukan dengan kuesioner, wawancara, observasi lapangan dan arsip kantor.

Dalam memantau hasil kebijakan kita harus membedakan dua jenis akibat: keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*beneficiaries*). Dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tangkalah-laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. Untuk menghitung secara baik keluaran dan dampak kebijakan, perlu melihat kembali tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya. Secara umum, tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama: regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu. Sedangkan tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan masukan yang berupa uang waktu, personil dan alat (Dunn, 2000).

Keberhasilan dalam memperoleh, menganalisis dan menafsirkan data tentang hasil kebijakan tergantung pada kapasitas kita dalam membangun ukuran-ukuran yang reliabel dan valid. Salah satu cara untuk itu adalah dengan merinci secara tegas variabel yang akan kita monitor. Variabel adalah karakteristik dari seorang, suatu peristiwa atau objek, yang bisa dinyatakan dengan data numerik yang berbeda-beda, sedangkan konstan adalah karakteristik yang tidak berubah-ubah. Sifat dari pendekatan pemantauan kebijakan yaitu (Dunn, 2000):

- a. Berusaha memantau hasil kebijakan yang relevan;
- b. Setiap pendekatan pemantauan adalah terfokus pada tujuan;
- c. Berorientasi pada perubahan (*change-oriented*);
- d. Pendekatan pemantauan memungkinkan klasifikasi silang atas keluaran dan dampak dengan variabel lain, termasuk variabel yang dipakai untuk memantau masukan serta proses kebijakan;
- e. Setiap pendekatan mengukur tindakan dan hasil kebijakan secara obyektif maupun subyektif.

Bagian yang sangat penting adalah ketika kita ingin melakukan proses evaluasi

dari suatu proyek yang terkait dengan pembangunan. Yang sering dipertanyakan adalah bagaimana caranya kita melakukan evaluasi. Kemudian tentunya cara evaluasi yang paling mudah dilaksanakan oleh pelaksana. Dalam kaitan ini ada dua proses yang lazimnya perlu dilakukan oleh penyandang dana. Sebelum kegiatan evaluasi dilakukan si pemberi kegiatan katakan dalam konteks ini Badan Perencanaan Daerah perlu terlebih dahulu menyusun TOR kegiatan. Dalam TOR berisi antara lain belakang kegiatan, tujuan kegiatan *methodology*, dan seterusnya. Ketika menyusun *methodology*, si pemberi kegiatan perlu menyusun bagaimana cara mengevaluasi. Atas dasar tersebut, kemudian kegiatan dapat ditawarkan kepada si penerima pekerjaan. Tentunya dengan usulan-usulan yang paling logis untuk dilaksanakan (Dunn, 2000).

Penerima kegiatan sering juga mengalami kesulitan dalam menyusun bagaimanai teknik evaluasi yang paling *feasible*. Mengingat kegiatan yang sifatnya kecil-kecilan sarat dengan ketersediaan tenaga dan uang untuk melaksanakannya. Namun langkah-langkah akademis harus tetap dipertahankan. Untuk itu beberapa metode dalam mengumpulkan informasi dapat dilakukan dengan cara seperti berikut (Dunn, 2000):

- a. *Metode Case-Control*. *Metode case-control* sering dinyatakan dalam *literature* sebagai metode *control designed*. Prinsip dasar dari metode ini adalah dengan mengumpulkan berbagai set indikator dari sample yang memperoleh treatment atau memperoleh *beneficiary* atau manfaat. Kemudian dengan pemilihan pengamatan, sampel ini kemudian dibandingkan indikatornya dengan pasangan sample yang karakternya adalah relatif sama. Kekuatan dari metode ini adalah kita dapat membanding antara kelompok pengamatan yang menerima program dibandingkan dengan mereka yang tidak menerima. Kesulitannya adalah kalau sebuah program cakupannya luas, maka mereka yang tidak menerima program adalah sulit dilakukan. Dalam kaitan ini kesulitan dalam memperoleh pasangan sampel yang bena-benar sama tidaklah mudah dilakukan, karena banyak pertimbangan yang perlu dilakukan. Diantaranya adalah kesamaan karakter daerah, kesamaan relative latar belakang sosial-ekonomi. Ini dimaksudkan agar perbandingan nantinya memperoleh hasil isolasi faktor kebijakan semakin pasti dideteksi pengaruhnya.
- b. *Metode Follow-up*. Metode kedua lazim juga digunakan oleh mereka yang sering menilai dampak dari suatu proyek. Metode *follow-up* lebih kepada metode yang melihat bagaiman perubahan yang terjadi dari mulai dilakukan proyek dan dibandingkan dengan waktu-waktu sesudah proyek dilaksanakan. Metode *follow-up* nantinya dapat mengungkapkan bagaimana perubahan antar waktu objek yang memperoleh dari suatu program. Cara seperti ini sering dilakukan untuk menemukan berbagai

personal yang terkait dengan manajemen kegiatan, *coverage* kegiatan, pemanfaatan kegiatan, biaya kegiatan. Termasuk kajian-kajian yang menilai seberapa tepat dan efektif dari suatu proyek dilaksanakan. Metode *follow-up* lebih mudah dilakukan mengingat kita dapat mengenal calon sampel survei lebih mendalam mengingat informasinya dapat saja sekali dua atau lebih. Sementara kesulitannya adalah pada aspek kegiatan itu sendiri. Jika kegiatannya dilakukan sudah jauh sebelum survei dilakukan maka sering responden tidak ingat.

- c. Metode retrospektif (*Before-After*). Metode retrospektif lebih kepada mencoba membandingkan aspek-aspek yang digali kemudian dibandingkan dengan keadaan sebelum dilaksanakannya kegiatan. Misalnya melihat dampak dari suatu pelaksanaan proyek sebelum dan sesudah proyek dilaksanakan. Unsur-unsur yang perlu diperhatikan dalam mendesain dengan metoda ini adalah upayakan referensi waktu yang akan digunakan tidak jauh dari survey dilaksanakan. Jika semakin jauh maka disanksikan responden akan mengingatnya.
- d. Metode Prospektif. Metode *prospektif* berbeda dengan metode *prospektif* unsur-unsur yang dikaji adalah bagaimana harapan ke depan dari aspek-aspek yang ingin kita gali. Dapat saja kita ingin menggali opini masyarakat jika pemerintah ingin melakukan suatu kegiatan. Jadi unsur yang paling penting untuk digali adalah aspek kualitatif dari penerapan proyek dan perkiraan-perkiraan yang akan diberikan oleh calon responden.

4. Rangkuman

- a. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006, disebutkan bahwa *monitoring* merupakan suatu kegiatan mengamati secara seksama suatu keadaan atau kondisi, termasuk juga perilaku atau kegiatan tertentu, dengan tujuang agar semua data masukan atau informasi yang diperoleh dari hasil pengamatan tersebut dapat menjadi landasan dalam mengambil keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan.
- b. *Monitoring* dilaksanakan dengan maksud agar proyek dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien dengan menyediakan umpan balik bagi pengelola proyek pada setiap tingkatan.
- c. Monitoring mempunyai beberapa tujuan, sebagai berikut (Dunn, 2000): *Compliance* (Kesesuaian/Kepatuhan), *Auditing* (Pemeriksaan), *Accounting* (Akuntansi), dan *Explanation* (Penjelasan).
- d. 6 bentuk pendekatan evaluasi dasar yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan implementasi program, antar lain *Before and after comparisons*, *With and without comparisons*, *Actual-*

versus-planned comparisons, Experimental (controlled) models, Quasi-experimental models, dan Cost-oriented approaches.

- e. 4 fungsi dalam analisis kebijakan Kepatuhan (*Compliance*); Pemeriksaan (*Auditing*); Akuntansi; dan Ekspansi.
- f. Dalam memantau hasil kebijakan kita harus membedakan dua jenis akibat: keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*).
- g. Metode dalam mengumpulkan informasi dapat dilakukan dengan cara seperti berikut (Dunn, 2000): *Metode Case-Control*. *Metode case-control* sering dinyatakan dalam *literature* sebagai metode *control designed*, *Metode Follow-up*, *Metode retrospektif (Before-After)*, dan *Metode Prospektif*.

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

Mahasiswa melakukan evaluasi dasar atas sebuah program yang merupakan bagian dari kebijakan publik di Indonesia, dengan menggunakan salah satu dari 6 bentuk pendekatan yang telah dijelaskan dalam modul 7 diatas.

b. Lembar Kerja Praktek

6. Evaluasi Pembelajaran

Kemampuan mahasiswa dalam menjelaskan bentuk evaluasi yang dilakukan menggunakan salah satu pendekatan evaluasi dasar program kebijakan publik.

7. Umpan Balik

Kegiatan Pembelajaran 2

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Evaluasi Kebijakan

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami konsep tentang evaluasi kebijakan.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan evaluasi dalam analisis kebijakan, pendekatan terhadap evaluasi, metode evaluasi dan utilisasi informasi kinerja.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

a. Hakikat Analisa Kebijakan Publik

Analisis kebijakan publik telah berkembang jauh sebelum minat pada studi implementasi muncul, bahkan analisis studi evaluasi telah lahir terlebih dahulu. Jika studi kebijakan publik dianalogikan sebagai induknya, studi implementasi adalah anak bungsu yang lahir setelah studi evaluasi (meskipun dalam urutan siklus kebijakan tidak akan ada evaluasi jika implementasi tidak dilakukan).

Analisis kebijakan publik (policy analysis) adalah kajian multi- disiplin terhadap kebijakan publik yang bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengontekstualisasikan model dan riset dari disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan (Parsons, 2001: xii).

Menurut Wildavsky (1979), analisis kebijakan publik adalah subbidang terapan yang isinya tidak dapat ditentukan berdasarkan disiplin yang terbatas, tetapi dengan segala sesuatu yang sesuai dengan situasi dari masa dan hakikat persoalannya. Analisis kebijakan publik menurut Harold Laswell (Parsons, 2001) adalah analisis yang multimethod, multidisciplinary, berfokus pada masalah, berkaitan dengan pemetaan kontekstualitas masalah kebijakan, opsi kebijakan, dan hasil kebijakan. Selain itu, bertujuan untuk mengintegrasikan pengetahuan dalam suatu disiplin yang menyeluruh untuk menganalisis pilihan publik dan pengambilan keputusan.

Berdasarkan pendapat Lasswell tersebut, tampaknya lingkup analisis kebijakan publik lebih berfokus pada persoalan proses pembuatan kebijakannya, yakni dari tahap pendefinisian masalah, agenda setting, formulasi kebijakan sampai legalisasi kebijakan.

Parsons (2001) menyatakan ada dua kategori luas analisis dalam studi kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

- a. Analisis proses kebijakan adalah analisis mendefinisikan proses kebijakan, dimulai dari mendefinisikan masalah sampai pada implementasi dan pengevaluasiannya.
- b. Analisis dalam dan untuk proses kebijakan, yakni kajian yang menggunakan teknik analisis, riset, dan advokasi dalam pendefinisian masalah sampai implementasinya. Dengan kata lain, kategori pertama menganalisis untuk tujuan deskripsi dan eksplanasi proses kebijakan, sedangkan yang kedua analisis untuk tujuan penilaian secara analitis terhadap proses kebijakan (dan jika memungkinkan bersifat preskriptif bagi kasus yang diriset).

Berdasarkan rumusan Parsons tersebut, analisis implementasi dan analisis evaluasi adalah bagian dari analisis kebijakan publik, hanya pada satu tahap

proses dan kedalaman analisis yang berbeda tentunya. Walaupun demikian, pada umumnya yang dipahami sebagai analisis kebijakan adalah yang lebih berfokus pada proses pembuatan kebijakan, sebagaimana yang dikatakan oleh Lasswell. Adapun analisis implementasi dan analisis evaluasi memiliki fokus berbeda sesuai dengan namanya walaupun tetap merupakan analisis yang multidisiplin.

Menurut rumusan Sabatier dan Mazamian, melakukan studi implementasi berarti berusaha memahami yang terjadi setelah suatu program diberlakukan, yakni peristiwa dan kegiatan dalam usaha untuk mengadministrasikannya dan usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Berdasarkan rumusan itu, lingkup studi implementasi adalah seluruh kegiatan dan peristiwa yang terjadi setelah suatu kebijakan diberlakukan. Analisis dalam studi implementasi misalnya, tidak mempertanyakan apakah sebuah kebijakan yang gagal dalam pengimplementasiannya adalah sebuah kebijakan yang tepat untuk mencapai tujuan yang diinginkan (ini adalah pertanyaan evaluatif). Studi implementasi mempertanyakan ada-tidaknya kesalahan atau kekurangan dalam proses pengimplementasian dan penyebabnya. Antara analisis studi evaluasi dan analisis studi implementasi sering terjadi overlap karena keduanya dapat berawal dari permasalahan yang sama. Studi implementasi hanya berkaitan dengan cara agen publik mengimplementasikan sebuah kebijakan untuk mencapai perubahan.

b. Tujuan dan Lingkup Analisis

Tujuan dan lingkup analisis (riset) evaluasi menurut Carol H. Weiss (1972: 4) adalah: *“To measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming. The effect emphasizes the outcomes of the program, rather than its efficiency, honesty, morale, or adherence to rule or standards. The comparison of effects with goals stresses the use of explicit criteria for judging how well the program is doing.”*

Weis (1972: 61) secara tegas menyatakan bahwa tujuan analisis evaluasi lebih pada pengukuran efek dan dampak sebuah program/ kebijakan pada masyarakat, dibandingkan dengan pengukuran atas efisiensi, kejujuran pelaksanaan, dan lain-lain yang berkaitan dengan standar-standar pelaksanaan.

Tujuan kebijakan adalah untuk menghasilkan dampak/perubahan. Adapun yang membedakan antara analisis studi implementasi dan analisis studi evaluasi sebagaimana pendapat Parsons (1995: 461), bahwa, “... evaluation examines ‘how public policy and the people who deliver it may be appraised, audited, valued and controlled’” while the study of implementation is about “how policy is

put into action and practice.”

Menurut Weiss (1972: 6-7), ada beberapa hal yang membedakan analisis evaluasi dengan analisis akademis, yaitu sebagai berikut.

- a. Evaluasi ditujukan untuk pembuatan keputusan, untuk menganalisis problem sebagaimana yang didefinisikan oleh pembuat keputusan, bukan oleh periset sebab pembuat keputusan berkepentingan terhadap hasil evaluasi.
- b. Evaluasi adalah riset yang dilakukan dalam setting kebijakan, bukan dalam setting akademis. Oleh karena itu, pertanyaan evaluasi diarahkan oleh program. Peneliti tidak membangun asumsi dan hipotesisnya sebagaimana pada studi-studi lain.
- c. Evaluasi memberikan penilaian atas pencapaian tujuan, bukan mengevaluasi tujuan. Menurut Browne dan Wildavsky (1982), *“Evaluators are able to tell us a lot about what happened-which objectives, whose objectives, were achieved-and a little about why-the causal connections”* (Hill dan Hupe, 1974: 12), yang merupakan wilayah analisis implementasi.

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan (Anderson, 1979). Menurut W. Dunn (2000), istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi mencakup: kesimpulan, klarifikasi, kritik, penyesuaian dan perumusan masalah kembali. Evaluasi memiliki beberapa fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kriteria kebijakan yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik.

Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan dan target tertentu telah dicapai (Bardach, 2008):

- a. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju.
- b. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan, lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat juga

menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan; penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik, program, dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Perhatikan bahwa aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis-premis nilai di dalam setiap tuntutan *evaluatif*. Namun banyak aktivitas yang diterangkan sebagai evaluasi dalam analisis kebijakan pada dasarnya bersifat *non-evaluatif*-yaitu aktivitas-aktivitas tersebut terutama ditekankan pada produksi tuntutan *designative* (faktual) ketimbang tuntutan evaluatif. Sehingga dibutuhkan suatu pendekatan untuk “penelitian evaluasi” atau evaluasi kebijakan” (Bardach, 2008).

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dari satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sarana. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau dicari (Dunn, 2000).

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode kebijakan lainnya (Dunn, 2000):

- a. Fokus Nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi merupakan prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
- b. Interdependensi Fakta Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai” untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan secara actual merupakan konsekuensi

dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

- c. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex-post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif, dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).
- d. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intristik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang mendedikasikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran. (Dunn, 2000)

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, sebagai berikut (Dunn, 2000):

- a. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu.
- b. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif. Sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasional (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif).
- c. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain. (Dunn, 2000)

d. Tujuan Evaluasi

Tujuan Evaluasi antara lain

- 1) Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan setelah adanya program tersebut. Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Adapun membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.
- 2) Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan serta menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
- 3) Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.
- 4) Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program pada masa mendatang. Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik/memenuhi akuntabilitas publik.

e. Fungsi Evaluasi kebijakan.

Evaluasi kebijakan berfungsi untuk memenuhi akuntabilitas publik karena sebuah kajian evaluasi harus mampu memenuhi esensi akuntabilitas tersebut, antara lain sebagai berikut.

- 1) Memberikan eksplanasi yang logis atas realitas pelaksanaan sebuah program/kebijakan. Dalam studi evaluasi perlu dilakukan penelitian/kajian tentang hubungan kausal atau sebab akibat.
- 2) Mengukur kepatuhan, artinya mampu melihat kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
- 3) Melakukan auditing untuk melihat output kebijakan sampai pada sasaran yang dituju, ada-tidaknya kebocoran dan penyimpangan pada penggunaan anggaran, ada-tidaknya penyimpangan tujuan dan pelaksanaan program
- 4) Akunting untuk melihat dan mengukur akibat sosial ekonomi dari kebijakan. Misalnya, seberapa jauh program yang dimaksud mampu meningkatkan pendapatan masyarakat, dampak yang ditimbulkan telah sesuai dengan yang diharapkan.

f. Dimensi evaluasi.

Secara garis besar ada dua dimensi penting yang harus diperoleh informasinya dari studi evaluasi dalam kebijakan publik.

1. Evaluasi Kinerja Pencapaian Tujuan Kebijakan Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, yakni mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan sehingga akan memperoleh jawaban atau informasi mengenai kinerja implementasi, efektivitas, dan efisiensi yang berkaitan.
2. Evaluasi Kebijakan dan Dampaknya Evaluasi kebijakan dan dampaknya, artinya mengevaluasi kebijakan serta kandungan programnya sehingga diperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (outcome)

kebijakan, kesesuaian kebijakan/program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).

3. Dimensi Kajian pada Studi Evaluasi Menurut Palumbo, dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus dalam proses kebijakan, dari saat penyusunan desain kebijakan, implementasi, hingga selesai diimplementasikan.

Jika dikaitkan dengan kebutuhan informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi, dimensi evaluasi kebijakan meliputi penentuan agenda, pendefinisian masalah, forecasting (definisi sasaran), pendefinisian ukuran, distribusi masalah, analisis keputusan, desain kebijakan, analisis feasibilitas politik, terminasi, pooling dan survei, legitimasi kebijakan, evaluasi formatif, evaluasi sumatif, dampak, dan implementasi. Berdasarkan paparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kajian dalam studi evaluasi kebijakan meliputi dimensi-dimensi berikut ini.

- a. Evaluasi proses pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan. Menurut Palumbo, pada tahap ini diperlukan dua kali evaluasi.
- b. Evaluasi desain kebijakan, untuk menilai alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*), yang bersifat rasional dan terukur.
- c. Evaluasi legitimasi kebijakan, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat/ stakeholder/kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Metode evaluasi diperoleh melalui jajak pendapat, survei, dan lain-lain.
- d. Evaluasi formatif, dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung. Tujuan evaluasi formatif adalah untuk mengetahui sebuah program diimplementasikan dan kondisi yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilannya. Dalam istilah manajemen, evaluasi formatif adalah monitoring terhadap pengaplikasian kebijakan. Evaluasi formatif banyak melibatkan ukuran-ukuran kuantitatif sebagai pengukuran kinerja implementasi.
- e. Evaluasi sumatif, dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi sumatif adalah untuk mengukur efektivitas kebijakan/ program memberikan dampak yang nyata pada masalah yang ditangani.

Dalam menghasilkan informasi mengenai kebijakan, analisis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Perbedaan utama antara kriteria untuk evaluasi dan kriteria untuk rekomendasi adalah pada waktu ketika kriteria diterapkan atau diaplikasikan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara restrospektif (*ex-post*), sedangkan kriteria untuk rekomendasi diterapkan secara prospektif (*ex-ante*).

h. Evaluasi Formatif

Evaluasi formatif bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan program yang memiliki ciri-ciri:

- a. merupakan evaluasi terhadap proses;
- b. menilai tingkat kepatuhan pelaksana atas standar aturan;
- c. menggunakan model-model dalam implementasi;
- d. bersifat kuantitatif;
- e. melihat dampak jangka pendek dari pelaksanaan kebijakan/ program.

Tujuan evaluasi formatif adalah untuk melihat:

- a. sebuah program mencapai target populasi yang tepat;
- b. penyampaian pelayanannya telah sesuai dan konsisten dengan spesifikasi program atau tidak;
- c. sumber daya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut (Rossi dan Freeman dalam Parsons, t.t.: 550). 2

Jenis Evaluasi Formatif meliputi

- a. Evaluasi administratif, yaitu evaluasi yang dilakukan di lingkup pemerintahan yang dikaitkan dengan aspek-aspek ketaatan finansial dan prosedur.
- b. Evaluasi yudisial, yaitu evaluasi yang berkaitan dengan objekobjek hukum.
- c. Evaluasi politik, yaitu evaluasi yang dilakukan oleh lembaga lembaga politik.

Aspek-aspek kinerja implementasi yang dievaluasi dalam evaluasi formatif, antara lain sebagai berikut.

- a. Effort evaluation, yaitu mengevaluasi kecukupan input program.
- b. Performance evaluation, yaitu mengkaji output dibandingkan dengan input program.
- c. Effectiveness evaluation, yaitu mengkaji pelaksanaannya sesuai dengan sasaran dan tujuan.
- d. Efficiency evaluation, yaitu membandingkan biaya dengan output yang dicapai.
- e. Process evaluation, yaitu mengkaji metode pelaksanaan, aturan dan prosedur dalam pelaksanaan. Menurut William N. Dunn (1999: 609), aspek-aspek kinerja kebijakan yang harus dievaluasi sebagaimana yang tampak dalam tabel berikut ini.

i. Evaluasi sumatif/dampak

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

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

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

- a. menilai bahwa program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga, dan lembaga;
- b. menilai bahwa dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program;
- c. mengeksplorasi adanya akibat yang tidak diperkirakan, baik yang positif maupun yang negatif;
- d. mengkaji cara program memengaruhi kelompok sasaran, dan perbaikan kondisi kelompok sasaran disebabkan oleh adanya program ataukah karena faktor lain.

Dimensi Dampak Dimensi dampak yang dikaji dalam evaluasi kebijakan ini, meliputi:

- a. dampak pada masalah publik (pada kelompok sasaran) yang diharapkan atau tidak;
- b. dampak pada kelompok di luar sasaran yang disebut eksternalitas/dampak melimpah (spillover effects);
- c. dampak sekarang dan dampak yang akan datang;
- d. dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program dan dampak biaya tidak langsung yang dikeluarkan publik akibat suatu kebijakan (misalnya, dampak terhadap pengeluaran rumah tangga akibat relokasi pemukiman yang menyebabkan jarak ke sekolah/tempat kerja semakin jauh).

Appraisal Dimensi Dampak Menurut Langbein (1980), dalam memperkirakan dampak perlu memperhitungkan dimensi-dimensi berikut ini.

- a. Waktu Dimensi waktu penting diperhitungkan karena kebijakan dapat memberikan dampak yang panjang, baik sekarang maupun pada masa yang akan datang. Semakin lama periode evaluasi waktu, semakin sulit mengukur dampak, sebab:
 - 1) hubungan kausalitas antara program dan kebijakan semakin kabur;

- 2) pengaruh faktor lain yang harus dijelaskan juga semakin banyak, jika efek terhadap individu dipelajari terlalu lama, akan sulit menjaga track record individu dalam waktu yang sama;
 - 3) semakin terlambat sebuah evaluasi dilakukan, akan semakin sulit mencari data dan menganalisis pengaruh program yang diamati.
- b. Selisih antara Dampak Aktual dan yang Diharapkan Selain memerhatikan efektivitas pencapaian tujuan, seorang evaluator harus pula memerhatikan dampak yang tidak diinginkan, dampak yang hanya sebagian dari yang diharapkan, dan dampak yang bertentangan dari yang diharapkan.
 - c. Tingkat Agregasi Dampak Dampak juga bersifat agregatif, artinya bahwa dampak yang dirasakan secara individual dapat merembes pada perubahan di masyarakat secara keseluruhan.
 - d. Tipe Dampak Ada empat tipe utama dampak program, yaitu sebagai berikut.
 - 1) Dampak pada kehidupan ekonomi: penghasilan, nilai tambah, dan sebagainya.
 - 2) Dampak pada proses pembuatan kebijakan.
 - 3) Dampak pada sikap publik: dukungan pada pemerintah, program, dan sebagainya.
 - 4) Dampak pada kualitas kehidupan individu, kelompok, dan masyarakat yang bersifat nonekonomis.
 - e. Unit-unit Sosial Terdampak Sebuah kebijakan/program dapat membawa dampak pada berbagai unit sosial, antara lain sebagai berikut.
 - 1) Dampak individual: biologis (penyakit, cacat fisik karena kebijakan teknologi nuklir misalnya), psikologis (stres, depresi, emosi), lingkungan hidup (tergusur, pindah rumah), ekonomis (naik–turunnya penghasilan, harga, keuntungan), sosial serta personal.
 - 2) Dampak organisasional: langsung (terganggu atau terbantunya pencapaian tujuan organisasi), tidak langsung (peningkatan semangat kerja, disiplin).
 - 3) Dampak pada masyarakat (meningkatnya kesejahteraan).
 - 4) Dampak pada lembaga dan sistem sosial (meningkatnya kesadaran kolektif masyarakat; menguatnya solidaritas sosial).
 - f. Faktor-faktor Kegagalan Dampak Sebuah kebijakan/program dapat gagal memperoleh dampak yang diharapkan meskipun proses implementasi berhasil mewujudkan output sebagaimana yang dituntut oleh program tersebut, namun gagal mencapai outcomes–nya; apalagi jika proses

implementasi gagal mewujudkan keduanya. Menurut Anderson, hal tersebut dapat disebabkan oleh faktor berikut.

- 1) Sumber daya yang tidak memadai.
- 2) Cara implementasi yang tidak tepat (misalnya, pilihan-pilihan tindakan yang kontra produktif, seperti studi banding atau membeli mobil bagi pejabat yang memakan banyak biaya dengan tujuan meningkatkan kapasitas layanan).
- 3) Masalah publik sering disebabkan banyak faktor, tetapi kebijakan yang dibuat hanya mengatasi satu faktor.
- 4) Cara menanggapi kebijakan yang dapat mengurangi dampak yang diinginkan (misalnya, karena takut dianggap melanggar prosedur, implementers bertindak sesuai dengan textbook walaupun situasinya mungkin berbeda).
- 5) Tujuan-tujuan kebijakan tidak sebanding, bahkan bertentangan satu sama lain (misalnya, kebijakan untuk menumbuhkan industri dalam negeri yang memberikan insentif pajak dan kemudahan modal, di sisi lain ada kebijakan kenaikan harga listrik dan kenaikan harga sumber energi).
- 6) Biaya yang dikeluarkan jauh lebih besar dari masalahnya. \
- 7) Banyak masalah publik yang tidak dapat diselesaikan.
- 8) Timbulnya masalah baru sehingga mendorong pengalihan perhatian dan tindakan.
- 9) Sifat dari masalah yang akan dipecahkan (Anderson, 1996).

Secara spesifik, Wiliam Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, evaluasi keputusan teoritis. Penjelasan (Dunn, 2000):

- a. Evaluasi Semu. Evaluasi semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskripsi untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan suatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental-semu, kuesioner, random sampling, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masuk dan proses. Namun setiap hasil kebijakan yang ada (misalnya, jumlah lulusan pelatihan yang dipekerjakan, unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan

pendapatan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat. (Dunn, 2000)

- b. **Evaluasi Formal.** Evaluasi formal (*Formal Evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskripsi untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Dalam evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan data dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan UU, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikkan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi.
- c. **Evaluasi Keputusan Teoritis.** Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision-Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskripsi untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teori keputusan di satu sisi, evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang membuat adil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bahwa, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

Evaluasi adalah jenis kegiatan atau proses sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan atau kebijakan dalam satu kegiatan dengan didasari data dan informasi yang lengkap tentang obyek dalam evaluasi itu, sehingga akan menghasilkan sebuah produk yang punya nilai. Sebenarnya evaluasi juga

merupakan proses memahami, memberi arti, mendapatkan, dan mengkomunikasikan suatu informasi bagi keperluan pengambil keputusan. Sebuah program bukan hanya kegiatan sendiri yang dapat diselesaikan dalam waktu singkat, tetapi program merupakan rangkaian dari bermacam-macam kegiatan yang berlangsung dalam kurun waktu yang cukup lama (Dunn, 2000).

Model-model evaluasi kebijakan yang paling sering digunakan oleh para peneliti kebijakan publik yaitu Model *Context, Input, Process* dan *Product* (CIPP). Dan model ini selain sangat komprehensif juga cocok untuk dunia olahraga, salah satu model penelitian evaluasi yang lazim digunakan adalah model CIPP (Dunn, 2000). Bahwa *“the CIPP evaluation model belongs in the improvement/accountability category, and is one of the most widely applied evaluation models”*. Model evaluasi CIPP termasuk dalam kategori perbaikan dan salah satu model evaluasi yang paling banyak digunakan. Dari beberapa model evaluasi yang ada, model CIPP dianggap sebagai model evaluasi yang paling tepat dalam memberikan pertimbangan ketika akan membuat suatu kebijakan untuk program pembinaan olahraga dan juga model ini dianggap tepat untuk melihat apakah suatu program berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan atau tidak dan apakah dapat menghasilkan product yang diinginkan atau tidak (Dunn, 2000).

Pada model CIPP evaluator tidak harus terlibat langsung dalam program yang akan dievaluasi, tetapi dapat bekerja sama dengan salah seorang yang terlibat langsung dalam program yang akan dievaluasi. Perlu adanya kejasama yang baik dengan para pelaku dalam program yang akan dievaluasi diharapkan akan dapat menggali informasi dan mendapatkan data yang akan digunakan dalam penelitian. Sehingga dengan adanya kerjasama yang terjalin baik, maka informasi yang diperoleh untuk menghasilkan data akan maksimal. *One of the strenghts of CIPP model is, especially, that it is a useful and simple tool for helping evaluators produce questions of vital importance to be asked in an evaluation process”* (Dunn, 2000).

Salah satu kekuatan model CIPP adalah alat yang sederhana dan berguna untuk membantu evaluator menghasilkan pertanyaan yang sangat penting untuk ditanyakan dalam proses evaluasi. Model CIPP dapat juga dikatakan sebuah model yang memiliki format yang komprehensif dalam setiap tahapannya, sehingga nantinya diharapkan dari hasil evaluasi ini akan memberikan hasil yang komprehensif juga. Model yang dikembangkan oleh Stufflebeam dan kawan-kawan di *Ohio State University* tersebut memiliki empat komponen penting yang akan dievaluasi dalam model CIPP ini. Empat komponen tersebut menjadi nama dari model evaluasi CIPP, dimana CIPP diambil dari hurup awal keempat

komponen yang akan diteliti, yaitu *Contexts, Input, Process, Product*. *Context evaluation* = evaluasi konteks, *Input evaluation* = evaluasi masukan, *Process evaluation* = evaluasi proses, *Product evaluation* = evaluasi produk.

Dibawah ini akan diuraikan mengenai keempat komponen evaluasi didalam model evaluasi CIPP (Dunn, 2000):

- a. *Context Evaluation* (Evaluasi Kontek) Evaluasi konteks mencakup analisis yang berkaitan dengan lingkungan program atau kondisi obyektif yang akan dilaksanakan. Isi dari evaluasi ini adalah tentang analisis kekuatan dan kelemahan obyek tertentu. Dalam komponen ini bisa juga dikatakan sebagai konsep dalam sebuah program, karena pada evaluasi konteks menjelaskan mengenai kondisi lingkungan yang relevan, mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan yang belum terpenuhi dan juga peluang yang belum dimanfaatkan. Evaluasi konteks bisa juga diartikan sebagai latar belakang yang mempengaruhi jenis-jenis tujuan dan strategi yang dilakukan dalam suatu program. Selain itu, evaluasi konteks juga merupakan sebuah upaya untuk menggambarkan dan merinci lingkungan, kebutuhan yang belum terpenuhi, populasi dan sampel yang dilayani dan tujuan dari proyek atau program yang dilakukan.
- b. *Input Evaluation* (Evaluasi Masukan) Evaluasi masukan membantu mengatur keputusan, menentukan sumber-sumber yang ada alternatif apa saja yang akan diambil, apa rencana untuk mencapai tujuan dan bagaimana prosedur kerja untuk mencapainya. Evaluasi masukan juga melibatkan pengumpulan informasi untuk membuat penilaian tentang sumber daya dan strategi yang diperlukan untuk mencapai tujuan program, sasaran dan menentukan kendala. Dengan evaluasi masukan ini juga menjadi tersedianya data dan informasi untuk menentukan bagaimana penggunaan sumber-sumber yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan program.
- c. *Process Evaluation* (Evaluasi Proses) Evaluasi proses biasa digunakan untuk mendeteksi atau memprediksi berbagai rancangan prosedur atau rancangan implementasi selama tahap implementasi, menyediakan informasi untuk keputusan program dan sebagai rekaman atau arsip prosedur yang telah terjadi. Dalam evaluasi proses juga dapat diketahui hambatan-hambatan apa saja yang ditemui selama pelaksanaan program.
- d. *Product Evaluation* (Evaluasi Produk) Evaluasi produk merupakan penilaian yang dilakukan guna untuk melihat ketercapaian/keberhasilan suatu program dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam evaluasi produk juga mengukur dan menginterpretasi pencapaian program selama pelaksanaan program dan pada akhir program.

Bingham dan Felbinger, Howlet dan Ramesh (1995) dalam Nugroho (2011, h.676-677) mengelompokkan evaluasi menjadi 3, yaitu:

- a. Evaluasi administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif-anggaran, efisiensi, biaya-dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang

berkenaan dengan: 1) *effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan. 2) *performance evaluation*, yang menilai keluaran (output) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan. 3) *adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan. 4) *efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut. 5) *process evaluations*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.

- b. *Evaluasi judicial*, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
- c. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

Pemanfaatan informasi dibentuk paling sedikit oleh 5 macam faktor. Faktor-faktor tersebut meliputi (Dunn, 2000):

- a. Karakteristik informasi. Karakteristik informasi yang dihasilkan oleh analisis kebijakan kadang-kadang menentukan penggunaannya oleh pengambilan kebijakan. Informasi yang sesuai dengan spesifikasi produk dari pengambilan kebijakan akan lebih banyak digunakan dibandingkan informasi yang tidak sesuai, karena spesifikasi hasil mencerminkan kebutuhan, nilai-nilai dan kesempatan yang dipersiapkan oleh para pengambilan kebijakan.
- b. Cara Pengkajian. Pemanfaatan informasi oleh para pengambilan kebijakan juga ditentukan oleh proses pengkajian yang digunakan oleh analis dalam menghasilkan dan menginterpretasikan informasi tersebut. Informasi yang sesuai dengan standar kualitas penelitian dan analisis lebih sering digunakan oleh para pengambilan kebijakan.
- c. Struktur Masalah. Pemanfaat informasi oleh pengambilan kebijakan juga dipengaruhi oleh tingkat kecocokan antara cara penyelidikan dan tipe masalah. Masalah yang relatif terstruktur dengan baik (suatu masalah yang ditandai oleh kesamaan tujuan, sasaran, alternatif dan konsekuensinya) memerlukan metodologi yang berbeda dengan masalah yang tidak terstruktur. Masalah yang terstruktur (yaitu masalah yang ciri utamanya adalah konflik), memerlukan metodologi yang bersifat holistik yang cenderung menerapkan berbagai perspektif untuk mendekati masalah yang sama dalam mendefinisikan sifat dari masalah itu sendiri.
- d. Struktur Birokrasi dan Politik. Pemanfaatan informasi juga dibentuk oleh perbedaan antara struktur formal, prosedur, dan sistem insentif organisasi publik kehadiran elit pembuat kebijakan, birokratisasi peranan, formalisasi

prosedur dan pelaksanaan sistem insentif yang menguntungkan kaum konservatif dan menghambat inovasi semuanya memberi kontribusi kepada kurang atau tidak dimanfaatkan informasi yang dihasilkan oleh analisis kebijakan.

- e. Interaksi di Antara Pelaku Kebijakan. Pemanfaatan informasi oleh para pembuat kebijakan yang dipengaruhi oleh sifat dan tipe interaksi diantara pelaku kebijakan dalam berbagai tahapan proses pembuatan kebijakan yang bermacam-macam. Analisis kebijakan tidak hanya merupakan proses yang bersifat ilmiah dan teknis, analisis juga merupakan proses sosial dan politis dimana jangkauan dan intensitas interaksi diantar pelaku kebijakan menentukan cara bagaimana informasi dihasilkan, ditransformasikan, dan digunakan.

Evaluasi kebijakan, bukan masalah yang gampang apalagi untuk disebut sederhana, sebaliknya evaluasi justru pekerjaan yang rumit sebab melibatkan banyak unsur yang saling terkait misalnya melibatkan orang-orang yang bukan saja dari pihak yang melakukan evaluasi tetapi juga terhadap orang-orang yang dievaluasi. Selanjutnya adalah materi-materi yang akan dievaluasi, seperti apa yang akan dievaluasi dan bagaimana melakukannya. Materi yang akan dievaluasi berkaitan dengan tujuan kebijakan tersebut dan kesulitannya sering terjadi pada runag lingkup dan luasnya tujuan yang akan dievaluasi.

Winarno (2013:240) mengemukakan bahwa 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 ditujukan untuk melakukan evaluasi. Ini berarti bahwa kegagalan dalam menentukan kriteria akan menghambat proses evaluasi yang akan dijalankan.

Anderson yang ditulis kembali oleh Winarno (2013:240) mengemukakan bahwa setidaknya 6 masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan:

- a. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan yang disusun untuk menjalankan kebijakan seharusnya jelas. Bila tujuan-tujuan kebijakan tidak jelas atau tersebar, sebagaimana sering terjadi, maka kesulitan yang timbul adalah menentukan sejauhmana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Ketidakjelasan tujuan biasanya berangkat dari proses-proses penetapan kebijakan. Suatu kebijakan agar dapat ditetapkan biasanya harus mendapatkan dukungan dari suatu koalisi mayoritas untuk mengamankan penetapan suatu kebijakan. Seringkali terjadi suatu kebijakan membutuhkan perhatian orang-orang dan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan dan nilai-nilai yang berbeda. Kondisi ini mendorong terjadinya ketidakjelasan tujuan karena harus merefleksikan banyak kepentingan maupun nilai-nilai dari aktor-aktor yang terlibat di dalam perumusan

kebijakan.

- b. Kausalitas. Bila seorang evaluator menggunakan evaluasi sistematik 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.
- c. Dampak kebijakan yang menyebar, misalnya 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 kepada mereka yang menjadi sasaran atau tujuan 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 dari suatu program kesejahteraan. Dampak program-program dari kelompok ini mungkin bersifat simbolik atau material, Para pembayar pajak mungkin mengeluh bahwa “bahwa uang yang mereka peroleh dengan sulit digunakan untuk menghidupi orang-orang yang sangat malas bekerja”.
- d. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data. Kekurangan data statistik dari informasi-informasi lain yang relevan barangkali akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi. Model-model ekonometrik 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.
- e. Resistensi pejabat. Seringkali seorang pejabat meskipun menyadari bahwa program yang dilaksanakannya gagal, akan tetapi mereka menyembunyikan kegagalan tersebut hanya karena takut dipecat atau diberhentikan dari jabatannya. Oleh sebab itu evaluasi bagi mereka bukan dianggap sebagai sesuatu yang penting, malah evaluasi dianggap sebagai momok. Karena itulah ketika ada evaluasi dilakukan oleh orang atau lembaga tertentu untuk melihat sejauhmana program itu dilaksanakan, apa hambatannya dan bagaimana mencari solusinya, mereka selalu menghalangi, bahkan menyembunyikan data-data yang dianggap penting. Hampir semua pejabat ingin disebut sukses melaksanakan programnya, dan sebaliknya sangat riskan untuk menyebut dirinya gagal, itu sebabnya mereka berupaya melakukan proteksi dengan berbagai cara, antara lain membangun pencitraan, melalui ekspos terhadap hal-hal yang dianggap baik dan menyembunyikan hal-hal yang dianggap buruk. Disamping itu, menghalang-halangi, malah kalau perlu membujuk hingga menyuap evaluator.
- f. Evaluasi mengurangi dampak. Hal ini sering terlihat pada diabaikannya atau dikritiknya evaluasi sebagai sesuatu yang tidak mendasar atau malah dianggap tidak meyakinkan. Demikian juga evaluasi dituding tidak

direncanakan dengan baik, data yang digunakan kurang memadai dan sebagainya. Hal seperti inilah mengapa suatu evaluasi biasa tidak mendapat perhatian bahkan mungkin diabaikan meskipun evaluasi itu benar adanya. Dari uraian di atas nampaklah bahwa evaluasi, meskipun itu dianggap penting dalam sebuah kebijakan, akan tetapi dalam pelaksanaannya menghadapi berbagai kendala, dengan begitu meski evaluasi adalah siklus yang biasa-biasa saja, tetapi tidak serta merta memperoleh dukungan maksimal, terutama dari kalangan implementor di lapangan.

Evaluasi program atau kebijakan tidak dapat dilakukan hanya melalui kajian teoretis atau melalui data-data sekunder. Jika hal tersebut dilakukan, penilaian dan rekomendasi yang dihasilkan tidak valid karena hanya berdasarkan perkiraan. Untuk dapat disebut sebagai sebuah studi/kajian, evaluasi kebijakan harus memenuhi hal-hal berikut ini.

1. Karakteristik Penelitian Evaluasi

- a. Evaluasi harus empiris, tidak spekulatif hipotetik atau asuntif teoretis.
- b. Tidak bias pada satu alternatif atau dampak tertentu.
- c. Rasional, harus sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan di hadapan pakar.
- d. Kajian harus dilakukan dari berbagai aspek.
- e. Andal dan sah, baik dalam analisis, ketersediaan data, maupun reliabilitas datanya.

2. Teknis Penelitian Evaluasi Penelitian evaluasi kebijakan bukan hal yang dapat dipandang sepele karena dari hasil penelitian tersebut diharapkan ada masukan/ umpan balik dan penilaian-penilaian yang akurat atas sebuah kinerja kebijakan/program, serta hasilnya dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, Leonard Rutman (1992) memberikan panduan yang perlu diperhatikan.

a. Sebelum Pelaksanaan

1) Gunakan prosedur-prosedur ilmiah.

- a) Mengamati dan memahami tujuan evaluasi.
- b) Mengamati dan memilih kriteria. c) Mengamati sensitivitas metode.

2) Fokus pada proses dan outcomes kebijakan/program, bukan hanya pada outcomes-nya.

3) Jangan batasi dampak hanya pada sasaran-sasaran yang dinyatakan secara formal karena tidak semua sasaran kebijakan dinyatakan secara formal. Konsekuensi yang mungkin terjadi akibat program/kebijakan juga dipertimbangkan. Untuk itu, manfaatkan hasil penelitian yang berkaitan, gunakan logika, atau pengalaman atas program yang serupa.

4) Pertimbangkan informasi-informasi yang dibutuhkan oleh pembuat keputusan

untuk masa mendatang, bukan hanya kebutuhan saat ini. Bersikaplah sebagai ilmuwan, bukan teknisi evaluasi.

b. Persiapan Sebelum Menguji Program

1) Definisi Program Secara Jelas Harus dipastikan bahwa label yang diberikan pada sebuah program memiliki makna dan maksud yang sama bagi semua yang terlibat sehingga jelas data yang harus diukur (definisi konsep harus jelas, sehingga definisi operasionalnya juga jelas dan dapat direplikasikan).

2) Spesifikasi Sasaran Karena sasaran merupakan kriteria keberhasilan program, harus dinyatakan secara spesifik agar dapat diperoleh tolok ukurnya. Tujuan/sasaran kadang-kadang hanya disebutkan secara umum, jangka panjang, bahkan kontradiksi dan tidak berkaitan dengan aktivitas program. Jika hal ini terjadi, peneliti bertanggung jawab untuk merumuskannya secara bersama-sama dengan perencana program dan manajer program. Pendekatan di atas adalah pendekatan goal-end oriented. Dapat juga digunakan pendekatan lain, misalnya pendekatan sistem (Amitai Etzioni) atau goal-free evaluation (Susan Salasin) karena goal-end oriented approach dipandang memiliki keterbatasan, yaitu:

- a) mengabaikan sasaran yang tidak dinyatakan secara eksplisit (misalnya, keberlangsungan program);
- b) sulit merumuskan tujuan dari pernyataan tujuan program/ kebijakan yang mencerminkan retorika politik, justifikasi bantuan pendanaan, mobilisasi dukungan, dan legitimasi program;
- c) sasaran selalu bisa berubah sebagai respons atas tuntutan-internal organisasi dan lingkungan;
- d) mengabaikan efek samping dari kebijakan.

3) Keterkaitan Rasional Harus ada keterkaitan rasional antara program yang akan dievaluasi dengan sasaran yang dituju dan dampak yang diharapkan. Ada-tidaknya kaitan rasional dapat menentukan bahwa program tersebut yang harus dimodifikasi atau sasaran dan hasil yang harus diubah. Misalnya, program pelatihan angkatan kerja dengan sasaran jangka panjang berkurangnya angka pengangguran. Program tersebut lebih masuk akal jika dikaitkan dengan sasaran jangka pendek, yaitu pencapaian tenaga kerja berketerampilan.

4) Pastikan Kegunaan Evaluasi Studi evaluasi dimaksudkan sebagai akuntabilitas program, serta untuk memberikan informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan dan hasil program kepada pembuat keputusan dan manajemen, namun studi evaluasi sering dilakukan dengan maksud-maksud tertentu, yang disebut oleh Edward Suchman sebagai pseudoevaluations. Pseudoevaluation adalah studi-

studi evaluasi yang dilakukan dengan maksud terselubung, contohnya:

- a) eyewash (evaluasi “cuci mata”), yaitu evaluasi yang dilakukan hanya pada tampak depan program demi mengesankan keberhasilan;
- b) whitewash, yaitu evaluasi yang dilakukan dengan maksud menutupi kegagalan program selama dilakukan investigasi;
- c) submarine, yaitu evaluasi yang dilakukan dengan maksud politis untuk menghancurkan sebuah program;
- d) posture, yaitu evaluasi yang dilakukan hanya sebagai formalitas untuk kepentingan kelanjutan pendanaan;
- e) postponement, yaitu evaluasi yang dilakukan untuk tujuan menghentikan sementara sebuah program. Oleh karena itu, evaluator juga harus mengetahui orang-orang yang menghendaki dan mendanai studi evaluasi untuk mencegah timbulnya ketegangan dengan administrator program.

5) Spesifikasikan Variabel-variabel Evaluasi

- a) Spesifikasikan Komponen-komponen Program Dengan memperjelas komponen-komponen aktivitas dari program tersebut (misalnya, PKK dengan 10 programnya). Tujuannya sebagai component testing untuk menguji sumbangan keefektifan masing-masing komponen terhadap program.
- b) Spesifikasikan Sasaran-sasaran dan Efeknya Bukan hanya yang dinyatakan secara formal dalam dokumen atau oleh pengelola program, melainkan juga sasaran-sasaran latent dan dampak lain yang diharapkan oleh masyarakat (misalnya, kasus program Bantuan Langsung Tunai/BLT yang ditujukan untuk meringankan beban masyarakat miskin akibat kenaikan harga BBM, dapat ditanggapi beragam. Karena jawabannya dapat beragam, demikian pula dampaknya).
- c) Spesifikasikan Variabel-variabel Antesedennya Anteseden variable adalah faktor konteks yang dapat memengaruhi jalannya program (misalnya, karakteristik target kebijakan; sifat dasar permasalahan sehingga memerlukan intervensi kebijakan).
- d) Spesifikasikan Variabel-variabel Intervening-nya dengan Menanyakan Setelah program dijalankan, faktor-faktor yang dapat mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program, yaitu:
 - 1) antecedent factors;
 - 2) program implementation;
 - 3) intervening;
 - 4) goals/effects;
- e) Measurement Setelah mengetahui hal-hal yang harus diukur, langkah

selanjutnya adalah memilih teknik pengukuran yang tepat untuk menilai. Oleh karena itu, diperlukan ketepatan indikator (tolok ukur) yang digunakan, reliabilitas alat ukur (hasil yang diberikan konsisten meskipun dilakukan dalam situasi yang berbeda), dan validitas alat ukur (ketepatan alat ukur dalam mengukur fenomena).

Kriteria yang Harus Dipenuhi dalam Evaluasi

- 1) Relevansi: harus mampu memberikan informasi yang tepat pada pembuat dan pelaku kebijakan, mampu menjawab secara benar pertanyaan dalam waktu yang tepat.
- 2) Signifikan: harus mampu memberikan informasi yang baru dan penting.
- 3) Validitas: mampu memberikan pertimbangan yang tepat sesuai dengan hasil nyata/data empiris mengenai hasil kebijakan.
- 4) Reliabilitas: dapat membuktikan bahwa hasilnya diperoleh dengan penelitian yang teliti.
- 5) Objektif: tidak memihak/bias.
- 6) Tepat waktu.
- 7) Daya guna: hasil penelitian dapat dipahami dan dimanfaatkan oleh pelaku dan pembuat kebijakan.

4. Rangkuman

- a. Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan. Evaluasi kebijakan memiliki sifat, fungsi, karakter, dan metode evaluasi dalam analisis evaluasi kebijakan.
- b. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
- c. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan
- d. Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif.
- e. Evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode kebijakan lainnya (Dunn, 2000): Fokus Nilai, Inderpendensi Fakta Nilai, Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau,

dan Dualitas Nilai.

- f. Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, sebagai berikut (Dunn, 2000): Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya, Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik, dan Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya.
- g. Secara spesifik, Wiliam Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis.

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

Mahasiswa melakukan evaluasi dasar atas sebuah program yang merupakan bagian dari kebijakan publik di Indonesia, dengan menggunakan model CIPP.

b. Lembar Kerja Praktek

6. Evaluasi Pembelajaran

Kemampuan mahasiswa dalam menjelaskan hasil evaluasi kebijakan dengan menggunakan model CIPP.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Monitoring kebijakan merupakan salah satu upaya agar kebijakan publik yang diterapkan dapat terorganisir, sistematis, dan dapat dievaluasi untuk dikembangkan atau dihentikan jika dianggap gagal menyelesaikan masalah sosial. Oleh karena itu kegiatan monitoring ini menjadi bagian dari kerja aktor politik sebagai pengambil keputusan. Proses ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan aparat pada sistem pemerintahan itu sendiri, partai politik, lembaga *civil society*, maupun masyarakat itu sendiri.

2. Daftar Istilah

Investasi	Pemberian modal bagi sebuah kegiatan produksi tertentu.
Rasio pengeluaran	Perbandingan antara total pengeluaran terhadap total pendapatan
Metodologis	Ilmu tentang metode; uraian tentang metode/cara
Relevan	Sesuai
Reliabel	Mempunyai atau mendatangkan hasil yang sama pada setiap percobaan yang berhasil
Valid	Menurut cara yang semestinya; berlaku; sah
<i>Fisible</i>	Terlaksana ; terwujud
Premis	Apa yang dianggap benar sebagai landasan kesimpulan kemudian; dasar pemikiran; alasan; asumsi; kalimat atau proposisi
Designative	Faktual
Advokatif	Sebagai bentuk upaya persuasi yang mencakup kegiatan penyadaran, rasionalisasi, argumentasi, serta rekomendasi
Retrospektif	Pengembangan
Prospektif	Ada prospeknya; dapat (mungkin) terjadi; ada harapan (baik)
Holistik	Menyeluruh
Insentif	Hadiah
Konservatif	Tertutup

Daftar Pustaka

- Anderson, J. (1979). *Public Policy Making (Second ed)*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Bardach, E. (2008). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Dunn, W. N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sawicki, C. P. (1986). *Basic Method of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall : Michigan University.

MODUL 8

PELAYANAN PUBLIK

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Pada Modul 8 ini mahasiswa perlu memahami bentuk pelayanan publik sebagai bagian dari implementasi kebijakan publik. Bahwa pemerintah sebagai penyelenggara negara tidak terlepas dari perannya sebagai fasilitator kebijakan publik, agar publik atau warga negara merasa puas dengan penyelenggaraan negara yang dilakukan. Sebagai sebuah negara demokratis tentu tidak ada penyelenggaraan negara yang tidak lahir dari kebijakan publik, sebab tuntutan negara demokrasi adalah segala sesuatu dilakukan dan dilaksanakan berdasarkan aturan hukum. Kebijakan publik diwajibkan dilandasi oleh adanya landasan hukum, sehingga pada akhirnya pelayanan publik yang dilakukan memenuhi kewajiban demokratis tersebut.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 8 ini adalah:

- a. CP1 : Mahasiswa mampu menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik.
- b. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
- c. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
- d. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.
- e. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.
- f. CP 6 : Mahasiswa mampu menyusun kebijakan publik sesuai dengan masalah yang dihadapi.

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari Modul 8 ini adalah: Mahasiswa mampu menganalisis proses penyelenggaraan

negara berupa pelaksanaan pelayanan publik sebagai sebuah kebijakan publik

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 8

Kegunaan atau manfaat dari Modul ini adalah membantu mahasiswa dalam memahami bentuk penyelenggaraan negara berupa pelayanan publik baik oleh pemerintah maupun oleh swasta.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dalam Modul 8 ini adalah dokumen yang relevan dengan pelayanan publik, ukuran kualitas pelayanan publik, dan teknik mengukur kepuasan publik.

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: Pelayanan Publik

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami konsep tentang pelayanan publik sebagai bagian dari kebijakan publik.
- b. Mahasiswa mampu mengukur kualitas pelayanan publik.
- c. Mahasiswa mampu mengukur kepuasan publik sebagai pelanggan pelayanan publik.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Pelayanan sebagai fungsi dasar dari suatu pemerintah sampai saat ini masih tetap menjadi diskursus yang memiliki nilai urgensi yang sangat tinggi seiring dengan permasalahan-permasalahan yang masih sangat banyak dikeluhkan oleh sebagian anggota masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, karena secara realita hampir seluruh masyarakat pasti akan bersinggungan dan bersentuhan dengan pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga pemerintah dalam memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya. Sehingga masalah penyelenggaraan pelayanan publik masih tetap menjadi suatu pembicaraan yang serius baik bagi unsur masyarakat yang menerima pelayanan publik maupun unsur institusi pemerintah yang melaksanakan proses penyelenggaraan pelayanan

publik, dan hal ini merupakan suatu gejala umum yang terjadi pada proses pelayanan publik yang dilaksanakan oleh institusi pemerintah.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan dengan jelas tentang pengertian dari pelayanan, yakni Pelayanan adalah suatu-usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan oleh orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (2000) didefinisikan sebagai *a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company*. Oleh karenanya, pelayanan akan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, khususnya kebutuhan dasar masyarakat. Pandangan yang hampir sama tentang pengertian dari konsep tentang pelayanan juga dinyatakan oleh Gronross, pengertian dari pelayanan menurut Gronross (1990), yakni;

“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang dapat terjadi sebagai akibat dari adanya suatu interaksi antara unsur konsumen yang membutuhkan pelayanan dengan unsur karyawan yang memebrikan pelayanan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan oleh pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan dan memenuhi kebutuhan dari konsumen/ pelanggan”.

Pengertian dari pelayanan yang diberikan oleh Gronross di atas lebih menekankan bahwa pelayanan merupakan suatu rangkaian dari aktivitas, dan bersifat tidak berwujud secara nyata yang merupakan hasil dari suatu proses interaksi antara unsur konsumen sebagai penerima pelayanan dengan unsur karyawan sebagai orang pemberi pelayanan. Pelayanan juga merupakan sesuatu yang disediakan atau dipenuhi oleh unsur perusahaan sebagai suatu bentuk pemecahan permasalahan dan dalam upaya pemenuhan dari berbagai bentuk kebutuhan dari unsur konsumen atau pelanggan.

Terkait dengan konsep atau pengertian tentang pelayanan, maka Soetopo dalam Napitupulu (2007) memberikan definisi tentang pelayanan, adalah sebagai berikut; “suatu usaha atau rangkaian usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) atau memenuhi apa yang diperlukan atau dibutuhkan oleh orang lain. Atau dapat juga diartikan bahwa pelayanan adalah serangkaian dari suatu kegiatan atau proses dari upaya pemenuhan berbagai kebutuhan dari orang lain atau masyarakat secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak terwujud, cepat, lebih cepat dirasakan dari pada dimiliki dan unsur pelanggan sebagai unsur yang membutuhkan akan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam mengkonsumsi atau menerima jasa-jasa yang telah diberikan tersebut”.

Definisi yang lebih sederhana dan lebih bersifat umum tentang konsep dari

pelayanan juga diberikan oleh Ivancevich, dkk (1997), yang menyatakan tentang pelayanan bahwa; “pelayanan adalah merupakan produk-produk yang tidak bersifat kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan adanya usaha-usaha dari unsur manusia yang menggunakan peralatan dalam memenuhi berbagai bentuk kebutuhannya dalam kehidupan”. Definisi tentang konsep dari pelayanan yang diberikan oleh Soetopo di atas terlihat lebih menekankan kepada adanya suatu proses, atau rangkaian dari berbagai kegiatan/aktivitas yang diselenggarakan oleh unsur institusi birokrasi pemerintah untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan dari unsur masyarakat, sehingga pada hakekatnya pelayanan menjadi hak bagi unsur masyarakat yang membutuhkannya, sedangkan pelayanan bagi unsur pemerintah merupakan suatu bentuk kewajiban yang harus dijalankan atau dilaksanakan oleh pemerintah sebagai fungsi dasar dari pemerintah. Oleh karena itu, berdasarkan pendapat dan uraian di atas tugas utama atau fungsi dasar dari setiap instansi birokrasi pemerintah adalah untuk memberikan suatu proses penyelenggaraan pelayanan atau penyelenggaraan pelayanan publik (*public services*) agar terwujudnya suatu bentuk kesejahteraan bagi rakyat (*public welfare*). Berkaitan dengan pernyataan di atas, maka pengertian dari konsep pelayanan adalah suatu proses dalam rangka untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan dari manusia sesuai dengan hak manusia atau masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, kata “umum” dalam “pelayanan” menunjukkan kepada unsur masyarakat, orang banyak, yang punya kepentingan, terjemahan dari Bahasa Inggris “*public*” kalau dihubungkan dengan kata pelayanan maka menjadi pelayanan umum (*public service*) atau pelayanan publik.

Pelayanan berasal dari kata “*service*” yang berarti “melayani”. Pengertian lain dari konsep pelayanan adalah suatu bentuk dari aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh unsur organisasi atau perorangan kepada seluruh unsur konsumen (yang dilayani), yang dalam hal ini lebih bersifat tidak berwujud atau yang tidak dapat dimiliki. Dengan demikian, pelayanan dapat berarti suatu rangkaian dari aktivitas/kegiatan untuk melakukan sesuatu yang baik untuk orang lain atau masyarakat, baik yang bersifat dapat diraba maupun yang bersifat tidak dapat diraba yang diberikan oleh unsur pemberi pelayanan (pemerintah) kepada unsur penerima pelayanan yakni masyarakat. Atau pengertian pelayanan lainnya adalah suatu aktivitas/ manfaat yang ditawarkan oleh unsur organisasi atau perorangan kepada unsur konsumen (yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud.

Lebih lanjut terkait dengan konsep pelayanan dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik, Lovelock mengatakan bahwa; “*service*” adalah suatu bentuk dari produk yang bersifat tidak berwujud, berlangsung relatif sebentar dan yang

dirasakan atau yang dialami. Artinya *service* merupakan suatu produk yang bersifat tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki dan diketahui, dan juga hanya berlangsung sesaat atau relatif bersifat tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh unsur penerima pelayanan. Secara umum makna dari suatu konsep pelayanan itu sendiri seperti yang dikemukakan oleh Wirella, bahwa: pelayanan adalah merupakan suatu bentuk dari perbuatan, suatu kinerja atau suatu bentuk usaha, jadi menunjukkan pentingnya penerima jasa pelayanan yang terlibat secara aktif di dalam suatu produksi atau suatu penyampaian proses pelayanan itu sendiri dari institusi pemerintah kepada unsur masyarakat (Wirella, 2004).

Pengertian dari suatu konsep pelayanan publik tidak hanya dibuat oleh para ahli pelayanan, akan juga diberikan oleh suatu kelembagaan negara yang dalam hal ini adalah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah “Suatu bentuk dari kegiatan proses pelayanan yang dapat dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan keinginan dan kebutuhan dari unsur masyarakat yang dilayani. Oleh karena itu Pelayanan publik (*public service*) oleh birokrasi publik adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Eksistensi dari suatu lembaga negara termasuk di dalamnya pada hakekatnya pelayanan masyarakat, ia tidak dimaksudkan untuk melayani dirinya sendiri, namun untuk memberikan atau melayani berbagai bentuk kebutuhan dari unsur masyarakat.”

Oleh karena itu, berdasarkan uraian dan pendapat tersebut di atas maka unsur dari institusi birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk dapat memberikan suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih baik dan lebih profesional kepada unsur masyarakat dalam suatu proses pemenuhan berbagai bentuk dari kebutuhan dari unsur masyarakat, sebagai bagian dari suatu penyelenggaraan pelayanan publik.

Dengan demikian, maka aktivitas dari suatu unsur insititusi birokrasi pemerintah melalui aparat pemerintahnya akan dapat untuk menghasilkan adanya suatu bentuk “*output*” berupa produk-produk yang dapat bermanfaat untuk memenuhi berbagai bentuk kebutuhan bagi unsur masyarakat. *Outcome* oleh unsur masyarakat tersebut dapat dilakukan evaluasi dan hasilnya juga akan dapat untuk menjadi *feedback* bagi unsur pemerintah guna melaksanakan proses penyelenggaraan pelayanan selanjutnya. Konsep dari suatu pelayanan publik yang bijak dalam upaya untuk pemanfaatan dari sumber daya alam yang dimiliki

oleh suatu negara, dan untuk memperdalam nilai-nilai dari kepercayaan dari unsur masyarakat kepada unsur pemerintah dan juga terhadap proses penyelenggaraan dari suatu administrasi publik pada suatu negara.

Dari sisi lain, maka pelayanan publik juga dapat dikatakan sebagai suatu bentuk dari proses pemenuhan berbagai bentuk keinginan dan kebutuhan dari unsur masyarakat oleh unsur penyelenggaraan pemerintah. Pelayanan publik juga merupakan serangkaian atau sejumlah aktivitas pemerintahan yang dapat dilakukan oleh unsur institusi pemerintah atau birokrasi publik untuk dapat memenuhi berbagai bentuk kebutuhan yang dibutuhkan oleh unsur masyarakat, karena unsur pemerintah dan negara pada awalnya atau pada dasarnya didirikan oleh unsur masyarakat atau publik dengan tujuan awal agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai unsur yang menerima pelayanan.

Terkait dengan adanya nilai-nilai budaya pemerintah, maka budaya pemerintahan, menurut Ndraha (Ndraha, 2000), bahwa menjelaskan tugas-tugas pelayanan pemerintah dalam proses memenuhi berbagai bentuk dari kebutuhan masyarakat tersebut sangat tergantung pada sistem nilai budaya pemerintah dan budaya masyarakat tersebut. Nilai-nilai budaya pemerintah diidentifikasi menjadi 3 sistem yakni:

- a. Sistem nilai layanan dari unsur pemerintah kepada unsur masyarakat yang berkembang menjasdi *civil service* dan layanan kepedulian (*concernedness*). Melalui layanan ini maka hak rakyat, penduduk, konsumen lingkungan dan setiap warga negara dipenuhi secara adil tanpa pandang bulu, diminta dan dituntut atau tidak sama sekali.
- b. Sistem nilai perlindungan dan pemeliharaan.
- c. Sistem nilai pengusahaan dan pengembangan.

Peran pemerintah sepanjang proses pemenuhan kebutuhan jasa publik menurut Aronson dalam Ndraha (2000) adalah sebagai harus berbasis prinsip jasa publik sebagai *government transfer* dalam rangka *government provision* dan *government production*.

Setiap proses penyelenggaraan pelayanan publik, juga harus memiliki adanya suatu standar pelayanan dengan indikator yang jelas sebagai alat ukur dari kualitas pelayanan, maka sebagai jaminan adanya kepastian bagi unsur pemberi pelayanan publik didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan juga bagi unsur penerima pelayanan publik dalam suatu proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan publik juga merupakan ukuran yang dibakukan dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik sebagai suatu pedoman yang wajib untuk ditaati dan dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan pelayanan publik, dan juga menjadi suatu pedoman bagi penerima pelayanan publik dalam proses

pengajuan permohonan pelayanan, serta dapat sebagai alat kontrol bagi masyarakat dan/atau bagi penerima pelayanan atas berbagai bentuk kinerja dari unsur penyelenggara pelayanan publik yang dalam hal ini adalah institusi birokrasi pemerintah.

Dalam teori pelayanan publik, pelayanan prima (*excellent service*) dapat diwujudkan jika adanya suatu standar pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat sebagai salah satu bentuk dari proses pemenuhan kebutuhan masyarakat. Standar baku dari suatu pelayanan publik itu sendiri telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Kepuasan masyarakat ini merupakan salah satu ukuran dari berkualitas atau tidaknya suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh aparat birokrasi pemerintah kepada unsur masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan publik.

Berdasarkan pada ukuran baku Standar Pelayanan Minimal (SPM) ini, maka proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh unsur institusi pemerintah (pelayanan prima) dalam memenuhi segala bentuk kebutuhan dari unsur masyarakat, maka penyelenggaraan pelayanan publik oleh unsur institusi birokrasi pemerintah bercirikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan.
- b. Kejelasan.
- c. Kepastian dan tepat waktu.
- d. Akurasi.
- e. Bertanggung jawab.
- f. Kelengkapan saran dan prasarana.
- g. Kemudahan akses.
- h. Kejujuran.
- i. Kecermatan.
- j. Kedisiplinan.
- k. Kesopanan dan keramahan.
- l. Serta keamanan dan kenyamanan.

Terkait dengan komponen Standar pelayanan publik, maka pada Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik telah dijelaskan secara nyata tentang komponen dari suatu standar pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unsur institusi pemerintah dalam proses penyelenggaraan publik tersebut sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum.
- b. Persyaratan.
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur.
- d. Jangka waktu penyelesaian.

- e. Biaya/tarif.
- f. Produk pelayanan.
- g. Sarana, prasarana, dan /atau fasilitas.
- h. Kompetensi pelaksana.
- i. Pengawasan internet.
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan.
- k. Jumlah pelaksana.
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian.
- m. Pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
- n. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan.
- o. Evaluasi kinerja pelaksana.

Secara umum, kualitas dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik adalah; merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan suatu produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan, dimana penilaian dari suatu kualitasnya dapat ditentukan pada saat terjadinya suatu proses pemberian pelayanan publik tersebut kepada unsur masyarakat yang dilayani. Maka indikator penilaian kualitas dari suatu pelayanan publik tersebut harus dimulai dari adanya suatu kebutuhan masyarakat dan akan berakhir pada persepsi masyarakat dalam menilai proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh institusi pemerintah tersebut.

Citra dari suatu kualitas yang baik bukanlah berdasarkan pada suatu sudut pandang atau persepsi dari pihak-pihak penyedia jasa, melainkan berdasarkan pada sudut pandang atau persepsi dari unsur masyarakat yang dilayani. Masyarakat yang mengkonsumsi dan menikmati suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik dari suatu institusi birokrasi pemerintahan atau suatu organisasi publik, sehingga unsur masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan yang akan dapat menentukan baik atau buruknya suatu proses pelayanan yang pernah dilayanainya. Terkait dengan kualitas dari sesuatu proses penyelenggaraan pelayanan publik, maka menurut Tjiptono (2002), yakni; “kualitas pelayanan adalah adanya suatu kesesuaian dengan berbagai bentuk persyaratan, kecocokan pada pemakaian, perbaikan atau penyempurnaan, berkesinambungan, bebas dari kerusakan atau cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan baik sejak awal penyelenggaraan pelayanan publik, maupun pada setiap saat, untuk dapat melakukan segala sesuatu dengan tepat dan benar, sehingga sejak awal dan adanya sesuatu yang dilakukan untuk proses membahagiakan dan memuaskan unsur pelanggan yang dalam hal ini adalah unsur masyarakat”.

Pernyataan dan uraian tersebut di atas dapat diartikan bahwa; suatu kualitas merupakan suatu syarat dari produk suatu layanan untuk dapat membahagiakan

atau memuaskan unsur pelanggan dalam proses pemenuhan berbagai bentuk kebutuhannya. Proses dari suatu pemenuhan kebutuhan yang baik, sejak awal atau setiap saat berorientasi untuk memenuhi kepuasan kepada pelanggan dalam memenuhi kebutuhannya. Kebutuhan pelanggan yang bekesinambungan yang bebas dari berbagai kerusakan atau cacatnya suatu barang mau pun jasa yang diterima oleh unsur masyarakat.

Oleh karena itu, maka kualitas pelayanan adalah suatu bentuk dari pelayanan publik atau perlakuan terhadap orang lain yang pelayanannya sesuai dengan standar nilai yang baku, maka Wykof dalam Tjiptono (2002) mengartikan kualitas jasa atau layanan sebagai adalah; “Tingkat keunggulan yang diharapkan dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik, dan juga pengendalian atas tingkat keunggulan pelayanan publik tersebut, maka untuk memenuhi berbagai bentuk keinginan dari unsur pelanggan yang dalam hal ini adalah unsur masyarakat”. Hal ini berarti bahwa bila suatu jasa atau layanan yang diterima telah sesuai dengan yang diharapkan oleh unsur masyarakat yang membutuhkannya, maka kualitas jasa atau layanan dapat juga dipersepsikan sebagai sesuatu yang baik dan memuaskan masyarakat, sebaliknya jika jasa atau layanan yang diterima oleh masyarakat lebih rendah dari apa yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan pada kategori relatif buruk.

Untuk mencapai tingkat *excellence* (keunggulan/terbaik) tersebut dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh unsur institusi birokrasi pemerintah, menurut Tjiptono (2002), yakni; “Seorang pegawai harus memiliki suatu keterampilan atau keahlian tertentu, diantaranya;

- a. Perpenampilan yang baik dan rapi,
- b. Bersikap ramah dalam melayani,
- c. Memperlihatkan adanya suatu gairah kerja dan juga sikap selalu siap untuk melayani masyarakat,
- d. Bersifat tenang dalam bekerja,
- e. Tidak bersifat tinggi hati karena merasa dibutuhkan atau diperlukan oleh orang lain,
- f. Menguasai pekerjaannya baik tugas yang berkaitan pada bagian atau departemennya maupun pada bagian lainnya,
- g. Mampu berkomunikasi dengan baik,
- h. Bisa memahami bahasa isyarat (*gesture*) pelanggan,
- i. Dan memiliki kemampuan untuk menangani berbagai bentuk keluhan dari pelanggan secara profesional.

Kualitas pelayanan publik adalah merupakan faktor utama dan yang pertama kali dinilai dan dicari oleh seorang pelanggan dalam menilai suatu produk/jasa yang dibutuhkan. Oleh karena itu, kualitas pelayanan publik mutlak harus menjadi

“*concern*” yang utama dalam memberikan suatu pelayanan publik bagi unsur pelanggan yang dalam hal ini adalah pelanggan. Kualitas pelayanan yang tinggi akan dapat mengikat dan meningkatkan kepercayaan dari unsur pelanggan kepada produk/jasa yang kita hasilkan, dan juga akan terjadi kondisi yang sebaliknya bahwa apabila produk/jasa yang dihasilkan berkualitas buruk, maka tingkat kepercayaan dan keterikatan pelanggan akan turun.

Pentingnya prinsip dari tingkat kepuasan masyarakat dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan jasa publik dengan pemerintah sebagai *service provider*, ini dikarenakan hanya dengan upaya memenuhi berbagai bentuk kebutuhan dari pelanggan secara memuaskan, maka keberadaan dari unsur institusi pemerintah itu baru akan diakui dan akan mendapatkan suatu legitimasi serta nilai-nilai kepercayaan dari unsur masyarakat/rakyatnya sendiri. Selain dari itu, maka keberadaan dari unsur pemerintah sebagai unsur yang berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat, juga akan dapat sesuai dengan visi dan misi dari proses pembentukan pemerintah itu sendiri.

Untuk mengatasi buruknya penilaian masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik khususnya pada suatu organisasi/instansi pemerintahan yang berfungsi sebagai penyelenggara pelayanan publik, maka kualitas pelayanan tersebut telah diatur dalam suatu Surat Keputusan Menteri Pendayaaugunan Aparatur Negara, yakni KepMenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yang dalam hal ini terdiri dari 10 prinsip penyelenggaraan pelayanan umum yakni :

- a. Kesederhanaan. Kesederhanaan yang dimaksudkan dalam bentuk prosedur pelayanan publik yang tidak berbelit-belit, lebih mudah di pahami oleh semua unsur masyarakat, dan lebih mudah dimengerti, serta mudah untuk dilaksanakan dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat.
- b. Kejelasan. Kejelasan yang dimaksudkan disini adalah; adanya kejelasan dari persyaratan teknis dan kejelasan dari sisi proses penyelenggaraan administrasi pelayanan publik, Kejelasan dari unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik. Kejelasan mengenai rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dengan kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi. Akurasi yang dimaksudkan merupakan produk pembayaran publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

- f. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk harus bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan publik dan penyelesaian terhadap berbagai permasalahan dan keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, Peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teletematika.
- h. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
- i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan. Unsur pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan Pelayanan kepada masyarakat dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan publik harus lebih tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

Kualitas pelayanan publik merupakan salah satu indikator yang sangat penting untuk menjelaskan kinerja organisasi dari unsur pelayanan publik. Oleh karena itu pelayanan publik yang menjadi salah satu fungsi dan tugas utama dari pemerintah harus juga ditingkatkan kualitasnya seiring dengan adanya berbagai kebutuhan masyarakat dan tuntutan jaminan lainnya.

Menurut Ratminto (2005) ada beberapa asas dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik yang harus diperhatikan oleh unsur pemberi pelayanan, yakni:

- a. Pembatasan Prosedur /Sederhana, prosedur dirancang sependek mungkin tidak berbelit-belit.
- b. Kejelasan dari unsur pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa serta jelasnya sistem administrasi yang digunakan dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik tersebut.
- c. Kepastian terhadap jadwal dan durasi waktu pelaksanaan pelayanan. Jadwal dan durasi waktu pelayanan harus bersifat pasti dan tepat waktu, sehingga unsur masyarakat memiliki gambaran yang jelas terhadap prosedur dan mekanisme pelayanan yang akan dilaluinya, dan juga tidak terjadinya keresahan terhadap unsur masyarakat yang dilayani.
- d. Akurasi Pelayanan yang diberikan dalam proses pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat harus sah dan terpercaya, sehingga dapat dipertanggung jawabkan oleh unsur penyelenggara pelayanan.
- e. Adanya rasa aman. Pelayanan publik yang diberikan kepada unsur masyarakat harus dapat memberikan adanya suatu kepastian yang jelas bagi pengguna jasa pelayanan publik.
- f. Bertanggung jawab jika muncul keluhan-keluhan yang harus ditangani secara efektif oleh institusi pemerintah, sehingga berbagai bentuk permasalahan yang terjadi akan dapat segera diselesaikan dengan baik oleh

- unsur institusi pemerintah selaku penyelenggara pelayanan.
- g. Fasilitas pelayanan. Adanya fasilitas pelayanan dalam bentuk tersedianya sarana dan prasarana yang memadai, sehingga dapat mendukung terciptanya suatu kualitas pelayanan yang baik dan memenuhi segala bentuk kebutuhan dari unsur masyarakat yang dilayani.
 - h. Kemudahan akses. Adanya kemudahan akses bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga proses penyelenggaraan pelayanan publik akan mudah dijangkau oleh masyarakat.
 - i. Empati dengan *customer*. Pelayanan publik yang diberikan oleh institusi pemerintah harus dengan sikap yang bersimpati kepada pengguna jasa pelayanan yakni unsur masyarakat.
 - j. Kenyamanan. Proses penyelenggaraan pelayanan yang diberikan kepada unsur masyarakat, harus mampu untuk menciptakan dan memberikan rasa nyaman kepada masyarakat selaku pengguna jasa pelayanan.

Pelayanan publik yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep “layanan sepenuh hati”, yaitu pelayanan yang berasal atau bersumber dari diri sendiri yang mencerminkan nilai-nilai emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang dan perasaan dari penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu petugas pelayanan publik juga dituntut untuk memberikan pelayanan publik kepada unsur pengguna jasa dengan sepenuh hati. Layanan seperti ini menjadikan kepuasan tersendiri bagi pengguna jasa layanan sebagai tujuan utamanya.

Suatu pelayanan publik memiliki karakteristik tersendiri, menurut Kotler dalam Napitupulu (2007), menyebutkan sejumlah karakteristik dari suatu pelayanan publik, yakni sebagai berikut :

- a. *Intangibility* (tidak berwujud); tidak dapat dilihat, diraba, dirasa, didengar, dicium sebelum ada transaksi. Pembeli tidak dapat mengetahui dengan pasti atau dengan baik hasil dari pelayanan publik (*service outcome*) sebelum pelayanan publik tersebut dikonsumsi.
- b. *Inseparability* (tidak dapat dipisahkan), di jual, lalu di produksi dan di konsumsi secara bersamaan karena antara unsur pemerintah sebagai penyelenggaraan pelayanan dengan unsur masyarakat selaku penerima pelayanan tidak dapat untuk dipisahkan sudah merupakan satu kesatuan antara keduanya. Karena itu, konsumen juga dapat ikut berpartisipasi dalam proses menghasilkan suatu jasa pelayanan publik.
- c. *Variability* (berubah-ubah dan bervariasi), jasa yang dihasilkan dalam bentuk yang beragam dan selalu mengalami berbagai perubahan, dan tidak selalu sama dari sisi kualitasnya, semua sangat bergantung kepada siapa yang menyediakannya, dan kapan serta dimana disediakan dari jasa yang dihasilkan tersebut.
- d. *Perishability* (cepat hilang, tidak tahan lama), jasa tidak bisa disimpan dan

permintaannya bersifat berfluktuasi. Daya tahan suatu pelayanan publik sangat bergantung kepada situasi dan kondisi yang diciptakan oleh berbagai faktor yang mempengaruhinya.

Dari beberapa definisi dan uraian tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa adanya ciri- ciri pokok dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh unsur institusi masyarakat adalah bersifat tidak kasat mata dan juga melibatkan adanya berbagai upaya dari manusia (pegawai instansi pemerintah), atau juga peralatan-peralatan lainnya yang disediakan oleh unsur institusi penyelenggara pelayanan publik untuk memenuhi berbagai bentuk kebutuhan dari unsur masyarakat.

Dalam proses perkembangan ilmu administrasi publik, maka konsep dari kata “publik” bermakna lebih luas daripada hanya bermakna “*government*” (pemerintah saja), seperti keluarga, rukun tetangga, organisasi non pemerintah, asosiasi, pers, dan bahkan dalam bentuk organisasi sektor swasta. Sebagai akibat dari adanya suatu konsep publik yang lebih luas ini, nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan (*citizenship*); etika pemerintahan dan jabatan, patriotisme, dan *responsiveness*, Frederickson (1986) menjadi kajian yang cukup penting disamping mengenai nilai-nilai efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka lebih mendalam lagi Frederickson (1986) membedakan antara berbagai perspektif dalam mendefinisikan kata publik tersebut, yaitu:

- a. Publik diartikan sebagai suatu kelompok kepentingan (perspektif pluralis). Dalam perspektif *pluralis*, publik dipahami sebagai kelompok kepentingan sebagaimana yang dikembangkan oleh para ilmuwan politik. Kepentingan (*interest*) dan kebutuhan dari unsur publik dapat disalurkan sedemikian rupa oleh berbagai bentuk kelompok kepentingan, baik dalam bentuk artikulasi kepentingan maupun dalam bentuk agregasi kepentingan. Dalam demokrasi majemuk, sebuah atau beberapa kelompok kepentingan akan melakukan aliansi dengan berbagai partai politik untuk mengartikulasikan kepentingannya.
- b. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik). Pemahaman publik dalam perspektif rasional dikembangkan oleh Buchanan dan Tullock (1962). Kedua ahli ini mengembangkan suatu model ekonomi untuk memformulasikan perilaku dari individu- individu dalam suatu sistem politik. Salah satu bentuk karya ilmiah yang telah menerapkan model yang dibuat oleh Buchanan dan Tullock ini adalah Down dalam Frederickson (1986) para perilaku dari birokrat di dalam mengkalkulasikan preferensi pribadinya.

Teori Down tentang instansi pemerintah adalah sebagai berikut :

- i. Menekankan *benefit* positif pada kegiatan instansi pemerintah dan mengurangi biaya.
 - ii. Menunjukkan bahwa perluasan dari suatu pelayanan instansi akan dapat lebih memenuhi berbagai harapan dan adanya suatu pengurangan akan kurang memenuhi harapan.
 - iii. Instansi pemerintah akan lebih memberikan suatu bentuk pelayanan kepada kepentingan masyarakat dalam arti luas daripada kepentingan yang bersifat spesifik.
 - iv. Menekankan pada asas efisiensi pada instansi pemerintah tingkat atas proses implementasinya.
 - v. Menekankan pada prestasi dan kemampuan dari seseorang, serta dapat mengabaikan berbagai bentuk kegagalan dan ketidakmampuan dalam implementasinya.
- c. Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan). Perspektif dari perwakilan (*legislative*), yang melihat publik sebagai suatu pihak yang diwakili oleh *elected officials* (politisi). Dalam perspektif politik, kepentingan dari publik diasumsikan telah diwakili oleh wakilnya yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan. Kelemahan utama perspektif ini adalah pada kenyataannya politisi tidak mampu untuk menyuarakan berbagai bentuk dari kepentingan publik, dan politisipun tidak pernah untuk mau melibatkan unsur masyarakat di dalam suatu perumusan kebijakan, yang berorientasi pada suatu penyelesaian permasalahan sesuai dengan hakekat dari suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, yakni untuk menjawab permasalahan.
- d. Publik sebagai unsur pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik). Dalam perspektif ini melihat publik sebagai unsur pelanggan (*customer*) pelayanan publik yang diselenggarakan oleh institusi birokrasi publik. Lipsky telah mengembangkan suatu konsep *street-level bureaucracy*, untuk menunjukkan adanya interaksi yang sangat erat antara aparat penyelenggara pelayanan publik dengan unsur masyarakat yang dilayani.
- e. Publik sebagai warga negara, dalam perspektif ini melihat publik sebagai unsur warga negara. Sebagai warganegara, tentunya seseorang tidak hanya akan mewakili kepentingan individunya saja namun juga untuk kepentingan publik. Model-model dari partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan akan lebih banyak menerapkan perspektif ini.

Sementara istilah dari kata publik, yang berasal dari bahasa Inggris (*public*), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan negara. Publik dalam pengertian umum atau masyarakat juga dapat kita temukan dalam istilah-istilah lainnya, yakni;

- a. *Public Offering* (Penawaran Umum).
- b. *Public Ownership* (Milik Umum).
- c. *Public Utility* (Perusahaan Umum).

- d. *Public Relations* (Hubungan Masyarakat).
- e. *Public Service* (Pelayanan Masyarakat).
- f. *Public Interest* (Kepentingan Umum) dan lain-lain.

Sedangkan dalam pengertian negara juga memiliki banyak arti, salah satunya adalah:

- a. *Public Authorities* (Otoritas Negara),
- b. *Public Building* (Bangunan Negara),
- c. *Public Revenue* (Penerimaan Negara).
- d. *Public Sector* (Sektor Negara).

Dalam hal ini, istilah pelayanan publik dapat merujuk pada suatu istilah publik dan lebih dekat pada pengertian dari masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian dari kata *publik* yang melekat pada proses penyelenggaraan pelayanan publik dan tidak akan sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian yang diberikan oleh masyarakat. Pengertian lainnya tentang publik juga dikemukakan oleh Nurcholis, menurut Nurcholish (2011) memberikan pengertian dari kata publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan, berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan pada nilai-nilai, dan norma-norma yang mereka miliki dan sepakati bersama.

Pengertian dari pelayanan publik terdapat di dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, Kepmenpan ini memberikan pengertian terhadap pelayanan publik, pelayanan publik yaitu; segala bentuk dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh institusi penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya dalam proses pemenuhan dari segala bentuk kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi dari suatu pelayanan publik adalah; sebagai salah satu bentuk dari fungsi fundamental yang harus diemban oleh unsur institusi pemerintah baik di tingkat pusat maupun unsur pada pemerintah di daerah. Fungsi dari pelayanan publik ini juga diemban oleh unsur BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau layanan barang Publik Dalam konsep pelayanan publik ini, dikenal dengan adanya dua jenis pelaku dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu unsur dari penyedia layanan publik dan unsur penerima pelayanan publik.

Barata (2004) Penyedia layanan atau *service provider* adalah suatu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, yakni;

- a. Layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
- b. Penerima layanan atau *service receiver* adalah unsur pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia

layanan.

Terkait dengan proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh institusi pemerintah terhadap unsur masyarakat, maka pelayanan umum menurut Wasistiono (2003) adalah; suatu bentuk pemberian jasa baik oleh unsur pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa adanya pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan dari masyarakat.

Tjosvold dalam Wasistiono (2003) juga menyatakan bahwa; proses melayani masyarakat baik sebagai suatu kewajiban, maupun sebagai suatu kehormatan, merupakan suatu dasar bagi terbentuknya suatu masyarakat manusiawi. Bagi organisasi pemerintah, melayani konsumen merupakan saat yang dapat menentukan (*moment of thruts*) peluang bagi organisasi untuk menunjukkan kredibilitas dan kapabelitasnya kepada unsur lainnya. Pernyataan dan pendapat di atas menunjukkan bahwa suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik memiliki dua unsur utama dalam pelaksanaannya, yakni membutuhkan suatu pelayanan dan juga memberikan suatu pelayanan. Terkait dengan konsep *Public Service*, Sarundadjang (2005) menyatakan bahwa; berhubungan dengan konsep *public service* antara publik dengan pelayanan publik dalam kerangka pelaksanaan sistem pemerintahan daerah ke depan, pada dasarnya didasarkan atas hubungan timbal balik yang saling menguntungkan (*mutual*) dalam hal *benefit*, sosial sehingga dapat saja disebut konsep *public service* yang mengakomodasi kepentingan dari unsur pemerintah dan sebaliknya mengedepankan kepentingan publik.

Terkait dengan konsep dalam pelayanan publik, dikenal dengan dua jenis pelaku pelayanan publik, yaitu unsur penyedia layanan publik dan unsur penerima layanan publik. Penyedia layanan atau *service provider* menurut Barata (2004) adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan publik tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan publik dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan publik atau *service receiver* adalah unsur pelanggan (*customer*) atau unsur konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan publik.

Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik, maka terdapat 2 golongan pelanggan, yaitu:

- a. Pelanggan internal, yaitu orang-orang yang secara langsung terlibat dalam suatu proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, keikutsertaannya sejak dari tahapan awal perencanaan, tahapan pencitaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan tahapan pemasaran barang, serta tahapan

penjualan dan pengadministrasiannya.

- b. pelanggan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang terkait dengan menerima pelayanan penyerahan barang atau jasa. Pada prinsipnya bentuk proses penyelenggaraan pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta.

Namun demikian, dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unsur institusi pemerintah terdapat adanya persamaan di antara keduanya, yaitu:

- a. Keduanya berusaha memenuhi harapan dari unsur pelanggan, dan terus berupaya untuk mendapatkan kepercayaan dari berbagai unsur yang dilayani.
- b. Kepercayaan unsur pelanggan adalah suatu bentuk jaminan atas kelangsungan hidup dari suatu organisasi tersebut, karena organisasi merupakan suatu organisme yang sama dengan makhluk hidup memiliki fase-fase kehidupan, seperti tahap lahir (terbentuknya suatu organisasi), tahap tumbuh (terbentuknya struktur organisasi), tahap berkembang (beraktivitasnya suatu organisasi), dan tahap mati (tahapannya bubar suatu organisasi).

Secara konsepnya pelayanan pada institusi pemerintah akan berbeda dengan pelayanan pada perusahaan swasta yang bergerak dibidang bisnis. Sementara karakteristik khusus dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh institusi pemerintah yang akan membedakannya dari pelayanan yang diselenggarakan oleh unsur swasta, maka karakter khusus tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Sebagian besar dari penyelenggaraan pelayanan publik dari unsur institusi birokrasi pemerintah berupa jasa, dan barang yang lebih bersifat tak nyata. Misalnya dalam bentuk perijinan, sertifikat, peraturan, informasi, keamanan, ketertiban, ketentraman, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya, sebagai bentuk dari sarana pendukung dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan dalam bentuk yang lain, dan juga dapat membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan publik yang berskala regional, atau bahkan berskala nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan terhadap bis kota akan bergabung dengan pelayanan terhadap angkutan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan juga kereta api, untuk membentuk suatu sistem pelayanan publik terhadap angkutan umum di Jakarta.
- c. Pelanggan yang bersifat internal cukup menonjol dibandingkan dengan pelanggan yang bersifat eksternal, sebagai akibat dari suatu tatanan organisasi pemerintah yang cenderung lebih birokratis. Dalam dunia penyelenggaraan pelayanan publik berlaku adanya suatu prinsip

mengutamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun demikian situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering juga terlihat saling memojokkan antara petugas pelayanan publik agar lebih mendahulukan kebutuhan dari pelanggan internal.

- d. Efisiensi dan efektivitas dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh institusi pemerintah akan dapat meningkat seiring dengan adanya peningkatan mutu dari proses penyelenggaraan pelayanan publik. Semakin tinggi mutu atau kualitas dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan bagi masyarakat, maka akan semakin tinggi pula kepercayaan unsur masyarakat tersebut kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan publik tersebut.
- e. Masyarakat secara keseluruhan dapat diperlakukan sebagai suatu pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh sekali kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh institusi pemerintah. Desakan untuk memperbaiki proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami berbagai gangguan keamanan saja), akan tetapi juga boleh dan untuk seluruh lapisan masyarakat yang dilayani, dan lebih bersifat menyeluruh untuk kepentingan keamanan masyarakat.
- f. Tujuan akhir dari suatu konsep pelayanan publik adalah terciptanya suatu tatanan kehidupan yang lebih baik bagi unsur masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing, dan juga untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan dari masyarakat yang dilayani.

Pelayanan publik yang diberikan oleh suatu lembaga birokrasi pemerintah kepada masyarakatnya secara umum ada beberapa jenis pelayanan, yang diantaranya menurut Kotler dalam Wasistiono (2003), bahwa; pengelompokkan dari jenis pelayanan umum pada dasarnya dilakukan dengan melihat berbagai jenis jasa yang akan dihasilkan oleh suatu institusi birokrasi pemerintah. Pengertian dari jasa itu sendiri adalah: setiap tindakan ataupun perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak tertentu kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat tidak berwujud fisik (*intangible*) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Produksi jasa dapat berhubungan dengan produk fisik maupun tidak.

Jenis layanan yang dapat diberikan oleh unsur lembaga birokrasi pemerintah kepada publik (pelanggan) oleh penyedia layanan yakni unsur pemerintah, maka menurut Barata (2004) yakni; jenis layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan dalam hal ini pemerintah kepada pihak yang membutuhkan pelayanan publik yang terdiri dari berbagai macam. Jenis layanan yang diberikan antara lain berupa layanan publik yang berkaitan dengan:

- a. Pemberian jasa-jasa saja,
- b. Pelayanan publik yang berkaitan dengan penyediaan dan distribusi barang-barang saja, atau;
- c. Layanan ganda yang berkaitan dengan kedua-duanya.

Berkaitan dengan adanya berbagai pemikiran tentang adanya perbedaan mendasar antara barang dan jasa sebagai *output* dari proses pelayanan publik oleh pemerintah, maka Savas dalam Wasistiono (2003) menyatakan bahwa; membedakan 10 macam institusional yang mengatur pemberian jasa, yang dikelompokkan menjadi dua yaitu;

- a. Diatur oleh pemerintah;
- b. Diatur oleh pihak swasta/perorangan.

Penyelenggara pelayanan publik dalam pemerintahan menurut Supriyatno (2009), bahwa; dalam manajemen pemerintahan, penyelenggara pelayanan masyarakat dapat dibedakan menjadi dua, yaitu;

- a. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi swasta, yaitu semua penyediaan barang atau jasa publik, seperti rumah sakit swasta, sekolah-sekolah swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta, perusahaan air minum milik swasta dan masih banyak bentuk-bentuk lainnya .
- b. Pelayanan masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah, dapat dibedakan menjadi dua, yakni;
 - i. Bersifat primer, yaitu penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, dimana pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara atau pengguna, sehingga mau atau tidak mau harus memanfaatkannya. Contoh; pelayanan di kantor imigrasi dan pelayanan perizinan, pelayanan dalam pembuatan jalan negara dan pelayanan pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM), dan bentuk-bentuk pelayanan publik lainnya.
 - ii. Bersifat sekunder, yaitu segala bentuk dari penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh lembaga birokrasi pemerintah, akan tetapi pengguna tidak harus mempergunakannya, karena tersedia beberapa alternatif dari penyelenggara pelayanan publik.

Dalam hal penyelenggara pelayanan publik, Lebih lanjut dinyatakan oleh Supriyatno (1997), bahwa; memang dalam prakteknya yang dapat memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas bukan hanya unsur instansi birokrasi pemerintah, melainkan juga bisa dari unsur swasta. Pelayanan umum yang dijalankan oleh instansi pemerintah bermotif untuk kepentingan sosial dan politik, dalam arti menjalankan tugas pokok dan mencari dukungan suara. Sedangkan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh unsur swasta bermotif untuk kepentingan ekonomi, yakni mencari keuntungan. Pelayanan umum kepada

masyarakat dapat diberikan secara cuma-cuma atau disertai dengan pembayaran. Pemberian pelayanan umum yang diberikan secara cuma-cuma, sebenarnya merupakan kompensasi dari pajak yang dibayar oleh masyarakat itu sendiri. Sedangkan pemberian pelayanan umum yang disertai dengan penarikan bayaran, penentuan tarifnya harus didasarkan pada harga pasar atau didasarkan pada harga yang paling terjangkau oleh masyarakat. Meski demikian, memberikan tarif pelayanan umum yang sama kepada setiap orang atau masyarakat sebenarnya merupakan sesuatu yang tidak adil, karena selain kemampuan membayar masyarakat yang tidak sama, juga tingkat urgensi atas jasa pelayanan tersebut juga berbeda-beda. Dalam rangka pelayanan publik untuk memuskan kepentingan masyarakat, kini diterapkan pola tunggal, baik dalam jenis pelayanan umum, maupun dalam penentuan tarifnya.

Terkait dengan hal pemberian pelayanan dalam bentuk jasa Menurut Wasistiono (2003) bahwa; pemberian pelayanan publik dalam bentuk jasa secara nyata jelas berbeda dengan kegiatan menghasilkan barang. Pendapat tersebut sesuai dengan yang dinyatakan Gasperz dalam Wasistiono (2003) bahwa; ada 13 macam ciri atau karektersitik jasa yang sekaligus membedakannya dengan barang. Rinciannya sebagai berikut:

- a. Pelayanan merupakan output tak berbentuk (*Intengible output*).
- b. Pelayanan merupakan output variabel, tidak standar.
- c. Pelayanan tidak dapat disimpan dalam inventori, tetapi dapat dikonsumsi dalam produksi.
- d. Terdapat hubungan langsung yang erat dengan pelanggan melalui proses pelayanan.
- e. Pelanggan berpartisipasi dalam proses memberikan pelayanan.
- f. Ketarampilan personil "diserahkan" atau diberikan secara langsung kepada pelanggan.
- g. Pelayanan tidak dapat diproduksi secara massal.
- h. Membutuhkan pertimbangan pribadi yang tinggi dari individu yang memberikan pelayanan.
- i. Perusahaan jasa pada umumnya bersifat padat karya.
- j. Fasilitas pelayanan berada dekat lokasi pelanggan.
- k. Pengukuran efektivitas pelayanan bersifat subyektif.
- l. *Option* penetapan harga lebih rumit.

Berdasarkan definisi jasa sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka Tjiptono dalam Wasistiono (2003) menyatakan bahwa; dari beberapa pendapat yang diberikan oleh para ahli dapat disimpulkan mengenai jenis-jenis jasa sebagai berikut :

- a. Dilihat dari pangsa pasarnya, dibedakan antara;

- i. Jasa kepada konsumen akhir
 - ii. Jasa kepada konsumen organisasional
- b. Dilihat dari tingkat keberwujudannya (*tangibility*), dibedakan antara;
 - i. Jasa barang sewaan (*renteed goods service*)
 - ii. Jasa barang milik konsumen (*owned goods konsumen*)
 - iii. Jasa untuk bukan barang (*non goods service*)
- c. Dilihat dari keterampilan penyedia jasa, dibedakan antara;
 - i. Pelayanan profesional (*profesional service*)
 - ii. Pelayanan non profesional (*nonprofesional service*)
- d. Dilihat dari tujuan organisasi, dibedakan menjadi;
 - i. Pelayanan komersial (*commercial or profit service*)
 - ii. Pelayanan nirlaba (*nonprofit service*)
- e. Dilihat dari pengaturannya, dibedakan menjadi;
 - i. Pelayanan yang diatur (*regulated service*)
 - ii. Pelayanan yang tidak diatur (*nonregulated service*)
- f. Dilihat dari tingkat intensitas karyawan, dibedakan menjadi;
 - i. Pelayanan yang berbasis pada alat (*equipment based service*)
 - ii. Pelayanan yang berbasis pada orang (*people based service*)
- g. Dilihat dari tingkat kontak penyedia jasa dan pelanggan, dibedakan menjadi antara:
 - i. Pelayanan dengan kontak tinggi (*high-contact service*)
 - ii. Pelayanan dengan kontak rendah (*low-contact service*)

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa ada jenis-jenis pelayanan publik yang didasarkan pada wujud dari pelayanan publik itu sendiri. Apabila pelayanan publik dilihat dari sisi pangsa pasarnya maka pelayanan publik itu ada 2 jenis, yaitu;

- a. Pelayanan jasa kepada konsumen akhir; maksudnya adalah jasa yang diberikan kepada publik tersebut dapat langsung diterima oleh orang yang dilayani atau orang yang membutuhkan pelayan publik tersebut
- b. Pelayanan jasa kepada konsumen organisasional, maksudnya adalah suatu pelayanan jasa yang diberikan kepada pihak yang membutuhkan pelayanan jasa secara institusi atau kelembagaan, sehingga yang menerima dari layanan itu adalah organisasi atau lembaganya bukan perorangan, sehingga kedua jenis pelayanan publik tersebut dalam pelaksanaannya akan saling melengkapi satu sama lainnya.

Jenis pelayanan publik juga dapat dilihat dari tingkat perwujudannya (*tangibility*), yang terdiri dari 3 jenis pelayanan publik yakni;

- a. Pelayanan publik dalam bentuk jasa barang sewaan. Pelayanan publik dalam bentuk jasa barang sewaan maksudnya proses pemenuhan kebutuhan pelanggan dalam bentuk barang yang bersifat sewaan oleh pemiliknya.
- b. Pelayanan dalam bentuk barang milik konsumen, maksudnya proses pemenuhan kebutuhan khusus untuk barang-barang yang memang milik

dari konsumen.

- c. Pelayanan dalam bentuk jasa untuk bukan barang, maksudnya proses pemenuhan kebutuhan konsumen atau pelanggan dalam bentuk jasa-jasa yang bukan barang.

Jenis pelayanan publik juga dapat dibedakan dari sisi keterampilan para penyedia jasa yakni;

- a. Pelayanan profesional, adalah suatu bentuk proses pemenuhan kebutuhan masyarakat dan lembaga pemerintah yang diberikan oleh orang-orang atau sumber daya manusia aparatur pemerintah yang telah memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional di bidang teknis dan pelayanan publik.
- b. Pelayanan non profesional, maksudnya adalah suatu proses pemenuhan kebutuhan yang diberikan oleh orang-orang yang bukan memiliki keahlian atau keterampilan khusus dibidang pelayanan publik.

Jenis pelayanan publik dari sisi tujuan organisasi juga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni;

- a. Pelayanan komersial, merupakan suatu bentuk dari pelayanan publik yang lebih berorientasi atau memiliki tujuan untuk mendapatkan berbagai keuntungan dari suatu proses pemenuhan kebutuhan terhadap pelanggannya (konsumen) tersebut.
- b. Pelayanan nirlaba, merupakan suatu pelayanan publik yang lebih berorientasi kepada nilai-nilai sosial atau bukan untuk mencari keuntungan, akan tetapi lebih menekankan pada proses pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bernilai sosial, maka pemerintah sebagai unsur pelayan harus memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakatnya.

Begitu juga jenis pelayanan publik dari sisi pengaturannya dapat dibedakan menjadi dibentuk, yakni;

- a. Pelayanan yang diatur. Pelayanan publik yang diatur maksudnya adalah; dalam proses pemenuhan berbagai kebutuhan konsumen telah diatur dengan jelas tentang prosedur dan standar keberhasilan dari pelaksanaan pelayanan publik tersebut melalui suatu peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk peraturan organisasi itu sendiri yang dibuat oleh organisasi pelayanan tersebut, yang sekarang kita kenal dengan sebutan Standar Operasional Pelayanan.
- b. Pelayanan yang tidak diatur. Bentuk dari pelayanan publik yang tidak diatur maksudnya adalah; suatu proses pemenuhan berbagai kebutuhan dasar dari masyarakat yang dilakukan tidak diatur dengan jelas dan baik tentang peraturan pelaksanaannya oleh lembaga pemerintah maupun standar operasionalnya akan tetapi diatur sendiri oleh lembaga yang memberikan pelayanan kepada unsur masyarakat dan untuk kepentingannya organisasi atau lembaganya sendiri dan hanya berlaku secara internal dari lembaga tersebut.

Jenis pelayanan publik juga dapat dilihat dari indikator tingkat intensitas

karyawannya, yakni;

- a. Jenis pelayanan publik yang berbasis pada alat. Jenis pelayanan publik yang berbasis pada alat maksudnya adalah suatu proses pemenuhan dari berbagai bentuk kebutuhan kepada konsumen (masyarakat) dengan berbasiskan atau menggunakan alat-alat yang telah tersedia.
- b. Jenis pelayanan publik yang berbasis pada orang. Pelayanan publik yang berbasis pada orang maksudnya adalah suatu bentuk proses dari pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat melalui orang-orang yang berperan dan berfungsi sebagai unsur pelayanan publik yang dalam hal ini adalah karyawan atau anggota dari suatu organisasi pelayanan publik tersebut, dan dapat diukur melalui kinerja suatu pelayanan itu sendiri.

Sedangkan jenis pelayanan publik yang dilihat dari tingkat kontak atau interaksi antara penyedia jasa (institusi pemerintah) dan pelanggan dapat dibedakan menjadi dua bentuk pelayanan publik, yakni;

- a. Dengan kontak tinggi. Pelayanan publik dengan kontak tinggi maksudnya adalah suatu proses pemenuhan dari berbagai kebutuhan terhadap pelanggan melalui hubungan intensitas yang tinggi antara pemberi pelayanan publik dengan konsumen yang menerima pelayanan publik.
- b. Pelayanan publik dengan kontak rendah. Pelayanan publik dengan kontak rendah maksudnya adalah suatu proses pemenuhan berbagai bentuk kebutuhan terhadap pelanggan melalui suatu proses pemenuhan berbagai kebutuhan terhadap pelanggan melalui intensitas interaksi antara yang memberikan pelayanan publik dengan konsumen yang menerima pelayanan berada pada intensitas interaksi yang rendah, atau jaranginya pertemuan tatap muka antara yang memberikan pelayanan publik dengan unsur yang menerima pelayanan publik yakni unsur masyarakat.

Jasa yang diberikan kepada konsumen oleh penyedia layanan publik dalam suatu proses pelayanan publik dengan berbagai klasifikasi pelayanan publik dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 3. Klasifikasi Jasa (Wasistiono, 2003)

No	Basis	Klasifikasi	Contoh
1	Segmen Pasar	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumen Akhir • Konsumen Organisasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Salon Kecantikan • Konsumen Manajemen
2	Tingkat Keberwujudan	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rented- goods service</i> • <i>Owned- goods service</i> • <i>Non- goods service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyewa mobil • Reparasi jam tangan • Pemandu wisata
3	Keterampilan Penyedia Jasa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Profesional service</i> • <i>Non profesional service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokter • Supir Taksi

4	Tujuan Organisasi Jasa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Profit service</i> • <i>Non Profit service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Bank • Yayasan social
5	Regulasi	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Regulated service</i> • <i>Non Regulated service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Angkutan Umum • Katering
6	Tingkat Intensitas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Equipment-based service</i> • <i>People-Based Service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ATM
7	Tingkat Kontak Penyedia Jasa Dan Pelanggan	<ul style="list-style-type: none"> • <i>High-contact service</i> • <i>Low-contact service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Bioskop

Berdasarkan tabel di atas dapat terlihat bahwa ada beberapa bentuk klasifikasi dari berbagai bentuk jasa pelayanan publik yang diberikan secara terus menerus oleh unsur birokrasi pemerintahan, seperti adanya klasifikasi dari konsumen akhir dan konsumen organisasi, adanya klasifikasi dari pelayanan profesional dan pelayanan non profesional, adanya pelayanan publik yang berorientasi pada profit dan yang berorientasi non profit, ada pelayanan publik yang diatur dan pelayanan publik yang tidak diatur, serta adanya pelayanan publik dengan kontak tinggi dan ada pelayanan publik dengan kontak rendah. Berkaitan dengan interaksi antara pemberi pelayanan publik (instansi pemerintah) dengan masyarakat selaku unsur penerima pelayanan publik, secara umum dapat dilihat pada tabel diatas.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Wasistiono (2003) bahwa; Jenis pelayanan umum yang dapat diberikan oleh suatu instansi pemerintah sebagai unsur pemberi pelayanan kepada masyarakat luas sebagai unsur penerima pelayanan, juga sangat tergantung pada jenis jasa yang dihasilkannya. Beberapa jasa yang diberikan diantaranya yaitu berupa:

- a. Jasa pelayanan administrasi
- b. Jasa penyuluhan
- c. Jasa konsultasi
- d. Jasa pelayanan teknis
- e. Jasa penyewaan

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa adanya beberapa jenis pelayanan umum yang dapat diberikan oleh lembaga instansi pemerintah selaku unsur pemberi layanan publik kepada masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan publik, yang sangat tergantung pada jenis- jenis jasa yang dihasilkan dalam proses pelayanan publik tersebut, bentuk-bentuk jasa yang dihasilkan berupa jasa pelayanan administrasi, jasa pelayanan penyuluhan, jasa pelayanan konsultasi, jasa pelayanan teknis, jasa pendidikan dan latihan dan juga dalam bentuk jasa pelayanan penyewaan, jenis-jenis pelayanan lainnya.

Secara umum fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat kecenderungannya sangat komprehensif, menurut Lech & Davis yakni (Supriyatno, 2009); Memisahkannya dalam 3 fungsi utama, yaitu; “*Public Protection functions, strategic infrastructure functions, dan personal and local environmental functions*. Setiap fungsi dilakukan dengan tujuannya masing-masing, yakni (Supriyatno, 2009);

- a. *Public protection functions*, merupakan pelayanan publik yang lebih terkait dengan berbagai bentuk kebutuhan dasar dari manusia untuk merespon atau menindaklanjuti suatu kejadian yang sangat penting. Pelayanan publik ini dilakukan dengan melindungi masyarakat dalam bentuk pertolongan. Seperti, jika terjadi kebakaran, perlindungan oleh polisi, menjaga kesehatan masyarakat dan membuat standar produksi sehingga aman bagi masyarakat. Di Indonesia, pelayanan kepolisian dilakukan oleh pemerintah (pusat), sedangkan pemerintah daerah hanya melakukan pelayanan publik untuk ketertiban kota yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja serta pelayanan yang diberikan oleh pemadam kebakaran.
- b. *Strategis infrastructure functions*, merupakan pelayanan publik yang diberikan pemerintah terkait dengan kebutuhan infrastruktur. Pelayanan publik yang diberikan adalah dalam bentuk pelayanan transportasi, pelayanan tempat pembuangan sampah, pelayanan air bersih dan pelayanan yang menyangkut peningkatan ekonomi.
- c. *Personal and local environmental function* adalah pelayanan untuk memenuhi kebutuhan individu dalam suatu masyarakat, berupa pelayanan sosial. Lingkungan yang bersifat lokal, pendidikan, kesehatan, perumahan dan pertamanan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa pada umumnya pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unsur lembaga birokrasi pemerintah dapat dibedakan menjadi tiga fungsi utama, yakni;

- a. Pelayanan publik yang terkait dengan berbagai bentuk kebutuhan dasar dari manusia.
- b. Pelayanan publik yang terkait dengan berbagai bentuk dari kebutuhan infrastruktur sebagai penunjang dari berbagai bentuk aktivitas manusia, yang dalam hal ini adalah untuk kepentingan masyarakat.
- c. Pelayanan publik yang terkait dengan berbagai bentuk kebutuhan dasar dari individu manusia dalam suatu kelompok masyarakat, yang memiliki hak untuk dilayani oleh unsur pemerintah.

Dalam konsep penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh unsur lembaga pemerintah, disamping adanya jenis-jenis dari pelayanan publik juga ada bentuk-bentuk dari penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh unsur pemerintah sebagai unsur pemberi layanan publik kepada masyarakat, dan masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan publik untuk memenuhi berbagai bentuk kebutuhan masyarakat. Menurut Rauf (2012) bahwa; secara umum

bentuk-bentuk dari suatu pelayanan publik tersebut terdiri dari:

- a. Pelayanan internal
- b. Pelayanan eksternal.

Sehubungan dengan pelanggan internal dan eksternal ini, Skelcher dalam Supriyatno (2009) menyatakan bahwa; Secara realita membagi pelanggan masyarakat menjadi dua bagian, yaitu pelanggan internal dan pelanggan eksternal. Perhatian masyarakat sering terfokus pada pelanggan eksternal, yaitu masyarakat sebagai *Stakeholder*. Dalam membangun kualitas sebuah pelayanan tidak hanya ditentukan oleh pelanggan eksternal tetapi juga ikut ditentukan oleh pelanggan internal.

Lebih lanjut tentang pelanggan internal dan pelanggan eksternal ini dinyatakan oleh Skelcher dalam Supriyatno (2009), bahwa : *Increasingly local authorities are organized in term of internal client or purchasers and contractors or providers.*” Hal ini sejalan dengan pendapat Rosen, yang menyatakan bahwa; pelaku dari pelayanan publik adalah pemerintah daerah, maka pelaku perbaikan pelayanan umum berasal dari para *Stakeholders*, yang dalam hal ini adalah pihak-pihak yang memiliki kepentingan dan peran penting. Para pelakunya dapat digolongkan menjadi dua bagian besar yaitu organisasi eksternal dan organisasi internal pemerintah. Pelayanan internal merupakan proses pemenuhan kebutuhan di dalam suatu organisasi atau institusi dari pemerintah itu sendiri, seperti pelayanan publik dari bawahan terhadap unsur atasan (pimpinan) yakni bawahan menyiapkan data-data yang diperlukan oleh pimpinan pada saat akan mengadakan pertemuan-pertemuan, atau pelayanan yang diberikan kepada instansi pemerintah lainnya, seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) harus melayani instansi lain dalam menyusun perencanaan pembangunan, atau pelayanan yang diberikan oleh pimpinan kepada bawahan seperti pemberian asuransi, pemberian motivasi dalam bentuk bonus, dan lain-lain (Supriyatno, 2009).

Dengan diadakannya suatu bentuk pelayanan publik secara internal ini, maka segala bentuk kebutuhan dari instansi pemerintah sebagai unsur internal lembaga pemerintah akan dapat terpenuhi oleh lembaga birokrasi pemerintah itu sendiri yang diberikan fungsi pelayanan publik, sehingga pelayanan publik dalam bentuk internal pemerintah kepada anggotanya akan dapat terlaksana. Pelayanan eksternal merupakan proses pemenuhan kebutuhan yang diberikan oleh pemberi layanan kepada unsur-unsur diluar dari kelembagaan pemberi layanan, seperti kepada masyarakat dan kepada pelanggan, masyarakat merupakan unsur yang berada di luar kelembagaan institusi pemberi layanan, dan inilah yang sering

disebut dengan pelayanan publik.

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah sebagai unsur pemberi pelayanan publik seperti yang dikemukakan oleh Mahmudi (2005) dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar (meliputi kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan pelayanan umum terdiri dari pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa). Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa klasifikasi pelayanan publik memiliki dua kategori, yakni;

- a. Pelayanan kebutuhan dasar, yang meliputi pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan dasar, dan pelayanan jasa.
- b. Pelayanan umum, yang meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

Oleh karena itu, kedua bentuk dari pelayanan publik tersebut sama-sama dibutuhkan oleh unsur masyarakat (publik) sebagai warga negara, baik pelayanan publik dalam bentuk kebutuhan dasar manusia, maupun pelayanan publik dalam bentuk umum, dan pemerintah sebagai unsur penyelenggara negara juga berkewajiban untuk memenuhi kedua klasifikasi dari pelayanan publik tersebut, sesuai dengan amanah fungsi pemerintah yang tercantum dengan jelas di dalam penjelasan UUD 1945, yakni melindungi dan melayani seluruh masyarakatnya (warga negara).

Dilihat dari dimensi syarat suatu pelayanan publik, maka menurut Suprayitno (2009) bahwa; Dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) jenis pelayanan publik, yakni;

- a. *Pertama*, Kevit mengelompokkan *core public service* dalam pemerintahan yang didefenisikannya sebagai suatu “*those service, which are important for protection and promotion of citizen well-being*. Termasuk juga di dalamnya pelayanan bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang keamanan, bidang kesejahteraan, bidang prasarana jalan, bidang perumahan dan pemukiman, serta bidang prasarana wilayah. Beberapa pelayanan dasar yang diberikan memerlukan kedekatan dan nilai-nilai masyarakat setempat.
- b. *Kedua*, kelompok pelayanan perkotaan, termasuk *environmental services*, Jenis layanan perkotaan tersebut adalah jalan, drainase, kebersihan, pengumpulan sampah, penerangan, air bersih, sanitasi, pasar, tempat pembuangan sampah, penerangan jalan, tanah kosong untuk bangunan prasarana perumahan, perbaikan kampung, pemadam kebakaran, pertamanan dan rekreasi, pengaturan lalu lintas dan angkutan kota, serta tempat parkir.

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa dimensi pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua dimensi utama, yakni;

- a. Pelayanan inti di dalam suatu pemerintahan yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanannya ;
- b. Pelayanan publik yang diperuntukkan kepada masyarakat yang ada di perkotaan.

Berkaitan dengan pengertian dan jenis-jenis dari suatu pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah seperti tersebut di atas, dan dikaitkan dengan tugas dan fungsi-fungsi dari suatu lembaga pemerintahan, maka secara derivatif tugas-tugas penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh unsur pemerintah yang diberikan kepada unsur masyarakat tersebut, menurut Nurdin, dkk. (2010) dapat dijabarkan antara lain sebagai berikut;

- a. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan administrasi kependudukan, yang dalam hal ini adalah proses penyelenggaraan pelayanan publik terhadap berbagai bentuk kebutuhan masyarakat yang terkait dengan administrasi kependudukan.
- b. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan bidang ketertiban dan keamanan sebagai suatu kebutuhan dasar dari unsur masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam suatu pemerintah.
- c. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan berbagai bentuk perizinan yang dibutuhkan oleh masyarakat, dalam hal ini adalah pelayanan terhadap kebutuhan perizinan yang diinginkan oleh masyarakat dan bentuknya bervariasi satu sama lainnya.
- d. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang dalam hal ini adalah penyelenggaraan pelayanan untuk memenuhi peningkatan kesejahteraan dari masyarakat.
- e. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan pengawasan terhadap segala bentuk kegiatan dan aktivitas dari masyarakat, yang dalam hal ini adalah pelayanan dalam menjalankan fungsi pengawasan pemerintah terhadap program-program masyarakat yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat itu sendiri.
- f. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan upaya peningkatan dan pengembangan perekonomian masyarakat, yang dalam hal ini adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dengan berbagai kebijakannya dalam upaya meningkatkan dan mengembangkan perekonomian masyarakat, sebagai salah satu orientasi dan penekanan pada kebijakan pembangunan nasional yang telah direncanakan oleh pemerintah.
- g. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan program pembinaan terhadap unsur pemuda, wanita, dan dalam upaya menjaga dan membina persatuan dan kesatuan bangsa.
- h. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat pembinaan masyarakat di

bidang sosial budaya, yang dalam hal ini pemberian pelayanan oleh pemerintah dalam bentuk pembinaan terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang berkaitan dengan pembinaan sosial budaya.

- i. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan proses penyelenggaraan asas “Tugas Pembantuan” sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, yang diberikan oleh unsur pemerintah secara langsung kepada unsur pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa, yang biayanya berasal dari dana APBN seperti tugas pembantuan di bidang pembayaran PBB.
- j. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat kebutuhan masyarakat terhadap administrasi surat menyurat bagi kepentingan masyarakat dan pelayanan umum lainnya.

Dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas, menurut Moenir dalam Thahir (2010) bahwa; untuk dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas, maka organisasi publik atau pemerintah harus mengetahui dan memahami segala tuntutan, keinginan, harapan atau tingkat kepuasan dari pelanggan atau masyarakatnya. Secara praktis kualitas pelayanan publik akan terlaksana dengan baik dan dapat memuaskan masyarakat sebagai pelanggan apabila didukung oleh faktor-faktor yang antara lain adalah;

- a. Kesadaran para pejabat,
- b. Kesadaran pimpinan dan pelaksana,
- c. Adanya aturan yang memadai,
- d. Organisasi dengan mekanisme sistem yang cukup dinamis,
- e. Pendapatan pegawai yang cukup,
- f. Kemampuan dan keterampilan yang sesuai,
- g. Tersedianya sarana dan prasarana pelayanan publik.

Proses peningkatan kualitas pelayanan publik akan dapat terlaksana dengan baik apabila didukung oleh faktor-faktor dari pelayanan publik itu sendiri, yang antara lain adalah :

- a. Kesadaran dari pejabat atau pimpinan pemerintah.
- b. Kesadaran dari unsur pelaksana teknis pelayanan publik.
- c. Adanya aturan pelayanan publik yang memadai.
- d. Organisasi dan mekanisme sistem pelayanan yang lebih dinamis.
- e. Pendapatan atau imbal jasa pegawai yang cukup memadai.
- f. Kemampuan dan keterampilan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan pelayanan.
- g. Tersedianya sarana dan prasarana penunjang pelayanan publik.

Dalam proses pengembangan konsep pelayanan publik yang berkualitas, menurut Zethaml dalam Thahir (2010), bahwa; untuk mengembangkan konsep pelayanan publik yang berkualitas atau “*service quality*” terlebih dahulu harus dihilangkan

empat kesenjangan yang sering terjadi antara pemberi pelayanan publik dengan masyarakat sebagai pelanggannya. Kesenjangan dalam proses pelayanan yang perlu dieliminir tersebut antara lain:

- a. Tidak mengetahui apa yang diinginkan pelanggan.
- b. Kesalahan menentukan standar kualitas pelayanan
- c. Kesenjangan kinerja pelayanan
- d. Terjadi kesenjangan antara janji yang diberikan dengan pelayanan yang diterima.

Pada awal pengembangan dari konsep pelayanan publik yang lebih berkualitas, maka terlebih dahulu harus menghindari atau menghilangkan beberapa kesenjangan yang sering terjadi dalam proses pelayanan publik itu sendiri, beberapa kesenjangan yang perlu dihilangkan tersebut seperti; tidak mengetahui apa yang menjadi tuntutan atau keinginan dari masyarakat yang dilayani, kekeliruan dalam menetapkan ukuran atau standar dari kualitas pelayanan publik, menghilangkan kesenjangan dari kinerja pegawai yang memberikan pelayanan publik, serta kesenjangan antara janji-janji yang telah disampaikan kepada masyarakat dengan hasil pelayanan yang diterima oleh masyarakat, sehingga pelayanan publik yang berkualitas akan lebih mudah dilaksanakan.

Menurut Zethaml, Parasuraman dan Berry bahwa: ada 5 dimensi dalam menilai kualitas atau jasa pelayanan publik, yaitu (Tahir, 2010);

- a. *Tangibles*, tercermin pada fasilitas fisik, peralatan, personil dan sarana komunikasi.
- b. *Realibility*, kemampuan memenuhi pelayanan yang dijanjikan secara terpercaya, tepat.
- c. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan pelayanan yang tepat.
- d. *Assurance*, pengetahuan dari para pegawai dan kemampuan mereka untuk menerima kepercayaan dan kerahasiaan.
- e. *Emphaty*, perhatian individual diberikan oleh perusahaan kepada pelanggan.

Proses peningkatan kualitas pelayanan publik perlu dilakukan penilaian untuk mengetahui tingkat keberhasilan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut, penilaian terhadap keberhasilan peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut dapat diukur melalui lima dimensi, yakni; *tangibles*, *realibility*, *responsiveness*, *assurance*, dan *emphaty*.

Dalam kaitannya dengan kualitas dari penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, Lovelock dalam Ruhana (2010) menyatakan bahwa; suatu produk bila ditambah dengan pelayanan publik (*service*) yang baik

akan dapat menghasilkan suatu kekuatan yang memberikan manfaat dan keuntungan, bahkan akan mampu untuk menghadapi berbagai bentuk persaingan yang bersifat mendunia. Dimensi-dimensi pelayanan publik yang digambarkan sebagai kelopak-kelopak sebuah bunga tersebut mempunyai 8 dimensi, yang terdiri dari;

- a. *Information*, proses suatu pelayanan yang berkualitas dimulai dari suplemen informasi dari produk jasa yang diperlukan oleh *costumer*. Penyediaan saluran informasi yang langsung memberikan kemudahan dalam rangka menjawab keinginan *costumer* tersebut adalah penting. Absennya saluran informasi pada akan membuat minat dari para pembeli akan menjadi surut.
- b. *Consultation*, dalam proses memutuskan untuk membeli atau tidak *costumer* memerlukan pihak-pihak untuk berkonsultasi baik menyangkut masalah teknis, administrasi, harga, hingga pada kualitas barang dan manfaatnya, serta menyediakan sarana untuk konsultasi tersebut seperti materi konsultasi, tempat, konsultan, dan lain-lain.
- c. *Ordertaking*, keputusan untuk membeli produk akan menggiring *costumer* pada tindakan untuk memesan produk yang diinginkan. Penilaian pembeli pada titik ini adalah ditekankan pada kualitas pelayanan yang mengacu pada kemudahan pengisian. Aplikasi pemesanan barang yang tidak berbelit-belit, fleksibel, biaya murah, syarat-syarat ringan, dan kemudahan memesan melalui saluran telepon/Fax, dan sebagainya.
- d. *Hospitality*, *costumer* yang berurusan secara langsung ke tempat-tempat transaksi akan memberikan penilaian terhadap sikap ramah dan sopan dari para karyawan, ruang tunggu yang nyaman, kafe untuk makanan dan minuman, hingga tersedianya WC/toilet yang bersih.
- e. *Caretaking*, latar belakang *costumer* yang berbeda-beda akan menuntut pelayanan yang berbeda-beda pula. Misalnya yang bermobil menginginkan tempat parkir mobil yang leluasa, dan dibedakan dengan parkir kendaraan roda dua. Kemudian yang tidak mau keluar rumah menginginkan fasilitas *delivery*. Kesemuanya ini harus dipedulikan dan diperhatikan oleh peayalanan publik.
- f. *Exceptions*, sikap tanggung jawab pelayanan terhadap klaim dari pelanggan. misalnya saja bagaimana dan dengan cara apa penyelenggara pelayanan melayani klaim-klaim pelanggan yang datang secara tiba-tiba, garansi terhadap tidak berfungsinya produk, restitusi akibat produk tak bisa dipakai, layanan untuk orang diet, anak-anak, kecelakaan, dan sebagainya.
- g. *Billing*, titik rawan ketujuh berada pada administrasi pembayaran. Niat baik pembeli untuk menuntaskan transaksi sering digagalkan pada titik ini. Artinya penyelenggara pelayanan harus memperhatikan

dan menjaga hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pembayaran, mulai dari tahapan untuk pengisian daftar isian formulir transaksi, mekanisme pembayaran hingga keakuratan perhitungan rekening tagihan.

- h. *Payment*, diakhir atau di penghujung proses pelayanan, harus disediakan fasilitas pembayaran berdasarkan pada keinginan pelanggan, dapat saja berupa *self service payment* seperti penggunaan koin/uang receh pada telepon umum, kemudian juga bisa melalui transfer bank, bisa melalui *credit card*, atau melalui debet langsung pada rekening pelanggan di bank, hingga taguhan ke rumah.

Selain hal tersebut di atas, juga terdapat determinan dari kualitas pelayanan publik. Menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons, bahwa; terdapat 5 determinan kualitas pelayanan publik yang dapat dirinci sebagai berikut (Tahir, 2010):

- a. Keterandalan (*realibility*), kemampuan untuk memberikan pelayanan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen/pelanggan.
- b. Keresponsifan (*responsivennes*), kesadaran atau keinginan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat.
- c. Pengetahuan atau wawasan (*assurance*), pengetahuan dan sopan santun, kepercayaan diri dari pemberi pelayanan publik serta respek terhadap konsumen.
- d. Empati (*emphaty*), kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
- e. Berwujud (*tangible*), penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa ada lima determinan dalam kualitas pelayanan publik, yakni; *realibility* yang berarti keterandalan, *responsivennes* yang berarti keresponsifan, *assurance* yang berarti pengetahuan, *empathy* yang berarti kemauan melakukan pendekatan, dan *tangible* yang berarti berwujud.

Lebih lanjut Fitzsimons dan Fitzsimons menyatakan bahwa; perspektif yang dapat diukur dari kualitas pelayanan publik antara lain adalah (Tahir, 2010):

- a. Muatan (*content*).
- b. Proses (*process*).
- c. Struktur (*structure*).
- d. Hasil atau keluaran (*outcome*).
- e. Dampak (*impact*).

Menurut Gaspersz dalam Ruhana (2010), bahwa; ada beberapa atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam proses perbaikan kualitas jasa pelayanan publik, yakni;

- a. Ketepatan waktu pelayanan.
- b. Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas.
- c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
- d. Tanggungjawab yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan.
- e. Kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung.
- f. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan.
- g. Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi.
- h. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas/penanganan permintaan khusus.
- i. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan informasi.
- j. Atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV, dan sebagainya.

Terkait dengan dimensi-dimensi penilaian terhadap kualitas pelayanan Ndraha dalam Thahir (2010), berpendapat bahwa; dimensi-dimensi penilaian terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan disektor privat atau bisnis, tidak dapat digunakan begitu saja disektor publik, lebih-lebih lagi disektor sipil. Dalam kondisi “*no choise*” sektor publik, tolok ukur terhadap penilaian kualitas pelayanan publik bukan pada tingkat kepuasan, tetapi pengertian (*understanding, verstehen*), penerimaan (legitimasi), dan kepercayaan (yang bersumber pada pengetahuan bahwa pertanggungjawaban pemerintah atas pelayanan publik yang jelas dan faktual; saya tahu, maka saya percaya). Konsumer “Pengertian penerimaan, dan kepercayaan itu akan dapat ditumbuhkan di kalangan konsumer jika siklus pelayanan publik kepada masyarakat bersifat lebih terbuka dan informasi yang berakses penuh. Jadi Ndraha kiranya yang menilai tingkat keterbukaan pada proses pelayanan, berpendapat bahwa kualitas pelayanan itu lebih ditentukan oleh tingkat transparansi dan *accessibility* dari pelayanan di mata publik.” Dalam mengukur suatu kualitas penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah didasarkan atas persepsi pelanggan terhadap pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat selaku pelanggan.

Menurut Kotler dalam Nurdin (2010) bahwa; ada 5 determinan kualitas pelayanan publik yang dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Keterandalan (*realibility*), kemauan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya.
- b. Keresponsifan (*Responsiveness*), kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan.
- c. Keyakinan (*confidence*), pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau *assurance*.

- d. Empaty (*emphaty*), syarat untuk peduli, memberikan perhatian, pribadi bagi pelanggan.
- e. Berwujud (*tangibles*), penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil dan media komunikasi.

Kualitas dari proses pelayanan publik juga dapat diukur melalui kriteria umum, menurut Nurdin (2010) bahwa; untuk mengukur suatu kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unsur publik, maka dapat diukur melalui kriteria umum yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan, kriteria ini mengandung arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat penerima layanan.
- b. Kejelasan dan Kepastian, mengandung arti kejelasan dan kepastian mengenai:
 - i. Prosedur/tata layanan;
 - ii. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif.
 - iii. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam membeikan pelayanan.
 - iv. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - v. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Keamanan, mengandung arti bahwa proses serta hasil pelayanan dapat memberi rasa aman, kenyamanan, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
- d. Keterbukaan, mengandung arti bahwa prosedur, tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/tarif serta hal-hal yang berkaitan dengan proses pelayanan publik wajib dinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan publik, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Efisien, mengandung arti;
 - i. *Pertama*, persyaratan pelayanan publik hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan yang tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan;
 - ii. *Kedua*, dicegah adanya pengulangan berbagai pemenuhan persyaratan dari suatu pelayanan, dalam hal proses pelayanan publik mempersyaratkan adanya kelengkapan.
- f. Keadilan yang merata, mengandung arti bahwa cakupan/jangkauan pelayanan publik harus seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan berlaku secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat, setiap warga masyarakat memiliki hak yang sama dalam menerima pelayanan yang

- diberikan oleh unsur pemerintah.
- g. Ekonomis, mengandung arti bahwa adanya suatu pengenaan biaya pelayanan publik yang ditetapkan dengan suatu prinsip kewajaran, dengan memperhatikan:
 - i. *Pertama*, Nilai barang, produk atau jasa pelayanan publik yang diberikan Tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi atau diluar dari batas kewajaran dan batas kemampuan masyarakat.
 - ii. *Kedua*, kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar dalam suatu proses pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga birokrasi pemerintah sebagai suatu kewajiban.
 - iii. *Ketiga*, ketentuan dari suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - h. Ketepatan Waktu, mengandung arti bahwa dalam pelaksanaan pemberian pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang terlalu ditentukan.
 - i. Kriteria lain yang disesuaikan dengan karakter pelayanan yang diselenggarakan.

Oleh karena itu secara umum kriteria dari kualitas pelayanan publik dapat diukur melalui;

- a. Kesederhanaan dari pelayanan yang diberikan,
- b. Kejelasan dan kepastian dalam proses pelayanan,
- c. Keamanan pada saat pelayanan,
- d. Adanya kondisi keterbukaan dalam pelayanan,
- e. Efisienasi dari sisi uang dan material,
- f. Keadilan yang merata pada saat pelayanan.
- g. Kepatuhan atau adanya batasan waktu pelayanan, serta kriteria lainnya sesuai dengan kondisi dan keadaan dari pelayanan tersebut.

Peran pemerintah menurut Osborn dan Gaebler dalam Supriyatno (2009) bahwa; bahwa peran pemerintah lebih mengarah pada “*steering rather than rowing*,” dimana masyarakat secara umum bisa untuk memenuhi berbagai kebutuhannya sendiri. Sesuai dengan tugas pemerintah sebagai lembaga yang menyediakan pelayanan publik dan ”meningkatkan kemampuan masyarakat” untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan yang dibuat oleh pembuat kebijakan.

Konsensus terhadap suatu kualitas dari penyelenggaraan pelayanan publik yang diterima oleh unsur masyarakat, menurut Supriyatno (2009) menyatakan bahwa; nilai-nilai yang berlaku dalam konsensus terhadap suatu kualitas pelayanan publik yang diterima oleh publik atau masyarakat. Schedler mengatakan bahwa; “*three types: basic legitimization, in stitutional, and individual legitimization. The three layers of legitimization are then linked.*” Konsensus tersebut dapat dipahami bahwa *basic legitimization*, berkaitan dengan

kewenangan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Institusional berkaitan dengan organisasi pelaksanaan pelayanan publik, dan individual legitimization terkait dengan masyarakat penerima pelayanan publik. Ketiganya mempunyai orientasi penilaian yang berbeda-beda. Orientasi peminta pelayanan publik akan berbeda dengan orientasi pelayanan publik atas dasar motif masing-masing. Nilai-nilai yang digunakan pelanggan untuk mengukur pelayanan publik masyarakat menurut Hablutzel and Schedler & Felix, berasal dari pengalaman yang diperoleh atas dasar fakta dan dijadikan konsensus dasar individu sebagai dasar pengakuan atau pertimbangan terhadap suatu organisasi.

Lebih lanjut terkait dengan proses penyelenggaraan pelayanan publik dinyatakan oleh Supriyatno (2009), bahwa; jika kondisi di atas dikembangkan, maka pandangan ini sejalan dengan pandangan dalam manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik untuk memenuhi berbagai bentuk kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, seyogyanya masyarakat dijadikan sebagai objek dalam pelayanan publik. Perlunya konsensus dasar, diinginkan oleh Shand & Amberg bahwa Negara menggunakan hak-hak demokrasi mereka dalam menetapkan standar-standar kualitas pelayanan publik yang fundamental. Fakta ini dapat memperkuat legitimasi tindakan administrasi, namun tidak cukup untuk menunjukkan masyarakat sebagai *citizen*.

Dalam hal ini, unsur masyarakat harus ditempatkan sebagai penentu dari suatu kualitas pelayanan sesuai publik dengan nilai-nilai yang berlaku. Dewasa ini, kualitas pelayanan publik merupakan bahasan yang sangat penting dalam pelayanan kepada masyarakat. Konsep kualitas pelayanan menjadi ukuran keberhasilan dari suatu organisasi. Kualitas tidak hanya untuk lembaga penyelenggara pelayanan jasa komersial, akan tetapi juga telah merembes ke lembaga pemerintahan yang selama ini resisten terhadap tuntutan akan kualitas dari suatu pelayanan publik. Oleh karena itu kualitas dari proses penyelenggaraan pelayanan publik sangat bersifat relatif, maksudnya penilaian dari kualitas penyelenggaraan pelayanan publik sangat bergantung pada perspektif yang digunakan untuk menentukan ciri-ciri dari pelayanan publik yang bersifat spesifik. Pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas pelayanan publik yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu perspektif terhadap persepsi dari pelanggan atau unsur masyarakat, produk dan proses, untuk produk jasa pelayanan publik. Ketiga orientasi tersebut akan dapat menyumbangkan berbagai keberhasilan dari suatu organisasi, apabila ditinjau dari tingkat kepuasan pelanggan yang dalam hal ini adalah masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut konsep dari Organisasi Standarisasi Internasional (ISO), kualitas didefinisikan sebagai keseluruhan karakteristik dan keistimewaan dari barang dan jasa yang terkait dengan tingkat kesesuaiannya untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan yang diharapkan. Sementara itu, kebutuhan dan harapan kerap kali berbeda-beda. Lovelock dalam Supriyatno (2009) menyatakan bahwa; untuk menghasilkan suatu kualitas pelayanan publik dapat digambarkan sebagai diagram bunga yang mempunyai delapan kelopak (*the flower of service*), dimulai dari *information, consultation, order taking, hospitaly, caretaking, exceptions, billing and payment*". Indikator yang senantiasa digunakan oleh publik dalam mengukur tingkat kepuasan pelanggan, menurut Supriyatno (2009) bahwa; indikator yang senantiasa digunakan oleh masyarakat untuk mengukur suatu tingkat kepuasan pelanggan masuk dalam lima dimensi, yaitu;

- a. *Tangible*, pengertian dari tangible yaitu adanya suatu kualitas pelayanan publik dilihat dari faktor yang secara kasat mata seperti adanya sarana dan prasarana pelayanan publik, atau fasilitas yang tersedia dari proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat tersebut.
- b. *Empathy*, pengertian dari empathy yaitu adanya memiliki suatu ketegasan dalam proses pelayanan publik yang diberikan, akan tetapi penuh perhatian terhadap pelanggan, atau dapat merasakan seperti yang dirasakan oleh pelanggan.
- c. *Responsiveness*, pengertian responsiveness yaitu adanya suatu kesanggupan dari penyedia pelayanan publik untuk dapat membantu menyediakan pelayanan publik secara cepat dan tepat, serta tanggap atas keinginan pelanggan.
- d. *Reliability*, pengertian dari reliability yaitu kemampuan dan keandalan dari unsur pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik yang terpercaya, sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai unsur yang dilayani.
- e. *Assurance*, pengertian dari assurance yaitu adanya suatu kemampuan dalam memberikan jaminan dan keramahan, serta sopan santun dari unsur penyedia pelayanan publik yang dalam hal ini adalah unsur dari pemerintah, baik secara personal aparat pemerintah atau secara kelembagaan institusional pemerintah.

Oleh karena itu, pada hakekatnya kesesuaian antara harapan pelanggan dan kenyataan dalam proses pelayanan publik dapat diketahui dari hasil survey yang dilakukan oleh pemberi pelayanan publik yang dalam hal ini unsur adalah pemerintah, atau organisasi independen. Dari hasil survey yang digunakan untuk meniali kualitas dari sudut pandang pelanggan. Penilaian dilakukan terhadap *front liner* sebagai wakil organisasi yang melakukan kontak langsung dengan unsur

pelanggan.

Selain itu, pengukuran kualitas pelayanan publik menurut Supriyatno (2009) bahwa; pengukuran kualitas pelayanan publik lebih ideal jika dilakukan terhadap dua dimensi yang saling terkait dalam proses pelayanan publik tersebut, yaitu penilaian kepuasan pada dimensi pelanggan dan penilaian yang dilakukan pada penyedia pelayanan publik itu sendiri. Menurut Ziethaml, bahwa; kesenjangan yang terjadi dalam pelayanan adalah: *"Customers expectation-management- perceptions gap; managements perception-service-quality specifications gap; beetwen costumers expectations and management's perceptions of those expectation of those expected service-perceived service gap."*

Penjelasan dari kelima bentuk kesenjangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut di atas, adalah sebagai berikut;

- a. Kesenjangan antara harapan pelanggan dan persepsi manajemen, Kesenjangan tersebut akibat manajemen salah menafsirkan keinginan atau kebutuhan dari pelanggan.
- b. Kesenjangan antara persepsi manajemen atas harapan dari pelanggan dan spesifikasi kualitas pelayanan publik. Kesenjangan ini dapat terjadi akibat dari adanya kesalahan menerjemahkan persepsi manajemen yang tepat atau yang sesuai atas harapan publik ke dalam bentuk tolok ukur dari suatu kualitas pelayanan.
- c. Kesenjangan yang lebih diakibatkan oleh ketidakmampuan dari sumber daya manusia untuk memenuhi tuntutan standar dari mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Penyebab utamanya adalah penyelenggaraan pelayanan publik yang bekerja melebihi kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki (*overload*) pekerjaan.
- d. Kesenjangan antara pemberian pelayanan publik kepada pelanggan (masyarakat) dan komunikasi eksternal dari proses pelayanan publik, kesenjangan ini tercipta karena organisasi ternyata sudah tidak mampu untuk memenuhi janji-janji yang dikomunikasikan secara eksternal melalui berbagai bentuk kegiatan pemerintah.
- e. Kesenjangan antara harapan masyarakat dan kenyataan pelayanan yang diterima oleh masyarakat. Kesenjangan sebagai akibat dari tidak terpenuhinya harapan dari pelanggan.

Oleh karena itu, dalam peningkatan kinerja penyelenggaraan pelayanan publik menurut Supriyatno (2009) bahwa; faktor terpenting untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik yang dilakukan pemerintah adalah;

- a. Melalui dengan mengetahui kesenjangan kelima, yaitu gambaran tentang kesenjangan masyarakat secara menyeluruh, kesenjangan ini dapat digunakan untuk mengetahui tingkat kepuasan dan harapan-harapan dari pelanggan.

- b. Melalui kesenjangan pertama, kualitas komunikasi penyedia pelayanan publik yang diberikan oleh unsur pemerintah dapat selalu ditingkatkan.
- c. Melalui kesenjangan yang kedua, kualitas kepemimpinan pemerintahan dapat ditingkatkan dan komitmen terhadap mutu pelayanan dapat diperbaiki.
- d. Melalui kesenjangan ketiga, pembagian pekerjaan yang erat dalam memperlakukan masyarakat sebagai bagian dari organisasi dapat ditingkatkan.
- e. Melalui suatu bentuk kesenjangan yang keempat ini, dapat pula untuk memperlancar dari arus komunikasi antar unit-unit dengan masyarakat yang akhirnya dapat memberikan pelayanan publik yang memenuhi kebutuhan masyarakat tanpa harus melebihi kemampuan organisasi.

Lebih lanjut terkait dengan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dinyatakan oleh Supriyatno (2009) bahwa; karakteristik dari suatu organisasi pemerintah yang memproduksi pelayanan publik yang berkualitas telah banyak dijelaskan dalam konsep-konsep dan teori-teori tentang *Total Quality Management (TQM)*. Morgan dan Murgatroyd menggunakan defenisi kualitas yang diungkapkan oleh *European Organization For Quality Control (EQQC)* dan *The American Society For Quality Control* sebagai "*the totality of feature of product or service that bearson its ability to satisfy given needs.*" Rumusan ini sangat berorientasi pada konsep organisasi dalam mempersiapkan berbagai produknya untuk memenuhi kebutuhan dari para pelanggannya. Pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi sangat penting untuk dilakukan oleh setiap lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan publik. Hal ini diungkapkan oleh Presiden Amerika Serikat Bill Clinton dalam menetapkan standar pelayanan bagi orang Amerika, yaitu; *Government must do the small things better as will, in way increase the confidence of the American people. It must earn that confidence in Many ways, one customer at a time.*

Dalam hal penilaian terhadap proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh unsur instansi birokrasi pemerintah terhadap unsur masyarakat, menurut Supriyatno (2009) bahwa; terdapat 7 faktor yang sering dilibatkan dalam penilaian bidang, yakni faktor dampak terhadap masyarakat, faktor kepemimpinan, faktor persepsi pelanggan, faktor dampak institusi terhadap masyarakat, faktor indikator keuangan, faktor keterlibatan pemerintah, dan faktor badan-badan khusus. Namun dalam implementasinya, ada beberapa hal penting yang perlu untuk diperhatikan dalam pelayanan masyarakat dalam manajemen pemerintahan, adalah sebagai berikut;

- a. *Dampak terhadap masyarakat*, Dampak terhadap unsur masyarakat yang dilayani dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik maksudnya

adalah; adanya suatu nilai tambah bagi unsur masyarakat yang mendapatkan pelayanan publik dari lembaga birokrasi pemerintah. Beberapa prinsip dalam proses pelayanan publik bidang manajemen pemerintahan adalah, dampaknya harus terkait dengan pengembangan totalitas dalam kehidupan masyarakat, sehingga penilaian dampak dari proses penyelenggaraan pelayanan publik terhadap unsur masyarakat harus memperhatikan perubahan dan dinamika dalam masyarakat itu sendiri, di mana masyarakat bisa selalu dapat berkembang dengan suatu manajemen pemerintahan yang efektif di wilayahnya, khususnya dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik.

- b. *Kemampuan kepemimpinan*; Kemampuan kepemimpinan pada faktor ini maksudnya adalah; adanya kemampuan dari seorang pemimpin dalam meningkatkan suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga birokrasi pemerintah, mulai dari tingkatan pemerintah (pusat) tertinggi sampai dengan tingkatan terendah kepada pemerintah kelurahan/desa akan dapat merasakan lebih efektif dan efisien oleh masyarakat yang dilayaninya.
- c. *Persepsi Pelanggan*, Persepsi pelanggan, maksudnya adalah pelanggan yang meliputi unsur dari masyarakat kecil. Untuk mengetahui persepsi dari pelanggan atau masyarakat yang menerima hasil suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik, dan juga harus dilakukan suatu riset pasar (pengumpulam data tentang peluang dan tantangan), sehingga berbagai bentuk keinginan dari masyarakat akan dapat diketahui dan dipenuhi secara keseluruhan yang telah dibuat tolak ukurnya (*standard*) oleh unsur lembaga pemerintah
- d. *Dampak terhadap institusi*; Dampak terhadap institusi birokrasi pemerintah maksudnya adalah dampak institusi terhadap masyarakat dapat diukur melalui kenyamanan masyarakat dalam menggunakan sarana dan prasarana yang telah disediakan oleh unsur penyelenggara pelayanan publik yang dalam hal ini adalah unsur pemerintah.
Terkait dengan tiga hal yang harus diketahui tersebut, yakni;
 - i. Program eksternal yang relevan dengan visi, misi dan tujuan dari suatu organisasi.
 - ii. Keunggulan suatu organisasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
 - iii. Keuntungan dan kerugian dari suatu komitmen yang tinggi terhadap tingkat kepuasan masyarakat atau pelanggan. Dalam menerima pelayanan dari pemerintah.
- e. *Indikator keuangan*; Maksud dari Indikator keuangan tersebut, maksudnya adalah masalah keuangan yang merupakan suatu dimensi utama dan pertama dalam menilai suatu kualitas proses penyelenggaraan pelayanan publik di bidang manajemen pemerintahan yang terkait dengan masalah efisiensi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan itu sendiri, oleh

karena itu, kriteria indikator keuangan negara akan dapat menggambarkan suatu tingkat keberhasilan dari pembangunan yang dilaksanakan dan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh unsur instansi birokrasi pemerintah.

- f. *Keterlibatan Masyarakat*; Keterlibatan masyarakat maksudnya adalah adanya bentuk dan kejelasan terhadap adanya keterlibatan dari unsur masyarakat dalam konteks penilaian terhadap suatu institusi birokrasi pemerintah yang terkait dengan standar formulasi yang digunakan, akuntabilitas pelayanan publik dan kebijakan publik tentang transparansi dana, kejelasan regulasi yang mengaturnya, dan juga dapat dilihat dari prosedur internal dari institusi birokrasi pemerintah. Hal ini dapat diperlukan untuk mengembangkan suatu keseimbangan dari akuntabilitas pelayanan publik dan fleksibilitas dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh unsur pemerintah kepada unsur masyarakat.
- g. *Badan-badan khusus*; Badan-badan khusus maksudnya adalah dalam proses mengevaluasi (menilai) kinerja suatu pelayanan publik di bidang manajemen pemerintah, maka diperlukan badan-badan khusus dalam membantu tugas institusi pemerintah terkait dengan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Namun demikian, peran dan ruanglingkup dari pemerintah dalam mengevaluasi institusi sering menjadi kontroversi. Pemerintah, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat merasa memiliki hak untuk melakukan audit secara reguler meski kenyataannya menunjukkan tidak efisien, mematikan inisiatif internal institusi, sehingga institusi bersikap defensif. Solusinya adalah menyerahkan penilaian kepada badan tersebut. Sehingga hasilnya akan lebih baik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada unsur masyarakat yang dilayani oleh pemerintah.

Terkait dengan peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Ruhana (2010;18) bahwa; peningkatan kualitas suatu pelayanan publik sangat diperlukan dalam menjawab tuntutan publik akan prinsip *better quality of life* dan arus globalisasi.

Untuk itu diperlukan strategi sebagaimana dikemukakan oleh De Vreya yang disebut *simple strategi for succes* yang kemudian disebut *service model*, yaitu:

- a. *Serlf-esteem* (harga diri), melalui tindakan:
 - i. Pengembangan prinsip pelayanan bukanlah "tunduk"
 - ii. Menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya
 - iii. Menetapkan tugas pelayanan yang futuris
 - iv. Berpedoman pada kekuasaan "hari esok lebih baik dari hari ini".
- b. *Exeed expectation* (memenuhi harapan) melalui tindakan:

- i. Penyesuaian standar pelayanan
- ii. Pemahaman terhadap keinginan pelanggan
- iii. Pelayanan sesuai dengan harapan petugas.
- c. *Recovery* (Pembenahan), melalui tindakan:
 - i. Menanggapi keluhan sebagai peluang bukan masalah
 - ii. Mengatasi keluhan pelanggan
 - iii. Mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan
 - iv. Uji coba standar pelayanan
 - v. Mendengar keluhan pelanggan.
- d. *Vision* (pandangan ke depan), melalui tindakan:
 - i. Perencanaan ideal di masa depan
 - ii. Memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin
 - iii. Memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan.
- e. *Improve* (perbaikan) melalui tindakan;
 - i. Perbaiki secara terus menerus “*better is better*”
 - ii. Menyesuaikan dengan perubahan
 - iii. Mengikutsertakan bawahan dalam menyusun perencanaan
 - iv. Investasi yang bersifat non material (*training*)
 - v. Penciptaan lingkungan yang kondusif
 - vi. Penciptaan standar yang responsif.
- f. *Care* (perhatian) melalui tindakan;
 - i. Menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan
 - ii. Menjaga kualitas
 - iii. Menerapkan standart pelayanan yang tepat
 - iv. Uji coba tandart pelayanan.
- g. *Empower* (pemberdayaan) melalui tindakan;
 - i. Memberdayakan karyawan/bawahan
 - ii. Belajar dari pengalaman
 - iii. Memberikan rangsangan, melalui pengakuan dan penghargaan.

Oleh karena itu dapat dinyatakan bahwa hasil akhir dari suatu tingkat kualitas penyelenggaraan pelayanan publik tersebut adalah berada pada tingkat kepuasan masyarakat sebagai unsur penerima dari penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, sehingga suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik tidak dapat dikatakan berkualitas apabila masih banyaknya keluhan-keluhan dan protes dari masyarakat yang bermunculan terhadap proses pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, oleh karena itu pemerintah harus tetap berupaya lebih serius dan bersungguh-sungguh dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan meningkatkan berbagai bentuk upaya, strategi dan masalah-masalah yang terkait dengan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, sebagai wujud dari kepedulian pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik.

4. Rangkuman

- a. Pelayanan adalah suatu-usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan oleh orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (2000) didefinisikan sebagai *a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company*. Oleh karenanya, pelayanan akan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, khususnya kebutuhan dasar masyarakat.
- b. Menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah “Suatu bentuk dari kegiatan proses pelayanan yang dapat dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan keinginan dan kebutuhan dari unsur masyarakat yang dilayani. Oleh karena itu Pelayanan publik (*public service*) oleh birokrasi publik adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Eksistensi dari suatu lembaga negara termasuk di dalamnya pada hakekatnya pelayanan masyarakat, ia tidak dimaksudkan untuk melayani dirinya sendiri, namun untuk memberikan atau melayani berbagai bentuk kebutuhan dari unsur masyarakat.”
- c. Penyelenggaraan pelayanan publik oleh unsur institusi birokrasi pemerintah bercirikan hal-hal sebagai berikut: Kesederhanaan, Kejelasan, Kepastian dan tepat waktu, Akurasi, Bertanggung jawab, Kelengkapan saran dan prasarana, Kemudahan akses, Kejujuran, Kecermatan, Kedisiplinan, Kesopanan dan keramahan, dan Serta keamanan dan kenyamanan.
- d. Untuk mencapai tingkat *excellence* (keunggulan/terbaik) tersebut dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh unsur institusi birokrasi pemerintah, menurut Tjiptono (2002), yakni; “Seorang pegawai harus memiliki suatu keterampilan atau keahlian tertentu, diantaranya; Perpenampilan yang baik dan rapi, Bersikap ramah dalam melayani, Memperllihatkan adanya suatu gairah kerja dan juga sikap selalu siap untuk melayani masyarakat, Bersifat tenang dalam bekerja, Tidak bersifat tinggi hati karena merasa dibutuhkan atau diperlukan oleh orang lain, Menguasai pekerjaannya baik tugas yang berkaitan pada bagian atau departemennya maupun pada bagian lainnya, Mampu berkomunikasi dengan baik, Bisa memahami bahasa isyarat (*gesture*) pelanggan, dan

memiliki kemampuan untuk menangani berbagai bentuk keluhan dari pelanggan secara profesional.

- e. Menurut Ratminto (2005) ada beberapa asas dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik yang harus diperhatikan oleh unsur pemberi pelayanan, yakni: Pembatasan Prosedur /Sederhana, Kejelasan, Kepastian, Akurasi Pelayanan, Adanya rasa aman, Bertanggung jawab, Fasilitas, Kemudahan akses, Empati dengan *customer*, dan Kenyamanan.
- f. Karakteristik dari suatu pelayanan publik, yakni sebagai berikut : *Intangibility* (tidak berwujud), *Inseparability* (tidak dapat dipisahkan), *Variability* (berubah-ubah dan bervariasi), dan *Perishability* (cepat hilang, tidak tahan lama).
- g. Jenis layanan yang diberikan antara lain berupa layanan publik yang berkaitan dengan: Pemberian jasa-jasa saja, Pelayanan publik yang berkaitan dengan penyediaan dan distribusi barang-barang saja, atau; Layanan ganda yang berkaitan dengan kedua-duanya.

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

Mahasiswa harus mengidentifikasi salah satu bentuk pelayanan publik yang ada di lingkungannya, dan menilai ciri-ciri, sifat, dan aktor penyelenggara pelayanan publik tersebut. Serta melakukan penilaian terhadap kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh aktor pelayan publik tersebut.

b. Lembar Kerja Praktek

Mahasiswa menuliskan kembali unsur-unsur utama yang berkaitan dengan pelayanan publik.

6. Evaluasi Pembelajaran

Kemampuan mahasiswa dalam melakukan identifikasi dan menganalisis kualitas implementasi pelayanan publik.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Pemahaman dan penguasaan akan unsur-unsur utama dalam pelayanan

publik yang dilakukan oleh pemerintah, baik itu sifat, karakter, dan ciri utamanya menjadikan mahasiswa ilmu politik mampu melakukan penilaian atas kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu berkaitan dengan tugas mahasiswa ilmu politik yang mempelajari sistem politik yang didalamnya terdapat sistem pemerintahan, yang merupakan sistem utama penyelenggaraan negara. Oleh karena itu ukuran kepuasan publik akan sistem politik dan kinerja pemerintah hanya dapat diukur dari tingkat kepuasan publik penerima pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah.

2. Daftar Istilah

<i>Outcome</i>	Luaran
<i>feedback</i>	Respon timbal balik
<i>government production</i>	Produksi pemerintah baik berupa keputusan, kebijakan, program, proyek, jasa, maupun barang.
<i>pluralis</i>	Beragam, majemuk
<i>benefit</i>	Manfaat
<i>street-level bureaucracy</i>	Aparat birokrasi yang langsung bersentuhan dengan masyarakat untuk melakukan pelayanan publik.

Daftar Pustaka

- Barata, A. A. (2004). *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Dkk., I. (1997). *Organizational Behavior and Management*. Boston: Irwin Mc Graw-Hill.
- Frederickson, H. G. (1986). *New Public Administration*. Jakarta: LP3ES.
- Gronroos, C. (1990). *Services Management and Marketing; Managing the Moment of Truth in Service Competition*. Massachusetts: Lexington.
- Napitupulu, P. (2007). *Pelayanan Publik & Costomer Satisfaction*. Bandung: PT Alumni.
- Ndraha, T. (2000). *Ilmu Pemerintahan (Kybernology)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nurcholis, H. (2011). *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Nurdin, I. (2010). *Isu, Paradigma dan Pengembangan Model Badan Usaha Pelayanan Publik*. Jatinangor: Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN.
- Ratminto, A. W. (2005). *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Rauf, R. (2012). *Perananan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan dalam Membantu Tugas Lurah Di Kota Pekanbaru Provinsi Riau. Disertasi Program Doktor Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Satyagama.
- Sarundajang. (2005). *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kata Hasta.
- Supranto, J. (1997). *Metode Riset Dan Aplikasinya Dalam Pemasaran*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Supriyatno, B. (2009). *Manajemen Pemerinthan (Plus Dua Belas Langkah Strategis)/Media Brilian. Tangerang. Berdasarkan ISO 9001/IWA-4*. Bantul: Kreasi Wacana.

- Tahir, M. I. (2010). Aplikasi Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Jurnal Manajemen Pemerintahan. Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN.*
- Tjiptono, F. (2002). *Strategi Pemasaran.* Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Wasistiono, S. (2003). *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah.* Bandung: Fokusmedia.
- Wirella. (2004). Administrsi Publik dan Kualitas Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik Otonomi Daerah.*

MODUL 9

GOOD GOVERNANCE

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Pada Modul 9 ini mahasiswa akan mempelajari tentang *good governance*, atau dalam bahasa Indonesia disebut sebagai pemerintahan yang baik. Bahwa *good governance* adalah istilah tak tentu digunakan dalam literatur pembangunan internasional untuk menggambarkan bagaimana lembaga-lembaga publik melakukan urusan publik dan mengelola sumber daya publik. Oleh karena itu penting bagi mahasiswa ilmu politik mempelajari, dan memahami secara utuh konsep tentang *good governance*. Karena dengan kemampuan tersebut, maka mahasiswa ilmu politik mampu melakukan analisis atas implementasi sistem pemerintahan, dan memberikan resolusi perbaikan atas sistem pemerintahan tersebut.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan

Capaian pembelajaran dari Modul 9 ini adalah:

- a. CP1 : Mahasiswa mampu menginternalisasi nilai, norma, dan etika akademik.
- b. CP2: Mahasiswa mampu menunjukkan sikap bertanggungjawab atas pekerjaan di bidang keahliannya secara mandiri.
- c. CP3: Mahasiswa mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis, dan inovatif dalam konteks pengembangan atau implementasi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan publik.
- d. CP 4 : Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan masalah sosial, kebijakan publik, implementasi dan evaluasi kebijakan publik di Indonesia.
- e. CP 5 : Mahasiswa mampu menganalisis bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia.
- f. CP 6 : Mahasiswa mampu menyusun kebijakan publik sesuai dengan masalah yang dihadapi.

3. Kemampuan Akhir

Kemampuan akhir yang akan dimiliki oleh mahasiswa setelah mempelajari Modul 9 ini adalah: Mahasiswa mampu memahami dan menganalisis

implementasi sistem pemerintahan berdasarkan prinsip, etika, dan nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *good governance*.

4. Prasyarat Kompetensi (*Tidak ada*)

5. Kegunaan Modul 9

Kegunaan atau manfaat dari Modul ini adalah membantu mahasiswa memahami prinsip, etika, nilai, dan ciri *good governance*.

6. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dalam Modul 9 ini adalah definisi *good governance*, prinsip, ciri, dan karakteristik *good governance*, serta penerapannya di Indonesia.

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Judul Kegiatan Pembelajaran: *Good Governance*

2. Kemampuan Akhir (KA) dan Sub Kemampuan Akhir

KA pada kegiatan pembelajaran ini adalah:

- a. Mahasiswa mampu memahami konsep tentang *good governance*.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan implementasi *good governance* di Indonesia berdasarkan landasan konseptual *good governance*.

3. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

Teori *Governance* dikemukakan oleh Stoker (1998) dalam *International Social Science Journal* dengan judul “*Governance as Theory: Five Propositions*”. Stoker (1998) mengemukakan bahwa :

Governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of Governance is its focus on mechanisms that do not rest on recourse to the authority and sanctions of government..., Governance for (some) is about the potential for contracting, franchising and new forms of regulation. In short, it is about what (some) refer to as the new public management. However, Governance, ... is more than a new set of managerial tools. It is also about more than achieving greater efficiency in the production of public services.

Menurut Stoker (1998) *Governance* merupakan perkembangan dari gaya pemerintahan, yang mana batas antara sektor publik dan sektor swasta sudah

kabur. Esensi *Governance* difokuskan pada mekanisme yang tidak bergantung pada penggunaan otoritas dan sanksi dari pemerintah, *Governance* merupakan bentuk baru dari peraturan menuju *New Public Management* (NPM). *Governance* merupakan lebih dari satu set alat manajerial untuk mencapai pelayanan publik yang lebih baik.

Hal ini sejalan dengan pendapat Peters dan Pierre (1998) yang mengatakan bahwa *Governance* adalah proses, sementara *New Public Management* (NPM) adalah hasil. Stoker (1998) mengemukakan lima proposisi untuk merumuskan pemahaman tentang isu-isu kritis bahwa teori pemerintahan akan membantu menjawab masalah krusial, yaitu:

- a. *Governance refers to institutions and actors from within and beyond government. (But there is a divorce between the complex reality of decision making associated with Governance and the normative codes used to explain and justify government).*
- b. *Governance identifies the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues. This shift in responsibility goes beyond the public-private dimension to include notions of communitarianism and social capital. (However, blurring of responsibilities can lead to blame avoidance or scapegoating).*
- c. *Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institutions involved in collective action.*
- d. *Governance is about autonomous self-governing networks of actors. (The emergence of self-governing networks raises difficulties over accountability).*
- e. *Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. (But even so, government failures may occur).*

Dilema pemerintahan dalam konteks ini adalah bahwa ada masalah besar dengan resiko yang sangat nyata atas kegagalan kepemimpinan, perbedaan antara mitra kunci dalam jadwal dan prioritas tujuan dan konflik sosial, yang dapat menyebabkan kegagalan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa tantangan dalam desain institusi publik dapat diatasi sebagian oleh ketokohan, kepekaan terhadap kompleksitas, motivasi, keragaman dan keikutsertaan masyarakat (Stoker, 1998). Peters dan Pierre (1998) mengemukakan bahwa *Governance* adalah menjaga sumber daya sektor publik di bawah kontrol politik dan mengembangkan strategi untuk mempertahankan kapasitas pemerintah.

Good Governance merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam

pengelolaan administrasi publik dewasa ini (BPKP, 2000). *Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Dari ungkapan di atas, dapat dipahami bahwa pemerintahan yang baik dan rendahnya kinerja pemerintah merupakan tuntutan keadaan sejalan dengan berbagai krisis yang dialami, mulai dari krisis moneter, krisis ekonomi, sampai dengan krisis multi dimensi yang melanda negara kita pada tahun 1997/1998 yang lalu, yang dampaknya masih kita rasakan sampai hari ini, telah mendorong semangat pemerintah selaku penyelenggara negara untuk mengatasinya setahap demi setahap agar dampak negatif yang berkepanjangan dapat diatasi.

- a. *Asian Development Bank* mendefinisikan *Governance* (pemerintahan) sebagai penyelenggaraan pemerintahan dengan mengartikulasikan akuntabilitas, partisipasi, transparansi dan prediksibilitas dapat diperkirakan dengan jelas.
- b. *World Bank* (1997), mendefinisikan *Governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”
- c. *United Nation Development Program* (UNDP) (1997) mendefinisikan *Governance* (pemerintahan) sebagai “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”.

World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan aspek politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan keuangan negara. *Governance* mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Berdasarkan definisi *Governance* menurut UNDP, dapat diketahui bahwa *Governance* memiliki tiga unsur, yaitu *politic*, *economic*, dan *administrative*. *Political Governance* mengacu pada proses-proses pembuatan keputusan kebijakan (*policy/strategy formulation*), luasnya kewenangan dan legitimasi yang didapat dari proses politik yang demokratis. *Economic Governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemertaan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative Governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan. Pelayanan publik yang efisien dan akuntabel oleh birokrasi yang kompeten untuk mendesain dan mengimplementasikan program, serta pengelolaan kepentingan publik.

Berdasarkan beberapa definisi mengenai *Governance* dapat diketahui

bahwa institusi dari *Governance* meliputi tiga domain/sector yang saling bersinergi meliputi *state* (negara atau pemerintah), *private sektor* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *civil society* (masyarakat sipil) dan menjalankan fungsinya masing-masing. Intitusi pemerintah/negara bertugas menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menyediakan lapangan kerja dan penghasilan, sedangkan masyarakat sipil berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk mengajak/memotivasi kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik. *Good Governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. *Good* dalam *Governance* mengandung dua pengertian (BPKP, 2000) yaitu: (1) nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional untuk kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; (2) aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Soepomo (2000) menjelaskan istilah *good Governance* adalah pemerintahan yang baik dalam melaksanakan tugas-tugas yang diembannya dan berakuntabel dengan terhadap publik secara profesional, transparan, bertanggung jawab dan adil. Selanjutnya dijelaskan untuk mewujudkannya jalan yang ditempuh adalah memberantas KKN dan memperbaiki kinerja pemerintah. Kunci utama memahami *good Governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good Governance*.

Menurut UNDP (LAN & BPKP, 2000), prinsip-prinsip *good Governance* adalah :

- a. *Participation*
- b. *Rule of law*
- c. *Transparancy*
- d. *Responsiveness*
- e. *Consensus orientation*
- f. *Equity*
- g. *Effectiveness and efficiency*
- h. *Accountability*
- i. *Strategi vision*

Kesembilan karakteristik tersebut di atas saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan

interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*).

Menurut UNIFEM (2005) karakteristik *good Governance* adalah *participation, accountability and transparency*. ADB menjelaskan bahwa *good corporate Governance* mengandung empat nilai utama yaitu, *accountability, transparency, predictability dan partisipation*. Menurut Mardiasmo (2004) dari kriteria *good Governance* di atas yang dapat diperankan oleh akuntansi sektor publik adalah transparansi, akuntabilitas dan *value for money (economy, efficiency dan effectiveness)*.

Menurut OECD kriteria *good Governance* terdiri dari: *fairness, transparency, accountability, responsibility* (Ardana, 2009). OECD merupakan organisasi internasional yang memiliki kepentingan untuk memajukan praktik manajemen publik di negara-negara berkembang. OECD memiliki konsep yang tidak jauh berbeda dengan konsep *New Public Management (NPM)* maupun *reinventing government* menurut David Osborne, konsep NPM adalah bahwa agar organisasi sektor publik bisa meningkatkan kinerjanya, maka sektor publik harus mengadopsi praktek manajemen yang lebih maju di sektor swasta tersebut ke dalam organisasi sektor publik (Mardiasmo M. d., 2004).

Menurut Bank Dunia (Tjokromidjojo, 2003) terdapat 4 prinsip penting *good Governance* yaitu *transparensy, accountability, predictability* yang sama dengan *rule of law dan participation*, yang akan diuraikan satu persatu sebagai berikut:

a. *Transparansi (Tranparency)*

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Transparansi menjadi sangat penting bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah dalam menjalankan mandat dari rakyat. Mengingat pemerintah memiliki kewenangan mengambil berbagai keputusan penting yang berdampak bagi orang banyak, pemerintah harus menyediakan informasi yang lengkap mengenai apa yang dikerjakannya. Dengan transparansi, kebohongan sulit untuk disembunyikan. Dengan demikian transparansi menjadi instrumen penting yang dapat menyelamatkan uang rakyat dari perbuatan korupsi.

Prinsip-prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti

berikut (Krina, 2003):

- i. Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik.
- ii. Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses di dalam sektor publik.
- iii. Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani.

Keterbukaan pemerintah atas berbagai aspek pelayanan publik, pada akhirnya akan membuat pemerintah menjadi bertanggung jawab kepada semua *stakeholders* yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik. Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah, dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Lebih lanjut Krina (2003) menyatakan, dalam rangka penguatan partisipasi publik, beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah:

- i. Mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik
 - ii. Menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari *stakeholders* termasuk aktivitas warga negara dalam kegiatan publik
- b. Akuntabilitas (*Accountability*)

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (LAN-RI, 2000). Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan bahwa akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

Menurut The World bank (2007) *accountability as "holding people to account for their impact on the lives of people. People who are effected have the right to be heard and to have their views taken in to account. People*

with power have the obligation to listen and respon. To enforce these rights and obligations, societies have established sanctions". Berdasarkan PP No.108 tahun 2000 tentang tata cara pertanggungjawaban kepala daerah, dalam Bab II bagian pertama dinyatakan: Dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai kepala daerah, Gubernur, Bupati, dan Walikota, bertanggung jawab kepada DPRD. Sedangkan Gubernur dalam tugasnya sebagai wakil pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden.

Pertanggungjawaban kepala daerah terdiri dari: pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, pertanggung jawaban akhir masa jabatan, dan pertanggungjawaban untuk hal tertentu. Pertanggungjawaban dinilai dengan tolok ukur berdasarkan Renstra. Selanjutnya dalam Bagian kedua Bab II, PP No.108 tahun 2000 dinyatakan, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra. Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepala Daerah terdiri dari : 1) Laporan perhitungan APBD; 2) Nota perhitungan APBD; 3) Laporan arus kas; dan 4) Neraca. Dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah (LAN, 2000) perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- i. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel
- ii. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- iii. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- iv. Harus berorientasi pada pencapaian misi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh
- v. Harus jujur, objektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Krina (2003) menyatakan ketiga prinsip (transparansi, akuntabilitas dan partisipasi) tidaklah dapat berjalan sendiri-sendiri, ada hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi, masing-masing adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai manajemen publik yang baik. Walaupun begitu, akuntabilitas menjadi kunci dari semua prinsip ini. 3 Prinsip ini menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas* adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka

menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.

Menurut Gary *et al.* (1995) menyatakan bahwa kerangka akuntabilitas berguna dalam menganalisa informasi akuntansi yang ditransmisi secara umum. Parker & Guthrie (Chowdhury, 2010) menyatakan bahwa harapan publik akan mendominasi dan menentukan arah akuntabilitas sektor publik. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances sistem*). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan) serta legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat Guy Peter dalam Rusliyawati dan Halim menyebutkan adanya 3 tipe akuntabilitas yaitu : (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas kebijakan publik. Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggung jawab baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat. Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para *stakeholders* yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut. Sehingga, berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah :

- i. Pada tahap proses pembuatan sebuah keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
 - (1) Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan.
 - (2) Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di *stakeholders*.

- (3) Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku
 - (4) Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi.
 - (5) konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.
- ii. Pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
- (1) Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmedia, maupun media komunikasi personal
 - (2) Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara mencapai sasaran suatu program
 - (3) Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat
 - (4) Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.
- c. Partisipasi (*Participation*)
- Partisipasi adalah setiap warganegara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (LAN & BPK, 2000). Partisipasi masyarakat menurut Dwipayana dkk (2003) dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek yaitu: akses, kontrol dan *voice* masyarakat dalam *policy making process*.
- Prinsip dan indikator partisipasi masyarakat dalam penganggaran menurut Sulistioni dan Hendriadi (Hendriadi, 2004) mencakup hal-hal berikut:
- i. Adanya akses bagi partisipasi aktif publik dalam proses perumusan program dan pengambilan keputusan anggaran. Indikatornya adalah sebagai berikut:
 - (1) Dalam proses penyusunan anggaran dibuka ruang bagi keterlibatan publik secara langsung
 - (2) Dalam proses legislasinya, berapa frekuensi *publik hearing* dan pihak mana saja yang terlibat dalam kegiatan tersebut. Persentase dapat diukur dengan membandingkan jumlah sidang/rapat yang diagendakan secara resmi dengan jumlah *publik hearing* yang dilaksanakan
 - ii. Adanya peraturan yang memberikan tempat ruang kontrol oleh lembaga independen dan masyarakat baik secara perorangan maupun kelembagaan sebagai media *check and balances*

- (1) Adanya peraturan yang menjadi landasan hukum dan menjelaskan batasan kewenangan dan tanggung jawab lembaga kontrol independen atau masyarakat dalam melakukan pengawasan dan monitoring terhadap pelaksanaan keuangan negara
 - (2) Substansi peraturan memberikan ruang gerak lembaga independen atau masyarakat untuk mengakses dokumen keuangan negara
 - (3) Seberapa banyak lembaga kontrol dan unsur masyarakat lainnya yang memberikan perhatian pada proses pengelolaan keuangan negara
- iii. Adanya sikap proaktif pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi warga pada proses penganggaran. Hal ini mengingat kesenjangan yang tajam antara kesadaran masyarakat tentang cara berpartisipasi yang efektif dan cita-cita mewujudkan APBD yang aspiratif.

Menurut FCGI (*Forum for Corporate Governance in Indonesia*) *good Governance* didefinisikan sebagai seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan.

OECD dan WB mensinonimkan *Good Governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar bebas, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan kepastian hukum dan suasana politik untuk tumbuhnya aktivitas kewirausahaan. Selanjutnya UNDP juga mensinonimkan *Good Governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (LAN, 2000).

Atas dasar inilah, maka disusun 9 karakteristik *Good Governance*, yaitu;

- a. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakilkan kepentingannya.
- b. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk asasi manusia.
- c. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh masyarakat yang membutuhkan.
- d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*

- e. *Concensus Orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur-prosedur.
- f. *Equity*. Semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- g. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- h. *Accountability*. Para pembuatan keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*.
- i. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Bappenas (Bappenas, 2007) mengemukakan bahwa konsep tentang *government*, *good Governance* dan *good public Governance*. Menurutnya secara umum istilah *government* lebih mudah dipahami sebagai “Pemerintah” yaitu lembaga beserta aparaturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat. *Governance* merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan/ kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu di implementasikan atau tidak diimplementasikan. *UN Commission on Human Settlements* (1996) menjelaskan bahwa *Governance* adalah kumpulan dari berbagai cara yang diterapkan oleh individu warga negara dan para lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam menangani kepentingan-kepentingan umum mereka. Hal ini merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dimana segala jenis kepentingan maupun kebutuhan dapat di akomodasikan dan tindakan korektif diterapkan. Termasuk pula didalamnya lembaga dan regim formal yang dikuasakan untuk menegakkan kepatuhan, maupun pengaturan secara informal sehingga masyarakat dan lembaga memiliki kesepakatan atau kesamaan kepentingan.

Governance juga diungkapkan oleh Mustopadidjaja (1984) sebagai :

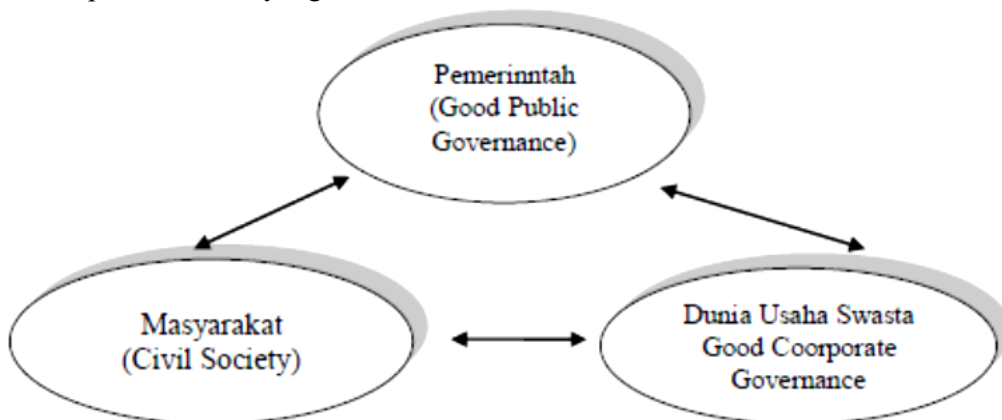
- a. Pemerintahan.
- b. Pengelolaan pemerintahan.
- c. Penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Penyelenggaraan negara.
- e. Administrasi negara.

Istilah *Governance* lebih kompleks karena melibatkan tiga pilar *stakeholders*, yakni pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam posisi yang sejajar dan saling kontrol. Hubungan ketiganya harus dalam posisi seimbang dan saling kontrol

(*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. Bila salah satu komponen lebih tinggi dari pada yang lain, yang terjadi adalah dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya.

Istilah *good public Governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, serta dapat pula diungkapkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan negara yang baik atau pun administrasi negara yang baik. Istilah tata pemerintahan yang baik (*good public Governance*) merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif. Selain sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, tata pemerintahan yang baik juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Salah satu upaya untuk mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good Governance*) adalah reformasi birokrasi. Birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerja yang terikat dengan peraturan, memiliki kompetensi sesuai jabatan dan pekerjaan, memiliki semangat pelayanan publik, pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal.

Upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing-masing. Pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memainkan peran menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *Governance*. Dunia usaha swasta berperan dalam pendiptaan lapangan kerja dan pendapatan. Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi dan politik. Ketiga unsur tersebut dalam memainkan perannya masing-masing harus sesuai dengan nilai-nilai dan prinsi-prinsip yang terkandung dalam tata pemerintahan yang baik.



Gambar 17. Tiga Pilar/Aktor Tata Pemerintahan Yang Baik

Proses pengembangan nilai tambah berkelanjutan diantara tiga pilar tata pemerintahan yang baik, yakni pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Kepercayaan, dukungan, dan legitimasi politik dari masyarakat akan diperoleh apabila pemerintah dapat menyediakan pelayanan publik yang memadai dan menjalankan fungsi perlindungan pada masyarakat. Di sisi lain pemerintah juga harus mampu menciptakan stabilitas politik, hukum, pertahanan dan keamanan, ekonomi, serta sosial dan budaya untuk mendorong peran dunia usaha swasta dalam pembangunan ekonomi. Dunia usaha swasta yang sehat akan menghasilkan kualitas layanan serta memberikan nilai tambah yang positif bagi masyarakat. Hal ini tentunya juga akan menghasilkan pertumbuhan kegiatan usaha yang tinggi sehingga dapat menumbuhkan loyalitas konsumen dan kontribusi keuntungan yang lebih besar dari masyarakat sebagai target pasar. Integrasi pengelolaan ketiga rantai nilai tersebut secara selaras akan menghasilkan nilai tambah bagi masyarakat.

Penerapan tata pemerintahan yang baik di lingkungan pemerintahan tidak terlepas dari penerapan sistem manajemen pemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen, (*planing, organizing, actuating, dan controlling*) yang dilaksanakan secara profesional dan konsisten. Penerapan sistem manajemen tersebut mampu menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, lingkungan instansi pemerintah diharapkan dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Agenda penciptaan tata pemerintahan yang baik setidaknya memiliki 5 sasaran yaitu :

- a. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi, kolusi dan nepotisme di birokrasi, yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas.
- b. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah yang efisien, efektif dan profesional, transparan dan akuntabel.
- c. Terhapusnya peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara.
- d. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.
- e. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah.

Rosyada dkk, (2003), mengemukakan pengertian *good Governance* yang dikutipnya dari Billah adalah merupakan tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan kehidupan keseharian.

Sementara itu Sedarmayanti (2013), menjelaskan bahwa *good Governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *Governance* sedangkan praktek

terbaiknya disebut *good Governance*. Di Indonesia isu *good Governance* telah memasuki arena perdebatan pembangunan yang didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan di sisi pemerintah maupun di sisi warga. Kedepan, pemerintah dan pemimpin politik di negara ini diharapkan menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang dapat menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Sejalan dengan itu, wargapun diharapkan menjadi warga yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, lebih terinformasi, memiliki solidaritas terhadap sesama, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan urusan publik lainnya tidak apatis serta tidak memetingkan diri sendiri. Adanya perubahan disisi pemerintah dan warga seperti tersebut di atas berarti adanya perubahan dalam pola *good Governance*.

Itulah sebabnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 merumuskan arti *good Governance* adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Bappenas (2007:17), bahwa dari telusuran keberagaman wacana tata pemerintahan yang baik, terdapat sekumpulan nilai yang perlu diterapkan di Indonesia sebagian dari nilai tersebut sebenarnya telah tumbuh dan berkembang dalam akar budaya masyarakat Indonesia. Walaupun demikian, nilai-nilai tersebut sangat relevan untuk kembali diterapkan dalam kehidupan, hanya saja istilah dan kemasannya yang berbeda.

Sekurang-kurangnya terdapat 14 nilai yang menjadi prinsip pemerintahan yang baik, yaitu ;

- a. Wawasan kedepan (*visionary*);
- b. Keterbukaan dan transparansi (*Openest and transparency*)
- c. Partisipasi masyarakat (*participation*)
- d. Tanggung gugat (*accountability*)
- e. Supremasi hukum (*rule of law*)
- f. Demokrasi (*democracy*)
- g. Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*)
- h. Daya tanggap (*responseveness*)
- i. Efisiensi dan efektifitas (*efficiency and effectiveness*)
- j. Desentralisasi (*decentralitation*)
- k. Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private and civil society partnership*)
- l. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*)

m. Komitmen pada perlindungan lingkungan hidup (*commitment to and vironmental protection*)

n. Komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*)

Dengan demikian *Governance* di sini diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Senada dengan itu Hatifah (2004) dalam prolognya, mengatakan bahwa dalam konsep *Governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Ini berarti bahwa implikasi dari *governance*, peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa pelayanan dan infra struktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta ikut aktif melakukan upaya tersebut. Itulah sebabnya *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri.

Saat ini transparansi penyelenggaraan pemerintahan sudah menjadi kebutuhan yang tidak dapat diabaikan lagi. Namun terdapat satu pertanyaan, *mengapa perlu transparansi dalam Good Governance?* Sebelum kita lebih jauh berupaya menemukan format dan konsep transparansi mungkin pertanyaan di atas perlu dijawab terlebih dahulu. Ketika seseorang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah maka ia akan menawarkan seperangkat janji kepada para pemilih, demikian juga halnya para anggota legislatif juga memberikan seperangkat janji kepada konstituennya. Selanjutnya setelah mereka terpilih sebelum melaksanakan tugasnya mereka akan mengangkat sumpah. Hal itu semua merupakan seperangkat janji yang harus dipenuhi kepada para pemilih ataupun kepada diri sendiri.

Sasaran penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini seharusnya adalah kepercayaan yang diperintah terhadap pemerintah sebagai output. Maksudnya disini adalah yang diperintah percaya kepada pemerintah karena bukti bukan janji. Kepercayaan tersebut timbul karena pemerintah mampu dan mau untuk memenuhi janji yang telah disampaikan. Kemampuan untuk menjawab atau memenuhi janji atau *commitment* kepada orang lain atau diri sendiri tersebut adalah tanggung jawab (*responsibility*). Jadi pemerintah yang bertanggungjawab adalah pemerintah yang mampu menjawab atau memenuhi janji kepada warganya. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban pemerintah terhadap warganya salah satu cara dilakukan dengan menggunakan prinsip transparansi (keterbukaan). Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan dan telah diambil oleh pemerintah. Juga melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan tersebut, masyarakat dapat memberikan *feedback* atau *outcomes* terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah.

Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam 2 hal yaitu;

- a. Salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat, dan
- b. Upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek KKN.

Transparansi secara harafiah adalah jelas dapat dilihat secara menyeluruh. Dengan demikian transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan. Transparansi merupakan salah satu syarat penting untuk menciptakan *Good Governance*. Dengan adanya transparansi di setiap kebijakan dan keputusan di lingkungan organisasi dan pemerintahan, maka keadilan dapat ditumbuhkan.

Dengan demikian transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi sosial dan politik oleh pihak yang berkepentingan. Mardiasmo (2003:30) mengemukakan bahwa transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Salah satu yang menjadi persoalan di akhir masa orde baru adalah merebaknya kasus-kasus korupsi. Korupsi sebagai tindakan yang harus dihindari dalam upaya menuju cita-cita *good Governance*. Dan salah satu yang dapat menimbulkan dan memberi ruang gerak kegiatan ini adalah manajemen pemerintah yang tidak transparan.

Selanjutnya Tjokromidjoyo (2003:123), menjelaskan bahwa transparansi yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak yang berkepentingan mengenai perumusan kebijakan politik dari pemerintah, organisasi dan badan usaha. *Good Governance* tidak membolehkan manajemen pemerintahan yang tertutup. Oleh karena *good Governance* tidak membolehkan cara-cara yang tertutup, Gaffar, mengemukakan bahwa ada 8 aspek mekanisme pengelolaan anggaran negara yang harus dilakukan secara transparans yaitu sebagai berikut (Rosyada, 2003):

- a. Penetapan posisi jabatan atau kedudukan.
- b. Kekayaan pejabat publik.
- c. Pemberian penghargaan.
- d. Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan.
- e. Kesehatan.
- f. Moralitas para pejabat dan aparatur pelayan publik.
- g. Keamanan dan ketertiban.
- h. Kebijakan strategi untuk pencerahan kehidupan masyarakat.

Konsep transparansi menurut *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* (Tahir, 2010): *As transparency is a core Governance value. The regulatory activities of government constitute one of the main contexts within which transparency must be assured. There is a strong public demand for greater transparency, which is substantially related to the rapid increase in number and influence of non governmental organisations (NGOs) or 'civil society groups', as well as to increasingly well educated and diverse populations.*

Menurutnya bahwa konsep tranparansi adalah merupakan nilai utama dari system pemerintahan. Konteks utama aktivitas pemerintah harus diyakini berdasarkan pada transparansi. Terdapat kekuatan publik yang menuntut transparansi yang lebih besar. Pada hakekatnya ada kaitannya dengan percepatan dan pengaruh terhadap organisasi swasta, sebagaimana terus meningkatnya populasi masyarakat. Ini berarti tuntutan publik terhadap transparansi sudah semakin kuat.

Smith (2004), mengemukakan bahwa proses transparansi meliputi :

- a. *Standard procedural requirements* (Persyaratan Standar Prosedur), bahwa proses pembuatan peraturan harus melibatkan partisipasi dan memperhatikan kebutuhan masyarakat.
- b. *Consultation processes* (Proses Konsultasi), Adanya dialog antara pemerintah dan masyarakat
- c. *Appeal rights (Permohonan Izin)*, adalah pelindung utama dalam proses pengaturan. Standar dan tidak berbelit, transparan guna menghindari adanya korupsi.

Hidayat (2007), mengemukakan bahwa transparansi berarti masyarakat harus dapat memperoleh informasi secara bebas dan mudah tentang proses dan pelaksanaan keputusan yang diambil. Secara umum akuntabilitas publik tidak akan terjadi tanpa ditunjang transparansi dan kejelasan aturan hukum. Di dalam *Good Governace*, transparansi adalah merupakan salah satu prinsip *Good Governace*. Artinya transparansi disini adalah segala keputusan yang diambil dan penerapannya dibuat dan dilaksanakan sesuai koridor hukum dan peraturan yang.

Dari berbagai definisi tentang transparansi diatas, terlihat jelas benang merah antara transparansi dengan *good Governace*, dimana suatu pemerintahan masuk katagori *Good Governace* manakala pemerintahan tersebut sudah menerapkan prinsip-prinsip tranparansi. Hal ini dimungkinkan karena prinsip-prinsip *Good Governace* adalah mencakup: Transparansi, Integritas, Akuntabilitas, Tanggung jawab dan Partisipasi.

Barata (2004) Penyedia layanan atau *service provider* adalah suatu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, yakni;

- c. Layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).

- d. Penerima layanan atau *service receiver* adalah unsur pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan.

Terkait dengan proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh institusi pemerintah terhadap unsur masyarakat, maka pelayanan umum menurut Wasistiono (2003) adalah; suatu bentuk pemberian jasa baik oleh unsur pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa adanya pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan dari masyarakat.

Tjosvold dalam Wasistiono (2003) juga menyatakan bahwa; proses melayani masyarakat baik sebagai suatu kewajiban, maupun sebagai suatu kehormatan, merupakan suatu dasar bagi terbentuknya suatu masyarakat manusiawi. Bagi organisasi pemerintah, melayani konsumen merupakan saat yang dapat menentukan (*moment of thruts*) peluang bagi organisasi untuk menunjukkan kredibilitas dan kapabelitasnya kepada unsur lainnya. Pernyataan dan pendapat di atas menunjukkan bahwa suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik memiliki dua unsur utama dalam pelaksanaannya, yakni membutuhkan suatu pelayanan dan juga memberikan suatu pelayanan. Terkait dengan konsep *Public Service*, Sarundadjang (2005) menyatakan bahwa; berhubungan dengan konsep *public service* antara publik dengan pelayanan publik dalam kerangka pelaksanaan sistem pemerintahan daerah ke depan, pada dasarnya didasarkan atas hubungan timbal balik yang saling menguntungkan (*mutual*) dalam hal *benefit*, sosial sehingga dapat saja disebut konsep *public service* yang mengakomodasi kepentingan dari unsur pemerintah dan sebaliknya mengedepankan kepentingan publik.

Terkait dengan konsep dalam pelayanan publik, dikenal dengan dua jenis pelaku pelayanan publik, yaitu unsur penyedia layanan publik dan unsur penerima layanan publik. Penyedia layanan atau *service provider* menurut Barata (2004) adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan publik tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan publik dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan publik atau *service receiver* adalah unsur pelanggan (*customer*) atau unsur konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan publik.

Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik, maka terdapat 2 golongan pelanggan, yaitu:

- c. Pelanggan internal, yaitu orang-orang yang secara langsung terlibat dalam suatu proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, keikutsertaannya

sejak dari tahapan awal perencanaan, tahapan penciptaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan tahapan pemasaran barang, serta tahapan penjualan dan pengadministrasiannya.

- d. pelanggan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang terkait dengan menerima pelayanan penyerahan barang atau jasa. Pada prinsipnya bentuk proses penyelenggaraan pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta.

Namun demikian, dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unsur institusi pemerintah terdapat adanya persamaan di antara keduanya, yaitu:

- c. Keduanya berusaha memenuhi harapan dari unsur pelanggan, dan terus berupaya untuk mendapatkan kepercayaan dari berbagai unsur yang dilayani.
- d. Kepercayaan unsur pelanggan adalah suatu bentuk jaminan atas kelangsungan hidup dari suatu organisasi tersebut, karena organisasi merupakan suatu organisme yang sama dengan makhluk hidup memiliki fase-fase kehidupan, seperti tahap lahir (terbentuknya suatu organisasi), tahap tumbuh (terbentuknya struktur organisasi), tahap berkembang (beraktivitasnya suatu organisasi), dan tahap mati (tahapannya bubar suatu organisasi).

Secara konsepnya pelayanan pada institusi pemerintah akan berbeda dengan pelayanan pada perusahaan swasta yang bergerak dibidang bisnis. Sementara karakteristik khusus dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh institusi pemerintah yang akan membedakannya dari pelayanan yang diselenggarakan oleh unsur swasta, maka karakter khusus tersebut adalah sebagai berikut:

- g. Sebagian besar dari penyelenggaraan pelayanan publik dari unsur institusi birokrasi pemerintah berupa jasa, dan barang yang lebih bersifat tak nyata. Misalnya dalam bentuk perijinan, sertifikat, peraturan, informasi, keamanan, ketertiban, ketentraman, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya, sebagai bentuk dari sarana pendukung dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik.
- h. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan dalam bentuk yang lain, dan juga dapat membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan publik yang berskala regional, atau bahkan berskala nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan terhadap bis kota akan bergabung dengan pelayanan terhadap angkutan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan juga kereta api, untuk membentuk suatu sistem pelayanan publik terhadap angkutan umum di Jakarta.
- i. Pelanggan yang bersifat internal cukup menonjol dibandingkan dengan pelanggan yang bersifat eksternal, sebagai akibat dari suatu tatanan

organisasi pemerintah yang cenderung lebih birokratis. Dalam dunia penyelenggaraan pelayanan publik berlaku adanya suatu prinsip mengutamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun demikian situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering juga terlihat saling memojokkan antara petugas pelayanan publik agar lebih mendahulukan kebutuhan dari pelanggan internal.

- j. Efisiensi dan efektivitas dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh institusi pemerintah akan dapat meningkat seiring dengan adanya peningkatan mutu dari proses penyelenggaraan pelayanan publik. Semakin tinggi mutu atau kualitas dari suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan bagi masyarakat, maka akan semakin tinggi pula kepercayaan unsur masyarakat tersebut kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan publik tersebut.
- k. Masyarakat secara keseluruhan dapat diperlakukan sebagai suatu pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh sekali kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh institusi pemerintah. Desakan untuk memperbaiki proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami berbagai gangguan keamanan saja), akan tetapi juga boleh dan untuk seluruh lapisan masyarakat yang dilayani, dan lebih bersifat menyeluruh untuk kepentingan keamanan masyarakat.
- l. Tujuan akhir dari suatu konsep pelayanan publik adalah terciptanya suatu tatanan kehidupan yang lebih baik bagi unsur masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing, dan juga untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan dari masyarakat yang dilayani.

Pelayanan publik yang diberikan oleh suatu lembaga birokrasi pemerintah kepada masyarakatnya secara umum ada beberapa jenis pelayanan, yang diantaranya menurut Kotler dalam Wasistiono (2003), bahwa; pengelompokkan dari jenis pelayanan umum pada dasarnya dilakukan dengan melihat berbagai jenis jasa yang akan dihasilkan oleh suatu institusi birokrasi pemerintah. Pengertian dari jasa itu sendiri adalah: setiap tindakan ataupun perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak tertentu kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat tidak berwujud fisik (*intangibile*) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Produksi jasa dapat berhubungan dengan produk fisik maupun tidak.

Jenis layanan yang dapat diberikan oleh unsur lembaga birokrasi pemerintah kepada publik (pelanggan) oleh penyedia layanan yakni unsur pemerintah, maka menurut Barata (2004) yakni; jenis layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan dalam hal ini pemerintah kepada pihak yang membutuhkan pelayanan publik yang terdiri dari berbagai macam. Jenis layanan

yang diberikan antara lain berupa layanan publik yang berkaitan dengan:

- d. Pemberian jasa-jasa saja,
- e. Pelayanan publik yang berkaitan dengan penyediaan dan distribusi barang-barang saja, atau;
- f. Layanan ganda yang berkaitan dengan kedua-duanya.

Berkaitan dengan adanya berbagai pemikiran tentang adanya perbedaan mendasar antara barang dan jasa sebagai *output* dari proses pelayanan publik oleh pemerintah, maka Savas dalam Wasistiono (2003) menyatakan bahwa; membedakan 10 macam institusional yang mengatur pemberian jasa, yang dikelompokkan menjadi dua yaitu;

- c. Diatur oleh pemerintah;
- d. Diatur oleh pihak swasta/perorangan.

Penyelenggara pelayanan publik dalam pemerintahan menurut Supriyatno (2009), bahwa; dalam manajemen pemerintahan, penyelenggara pelayanan masyarakat dapat dibedakan menjadi dua, yaitu;

- c. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi swasta, yaitu semua penyediaan barang atau jasa publik, seperti rumah sakit swasta, sekolah-sekolah swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta, perusahaan air minum milik swasta dan masih banyak bentuk-bentuk lainnya .
- d. Pelayanan masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah, dapat dibedakan menjadi dua, yakni;

- iii. Bersifat primer, yaitu penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, dimana pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara atau pengguna, sehingga mau atau tidak mau harus memanfaatkannya. Contoh; pelayanan di kantor imigrasi dan pelayanan perizinan, pelayanan dalam pembuatan jalan negara dan pelayanan pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM), dan bentuk-bentuk pelayanan publik lainnya.

- iv. Bersifat sekunder, yaitu segala bentuk dari penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh lembaga birokrasi pemerintah, akan tetapi pengguna tidak harus mempergunakannya, karena tersedia beberapa alternatif dari penyelenggara pelayanan publik.

Dalam hal penyelenggara pelayanan publik, Lebih lanjut dinyatakan oleh Supriyatno (1997), bahwa; memang dalam prakteknya yang dapat memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas bukan hanya unsur instansi birokrasi pemerintah, melainkan juga bisa dari unsur swasta. Pelayanan umum yang dijalankan oleh instansi pemerintah bermotif untuk kepentingan sosial dan politik, dalam arti menjalankan tugas pokok dan mencari dukungan suara. Sedangkan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh unsur swasta bermotif untuk

kepentingan ekonomi, yakni mencari keuntungan. Pelayanan umum kepada masyarakat dapat diberikan secara cuma-cuma atau disertai dengan pembayaran. Pemberian pelayanan umum yang diberikan secara cuma-cuma, sebenarnya merupakan kompensasi dari pajak yang dibayar oleh masyarakat itu sendiri. Sedangkan pemberian pelayanan umum yang disertai dengan penarikan bayaran, penentuan tarifnya harus didasarkan pada harga pasar atau didasarkan pada harga yang paling terjangkau oleh masyarakat. Meski demikian, memberikan tarif pelayanan umum yang sama kepada setiap orang atau masyarakat sebenarnya merupakan sesuatu yang tidak adil, karena selain kemampuan membayar masyarakat yang tidak sama, juga tingkat urgensi atas jasa pelayanan tersebut juga berbeda-beda. Dalam rangka pelayanan publik untuk memuskan kepentingan masyarakat, kini diterapkan pola tunggal, baik dalam jenis pelayanan umum, maupun dalam penentuan tarifnya.

Terkait dengan hal pemberian pelayanan dalam bentuk jasa Menurut Wasistiono (2003) bahwa; pemberian pelayanan publik dalam bentuk jasa secara nyata jelas berbeda dengan kegiatan menghasilkan barang. Pendapat tersebut sesuai dengan yang dinyatakan Gasperz dalam Wasistiono (2003) bahwa; ada 13 macam ciri atau karektersitik jasa yang sekaligus membedakannya dengan barang. Rinciannya sebagai berikut:

- m. Pelayanan merupakan output tak berbentuk (*Intangible output*).
- n. Pelayanan merupakan output variabel, tidak standar.
- o. Pelayanan tidak dapat disimpan dalam inventori, tetapi dapat dikonsumsi dalam produksi.
- p. Terdapat hubungan langsung yang erat dengan pelanggan melalui proses pelayanan.
- q. Pelanggan berpartisipasi dalam proses memberikan pelayanan.
- r. Ketarampilan personil "diserahkan" atau diberikan secara langsung kepada pelanggan.
- s. Pelayanan tidak dapat diproduksi secara massal.
- t. Membutuhkan pertimbangan pribadi yang tinggi dari individu yang memberikan pelayanan.
- u. Perusahaan jasa pada umumnya bersifat padat karya.
- v. Fasilitas pelayanan berada dekat lokasi pelanggan.
- w. Pengukuran efektivitas pelayanan bersifat subyektif.
- x. *Option* penetapan harga lebih rumit.

Berdasarkan definisi jasa sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka Tjiptono dalam Wasistiono (2003) menyatakan bahwa; dari beberapa pendapat yang diberikan oleh para ahli dapat disimpulkan mengenai jenis-jenis jasa sebagai berikut :

- h. Dilihat dari pangsa pasarnya, dibedakan antara;
 - iii. Jasa kepada konsumen akhir
 - iv. Jasa kepada konsumen organisasional
- i. Dilihat dari tingkat keberwujudannya (*tangibility*), dibedakan antara;
 - iv. Jasa barang sewaan (*rented goods service*)
 - v. Jasa barang milik konsumen (*owned goods konsumen*)
 - vi. Jasa untuk bukan barang (*non goods service*)
- j. Dilihat dari keterampilan penyedia jasa, dibedakan antara;
 - iii. Pelayanan profesional (*profesional service*)
 - iv. Pelayanan non profesional (*nonprofesional service*)
- k. Dilihat dari tujuan organisasi, dibedakan menjadi;
 - iii. Pelayanan komersial (*commercial or profit service*)
 - iv. Pelayanan nirlaba (*nonprofit service*)
- l. Dilihat dari pengaturannya, dibedakan menjadi;
 - iii. Pelayanan yang diatur (*regulated service*)
 - iv. Pelayanan yang tidak diatur (*nonregulated service*)
- m. Dilihat dari tingkat intensitas karyawan, dibedakan menjadi;
 - iii. Pelayanan yang berbasis pada alat (*equipment based service*)
 - iv. Pelayanan yang berbasis pada orang (*people based service*)
- n. Dilihat dari tingkat kontak penyedia jasa dan pelanggan, dibedakan menjadi antara:
 - iii. Pelayanan dengan kontak tinggi (*high-contact service*)
 - iv. Pelayanan dengan kontak rendah (*low-contact service*)

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa ada jenis-jenis pelayanan publik yang didasarkan pada wujud dari pelayanan publik itu sendiri. Apabila pelayanan publik dilihat dari sisi pangsa pasarnya maka pelayanan publik itu ada 2 jenis, yaitu;

- c. Pelayanan jasa kepada konsumen akhir; maksudnya adalah jasa yang diberikan kepada publik tersebut dapat langsung diterima oleh orang yang dilayani atau orang yang membutuhkan pelayanan publik tersebut
- d. Pelayanan jasa kepada konsumen organisasional, maksudnya adalah suatu pelayanan jasa yang diberikan kepada pihak yang membutuhkan pelayanan jasa secara institusi atau kelembagaan, sehingga yang menerima dari layanan itu adalah organisasi atau lembaganya bukan perorangan, sehingga kedua jenis pelayanan publik tersebut dalam pelaksanaannya akan saling melengkapi satu sama lainnya.

Jenis pelayanan publik juga dapat dilihat dari tingkat perwujudannya (*tangibility*), yang terdiri dari 3 jenis pelayanan publik yakni;

- d. Pelayanan publik dalam bentuk jasa barang sewaan. Pelayanan publik dalam bentuk jasa barang sewaan maksudnya proses pemenuhan kebutuhan pelanggan dalam bentuk barang yang bersifat sewaan oleh pemiliknya.
- e. Pelayanan dalam bentuk barang milik konsumen, maksudnya proses

pemenuhan kebutuhan khusus untuk barang- barang yang memang milik dari konsumen.

- f. Pelayanan dalam bentuk jasa untuk bukan barang, maksudnya proses pemenuhan kebutuhan konsumen atau pelanggan dalam bentuk jasa-jasa yang bukan barang.

Jenis pelayanan publik juga dapat dibedakan dari sisi keterampilan para penyedia jasa yakni;

- c. Pelayanan profesional, adalah suatu bentuk proses pemenuhan kebutuhan masyarakat dan lembaga pemerintah yang diberikan oleh orang-orang atau sumber daya manusia aparatur pemerintah yang telah memiliki keahlian dan keterampilan secara professional di bidang teknis dan pelayanan publik.
- d. Pelayanan non profesional, maksudnya adalah suatu proses pemenuhan kebutuhan yang diberikan oleh orang-orang yang bukan memiliki keahlian atau keterampilan khusus dibidang pelayanan publik.

Jenis pelayanan publik dari sisi tujuan organisasi juga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni;

- c. Pelayanan komersial, merupakan suatu bentuk dari pelayanan publik yang lebih berorientasi atau memiliki tujuan untuk mendapatkan berbagai keuntungan dari suatu proses pemenuhan kebutuhan terhadap pelanggannya (konsumen) tersebut.
- d. Pelayanan nirlaba, merupakan suatu pelayanan publik yang lebih berorientasi kepada nilai-nilai sosial atau bukan untuk mencari keuntungan, akan tetapi lebih menekankan pada proses pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bernilai sosial, maka pemerintah sebagai unsur pelayan harus memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakatnya.

Begitu juga jenis pelayanan publik dari sisi pengaturannya dapat dibedakan menjadi dibentuk, yakni;

- c. Pelayanan yang diatur. Pelayanan publik yang diatur maksudnya adalah; dalam proses pemenuhan berbagai kebutuhan konsumen telah diatur dengan jelas tentang prosedur dan standar keberhasilan dari pelaksanaan pelayanan publik tersebut melalui suatu peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk peraturan organisasi itu sendiri yang dibuat oleh organisasi pelayanan tersebut, yang sekarang kita kenal dengan sebutan Standar Operasional Pelayanan.
- d. Pelayanan yang tidak diatur. Bentuk dari pelayanan publik yang tidak diatur maksudnya adalah; suatu proses pemenuhan berbagai kebutuhan dasar dari masyarakat yang dilakukan tidak diatur dengan jelas dan baik tentang peraturan pelaksanaannya oleh lembaga pemerintah maupun standar operasionalnya akan tetapi diatur sendiri oleh lembaga yang memberikan pelayanan kepada unsur masyarakat dan untuk kepentingannya organisasi atau lembaganya sendiri dan hanya berlaku secara internal dari lembaga tersebut.

Jenis pelayanan publik juga dapat dilihat dari indikator tingkat intensitas karyawannya, yakni;

- c. Jenis pelayanan publik yang berbasis pada alat. Jenis pelayanan publik yang berbasis pada alat maksudnya adalah suatu proses pemenuhan dari berbagai bentuk kebutuhan kepada konsumen (masyarakat) dengan berbasiskan atau menggunakan alat-alat yang telah tersedia.
- d. Jenis pelayanan publik yang berbasis pada orang. Pelayanan publik yang berbasis pada orang maksudnya adalah suatu bentuk proses dari pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat melalui orang-orang yang berperan dan berfungsi sebagai unsur pelayanan publik yang dalam hal ini adalah karyawan atau anggota dari suatu organisasi pelayanan publik tersebut, dan dapat diukur melalui kinerja suatu pelayanan itu sendiri.

Sedangkan jenis pelayanan publik yang dilihat dari tingkat kontak atau interaksi antara penyedia jasa (institusi pemerintah) dan pelanggan dapat dibedakan menjadi dua bentuk pelayanan publik, yakni;

- c. Dengan kontak tinggi. Pelayanan publik dengan kontak tinggi maksudnya adalah suatu proses pemenuhan dari berbagai kebutuhan terhadap pelanggan melalui hubungan intensitas yang tinggi antara pemberi pelayanan publik dengan konsumen yang menerima pelayanan publik.
- d. Pelayanan publik dengan kontak rendah. Pelayanan publik dengan kontak rendah maksudnya adalah suatu proses pemenuhan berbagai bentuk kebutuhan terhadap pelanggan melalui suatu proses pemenuhan berbagai kebutuhan terhadap pelanggan melalui intensitas interaksi antara yang memberikan pelayanan publik dengan konsumen yang menerima pelayanan berada pada intensitas interaksi yang rendah, atau jaranginya pertemuan tatap muka antara yang memberikan pelayanan publik dengan unsur yang menerima pelayanan publik yakni unsur masyarakat.

Jasa yang diberikan kepada konsumen oleh penyedia layanan publik dalam suatu proses pelayanan publik dengan berbagai klasifikasi pelayanan publik dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 3. Klasifikasi Jasa (Wasistiono, 2003)

No	Basis	Klasifikasi	Contoh
1	Segmen Pasar	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumen Akhir • Konsumen Organisasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Salon Kecantikan • Konsumen Manajemen
2	Tingkat Keberwujudan	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rented- goods service</i> • <i>Owned- goods service</i> • <i>Non- goods service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyewa mobil • Reparasi jam tangan • Pemandu wisata
3	Keterampilan Penyedia Jasa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Profesional service</i> • <i>Non profesional service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokter • Supir Taksi

4	Tujuan Organisasi Jasa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Profit service</i> • <i>Non Profit service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Bank • Yayasan social
5	Regulasi	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Regulated service</i> • <i>Non Regulated service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Angkutan Umum • Katering
6	Tingkat Intensitas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Equipment-based service</i> • <i>People-Based Service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ATM
7	Tingkat Kontak Penyedia Jasa Dan Pelanggan	<ul style="list-style-type: none"> • <i>High-contact service</i> • <i>Low-contact service</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Bioskop

Berdasarkan tabel di atas dapat terlihat bahwa ada beberapa bentuk klasifikasi dari berbagai bentuk jasa pelayanan publik yang diberikan secara terus menerus oleh unsur birokrasi pemerintahan, seperti adanya klasifikasi dari konsumen akhir dan konsumen organisasi, adanya klasifikasi dari pelayanan profesional dan pelayanan non profesional, adanya pelayanan publik yang berorientasi pada profit dan yang berorientasi non profit, ada pelayanan publik yang diatur dan pelayanan publik yang tidak diatur, serta adanya pelayanan publik dengan kontak tinggi dan ada pelayanan publik dengan kontak rendah. Berkaitan dengan interaksi antara pemberi pelayanan publik (instansi pemerintah) dengan masyarakat selaku unsur penerima pelayanan publik, secara umum dapat dilihat pada tabel diatas.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Wasistiono (2003) bahwa; Jenis pelayanan umum yang dapat diberikan oleh suatu instansi pemerintah sebagai unsur pemberi pelayanan kepada masyarakat luas sebagai unsur penerima pelayanan, juga sangat tergantung pada jenis jasa yang dihasilkannya. Beberapa jasa yang diberikan diantaranya yaitu berupa:

- f. Jasa pelayanan administrasi
- g. Jasa penyuluhan
- h. Jasa konsultasi
- i. Jasa pelayanan teknis
- j. Jasa penyewaan

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa adanya beberapa jenis pelayanan umum yang dapat diberikan oleh lembaga instansi pemerintah selaku unsur pemberi layanan publik kepada masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan publik, yang sangat tergantung pada jenis- jenis jasa yang dihasilkan dalam proses pelayanan publik tersebut, bentuk-bentuk jasa yang dihasilkan berupa jasa pelayanan administrasi, jasa pelayanan penyuluhan, jasa pelayanan konsultasi, jasa pelayanan teknis, jasa pendidikan dan latihan dan juga dalam bentuk jasa pelayanan penyewaan, jenis-jenis pelayanan lainnya.

Secara umum fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat kecenderungannya sangat komprehensif, menurut Lech & Davis yakni (Supriyatno, 2009); Memisahkannya dalam 3 fungsi utama, yaitu; “*Public Protection functions, strategic infrastructure functions, dan personal and local environmental functions*. Setiap fungsi dilakukan dengan tujuannya masing-masing, yakni (Supriyatno, 2009);

- d. *Public protection functions*, merupakan pelayanan publik yang lebih terkait dengan berbagai bentuk kebutuhan dasar dari manusia untuk merespon atau menindaklanjuti suatu kejadian yang sangat penting. Pelayanan publik ini dilakukan dengan melindungi masyarakat dalam bentuk pertolongan. Seperti, jika terjadi kebakaran, perlindungan oleh polisi, menjaga kesehatan masyarakat dan membuat standar produksi sehingga aman bagi masyarakat. Di Indonesia, pelayanan kepolisian dilakukan oleh pemerintah (pusat), sedangkan pemerintah daerah hanya melakukan pelayanan publik untuk ketertiban kota yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja serta pelayanan yang diberikan oleh pemadam kebakaran.
- e. *Strategis infrastructure functions*, merupakan pelayanan publik yang diberikan pemerintah terkait dengan kebutuhan infrastruktur. Pelayanan publik yang diberikan adalah dalam bentuk pelayanan transportasi, pelayanan tempat pembuangan sampah, pelayanan air bersih dan pelayanan yang menyangkut peningkatan ekonomi.
- f. *Personal and local environmental function* adalah pelayanan untuk memenuhi kebutuhan individu dalam suatu masyarakat, berupa pelayanan sosial. Lingkungan yang bersifat lokal, pendidikan, kesehatan, perumahan dan pertamanan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa pada umumnya pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unsur lembaga birokrasi pemerintah dapat dibedakan menjadi tiga fungsi utama, yakni;

- d. Pelayanan publik yang terkait dengan berbagai bentuk kebutuhan dasar dari manusia.
- e. Pelayanan publik yang terkait dengan berbagai bentuk dari kebutuhan infrastruktur sebagai penunjang dari berbagai bentuk aktivitas manusia, yang dalam hal ini adalah untuk kepentingan masyarakat.
- f. Pelayanan publik yang terkait dengan berbagai bentuk kebutuhan dasar dari individu manusia dalam suatu kelompok masyarakat, yang memiliki hak untuk dilayani oleh unsur pemerintah.

Dalam konsep penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh unsur lembaga pemerintah, disamping adanya jenis-jenis dari pelayanan publik juga ada bentuk-bentuk dari penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh unsur pemerintah sebagai unsur pemberi layanan publik kepada masyarakat, dan masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan publik untuk memenuhi berbagai bentuk kebutuhan masyarakat. Menurut Rauf (2012) bahwa; secara umum

bentuk-bentuk dari suatu pelayanan publik tersebut terdiri dari:

- c. Pelayanan internal
- d. Pelayanan eksternal.

Sehubungan dengan pelanggan internal dan eksternal ini, Skelcher dalam Supriyatno (2009) menyatakan bahwa; Secara realita membagi pelanggan masyarakat menjadi dua bagian, yaitu pelanggan internal dan pelanggan eksternal. Perhatian masyarakat sering terfokus pada pelanggan eksternal, yaitu masyarakat sebagai *Stakeholder*. Dalam membangun kualitas sebuah pelayanan tidak hanya ditentukan oleh pelanggan eksternal tetapi juga ikut ditentukan oleh pelanggan internal.

Lebih lanjut tentang pelanggan internal dan pelanggan eksternal ini dinyatakan oleh Skelcher dalam Supriyatno (2009), bahwa : *Increasingly local authorities are organized in term of internal client or purchasers and contractors or providers.*” Hal ini sejalan dengan pendapat Rosen, yang menyatakan bahwa; pelaku dari pelayanan publik adalah pemerintah daerah, maka pelaku perbaikan pelayanan umum berasal dari para *Stakeholders*, yang dalam hal ini adalah pihak-pihak yang memiliki kepentingan dan peran penting. Para pelakunya dapat digolongkan menjadi dua bagian besar yaitu organisasi eksternal dan organisasi internal pemerintah. Pelayanan internal merupakan proses pemenuhan kebutuhan di dalam suatu organisasi atau institusi dari pemerintah itu sendiri, seperti pelayanan publik dari bawahan terhadap unsur atasan (pimpinan) yakni bawahan menyiapkan data-data yang diperlukan oleh pimpinan pada saat akan mengadakan pertemuan-pertemuan, atau pelayanan yang diberikan kepada instansi pemerintah lainnya, seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) harus melayani instansi lain dalam menyusun perencanaan pembangunan, atau pelayanan yang diberikan oleh pimpinan kepada bawahan seperti pemberian asuransi, pemberian motivasi dalam bentuk bonus, dan lain-lain (Supriyatno, 2009).

Dengan diadakannya suatu bentuk pelayanan publik secara internal ini, maka segala bentuk kebutuhan dari instansi pemerintah sebagai unsur internal lembaga pemerintah akan dapat terpenuhi oleh lembaga birokrasi pemerintah itu sendiri yang diberikan fungsi pelayanan publik, sehingga pelayanan publik dalam bentuk internal pemerintah kepada anggotanya akan dapat terlaksana. Pelayanan eksternal merupakan proses pemenuhan kebutuhan yang diberikan oleh pemberi layanan kepada unsur-unsur diluar dari kelembagaan pemberi layanan, seperti kepada masyarakat dan kepada pelanggan, masyarakat merupakan unsur yang berada di luar kelembagaan institusi pemberi layanan, dan inilah yang sering

disebut dengan pelayanan publik.

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah sebagai unsur pemberi pelayanan publik seperti yang dikemukakan oleh Mahmudi (2005) dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar (meliputi kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan pelayanan umum terdiri dari pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa). Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa klasifikasi pelayanan publik memiliki dua kategori, yakni;

- c. Pelayanan kebutuhan dasar, yang meliputi pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan dasar, dan pelayanan jasa.
- d. Pelayanan umum, yang meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

Oleh karena itu, kedua bentuk dari pelayanan publik tersebut sama-sama dibutuhkan oleh unsur masyarakat (publik) sebagai warga negara, baik pelayanan publik dalam bentuk kebutuhan dasar manusia, maupun pelayanan publik dalam bentuk umum, dan pemerintah sebagai unsur penyelenggara negara juga berkewajiban untuk memenuhi kedua klasifikasi dari pelayanan publik tersebut, sesuai dengan amanah fungsi pemerintah yang tercantum dengan jelas di dalam penjelasan UUD 1945, yakni melindungi dan melayani seluruh masyarakatnya (warga negara).

Dilihat dari dimensi syarat suatu pelayanan publik, maka menurut Suprayitno (2009) bahwa; Dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) jenis pelayanan publik, yakni;

- c. *Pertama*, Kevit mengelompokkan *core public service* dalam pemerintahan yang didefenisikannya sebagai suatu “*those service, which are important for protection and promotion of citizen well-being*. Termasuk juga di dalamnya pelayanan bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang keamanan, bidang kesejahteraan, bidang prasarana jalan, bidang perumahan dan pemukiman, serta bidang prasarana wilayah. Beberapa pelayanan dasar yang diberikan memerlukan kedekatan dan nilai-nilai masyarakat setempat.
- d. *Kedua*, kelompok pelayanan perkotaan, termasuk *environmental services*, Jenis layanan perkotaan tersebut adalah jalan, drainase, kebersihan, pengumpulan sampah, penerangan, air bersih, sanitasi, pasar, tempat pembuangan sampah, penerangan jalan, tanah kosong untuk bangunan prasarana perumahan, perbaikan kampung, pemadam kebakaran, pertamanan dan rekreasi, pengaturan lalu lintas dan angkutan kota, serta tempat parkir.

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa dimensi pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua dimensi utama, yakni;

- c. Pelayanan inti di dalam suatu pemerintahan yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanannya ;
- d. Pelayanan publik yang diperuntukkan kepada masyarakat yang ada di perkotaan.

Berkaitan dengan pengertian dan jenis-jenis dari suatu pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah seperti tersebut di atas, dan dikaitkan dengan tugas dan fungsi-fungsi dari suatu lembaga pemerintahan, maka secara derivatif tugas-tugas penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh unsur pemerintah yang diberikan kepada unsur masyarakat tersebut, menurut Nurdin, dkk. (2010) dapat dijabarkan antara lain sebagai berikut;

- k. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan administrasi kependudukan, yang dalam hal ini adalah proses penyelenggaraan pelayanan publik terhadap berbagai bentuk kebutuhan masyarakat yang terkait dengan administrasi kependudukan.
- l. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan bidang ketertiban dan keamanan sebagai suatu kebutuhan dasar dari unsur masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam suatu pemerintshan.
- m. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan berbagai bentuk perizinan yang dibutuhkan oleh masyarakat, dalam hal ini adalah pelayanan terhadap kebutuhan perizinan yang diinginkan oleh masyarakat dan bentuknya bervariasi satu sama lainnya.
- n. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang dalam hal ini adalah penyelenggaraan pelayanan untuk memenuhi peningkatan kesejahteraan dari masyarakat.
- o. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan pengawasan terhadap segala bentuk kegiatan dan aktivitas dari masyarakat, yang dalam hal ini adalah pelayanan dalam menjalankan fungsi pengawasan pemerintah terhadap program-program masyarakat yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat itu sendiri.
- p. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan upaya peningkatan dan pengembangan perekonomian masyarakat, yang dalam hal ini adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dengan berbagai kebijakannya dalam upaya meningkatkan dan mengembangkan perekonomian msyarakat, sebagai salah satu orientasi dan penekanan pada kebijakan pembangunan nasional yang telah direncanakan oleh pemerintah.
- q. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan program pembinaan terhadap unsur pemuda, wanita, dan dalam upaya menjaga dan membina persatuan dan kesatuan bangsa.
- r. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat pembinaan masyarakat di

bidang sosial budaya, yang dalam hal ini pemberian pelayanan oleh pemerintah dalam bentuk pembinaan terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang berkaitan dengan pembinaan sosial budaya.

- s. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat dengan proses penyelenggaraan asas “Tugas Pembantuan” sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, yang diberikan oleh unsur pemerintah secara langsung kepada unsur pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa, yang biayanya berasal dari dana APBN seperti tugas pembantuan di bidang pembayaran PBB.
- t. Pelayanan pemerintah yang berkaitan erat kebutuhan masyarakat terhadap administrasi surat menyurat bagi kepentingan masyarakat dan pelayanan umum lainnya.

Dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas, menurut Moenir dalam Thahir (2010) bahwa; untuk dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas, maka organisasi publik atau pemerintah harus mengetahui dan memahami segala tuntutan, keinginan, harapan atau tingkat kepuasan dari pelanggan atau masyarakatnya. Secara praktis kualitas pelayanan publik akan terlaksana dengan baik dan dapat memuaskan masyarakat sebagai pelanggan apabila didukung oleh faktor-faktor yang antara lain adalah;

- h. Kesadaran para pejabat,
- i. Kesadaran pimpinan dan pelaksana,
- j. Adanya aturan yang memadai,
- k. Organisasi dengan mekanisme sistem yang cukup dinamis,
- l. Pendapatan pegawai yang cukup,
- m. Kemampuan dan keterampilan yang sesuai,
- n. Tersedianya sarana dan prasarana pelayanan publik.

Proses peningkatan kualitas pelayanan publik akan dapat terlaksana dengan baik apabila didukung oleh faktor-faktor dari pelayanan publik itu sendiri, yang antara lain adalah :

- h. Kesadaran dari pejabat atau pimpinan pemerintah.
- i. Kesadaran dari unsur pelaksana teknis pelayanan publik.
- j. Adanya aturan pelayanan publik yang memadai.
- k. Organisasi dan mekanisme sistem pelayanan yang lebih dinamis.
- l. Pendapatan atau imbal jasa pegawai yang cukup memadai.
- m. Kemampuan dan keterampilan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan pelayanan.
- n. Tersedianya sarana dan prasarana penunjang pelayanan publik.

Dalam proses pengembangan konsep pelayanan publik yang berkualitas, menurut Zethaml dalam Thahir (2010), bahwa; untuk mengembangkan konsep pelayanan publik yang berkualitas atau “*service quality*” terlebih dahulu harus dihilangkan

empat kesenjangan yang sering terjadi antara pemberi pelayanan publik dengan masyarakat sebagai pelanggannya. Kesenjangan dalam proses pelayanan yang perlu dieliminir tersebut antara lain:

- e. Tidak mengetahui apa yang diinginkan pelanggan.
- f. Kesalahan menentukan standar kualitas pelayanan
- g. Kesenjangan kinerja pelayanan
- h. Terjadi kesenjangan antara janji yang diberikan dengan pelayanan yang diterima.

Pada awal pengembangan dari konsep pelayanan publik yang lebih berkualitas, maka terlebih dahulu harus menghindari atau menghilangkan beberapa kesenjangan yang sering terjadi dalam proses pelayanan publik itu sendiri, beberapa kesenjangan yang perlu dihilangkan tersebut seperti; tidak mengetahui apa yang menjadi tuntutan atau keinginan dari masyarakat yang dilayani, kekeliruan dalam menetapkan ukuran atau standar dari kualitas pelayanan publik, menghilangkan kesenjangan dari kinerja pegawai yang memberikan pelayanan publik, serta kesenjangan antara janji-janji yang telah disampaikan kepada masyarakat dengan hasil pelayanan yang diterima oleh masyarakat, sehingga pelayanan publik yang berkualitas akan lebih mudah dilaksanakan.

Menurut Zethaml, Parasuraman dan Berry bahwa: ada 5 dimensi dalam menilai kualitas atau jasa pelayanan publik, yaitu (Tahir, 2010);

- f. *Tangibles*, tercermin pada fasilitas fisik, peralatan, personil dan sarana komunikasi.
- g. *Realibility*, kemampuan memenuhi pelayanan yang dijanjikan secara terpercaya, tepat.
- h. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan pelayanan yang tepat.
- i. *Assurance*, pengetahuan dari para pegawai dan kemampuan mereka untuk menerima kepercayaan dan kerahasiaan.
- j. *Emphaty*, perhatian individual diberikan oleh perusahaan kepada pelanggan.

Proses peningkatan kualitas pelayanan publik perlu dilakukan penilaian untuk mengetahui tingkat keberhasilan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut, penilaian terhadap keberhasilan peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut dapat diukur melalui lima dimensi, yakni; *tangibles*, *realibility*, *responsiveness*, *assurance*, dan *emphaty*.

Dalam kaitannya dengan kualitas dari penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, Lovelock dalam Ruhana (2010) menyatakan bahwa; suatu produk bila ditambah dengan pelayanan publik (*service*) yang baik

akan dapat menghasilkan suatu kekuatan yang memberikan manfaat dan keuntungan, bahkan akan mampu untuk menghadapi berbagai bentuk persaingan yang bersifat mendunia. Dimensi-dimensi pelayanan publik yang digambarkan sebagai kelopak-kelopak sebuah bunga tersebut mempunyai 8 dimensi, yang terdiri dari;

- i. *Information*, proses suatu pelayanan yang berkualitas dimulai dari suplemen informasi dari produk jasa yang diperlukan oleh *costumer*. Penyediaan saluran informasi yang langsung memberikan kemudahan dalam rangka menjawab keinginan *costumer* tersebut adalah penting. Absennya saluran informasi pada akan membuat minat dari para pembeli akan menjadi surut.
- j. *Consultation*, dalam proses memutuskan untuk membeli atau tidak *costumer* memerlukan pihak-pihak untuk berkonsultasi baik menyangkut masalah teknis, administrasi, harga, hingga pada kualitas barang dan manfaatnya, serta menyediakan sarana untuk konsultasi tersebut seperti materi konsultasi, tempat, konsultan, dan lain-lain.
- k. *Ordertaking*, keputusan untuk membeli produk akan menggiring *costumer* pada tindakan untuk memesan produk yang diinginkan. Penilaian pembeli pada titik ini adalah ditekankan pada kualitas pelayanan yang mengacu pada kemudahan pengisian. Aplikasi pemesanan barang yang tidak berbelit-belit, fleksibel, biaya murah, syarat-syarat ringan, dan kemudahan memesan melalui saluran telepon/Fax, dan sebagainya.
- l. *Hospitality*, *costumer* yang berurusan secara langsung ke tempat-tempat transaksi akan memberikan penilaian terhadap sikap ramah dan sopan dari para karyawan, ruang tunggu yang nyaman, kafe untuk makanan dan minuman, hingga tersedianya WC/toilet yang bersih.
- m. *Caretaking*, latar belakang *costumer* yang berbeda-beda akan menuntut pelayanan yang berbeda-beda pula. Misalnya yang bermobil menginginkan tempat parkir mobil yang leluasa, dan dibedakan dengan parkir kendaraan roda dua. Kemudian yang tidak mau keluar rumah menginginkan fasilitas *delivery*. Kesemuanya ini harus dipedulikan dan diperhatikan oleh peayalanan publik.
- n. *Exceptions*, sikap tanggung jawab pelayanan terhadap klaim dari pelanggan. misalnya saja bagaimana dan dengan cara apa penyelenggara pelayanan melayani klaim-klaim pelanggan yang datang secara tiba-tiba, garansi terhadap tidak berfungsinya produk, restitusi akibat produk tak bisa dipakai, layanan untuk orang diet, anak-anak, kecelakaan, dan sebagainya.
- o. *Billing*, titik rawan ketujuh berada pada administrasi pembayaran. Niat baik pembeli untuk menuntaskan transaksi sering digagalkan pada titik ini. Artinya penyelenggara pelayanan harus memperhatikan

dan menjaga hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pembayaran, mulai dari tahapan untuk pengisian daftar isian formulir transaksi, mekanisme pembayaran hingga keakuratan perhitungan rekening tagihan.

- p. *Payment*, diakhir atau di penghujung proses pelayanan, harus disediakan fasilitas pembayaran berdasarkan pada keinginan pelanggan, dapat saja berupa *self service payment* seperti penggunaan koin/uang receh pada telepon umum, kemudian juga bisa melalui transfer bank, bisa melalui *credit card*, atau melalui debit langsung pada rekening pelanggan di bank, hingga tagihan ke rumah.

Selain hal tersebut di atas, juga terdapat determinan dari kualitas pelayanan publik. Menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons, bahwa; terdapat 5 determinan kualitas pelayanan publik yang dapat dirinci sebagai berikut (Tahir, 2010):

- f. Keterandalan (*realibility*), kemampuan untuk memberikan pelayanan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen/pelanggan.
- g. Keresponsifan (*responsivennes*), kesadaran atau keinginan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat.
- h. Pengetahuan atau wawasan (*assurance*), pengetahuan dan sopan santun, kepercayaan diri dari pemberi pelayanan publik serta respek terhadap konsumen.
- i. Empati (*emphaty*), kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
- j. Berwujud (*tangible*), penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa ada lima determinan dalam kualitas pelayanan publik, yakni; *realibility* yang berarti keterandalan, *responsivennes* yang berarti keresponsifan, *assurance* yang berarti pengetahuan, *empathy* yang berarti kemauan melakukan pendekatan, dan *tangible* yang berarti berwujud.

Lebih lanjut Fitzsimons dan Fitzsimons menyatakan bahwa; perspektif yang dapat diukur dari kualitas pelayanan publik antara lain adalah (Tahir, 2010):

- f. Muatan (*content*).
- g. Proses (*process*).
- h. Struktur (*structure*).
- i. Hasil atau keluaran (*outcome*).
- j. Dampak (*impact*).

Menurut Gaspersz dalam Ruhana (2010), bahwa; ada beberapa atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam proses perbaikan kualitas jasa pelayanan publik, yakni;

- k. Ketepatan waktu pelayanan.
- l. Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas.
- m. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
- n. Tanggungjawab yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan.
- o. Kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung.
- p. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan.
- q. Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi.
- r. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas/penanganan permintaan khusus.
- s. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan informasi.
- t. Atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV, dan sebagainya.

Terkait dengan dimensi-dimensi penilaian terhadap kualitas pelayanan Ndraha dalam Thahir (2010), berpendapat bahwa; dimensi-dimensi penilaian terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan disektor privat atau bisnis, tidak dapat digunakan begitu saja disektor publik, lebih-lebih lagi disektor sipil. Dalam kondisi “*no choise*” sektor publik, tolok ukur terhadap penilaian kualitas pelayanan publik bukan pada tingkat kepuasan, tetapi pengertian (*understanding, verstehen*), penerimaan (legitimasi), dan kepercayaan (yang bersumber pada pengetahuan bahwa pertanggungjawaban pemerintah atas pelayanan publik yang jelas dan faktual; saya tahu, maka saya percaya). Konsumer “Pengertian penerimaan, dan kepercayaan itu akan dapat ditumbuhkan di kalangan konsumer jika siklus pelayanan publik kepada masyarakat bersifat lebih terbuka dan informasi yang berakses penuh. Jadi Ndraha kiranya yang menilai tingkat keterbukaan pada proses pelayanan, berpendapat bahwa kualitas pelayanan itu lebih ditentukan oleh tingkat transparansi dan *accessibility* dari pelayanan di mata publik.” Dalam mengukur suatu kualitas penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah didasarkan atas persepsi pelanggan terhadap pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat selaku pelanggan.

Menurut Kotler dalam Nurdin (2010) bahwa; ada 5 determinan kualitas pelayanan publik yang dapat dirinci sebagai berikut:

- f. Keterandalan (*realibility*), kemauan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya.
- g. Keresponsifan (*Responsiveness*), kemampuan untuk membantu pelanggan

dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan.

- h. Keyakinan (*confidence*), pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau *assurance*.
- i. Empaty (*emphaty*), syarat untuk peduli, memberikan perhatian, pribadi bagi pelanggan.
- j. Berwujud (*tangibles*), penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil dan media komunikasi.

Kualitas dari proses pelayanan publik juga dapat diukur melalui kriteria umum, menurut Nurdin (2010) bahwa; untuk mengukur suatu kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unsur publik, maka dapat diukur melalui kriteria umum yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

- j. Kesederhanaan, kriteria ini mengandung arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat penerima layanan.
- k. Kejelasan dan Kepastian, mengandung arti kejelasan dan kepastian mengenai:
 - i. Prosedur/tata layanan;
 - ii. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif.
 - iii. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam membeikan pelayanan.
 - iv. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - v. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- l. Keamanan, mengandung arti bahwa proses serta hasil pelayanan dapat memberi rasa aman, kenyamanan, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
- m. Keterbukaan, mengandung arti bahwa prosedur, tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/tarif serta hal-hal yang berkaitan dengan proses pelayanan publik wajib dinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan publik, baik diminta maupun tidak diminta.
- n. Efisien, mengandung arti;
 - iii. *Pertama*, persyaratan pelayanan publik hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan yang tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan;
 - iv. *Kedua*, dicegah adanya pengulangan berbagai pemenuhan persyaratan dari suatu pelayanan, dalam hal proses pelayanan publik mempersyaratkan adanya kelengkapan.

- o. Keadilan yang merata, mengandung arti bahwa cakupan/jangkauan pelayanan publik harus seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan berlaku secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat, setiap warga masyarakat memiliki hak yang sama dalam menerima pelayanan yang diberikan oleh unsur pemerintah.
- p. Ekonomis, mengandung arti bahwa adanya suatu pengenaan biaya pelayanan publik yang ditetapkan dengan suatu prinsip kewajaran, dengan memperhatikan:
 - iv. *Pertama*, Nilai barang, produk atau jasa pelayanan publik yang diberikan Tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi atau diluar dari batas kewajaran dan batas kemampuan masyarakat.
 - v. *Kedua*, kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar dalam suatu proses pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga birokrasi pemerintah sebagai suatu kewajiban.
 - vi. *Ketiga*, ketentuan dari suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- q. Ketepatan Waktu, mengandung arti bahwa dalam pelaksanaan pemberian pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang terlalu ditentukan.
- r. Kriteria lain yang disesuaikan dengan karakter pelayanan yang diselenggarakan.

Oleh karena itu secara umum kriteria dari kualitas pelayanan publik dapat diukur melalui;

- h. Kesederhanaan dari pelayanan yang diberikan,
- i. Kejelasan dan kepastian dalam proses pelayanan,
- j. Keamanan pada saat pelayanan,
- k. Adanya kondisi keterbukaan dalam pelayanan,
- l. Efisienasi dari sisi uang dan material,
- m. Keadilan yang merata pada saat pelayanan.
- n. Kepatuhan atau adanya batasan waktu pelayanan, serta kriteria lainnya sesuai dengan kondisi dan keadaan dari pelayanan tersebut.

Peran pemerintah menurut Osborn dan Gaebler dalam Supriyatno (2009) bahwa; bahwa peran pemerintah lebih mengarah pada "*steering rather than rowing*," dimana masyarakat secara umum bisa untuk memenuhi berbagai kebutuhannya sendiri. Sesuai dengan tugas pemerintah sebagai lembaga yang menyediakan pelayanan publik dan "meningkatkan kemampuan masyarakat" untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan yang dibuat oleh pembuat kebijakan.

Konsensus terhadap suatu kualitas dari penyelenggaraan pelayanan publik yang diterima oleh unsur masyarakat, menurut Supriyatno (2009) menyatakan bahwa; nilai-nilai yang berlaku dalam konsensus terhadap suatu kualitas

pelayanan publik yang diterima oleh publik atau masyarakat. Schedler mengatakan bahwa; “*three types: basic legitimization, institutional, and individual legitimization. The three layers of legitimization are then linked.*” Konsensus tersebut dapat dipahami bahwa *basic legitimization*, berkaitan dengan kewenangan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah. *Institutional* berkaitan dengan organisasi pelaksanaan pelayanan publik, dan *individual legitimization* terkait dengan masyarakat penerima pelayanan publik. Ketiganya mempunyai orientasi penilaian yang berbeda-beda. Orientasi peminta pelayanan publik akan berbeda dengan orientasi pelayanan publik atas dasar motif masing-masing. Nilai-nilai yang digunakan pelanggan untuk mengukur pelayanan publik masyarakat menurut Hablutzel and Schedler & Felix, berasal dari pengalaman yang diperoleh atas dasar fakta dan dijadikan konsensus dasar individu sebagai dasar pengakuan atau pertimbangan terhadap suatu organisasi.

Lebih lanjut terkait dengan proses penyelenggaraan pelayanan publik dinyatakan oleh Supriyatno (2009), bahwa; jika kondisi di atas dikembangkan, maka pandangan ini sejalan dengan pandangan dalam manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik untuk memenuhi berbagai bentuk kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, seyogyanya masyarakat dijadikan sebagai objek dalam pelayanan publik. Perlunya konsensus dasar, diinginkan oleh Shand & Amberg bahwa Negara menggunakan hak-hak demokrasi mereka dalam menetapkan standar-standar kualitas pelayanan publik yang fundamental. Fakta ini dapat memperkuat legitimasi tindakan administrasi, namun tidak cukup untuk menunjukkan masyarakat sebagai *citizen*.

Dalam hal ini, unsur masyarakat harus ditempatkan sebagai penentu dari suatu kualitas pelayanan sesuai publik dengan nilai-nilai yang berlaku. Dewasa ini, kualitas pelayanan publik merupakan bahasan yang sangat penting dalam pelayanan kepada masyarakat. Konsep kualitas pelayanan menjadi ukuran keberhasilan dari suatu organisasi. Kualitas tidak hanya untuk lembaga penyelenggara pelayanan jasa komersial, akan tetapi juga telah merembes ke lembaga pemerintahan yang selama ini resisten terhadap tuntutan akan kualitas dari suatu pelayanan publik. Oleh karena itu kualitas dari proses penyelenggaraan pelayanan publik sangat bersifat relatif, maksudnya penilaian dari kualitas penyelenggaraan pelayanan publik sangat bergantung pada perspektif yang digunakan untuk menentukan ciri-ciri dari pelayanan publik yang bersifat spesifik. Pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas pelayanan publik yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu perspektif terhadap persepsi dari pelanggan atau unsur masyarakat, produk dan proses, untuk produk

jasa pelayanan publik. Ketiga orientasi tersebut akan dapat menyumbangkan berbagai keberhasilan dari suatu organisasi, apabila ditinjau dari tingkat kepuasan pelanggan yang dalam hal ini adalah masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut konsep dari Organisasi Standarisasi Internasional (ISO), kualitas didefinisikan sebagai keseluruhan karakteristik dan keistimewaan dari barang dan jasa yang terkait dengan tingkat kesesuaiannya untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan yang diharapkan. Sementara itu, kebutuhan dan harapan kerap kali berbeda-beda. Lovelock dalam Supriyatno (2009) menyatakan bahwa; untuk menghasilkan suatu kualitas pelayanan publik dapat digambarkan sebagai diagram bunga yang mempunyai delapan kelopak (*the flower of service*), dimulai dari *information, consultation, order taking, hospitality, caretaking, exceptions, billing and payment*". Indikator yang senantiasa digunakan oleh publik dalam mengukur tingkat kepuasan pelanggan, menurut Supriyatno (2009) bahwa; indikator yang senantiasa digunakan oleh masyarakat untuk mengukur suatu tingkat kepuasan pelanggan masuk dalam lima dimensi, yaitu;

- f. *Tangible*, pengertian dari tangible yaitu adanya suatu kualitas pelayanan publik dilihat dari faktor yang secara kasat mata seperti adanya sarana dan prasarana pelayanan publik, atau fasilitas yang tersedia dari proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat tersebut.
- g. *Empathy*, pengertian dari empathy yaitu adanya memiliki suatu ketegasan dalam proses pelayanan publik yang diberikan, akan tetapi penuh perhatian terhadap pelanggan, atau dapat merasakan seperti yang dirasakan oleh pelanggan.
- h. *Responsiveness*, pengertian *responsiveness* yaitu adanya suatu kesanggupan dari penyedia pelayanan publik untuk dapat membantu menyediakan pelayanan publik secara cepat dan tepat, serta tanggap atas keinginan pelanggan.
- i. *Reliability*, pengertian dari *reliability* yaitu kemampuan dan keandalan dari unsur pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik yang terpercaya, sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai unsur yang dilayani.
- j. *Assurance*, pengertian dari *assurance* yaitu adanya suatu kemampuan dalam memberikan jaminan dan keramahan, serta sopan santun dari unsur penyedia pelayanan publik yang dalam hal ini adalah unsur dari pemerintah, baik secara personal aparatur pemerintah atau secara kelembagaan institusional pemerintah.

Oleh karena itu, pada hakekatnya kesesuaian antara harapan pelanggan dan kenyataan dalam proses pelayanan publik dapat diketahui dari hasil survey yang

dilakukan oleh pemberi pelayanan publik yang dalam hal ini unsur adalah pemerintah, atau organisasi independen. Dari hasil survey yang digunakan untuk meniali kualitas dari sudut pandang pelanggan. Penilaian dilakukan terhadap *front liner* sebagai wakil organisasi yang melakukan kontak langsung dengan unsur pelanggan.

Selain itu, pengukuran kualitas pelayanan publik menurut Supriyatno (2009) bahwa; pengukuran kualitas pelayanan publik lebih ideal jika dilakukan terhadap dua dimensi yang saling terkait dalam proses pelayanan publik tersebut, yaitu penilaian kepuasan pada dimensi pelanggan dan penilaian yang dilakukan pada penyedia pelayanan publik itu sendiri. Menurut Ziethaml, bahwa; kesenjangan yang terjadi dalam pelayanan adalah: "*Customers expectation-management- perceptions gap; managements perception-service-quality specifications gap; beetwen costumers expectations and management's perceptions of those expectation of those expected service-perceived service gap.*"

Penjelasan dari kelima bentuk kesenjangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut di atas, adalah sebagai berikut;

- f. Kesenjangan antara harapan pelanggan dan persepsi manajemen, Kesenjangan tersebut akibat manajemen salah menafsirkan keinginan atau kebutuhan dari pelanggan.
- g. Kesenjangan antara persepsi manajemen atas harapan dari pelanggan dan spesifikasi kualitas pelayanan publik. Kesenjangan ini dapat terjadi akibat dari adanya kesalahan menerjemahkan persepsi manajemen yang tepat atau yang sesuai atas harapan publik ke dalam bentuk tolok ukur dari suatu kualitas pelayanan.
- h. Kesenjangan yang lebih diakibatkan oleh ketidakmampuan dari sumber daya manusia untuk memenuhi tuntutan standar dari mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Penyebab utamanya adalah penyelenggaraan pelayanan publik yang bekerja melebihi kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki (*overload*) pekerjaan.
- i. Kesenjangan antara pemberian pelayanan publik kepada pelanggan (masyarakat) dan komunikasi eksternal dari proses pelayanan publik, kesenjangan ini tercipta karena organisasi ternyata sudah tidak mampu untuk memenuhi janji-janji yang dikomunikasikan secara eksternal melalui berbagai bentuk kegiatan pemerintah.
- j. Kesenjangan antara harapan masyarakat dan kenyataan pelayanan yang diterima oleh masyarakat. Kesenjangan sebagai akibat dari tidak terpenuhinya harapan dari pelanggan.

Oleh karena itu, dalam peningkatan kinerja penyelenggaraan pelayanan publik menurut Supriyatno (2009) bahwa; faktor terpenting untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik yang dilakukan pemerintah adalah;

- f. Melalui dengan mengetahui kesenjangan kelima, yaitu gambaran tentang kesenjangan masyarakat secara menyeluruh, kesenjangan ini dapat digunakan untuk mengetahui tingkat kepuasan dan harapan-harapan dari pelanggan.
- g. Melalui kesenjangan pertama, kualitas komunikasi penyedia pelayanan publik yang diberikan oleh unsur pemerintah dapat selalu ditingkatkan.
- h. Melalui kesenjangan yang kedua, kualitas kepemimpinan pemerintahan dapat ditingkatkan dan komitmen terhadap mutu pelayanan dapat diperbaiki.
- i. Melalui kesenjangan ketiga, pembagian pekerjaan yang erat dalam memperlakukan masyarakat sebagai bagian dari organisasi dapat ditingkatkan.
- j. Melalui suatu bentuk kesenjangan yang keempat ini, dapat pula untuk memperlancar dari arus komunikasi antar unit-unit dengan masyarakat yang akhirnya dapat memberikan pelayanan publik yang memenuhi kebutuhan masyarakat tanpa harus melebihi kemampuan organisasi.

Lebih lanjut terkait dengan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dinyatakan oleh Supriyatno (2009) bahwa; karakteristik dari suatu organisasi pemerintah yang memproduksi pelayanan publik yang berkualitas telah banyak dijelaskan dalam konsep-konsep dan teori-teori tentang *Total Quality Management (TQM)*. Morgan dan Murgatroyd menggunakan definisi kualitas yang diungkapkan oleh *European Organization For Quality Control (EQQC)* dan *The American Society For Quality Control* sebagai "*the totality of feature of product or service that bearson its ability to satisfy given needs.*" Rumusan ini sangat berorientasi pada konsep organisasi dalam mempersiapkan berbagai produknya untuk memenuhi kebutuhan dari para pelanggannya. Pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi sangat penting untuk dilakukan oleh setiap lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan publik. Hal ini diungkapkan oleh Presiden Amerika Serikat Bill Clinton dalam menetapkan standar pelayanan bagi orang Amerika, yaitu; *Government must do the small things better as will, in way increase the confidence of the American people. It must earn that confidence in Many ways, one customer at a time.*

Dalam hal penilaian terhadap proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh unsur instansi birokrasi pemerintah terhadap unsur masyarakat, menurut Supriyatno (2009) bahwa; terdapat 7 faktor yang sering dilibatkan dalam penilaian bidang, yakni faktor dampak terhadap masyarakat, faktor kepemimpinan, faktor persepsi pelanggan, faktor dampak institusi terhadap masyarakat, faktor indikator keuangan, faktor keterlibatan pemerintah, dan faktor badan-badan khusus. Namun dalam implementasinya, ada beberapa hal penting

yang perlu untuk diperhatikan dalam pelayanan masyarakat dalam manajemen pemerintahan, adalah sebagai berikut;

- h. *Dampak terhadap masyarakat*, Dampak terhadap unsur masyarakat yang dilayani dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik maksudnya adalah; adanya suatu nilai tambah bagi unsur masyarakat yang mendapatkan pelayanan publik dari lembaga birokrasi pemerintah. Beberapa prinsip dalam proses pelayanan publik bidang manajemen pemerintahan adalah, dampaknya harus terkait dengan pengembangan totalitas dalam kehidupan masyarakat, sehingga penilaian dampak dari proses penyelenggaraan pelayanan publik terhadap unsur masyarakat harus memperhatikan perubahan dan dinamika dalam masyarakat itu sendiri, di mana masyarakat bisa selalu dapat berkembang dengan suatu manajemen pemerintahan yang efektif di wilayahnya, khususnya dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik.
- i. *Kemampuan kepemimpinan*; Kemampuan kepemimpinan pada faktor ini maksudnya adalah; adanya kemampuan dari seorang pemimpin dalam meningkatkan suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga birokrasi pemerintah, mulai dari tingkatan pemerintah (pusat) tertinggi sampai dengan tingkatan terendah kepada pemerintah kelurahan/desa akan dapat merasakan lebih efektif dan efisien oleh masyarakat yang dilayaninya.
- j. *Persepsi Pelanggan*, Persepsi pelanggan, maksudnya adalah pelanggan yang meliputi unsur dari masyarakat kecil. Untuk mengetahui persepsi dari pelanggan atau masyarakat yang menerima hasil suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik, dan juga harus dilakukan suatu riset pasar (pengumpulam data tentang peluang dan tantangan), sehingga berbagai bentuk keinginan dari masyarakat akan dapat diketahui dan dipenuhi secara keseluruhan yang telah dibuat tolak ukurnya (*standard*) oleh unsur lembaga pemerintah
- k. *Dampak terhadap institusi*; Dampak terhadap institusi birokrasi pemerintah maksudnya adalah dampak institusi terhadap masyarakat dapat diukur melalui kenyamanan masyarakat dalam menggunakan sarana dan prasarana yang telah disediakan oleh unsur penyelenggara pelayanan publik yang dalam hal ini adalah unsur pemerintah.

Terkait dengan tiga hal yang harus diketahui tersebut, yakni;

- i. Program eksternal yang relevan dengan visi, misi dan tujuan dari suatu organisasi.
- ii. Keunggulan suatu organisasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- iii. Keuntungan dan kerugian dari suatu komitmen yang tinggi terhadap tingkat kepuasan masyarakat atau pelanggan. Dalam menerima pelayanan dari pemerintah.

- l. *Indikator keuangan*; Maksud dari Indikator keuangan tersebut, maksudnya adalah masalah keuangan yang merupakan suatu dimensi utama dan pertama dalam menilai suatu kualitas proses penyelenggaraan pelayanan publik di bidang manajemen pemerintahan yang terkait dengan masalah efisiensi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan itu sendiri, oleh karena itu, kriteria indikator keuangan negara akan dapat menggambarkan suatu tingkat keberhasilan dari pembangunan yang dilaksanakan dan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh unsur instansi birokrasi pemerintah.
- m. *Keterlibatan Masyarakat*; Keterlibatan masyarakat maksudnya adalah adanya bentuk dan kejelasan terhadap adanya keterlibatan dari unsur masyarakat dalam konteks penilaian terhadap suatu institusi birokrasi pemerintah yang terkait dengan standar formulasi yang digunakan, akuntabilitas pelayanan publik dan kebijakan publik tentang transparansi dana, kejelasan regulasi yang mengaturnya, dan juga dapat dilihat dari prosedur internal dari institusi birokrasi pemerintah. Hal ini dapat diperlukan untuk mengembangkan suatu keseimbangan dari akuntabilitas pelayanan publik dan fleksibilitas dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh unsur pemerintah kepada unsur masyarakat.
- n. *Badan-badan khusus*; Badan-badan khusus maksudnya adalah dalam proses mengevaluasi (menilai) kinerja suatu pelayanan publik di bidang manajemen pemerintah, maka diperlukan badan-badan khusus dalam membantu tugas institus pemerintah terkait dengan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Namun demikian, peran dan ruanglingkup dari pemerintah dalam mengevaluasi institusi sering menjadi kontroversi. Pemerintah, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat merasa memiliki hak untuk melakukan audit secara reguler meski kenyataannya menunjukkan tidak efisien, mematikan inisiatif internal institusi, sehingga intistusi bersikap defensif. Solusinya adalah menyerahkan penilaian kepada badan tersebut. Sehingga hasilnya akan lebih baik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada unsur masyarakat yang dilayani oleh pemerintah.

Terkait dengan peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Ruhana (2010;18) bahwa; peningkatan kualitas suatu pelayanan publik sangat diperlukan dalam menjawab tuntutan publik akan prinsip *better quality of life* dan arus globalisasi.

Untuk itu diperlukan strategi sebagaimana dikemukakan oleh De Vreya yang disebut *simple strategi for succes* yang kemudian disebut *service model*, yaitu:

- h. *Serlf-esteem* (harga diri), melalui tindakan:
 - v. Pengembangan prinsip pelayanan bukanlah "tunduk"
 - vi. Menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya
 - vii. Menetapkan tugas pelayanan yang futuris
 - viii. Berpedoman pada kekuasaan "hari esok lebih baik dari hari ini".
- i. *Exeed expectation* (memenuhi harapan) melalui tindakan:
 - iv. Penyesuaian standar pelayanan
 - v. Pemahaman terhadap keinginan pelanggan
 - vi. Pelayanan sesuai dengan harapan petugas.
- j. *Recovery* (Pembenahan), melalui tindakan:
 - vi. Menanggapi keluhan sebagai peluang bukan masalah
 - vii. Mengatasi keluhan pelanggan
 - viii. Mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan
 - ix. Uji coba standar pelayanan
 - x. Mendengar keluhan pelanggan.
- k. *Vision* (pandangan ke depan), melalui tindakan:
 - iv. Perencanaan ideal di masa depan
 - v. Memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin
 - vi. Memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan.
- l. *Improve* (perbaikan) melalui tindakan;
 - vii. Perbaikan secara terus menerus "*better is better*"
 - viii. Menyesuaikan dengan perubahan
 - ix. Mengikutsertakan bawahan dalam menyusun perencanaan
 - x. Investasi yang bersifat non material (*training*)
 - xi. Penciptaan lingkungan yang kondusif
 - xii. Penciptaan standar yang responsif.
- m. *Care* (perhatian) melalui tindakan;
 - v. Menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan
 - vi. Menjaga kualitas
 - vii. Menerapkan standart pelayanan yang tepat
 - viii. Uji coba tandart pelayanan.
- n. *Empower* (pemberdayaan) melalui tindakan;
 - iv. Memberdayakan karyawan/bawahan
 - v. Belajar dari pengalaman
 - vi. Memberikan rangsangan, melalui pengakuan dan penghargaan.

Oleh karena itu dapat dinyatakan bahwa hasil akhir dari suatu tingkat kualitas penyelenggaraan pelayanan publik tersebut adalah berada pada tingkat kepuasan masyarakat sebagai unsur penerima dari penyelenggaraan pelayanan publik

tersebut, sehingga suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik tidak dapat dikatakan berkualitas apabila masih banyaknya keluhan-keluhan dan protes dari masyarakat yang bermunculan terhadap proses pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, oleh karena itu pemerintah harus tetap berupaya lebih serius dan bersungguh-sungguh dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan meningkatkan berbagai bentuk upaya, strategi dan masalah-masalah yang terkait dengan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, sebagai wujud dari kepedulian pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik.

4. Rangkuman

- a. *Asian Development Bank* mendefinisikan *Governance* (keperintahan) sebagai penyelenggaraan pemerintahan dengan mengartikulasikan akuntabilitas, partisipasi, transparansi dan prediksibilitas dapat diperkirakan dengan jelas.
- b. *World Bank* (1997), mendefinisikan *Governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”
- c. *United Nation Development Program* (UNDP) (1997) mendefinisikan *Governance* (keperintahan) sebagai “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”.
- d. *Governance* memiliki tiga unsur, yaitu *politic, economic, dan administrative. Political Governance*
- e. Soepomo (2000) menjelaskan istilah *good Governance* adalah pemerintahan yang baik dalam melaksanakan tugas-tugas yang diembannya dan berakuntabel dengan terhadap publik secara profesional, transparan, bertanggung jawab dan adil.
- f. Menurut UNDP (LAN & BPKP, 2000), prinsip-prinsip *good Governance* adalah : *Participation, Rule of law, Transparency, Responsiveness, Consensus orientation, Equity, Effectiveness and efficiency, Accountability, dan Strategi vision*
- g. Menurut UNIFEM (2005) karakteristik *good Governance* adalah *participation, accountability and transparency*.
- h. Menurut OECD kriteria *good Governance* terdiri dari: *fairness, transparency, accountability, responsibility*.

- i. Menurut Bank Dunia (Tjokromidjojo, 2003) terdapat 4 prinsip penting *good Governance* yaitu *transparensy, accountability, predictability* yang sama dengan *rule of law dan participation*
- j. 9 karakteristik *Good Governance*, yaitu; *Partisipation, Rule of law, Transparency, Responciveness, Concensus Orientation, Equity, Effectiveness and efficiency, Accountabity*, dan *Strategic Vision*.
- k. Istilah *good public Governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, serta dapat pula di ungkapkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik,

5. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

a. Latihan

Mahasiswa harus mengidentifikasi implementasi pemerintahan di daerah masing-masing, minimal pada satu bidang kerja. Temukan dan analisis ciri-dan karakteristik *good governance* apa saja yang telah diterapkan, dan yang belum diterapkan.

b. Lembar Kerja Praktek

Mahasiswa menjelaskan istilah-istilah yang dikemukakan pada modul 9 ini beserta tokoh atau lembaga yang menjadi sumber definisi.

6. Evaluasi Pembelajaran

Kemampuan mahasiswa dalam mengidentifikasi dan menjelaskan implementasi *good governance* di daerah masing-masing.

7. Umpan Balik

Penutup

1. Rangkuman

Kemampuan menerapkan prinsip dan ciri *good governance* adalah salah satu keharusan bagi sebuah sistem pemerintahan, baik pada tingkat pusat maupun lokal/daerah. Oleh karena itu bagi mahasiswa ilmu politik yang secara khusus mempelajari otonomi daerah sebagai bagian dari konsentrasi studi, hingga melahirkan lulusan yang nantinya akan bekerja pada sistem pemerintahan, maka kemampuan menganalisis dan menerapkan prinsip *good governance* adalah

keharusan. Sebab pencapaian akan terwujudnya tujuan penyelenggaraan negara hanya akan dapat tercapai jika prinsip dan ciri tersebut dapat diterapkan oleh seluruh elemen negara.

2. Daftar Istilah

Otoritas	Penguasa
Afirmatif	Usaha mendukung
Manajerial	Mengatur, menata
Proposisi	Istilah yang digunakan untuk kalimat pernyataan yang memiliki arti penuh dan utuh.
Krisis moneter	Krisis yang berhubungan dengan keuangan suatu negara.

Daftar Pustaka

- Ardana, S. A. (2009). *Etika Bisnis dan Profesi: Tantangan Membangun Manusia Seutuhnya*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat .
- Bappenas. (2007). *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*. Jakarta: Bappenas.
- BPKP, L. d. (2000). *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: Penerbit LAN.
- Chowdhury, A. C. (2010). Impact of Capital Structure on Firm's Value: Evidence from Bangladesh. *Jurnal BEH-Business and Economic Horizons*, 3(3), 111-122.
- Dwipayana, A. (2003). *Membangun Good Governance*. Jakarta: Raja Grafindo Pustaka.
- Gray, e. a. (1995). Corporate Social and Environmental Reporting: A Review of Literature and a Longitudinal Study of UK Disclosure. *Accounting, Auditing, and Accountability Journal*, 2, 47-76.
- Hatifah, S. S. (2004). *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Prakarsa Inovatif dan Partisipatisi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hendriadi, G. S. (2004). *Anggaran Tak Sampai*. Nusa Tenggara Barat: Solidaritas Masyarakat Transparansi.
- Hidayat, M. L. (2007). *Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Krina, L. L. (2003). *Prinsip, Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Mardiasmo. (2004). *Akuntansi Sektor Publik, Edisi Kedua*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Mardiasmo, M. d. (2004). Local Government Performance Measurement in the era of Local Autonomy: The case of Sleman Regency Yogyakarta. *SOSIOSAINS*, 17(1), 117-133.
- Mustopaadidjaja, A. (1984). *Manajemen Proses Kebijakan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Pierre, B. G. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Rosyada, D. (2003). *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.

- Sedarmayanti. (2013). *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik*. Bandung: PT. Refika Aditama .
- Smith, R. D. (2004). Regulatory Transparency in OECD Countries : Overview, Trends a,d Challenges. *Journal of Public Administration*, 64-80.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), 17-28.
- Tahir, M. I. (2010). Aplikasi Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Jurnal Manajemen Pemerintahan. Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN*.
- Tjokromidjojo, B. (2003). *Reformasi Nasional dan Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*. Jakarta: UII Press.

DAFTAR LAMPIRAN BMP

Lampiran I: Struktur Penulisan Makalah

JUDUL MAKALAH ANDA

(judul harus fokus tempat/lokus, waktu, dan menggambarkan masalah yang anda analisis. Boleh menggambarkan hubungan kausalitas atau sebab akibat)

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah (*judul sub bab*)

Dalam Latar Belakang Masalah ini berisi:

- Alasan rasional yang membuat makalah ini menarik untuk ditelaah, dianalisis dsb, berdasarkan fakta, data, referensi atau temuan dari penelitian sebelumnya.
- Gejala-gejala kesenjangan yang terjadi di masyarakat maupun pemerintah. Hal ini harus terungkap dengan jelas untuk memunculkan permasalahan dan bagaimana analisis dalam makalah anda dapat mengatasi kesenjangan yang ada.
- Kompleksitas masalah. Jika permasalahan yang ditemukan dibiarkan begitu saja, khawatir akan menimbulkan permasalahan yang baru dan akan menghambat, mengganggu, atau mengancam suatu proses untuk mencapai tujuan.
- Pendekatan untuk mengatasi masalah dari sisi kebijakan dan teoritis.
- Penjelasan singkat tentang kedudukan atau posisi masalah yang akan diteliti dan dianalisis dalam lingkup studi yang anda tekuni.

Seperti tulisan pada umumnya, penulisan latar belakang masalah terbagi menjadi 3 bagian. Bagian pembuka yang memuat gambaran umum tentang masalah yang akan diangkat. Bagian isi yang memuat fakta, fenomena, data-data dan pendapat ahli berkenaan dengan pentingnya masalah dan efek negatifnya jika tetap dibiarkan. Bagian penutup yang memuat *Alternative* penyelesaian masalah yang bisa ditawarkan.

B. Rumusan Masalah (*judul sub bab*)

Pada sub bab rumusan masalah ini harus berisi penjelasan tentang masalah yang anda teliti, analisis dan ditelaah. Jelaskan rincian masalah tersebut.

C. Pertanyaan Kritis (*judul sub bab*)

Pada sub bab ini anda mengajukan minimal 2 pertanyaan, maksimal 3 pertanyaan, yang menjadi panduan dalam menulis makalah ini. Pertanyaan-pertanyaan tersebut harus mampu mengurai masalah yang anda teliti. Oleh karena itu jawaban dari pertanyaan tersebut ada pada kesimpulan, yang mampu menjadi solusi atas masalah yang anda teliti yang ada pada sub bab rumusan masalah.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

"Berisi teori dan konsep yang dipakai untuk menganalisis masalah yang anda kemukakan di rumusan masalah. Teori dan Konsep tersebut dijelaskan secara detail, rinci dengan ada sumber pustaka yang menjadi acuan yang ditulis dalam bentuk footnote (catatan kaki) atau bodynote (pilih salah satu, kalau anda pakai footnote maka jangan lagi pakai bodynote begitupun sebaliknya), bukan pointers," Judul sub bab tergantung penjelasan dari teori atau konsep yang anda gunakan. Jika anda menggunakan teori maka judul-judul sub bab adalah rincian unsur dari teori. Jika konsep maka judul sub bab adalah konsep-konsep yang anda gunakan yang dapat dipakai untuk menganalisis masalah pada sub bab rumusan masalah di bab I.

BAB III PEMBAHASAN

"Bab ini berisi data, informasi, argumentasi yang anda temukan berkaitan dengan masalah yang menjadi objek analisis anda"

"Kemudian anda analisis menggunakan teori dan konsep yang sudah anda jelaskan di Bab II".

Judul sub bab anda pilih berdasarkan indikator dari teori/konsep yang dapat secara terperinci menjelaskan, mengurai, menganalisis masalah pada sub bab rumusan masalah di bab I.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan (*judul sub bab*)

Merupakan jawaban yang dihasilkan dari proses analisis di Bab IV. Jawaban pada sub bab ini adalah jawaban yang sesuai dengan pertanyaan kritis pada bab I.

B. Rekomendasi (*judul sub bab*)

Merupakan isi rekomendasi anda kepada pemerintah, atau partai politik atau media massa atau pelaku ekonomi atau masyarakat, pada intinya semua pihak yang terkait dengan masalah yang anda analisis. Rekomendasi itu berisi saran tentang bagaimana caranya mengubah atau memperbaharui perilaku, kebijakan, atau strategi agar masalah yang anda analisis tidak terjadi lagi di masa yang akan datang atau dapat diselesaikan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Berisi data sumber referensi yang anda pakai dalam makalah anda dengan cara penulisannya sbb: *Nama penulis (dibalik). Tahun terbit buku. Judul buku (huruf miring dan kapital di awal setiap kata). Kota terbit: nama penerbit.*

Contoh:

A. Dahl, R. (1982). *Dilemmas Of Pluralist Democracy Autonomy vs Control (Terj)*. Jakarta: CV. Rajawali.

Contoh penulisan Footnote dan Bodynote: (tidak boleh menggunakan keduanya bersamaan, jika anda memilih footnote maka seluruh isi makalah anda harus menggunakan footnote semuanya, tidak boleh ada yang menggunakan bodynote lagi. Begitupun jika anda memilih bodynote. Penggunaanya ada pada seluruh kalimat atau informasi yang tidak anda ketahui sendiri, yaitu yang dikatakan oleh orang lain yang anda kutip dari buku, media massa. Jika anda kutip dari jurnal, skripsi, makalah orang lain, maka anda adalah pengutip kedua sehingga anda harus menulis sumber pengutip pertama. Termasuk data yang anda gunakan dalam makalah anda haruslah ditulis sumbernya baik menggunakan footnote atau bodynote).

Contoh penggunaan bodynote dalam menulis kutipan:

Perbedaan identitas ini telah disadari sebagai sebuah kenyataan hakiki sosial yang tidak bisa dipungkiri yang diakui dalam sebuah negara demokrasi. Identitas merupakan proses konstruksi dasar dari budaya dan psikokultural dari seorang individu yang memberikan arti dan tujuan hidup dari individu tersebut, karena terbentuknya identitas adalah dari proses dialog internal dan interaksi sosial (L. Castells, 2010: 22).

Contoh penggunaan footnote dalam menulis kutipan:

Perbedaan identitas ini telah disadari sebagai sebuah kenyataan hakiki sosial yang tidak bisa dipungkiri yang diakui dalam sebuah negara demokrasi. Identitas merupakan proses konstruksi dasar dari budaya dan psikokultural dari seorang individu yang memberikan arti dan tujuan hidup dari individu tersebut, karena terbentuknya identitas adalah dari proses dialog internal dan interaksi sosial.¹

Sumber Yang Anda Tulis Dalam Footnote Atau Bodynote Itu Yang Akan Menjadi Isi Dari Daftar Pustaka Dalam Makalah Anda.

¹ L. Castell, *Profil Etnik Jakarta*. Depok: Penerbit Masup, 2010. Hal. 22.
(Contoh Footnote)

Lampiran II: Struktur Penulisan Paper atau Artikel

JUDUL PAPER ATAU ARTIKEL ANDA

(judul harus fokus tempat/lokus, waktu, dan menggambarkan masalah yang anda analisis. Boleh menggambarkan hubungan kausalitas atau sebab akibat. Judul huruf kapital seluruhnya, dan bold)

A. Latar Belakang Masalah (*kapital di awal kata, dan bold*)

Dalam Latar Belakang Masalah ini berisi:

- Alasan rasional yang membuat makalah ini menarik untuk ditelaah, dianalisis dsb, berdasarkan fakta, data, referensi atau temuan dari penelitian sebelumnya.
- Gejala-gejala kesenjangan yang terjadi di masyarakat maupun pemerintah. Hal ini harus terungkap dengan jelas untuk memunculkan permasalahan dan bagaimana analisis dalam makalah anda dapat mengatasi kesenjangan yang ada.
- Kompleksitas masalah. Jika permasalahan yang ditemukan dibiarkan begitu saja, khawatir akan menimbulkan permasalahan yang baru dan akan menghambat, mengganggu, atau mengancam suatu proses untuk mencapai tujuan.
- Pendekatan untuk mengatasi masalah dari sisi kebijakan dan teoritis.
- Penjelasan singkat tentang kedudukan atau posisi masalah yang akan diteliti dan dianalisis dalam lingkup studi yang anda tekuni.

Seperti tulisan pada umumnya, penulisan latar belakang masalah terbagi menjadi 3 bagian. Bagian pembuka yang memuat gambaran umum tentang masalah yang akan diangkat. Bagian isi yang memuat fakta, fenomena, data-data dan pendapat ahli berkenaan dengan pentingnya masalah dan efek negatifnya jika tetap dibiarkan. Bagian penutup yang memuat *Alternative* penyelesaian masalah yang bisa ditawarkan.

B. Tinjauan Teoritis (*kapital di awal kata, dan bold*)

"Berisi teori dan konsep yang dipakai untuk menganalisis masalah yang anda kemukakan di rumusan masalah. Teori dan Konsep tersebut dijelaskan secara detail, rinci dengan ada sumber pustaka yang menjadi acuan yang ditulis dalam bentuk footnote (catatan kaki)

atau bodynote (pilih salah satu, kalau anda pakai footnote maka jangan lagi pakai bodynote begitupun sebaliknya), bukan pointers," Judul sub bab tergantung penjelasan dari teori atau konsep yang anda gunakan. Jika anda menggunakan teori maka judul-judul sub bab adalah rincian unsur dari teori. Jika konsep maka judul sub bab adalah konsep-konsep yang anda gunakan yang dapat dipakai untuk menganalisis masalah yang sudah anda jelaskan pada latar belakang masalah.

C. ANALISIS (*kapital di awal kata, dan bold*)

"Bab ini berisi data, informasi, argumentasi yang anda temukan berkaitan dengan masalah yang menjadi objek analisis anda"

"Kemudian anda analisis menggunakan teori dan konsep yang sudah anda jelaskan di Bab II".

Judul sub bab anda pilih berdasarkan indikator dari teori/konsep yang dapat secara terperinci menjelaskan, mengurai, menganalisis masalah pada sub bab rumusan masalah di bab I.

D. KESIMPULAN (*kapital di awal kata, dan bold*)

Merupakan deskripsi jawaban yang dihasilkan dari proses analisis di sub bab Analisis. Jawaban pada sub bab ini adalah solusi dari masalah yang dijelaskan pada latar belakang masalah. Pada deskripsi jawaban ini juga anda boleh memasukkan rekomendasi perubahan yang dapat dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang anda analisis agar tidak terjadi lagi, seperti pemerintah, atau partai politik atau media massa atau pelaku ekonomi atau masyarakat, pada intinya semua pihak yang terkait dengan masalah yang anda analisis.

DAFTAR PUSTAKA

Berisi data sumber referensi yang anda pakai dalam makalah anda dengan cara penulisannya sbb: *Nama penulis (dibalik). Tahun terbit buku. Judul buku (huruf miring dan kapital di awal setiap kata). Kota terbit: nama penerbit.*

Contoh:

A. Dahl, R. (1982). *Dilemmas Of Pluralist Democracy Autonomy vs Control (Terj)*. Jakarta: CV. Rajawali.

Contoh penulisan Footnote dan Bodynote: (tidak boleh menggunakan keduanya bersamaan, jika anda memilih footnote maka seluruh isi makalah anda harus menggunakan footnote semuanya, tidak boleh ada yang menggunakan bodynote lagi. Begitupun jika anda memilih bodynote. Penggunaanya ada pada seluruh kalimat atau informasi yang tidak anda ketahui sendiri, yaitu yang dikatakan oleh orang lain yang anda kutip dari buku, media massa. Jika anda kutip dari jurnal, skripsi, makalah orang lain, maka anda adalah pengutip kedua sehingga anda harus menulis sumber pengutip pertama. Termasuk data yang anda gunakan dalam makalah anda haruslah ditulis sumbernya baik menggunakan footnote atau bodynote).

Contoh penggunaan bodynote dalam menulis kutipan (APA Style):

Perbedaan identitas ini telah disadari sebagai sebuah kenyataan hakiki sosial yang tidak bisa dipungkiri yang diakui dalam sebuah negara demokrasi. Identitas merupakan proses konstruksi dasar dari budaya dan psikokultural dari seorang individu yang memberikan arti dan tujuan hidup dari individu tersebut, karena terbentuknya identitas adalah dari proses dialog internal dan interaksi sosial (L. Castells, 2010: 22).

Contoh penggunaan footnote dalam menulis kutipan:

Perbedaan identitas ini telah disadari sebagai sebuah kenyataan hakiki sosial yang tidak bisa dipungkiri yang diakui dalam sebuah negara demokrasi. Identitas merupakan proses konstruksi dasar dari budaya dan psikokultural dari seorang individu yang memberikan arti dan tujuan hidup dari individu tersebut, karena terbentuknya identitas adalah dari proses dialog internal dan interaksi sosial.²

Sumber Yang Anda Tulis Dalam Footnote Atau Bodynote Itu Yang Akan Menjadi Isi Dari Daftar Pustaka Dalam Makalah Anda.

² L. Castell, *Profil Etnik Jakarta*. Depok: Penerbit Masup, 2010. Hal. 22.
(Contoh Footnote)

BIOGRAFI PENULIS



Indah Novitasari yang memiliki nama kecil “Ovit” lahir di Jakarta, 05 April 1990. Pendidikan tinggi yang telah ditempuh antara lain adalah Strata-1 Hubungan Internasional di Universitas Kristen Indonesia, Strata 2 *Asymmetric Warfare* di Universitas Pertahanan, serta sedang dalam tahap penyelesaian Strata 2 Ilmu Politik dengan konsentrasi ekonomi politik dan psikologi politik di Universitas Nasional. Sebelum memutuskan mengabdikan sebagai tenaga pendidik, penulis meniti karier sebagai asisten pribadi anggota Legistatif di Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014-2019, yang kemudian menghantarkan penulis untuk mendapatkan kesempatan mendapatkan beasiswa untuk studi lanjut. Setelah menyelesaikan studi jenjang magister, penulis juga dilibatkan dalam sejumlah penelitian bersama dengan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) sejak tahun 2015 hingga 2017, begitu juga dengan penelitian Indeks Pembangunan Hukum Indonesia (IPHN) yang dilaksanakan oleh Kementerian Koordinator Politik Hukum dan HAM pada tahun 2017. Sejumlah publikasi ilmiah penulis antara lain, Ancaman dan Strategi Penanggulangan Terorisme di Dunia dan Indonesia (2015), Babak Baru Regim Keamanan Siber di Asia tenggara menyongsong ASEAN Connectivity 2025 (2015), Analisis Pilihan Rasional Masyarakat Suku Lape dalam Pemilukada Sebagai Implikasi Konflik tanah di Kabupaten Nagekeo Tahun 2018 (2019), Pendidikan Politik bagi Generasi Milenial di SMA Global Prestasi, Kalimalang, Bekasi Barat (2019), Gerakan Filantropi Sebagai Upaya Pembentukan opini Publik : Studi Kemunculan Platform Donasi Digital www.kitabisa.com (2020), Implikasi Pendirian Badan Siber Nasional dan Sandir Negara (BSSN) terhadap peningkatan Kapasitas Keamanan Siber Indonesia Menyongsong Masyarakat Politik dan Keamanan ASEAN (2018), Fenomena Botoh pada Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Kediri (2020). Saat ini penulis merupakan dosen di program studi Ilmu Politik, Fisipol, Universitas Kristen Indonesia. Bidang kajian yang menjadi keahlian penulis antara lain: konflik dan konsensus politik, ekonomi politik, politik keamanan, politik luar negeri, psikologi politik serta interpretasi dan pengolahan *big data* politik.