

Ashari, S.Sos., M.Si., CHRS
Arafat, S.Pd.l., M.Si., CHRS.
Drs. Risman Togala, M.Si.
Dr. Muh. Ilyas Nur, M.Adm.Kes.



Buku Ajar

KEBIJAKAN PUBLIK



BUKU AJAR

KEBIJAKAN PUBLIK

Ashari, S.Sos., M.Si., CHRS.,
Arafat, S.Pd.I., M.Si., CHRS.,
Drs. Risman Togala, M.Si.,
Dr. Muh. Ilyas Nur, M.Adm.Kes.



KEBIJAKAN PUBLIK

Ditulis oleh:

Ashari, S.Sos., M.Si., CHRS.,
Arafat, S.Pd.I., M.Si., CHRS.,
Drs. Risman Togala, M.Si.,
Dr. Muh. Ilyas Nur, M.Adm.Kes.

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang keras memperbanyak, menerjemahkan atau mengutip baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit.



ISBN: 978-623-8702-68-8
V + 169 hlm; 18,2x25,7 cm.
Cetakan I, September 2024

Desain Cover dan Tata Letak:

Ajrina Putri Hawari, S.AB.

Diterbitkan, dicetak, dan didistribusikan oleh
PT Media Penerbit Indonesia
Royal Suite No. 6C, Jalan Sedap Malam IX, Sempakata
Kecamatan Medan Selayang, Kota Medan 20131
Telp:081362150605
Email: ptmediapenerbitindonesia@gmail.com
Web: <https://mediapenerbitindonesia.com>
Anggota IKAPI No.088/SUT/2024

KATA PENGANTAR

Ucapan Syukur senantiasa dihaturkan kehadiran Allah Azza Wajalla atas limpahan karunia, taufiq dan hidayahnya sehingga penulis dapat merampungkan buku ajar Kebijakan Publik ini.

Buku ajar ini disusun oleh penulis untuk memenuhi kebutuhan pembelajaran mahasiswa di program studi Administrasi Publik khususnya pada mata kuliah kebijakan publik yang merupakan salah satu mata kuliah wajib dalam Program studi tersebut. Buku ajar ini disusun berdasarkan Rencana Pembelajaran Semester yang disusun oleh tim dosen pengampu mata kuliah kebijakan publik di program studi Administrasi publik Universitas Sembilanbelas November Kolaka. Penulis telah berusaha meramu materi pembelajaran di dalam buku ajar ini dengan harapan para pembaca khususnya mahasiswa yang mempelajari mata kuliah kebijakan publik dapat memahami secara komprehensif tentang kebijakan publik menurut para ahli, tahapan dan proses kebijakan publik, mulai dari Agenda setting sampai pada penilaian kebijakan, siapa-siapa aktor yang terlibat baik dalam proses pembuatannya sampai pada proses pelaksanaan dan evaluasinya.

Semoga buku ini dapat menjadi salah satu pilihan bagi pembaca dalam upaya pembaca menambah pemahaman dan wawasan tentang kebijakan publik. Sangat disadari oleh penulis bahwa materi yang disajikan dalam buku ajar ini masih jauh dari sempurna dan terdapat banyak kekurangan, oleh sebab itu penulis dengan segala kerendahan hati menerima kritik, saran dan masukan dari pembaca, sehingga menjadikan buku ini dapat lebih baik lagi kedepannya.

Wassalaamu alaikum warahmatullahi wabarakaatuh

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR i

DAFTAR ISIii

BAB I PENTINGNYA KEBIJAKAN PUBLIK 1

- A. Mengapa Perlu Mempelajari Kebijakan Publik..... 1
- B. Urgensi Studi Kebijakan Publik 5
- C. Soal Latihan 7

BAB II MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK 9

- A. Konsep Dasar Kebijakan Publik 9
- B. Empat Perspektif dalam Memahami Kebijakan Publik..... 12
- C. Sifat-sifat Kebijakan Publik..... 14
- D. Soal Latihan 19

BAB III PERUMUSAN MASALAH PUBLIK 21

- A. Merumuskan Masalah Publik 21
- B. Karakteristik dan Tipe Masalah Publik 26
- C. Fase-fase Perumusan Masalah Publik 30
- D. Soal Latihan 32

BAB IV TAHAPAN DAN PROSES KEBIJAKAN PUBLIK 33

- A. Tahapan Kebijakan Publik (Aktifitas Politik) 33
- B. Proses Kebijakan Publik 41
- C. Soal Latihan 47

BAB V IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK 49

- A. Perkembangan Studi/Kajian Implementasi Kebijakan Publik..... 49
- B. Definisi Implementasi Kebijakan Publik..... 50
- C. Prinsip-prinsip dalam Implementasi Kebijakan Publik..... 55
- D. Metode Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik 56
- E. Kinerja Kebijakan Publik 59
- F. Soal Latihan 62

BAB VI AKTOR PELAKSANA KEBIJAKAN PUBLIK 63

- A. Definisi Aktor Pelaksana Implementasi Kebijakan Publik.
..... 63
- B. Aktor Pelaksana Kebijakan Publik. 64
- C. Soal Latihan 75

BAB VII INSTRUMEN KEBIJAKAN PUBLIK 77

- A. Instrumen dalam Implementasi Kebijakan Publik..... 77
- B. Instrumen Wajib (Compulsory Instrument) dalam Implementasi Kebijakan Publik..... 78
- C. Instrumen Sukarela (Voluntary Instrument) 81
- D. Instrumen Campuran (mix instrument) 85
- E. Soal Latihan. 90

BAB VIII MODEL DAN PENGUKURAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK 91

- A. Implementasi Kebijakan Publik dari Masa ke Masa 91
- B. Model-Model Pendekatan Implementasi Kebijakan 93
- C. Mengukur Pelaksanaan Kebijakan/Program..... 104
- D. Soal Latihan 105

BAB IX NEGARA DAN KEBIJAKAN PUBLIK 107

- A. Definisi Negara 107
- B. Asal Mula Terbentuknya Negara..... 109

C.	Bentuk-Bentuk Negara	113
D.	Dua Aliran/Pemahaman Kebijakan Publik	116
E.	Paradigma Kebijakan Publik	118
F.	Soal Latihan	121

BAB X BIROKRASI DALAM DIMENSI KEBIJAKAN PUBLIK
..... **123**

A.	Konsep Birokrasi.	123
B.	Sejarah Birokrasi Pemerintahan Indonesia	125
C.	Tugas dan Fungsi Birokrasi	130
D.	Birokrasi dan Kebijakan Publik.....	131
E.	Birokrasi Pemerintah Daerah Pasca Reformasi	134
F.	Soal Latihan.	135

BAB XI PEMIMPIN DAN KEPEMIMPINAN DALAM
KONTEKS KEBIJAKAN PUBLIK 137

A.	Definisi Pemimpin dan Kepemimpinan	137
B.	Peran Pemimpin dalam Kebijakan Publik	140
C.	Kepemimpinan dalam Konteks Kebijakan Publik.....	141
D.	Pendekatan inovatif Kepemimpinan dalam Kebijakan Publik.....	143
E.	Soal Latihan	145

BAB XII EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK **147**

A.	Definisi Evaluasi Kebijakan Publik.....	147
B.	Prinsip dan Metode Evaluasi Kebijakan Publik	151
C.	Proses Evaluasi Kebijakan Publik	153
D.	Model Evaluasi Kebijakan Publik	154
E.	Tantangan dalam Evaluasi Kebijakan Publik	156
F.	Soal Latihan	157

DAFTAR PUSTAKA	159
GLOSARIUM.....	163
INDEKS.....	165
PROFIL PENULIS.....	167

BAB I

PENTINGNYA KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang Diharapkan

Mahasiswa mampu mengetahui dan memahami tentang beberapa alasan mempelajari ilmu kebijakan publik, mengetahui ciri-ciri kebijakan publik, merumuskan, dan memahami tahapan atau fase-fase dalam perumusan masalah

Materi Pembelajaran :

- Mengapa Perlu Mempelajari Kebijakan Publik
- Urgensi Kebijakan Publik

A. Mengapa Perlu Mempelajari Kebijakan Publik

Mata kuliah Kebijakan Publik, merupakan satu dari sederetan mata kuliah yang wajib disajikan pada proses perkuliahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik khususnya pada program studi Administrasi Publik sesuai kurikulum yang ditetapkan oleh IAPA, suatu organisasi profesi yang hadir mewadahi disiplin ilmu administrasi publik di Indonesia.

Menurut Anderson dan Day menyatakan bahwa setidaknya ada tiga alasan kenapa ilmu kebijakan publik perlu untuk dipelajari

1. Alasan Ilmiah. Ada beberapa Alasan ilmiah yang bisa diperoleh yaitu:
 - a. Untuk memperoleh pengetahuan tentang hakikat keberadaan kebijakan publik
 - b. Untuk memperoleh pengetahuan tentang asal muasal hadirnya kebijakan publik
 - c. Untuk memperoleh pengetahuan tentang tahapan dan proses yang terjadi mulai dari awal sampai akhir dari kebijakan publik
 - d. Untuk memperoleh pengetahuan tentang dampak yang mungkin hadir ketika kebijakan publik itu terimplementasi
 - e. Untuk memperoleh pengetahuan dalam mengembangkan keterampilan untuk mengevaluasi kebijakan yang ada. Evaluasi ini dapat memberikan wawasan tentang efektivitas suatu kebijakan dan memberikan dasar untuk perbaikan atau pengembangan lebih lanjut.

Studi kebijakan publik dapat membantu membangun dan mengembangkan kebijakan yang lebih adil, efektif, dan berkelanjutan untuk kebaikan masyarakat secara keseluruhan.

2. Alasan Profesional, yaitu
 - a. sebagai *Problem Solping* terhadap masalah sosial/pubik yang terjadi ditengah-tengah masyarakat.
 - b. Pengembangan keterampilan analisis. Studi kebijakan publik membantu para profesional dalam mengembangkan keterampilan analisis yang kuat. Ini termasuk kemampuan untuk mengidentifikasi masalah, menganalisis data, dan merumuskan solusi kebijakan yang efektif.
 - c. Pemahaman terhadap lingkungan kebijakan. Mempelajari kebijakan publik membantu para profesional memahami lingkungan kebijakan di mana mereka bekerja. Hal ini penting untuk mengelola dan mempengaruhi perubahan dalam kebijakan pemerintah atau organisasi tempat mereka berkontribusi.
 - d. Manajemen kebijakan dan program. Ilmu kebijakan publik membekali para profesional dengan pengetahuan tentang bagaimana merancang, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan dan program. Ini penting dalam mencapai tujuan organisasi dan pemerintah.

- e. Kemampuan komunikasi yang efektif. Para profesional di bidang kebijakan publik harus dapat berkomunikasi dengan berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat umum, organisasi non-pemerintah, dan pemerintah. Studi kebijakan publik membantu dalam mengembangkan keterampilan komunikasi yang efektif.
- f. Pengetahuan tentang Isu-isu sosial dan lingkungan. Kebijakan publik sering kali berkaitan dengan isu-isu sosial dan lingkungan. Para profesional yang memahami dan mempelajari isu-isu ini dapat berkontribusi lebih baik dalam mencari solusi yang berkelanjutan dan adil.
- g. Peluang karier yang luas. Pemahaman tentang kebijakan publik membuka pintu bagi berbagai peluang karier di sektor publik, swasta, dan non-pemerintah. Para profesional dapat bekerja di berbagai bidang seperti analisis kebijakan, manajemen program, advokasi, dan konsultasi.
- h. Pemberdayaan masyarakat dan pemangku kepentingan. Studi kebijakan publik membantu para profesional untuk terlibat dalam pembuatan keputusan yang memengaruhi masyarakat dan pemangku kepentingan. Ini menciptakan peluang untuk memberdayakan masyarakat dan memberikan suara pada kelompok yang kurang terwakili.

Dengan demikian, para profesional yang memilih mempelajari ilmu kebijakan publik dapat mengembangkan keterampilan dan pengetahuan yang relevan untuk membuat dampak positif dalam berbagai konteks pekerjaan dan kontribusi mereka pada masyarakat.

3. Mempelajari kebijakan publik memiliki sejumlah alasan politis yang dapat menjadi motivasi bagi individu atau kelompok tertentu.

Berikut beberapa alasan politis yang mungkin mendorong seseorang untuk mempelajari kebijakan publik yaitu;

- a. Pengaruh pada pengambilan keputusan. Memahami kebijakan publik memberikan wawasan yang lebih mendalam tentang proses pengambilan keputusan di tingkat pemerintahan. Ini dapat membantu individu atau kelompok politis untuk secara lebih efektif memengaruhi pembuatan kebijakan dan perubahan dalam masyarakat.

- b. Keahlian politis dan advokasi. Studi kebijakan publik membantu para politisi dan advokat dalam mengembangkan keahlian yang diperlukan untuk membela pandangan politik mereka. Mempelajari kebijakan memberikan landasan pengetahuan yang kuat untuk membahas isu-isu politik yang relevan.
- c. Basis untuk perubahan sosial dan politik. Pemahaman mendalam tentang kebijakan publik memungkinkan individu atau kelompok untuk merancang strategi untuk perubahan sosial atau politik. Ini dapat mencakup advokasi untuk perubahan undang-undang, peningkatan keadilan sosial, atau reformasi dalam berbagai sektor.
- d. Pengembangan rencana politik. Studi kebijakan publik membantu dalam merancang rencana politik yang konkrit. Ini mencakup perumusan proposisi atau program kebijakan yang dapat membantu pihak politis untuk memenangkan dukungan dan mendapatkan suara dalam pemilihan.
- e. Sebagai sarana menghadirkan kebijakan yang efektif efisien dan tepat dalam mengatasi masalah.
- f. Pemahaman tentang implikasi politis dari kebijakan. Pemahaman tentang bagaimana kebijakan dapat mempengaruhi dinamika politik membantu para politisi untuk merencanakan respons atau mengantisipasi dampak kebijakan tertentu pada pemilihan atau dukungan publik.
- g. Pembentukan identitas politik. Studi kebijakan publik juga dapat membantu dalam pembentukan identitas politik, baik itu untuk individu atau kelompok politis. Mengetahui di mana mereka berdiri tentang berbagai isu kebijakan dapat membantu dalam membangun platform politik yang konsisten.
- h. Mobilisasi pemilih. Pemahaman yang baik tentang kebijakan dapat digunakan untuk memobilisasi pemilih. Para politisi yang dapat mengkomunikasikan pandangan mereka tentang kebijakan secara jelas dan meyakinkan dapat menarik dukungan pemilih.
- i. Daya saing dalam pemilihan. Para politisi yang memahami isu-isu kebijakan dan memiliki rencana yang solid dapat menjadi lebih kompetitif dalam konteks pemilihan. Pemahaman kebijakan dapat memberikan keunggulan dalam mendapatkan

dukungan dari pemilih yang mempertimbangkan isu-isu kebijakan tertentu.

Alasan politis ini mencerminkan bagaimana pemahaman kebijakan publik dapat menjadi alat strategis bagi individu atau kelompok dalam meraih dan mempertahankan kekuasaan politik.

B. Urgensi Studi Kebijakan Publik

Pasca Reformasi di tahun 1998 memberikan wajah baru dalam sistem demokrasi dan politik di Indonesia, tuntutan masyarakat terhadap pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai pelayan publik semakin mengemuka dan menjadi menu setiap saat di media massa baik lokal maupun nasional. Walaupun harus diakui bahwa pelayanan yang disajikan oleh pemerintah dewasa ini telah mengalami perubahan dan pembaruan, baik dari sisi paradigma maupun dari sisi format pelayanan. Seiring dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat dan perubahan yang terjadi dalam tubuh organisasi pemerintah itu sendiri (Sinambela, 2011). Fenomena ini menarik minat para ilmuwan politik dan akademisi terhadap studi kebijakan publik.

Perhatian yang besar ini dapat dilihat dengan maraknya penelitian-penelitian yang dilakukan para ilmuwan dan akademisi terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah, baik bertujuan untuk mengetahui sejauh mana efektifitas kebijakan tersebut mampu menyelesaikan masalah publik, kajian tentang proses implementasinya sampai pada studi evaluasi dan dampak yang ditimbulkan. Kegiatan-kegiatan tersebut dilatar belakangi oleh hal yang beragam pula mulai dari kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan, profesionalisme sampai pada kepentingan-kepentingan yang sifatnya politis.

Winarno (2007) dalam bukunya “Kebijakan Publik, teori dan proses” menyatakan bahwa Perubahan yang terjadi di dunia yang dipicu oleh revolusi teknologi komunikasi dan globalisasi dunia, membawa dampak semakin menariknya menyelami dan melakukan studi kebijakan publik, hal ini disebabkan;

Pertama revolusi teknologi komunikasi dan globalisasi mendorong proses demokratisasi yang semakin dinamis di sebahagian besar di negara-negara berkembang yang pada awalnya merupakan negara yang memiliki pemerintahan otoriter. Kondisi ini mendorong

keterlibatan aktor-aktor baru dalam perumusan kebijakan publik, melibatkan masyarakat dan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan yang menempatkan pemerintah dalam kondisi menghadapi tuntutan-tuntutan yang kompleks.

Kedua, Seiring dengan kondisi tersebut di atas bahwa globalisasi informasi telah melahirkan dan membentuk tipe masyarakat yang semakin kritis, yang menyebabkan masyarakat sebagai warganegara semakin peduli terhadap kebijakan-kebijakan publik yang secara langsung mempengaruhi kehidupan mereka sehingga pemerintah harus semakin responsif, akomodatif, dan profesional.

Di Indonesia setelah Orde baru tumbang oleh gerakan reformasi di tahun 1998 berdampak pada iklim demokrasi dan politik yang semakin dinamis dan kritis, rakyat sebagai warga negara menuntut pemerintah Indonesia disegala level pemerintahan untuk mampu merespon, mengakomodir dan menyelesaikan masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Berbagai kebijakan-kebijakan masa lalu mendapat kecaman dan gugatan serta bagaimana pemerintah secara sigap dan cepat membuat kebijakan baru yang lebih aspiratif, lebih akomodatif dan betul-betul mampu menyelesaikan masalah masyarakat. Otonomi daerah sebagai buah reformasi diharapkan mampu melahirkan pemerintahan di daerah yang lebih mampu membaca fenomena sosial, lebih cepat menangkap aspirasi, serta sigap dalam bertindak menyelesaikan masalah dengan melahirkan kebijakan-kebijakan yang akurat, pro pada kepentingan rakyat, serta menjalankannya dengan baik dan profesional, sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Namun kondisi empiris yang dapat dilihat bahwa otonomi daerah yang sedang dijalankan dewasa ini cenderung menghawatirkan, kecenderungan pemerintahan di daerah justru tidak memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, kebijakan yang dikeluarkan bukan dalam rangka mensejahterakan rakyat tetapi lebih pada kepentingan diri penguasa, kelompoknya, juga pencitraan dalam rangka melanggengkan dinasti kekuasaannya. Gambaran kondisi tersebut menjadikan studi kebijakan publik menjadi sangat strategis, perlu dan menjadi sesuatu hal yang menarik dan sangat di butuhkan. Diharapkan studi kebijakan publik mampu memberi kontribusi kepada pemerintah agar kebijakan-kebijakan yang dihasilkan semakin baik.

Walaupun fakta empiris yang terjadi di Indonesia menjadikan studi kebijakan semakin strategis dan menarik namun para ilmuwan politik di Indonesia seperti yang disinyalir oleh Amir Santoso yang dikutip Budi winarno, (2007) mengatakan bahwa belum banyak memberi perhatian pada bidang kajian ini. Sebahagian besar ilmuwan politik Indonesia lebih tertarik dalam bidang kajian ilmu politik yang lain, seperti lembaga-lembaga politik (DPR, partai politik, militer,pemilu), hubungan internasional, serta teori-teori perbandingan politik. Kajian terhadap kebijakan publik lebih banyak dilakukan oleh para ilmuwan yang mempunyai latar belakang administrasi negara. Lebih lanjut Amir santoso menyatakan bahwa ada dua faktor yang menjadi penyebab kurangnya minat para ilmuwan politik di Indonesia untuk mengkaji kebijakan publik yaitu ; Pertama, adanya anggapan bahwa telaah mengenai kebijakan publik adalah termasuk bidang ilmu administrasi dan bukan bidang ilmu politik. Kedua, kurangnya informasi bahwa telaah kebijakan publik dapat menyajikan analisis mengenai dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang merupakan tuntutan politik. Kajian kebijakan publik memberikan pengetahuan yang mendasar tentang prospek kebijakan dimasa mendatang, menjadi instrumen penting dalam upaya mengidentifikasi masalah-masalah publik, sehingga kebijakan publik yang dihasilkan dapat memposisikan diri sebagai alat solusi yang jitu mengatasi masalah-masalah yang timbul ditengah masyarakat.

C. Soal Latihan

1. Jelaskan alasan Profesional mempelajari kebijakan publik.
2. Jelaskan mengapa mempelajari kebijakan publik sangat urgen

BAB II

MEMAHAMI KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami Konsep dasar Kebijakan Publik dari berbagai perspektif dan Sifat-sifat Kebijakan Publik

Materi Pembelajaran

- Konsep Dasar Kebijakan Publik
- Empat Perspektif Memahami Kebijakan Publik
- Sifat-sifat Kebijakan Publik

A. Konsep Dasar Kebijakan Publik

Robert Eyestone dalam bukunya “*The Threads of Public Policy*” dikutip dalam Agustino (2008) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya, kemudian Thomas L. Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Dari dua definisi tersebut menggambarkan bahwa aktor yang ditunjuk dan berperan adalah pemerintah, namun sayangnya definisi ini masih terlalu luas cakupannya untuk difahami. James Anderson (1984) dalam bukunya “*Public Policy Making*” menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang/sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Hogwood dan Gunn dalam Keban (2008) mengetengahkan serangkaian definisi atau pengertian tentang kebijakan (*policy*) yang menunjukkan makna yang berbeda-beda. *Policy* dapat diartikan sebagai label bagi suatu bidang kegiatan, seperti kebijakan ekonomi, kebijakan industri, kebijakan ketertiban dan hukum. Kebijakan dapat pula diartikan sebagai suatu ekspresi tentang tujuan umum atau kondisi yang diinginkan, seperti menciptakan lapangan pekerjaan sebanyak mungkin, mempromosi demokratisasi melalui desentralisasi, atau mengentaskan kemiskinan. Kebijakan juga diartikan sebagai keputusan pemerintah, seperti keputusan presiden, juga dapat dilihat sebagai “otoritas forma”, seperti ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan oleh parlemen (DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan Kota). Kebijakan dapat dipandang sebagai usulan atau proposal khusus, seperti memberikan pendidikan sembilan tahun secara gratis, adanya kebijakan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) sebagai kompensasi kenaikan harga BBM, dapat juga didefinisikan sebagai program, seperti program kesehatan ibu dan anak dll.

Secara umum pula istilah “kebijakan” atau *policy* digunakan untuk menunjukkan perilaku aktor baik itu seorang pejabat instansi, suatu kelompok atau lembaga dalam bidang kegiatan tertentu (Anderson, 1969). Thoha (2008) menyatakan bahwa dalam arti yang luas *policy* memiliki dua aspek pokok yaitu :

1. *Policy* merupakan praktika sosial, ia bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kejadian seperti ini tumbuh dalam praktika kehidupan masyarakat dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat.
2. *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan *claim* dari pihak-pihak yang sedang mengalami konflik, atau untuk menciptakan incentive bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian jika ada pihak-pihak yang dilanda konflik, maka usaha untuk mengatasinya antara lain dengan menghasilkan suatu *policy*. Jika terjadi beberapa pihak yang

bersama-sama ikut menentukan tujuan yang ingin dicapai bersama, akan tetapi dalam perjalanannya ada pihak-pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional, maka diciptakan suatu tindakan berupa *policy* yang dapat mendorong agar tercipta situasi yang rasional. *Policy* semacam ini merupakan dorongan atau *incentive* bagi pihak-pihak yang sudah sepakat menentukan tujuan bersama tersebut untuk bersama-sama bekerja secara rasional.

Dalam kehidupan sehari-hari, kita sering mendengar istilah kebijakan publik, baik dalam kegiatan yang bersentuhan dengan pemerintah, kegiatan-kegiatan akademis seperti dalam kegiatan perkuliahan ilmu-ilmu politik dan administrasi negara. Istilah kebijakan senantiasa digunakan secara luas seperti kebijakan pertanian, kebijakan perekonomian dan perdagangan, kebijakan luar negeri, dan lain-lain sebagainya. Kata kebijakan juga digunakan dalam suatu yang lebih khusus seperti kebijakan pemerintah tentang pemberlakuan E-KTP (KTP elektronik), kebijakan tentang peningkatan swasembada beras dan lain-lain. Berikut ini beberapa istilah yang sering digunakan untuk memberi penegasan tentang sesuatu yang masuk dalam ruang publik (*public spaces*):

- Kepentingan publik (*public interest*)
- Opini publik (*public opinion*)
- Barang-barang publik (*publik goods*)
- Hukum publik (*public law*)
- Sektor publik (*public sector*)
- Transportasi publik (*public transport*)
- Kesehatan publik (*public health*)
- Layanan publik (*public service*)
- Akuntabilitas publik (*public accountability*)
- Ketertiban umum (*public order*)

Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik berhubungan dengan bidang-bidang tersebut di atas yang memang khusus didesain sebagai bidang publik. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang (*space*) atau domain dalam kehidupan manusia dalam interaksinya dengan lingkungan yang bukan privat atau murni ruang individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik berisikan

aktivitas-aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama, sedangkan ruang privat adalah ruang yang tidak merugikan orang lain (Parsons, 2006).

Candler dan Plano (1988) beranggapan bahwa kebijakan publik (*public policy*) merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat, agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Selanjutnya dikatakan juga bahwa *publik policy* adalah pemanfaatan yang strategis dari sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya Miftah Thoha dalam bukunya “Ilmu Administrasi Publik Kontemporer” (2008), menyatakan bahwa konsep kebijakan publik (*public policy*) masuk dalam bahasan ilmu administrasi negara. Pada awalnya dikembangkan konsep *decision-making process* yang terbatas pada konsep pengembangan kepemimpinan yang menjadi topik pembahasan yang aktual dalam ilmu administrasi negara. Oleh karena cakupan ilmu administrasi negara substansinya begitu sangat luas, selalu aktivitas negara yang berkaitan dengan hajat hidup masyarakatnya, maka aktivitas rakyat dalam suatu sistem negara yang demokratis mempengaruhi pengembangan konsep *decision-making process*.

Kebijakan publik merupakan proses dan hasil keputusan yang diambil oleh pemerintah atau lembaga publik untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam masyarakat, mencakup langkah-langkah kongkrit yang diambil untuk mengatasi isu-isu publik, mempromosikan kepentingan masyarakat, dan mengelola sumber daya yang ada. (Arafat, 2023). Kebijakan publik dapat dipandang sebagai suatu proses yang berkesinambungan dan saling terkait yang dilakukan oleh pemerintah bersama stakeholders lain dalam mengatur, mengelola dan menyelesaikan berbagai urusan publik, masalah publik, dan sumber daya yang ada untuk kepentingan bersama (Mulyadi, 2016).

B. Empat Perspektif dalam Memahami Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) oleh Graycar dalam Donovan dan Jackson dapat dipandang dari beberapa perspektif. Baik dalam perspektif

filosofis, perspektif produk, perspektif proses dan perspektif kerangka kerja. (Keban, 2008).

1. Kebijakan dalam perspektif filosofis dipandang sebagai serangkaian prinsip, kaidah, aturan, dan kondisi yang diinginkan dan akan dicapai ketika kebijakan itu diimplementasikan. Ini berarti bahwa ketika topik diskusi adalah kebijakan publik maka isu pentingnya adalah apakah pelaksanaan suatu kebijakan sudah memenuhi prinsip-prinsip yang tertuang sebagai isi dari kebijakan tersebut, dan apakah kebijakan yang ditetapkan sudah memberi keyakinan bahwa jika kebijakan tersebut dilaksanakan mampu menciptakan kondisi yang diharapkan. Tidak jarang implementor kebijakan harus berurusan dengan pihak yang berwajib dikarenakan pelaksanaan suatu kebijakan menyalahi serangkaian prinsip/kaidah atau ketentuan dalam kebijakan tersebut yang terlanggar atau terabaikan yang berimplikasi adanya kerugian baik materi maupun non materi, walaupun kondisi yang ingin dicapai sudah terwujud.
2. Sebagai suatu produk maka kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi yang diusulkan setelah melalui proses atau tahapan-tahapan kebijakan oleh para aktor pembuat kebijakan. Produk yang dihasilkan dalam bentuk kebijakan merupakan hasil diskusi panjang oleh para aktor pembuat kebijakan, melalui proses dan tahapan yang menyita energi besar, melibatkan kelompok-kelompok kepentingan menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi yang formalnya tertuang dalam sebuah naskah kebijakan yang telah disahkan sesuai mekanisme perundang-undangan.
3. Kebijakan dalam perspektif proses, yaitu kebijakan yang menunjuk pada cara, dan melalui cara yang ditunjukkan tersebut maka suatu organisasi mengetahui apa yang diharapkan darinya, berupa program dan mekanisme (SOP, Juknis, Julak) dalam mencapai produknya. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa kebijakan hadir melalui serangkaian proses dan tahapan yang melibatkan banyak kelompok kepentingan. Proses ini begitu panjang dan rumit, bahkan tidak jarang dibumbui intrik dan drama yang menyertainya. Tahapan-tahapan yang dilalui dalam proses hadirnya kebijakan menghadirkan interaksi antar

pihak pemangku kepentingan baik secara individu maupun kelompok.

4. Kebijakan dipandang sebagai kerangka kerja adalah kebijakan sebagai proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya. Tahapan yang harus dilalui sebagai suatu sistem yang disepakati bersama menggambarkan kerangka kerja dari kebijakan publik. Kerangka kerja memiliki tiga unsur penting yaitu Sistem kerja, aktor dan finansial pendukung operasional.

Pada dekade tahun 70-an mulailah berkembang konsep *public policy* dalam Ilmu Administrasi Negara. Selanjutnya Thoha menyatakan bahwa orang pertama yang menggambarkan ide *public policy* yang dapat dipelajari secara sistematis adalah John Dewey dalam bukunya "*Logic; The Theory of Inquiry*". Dewey memberikan perhatiannya pada sifat eksperimen dari cara mengukur kebijakan (*policy*). Digambarkan pula bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif-alternatif dan bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat digunakan sebagai uji coba yang tepat.

C. Sifat-sifat Kebijakan Publik

Rianto Nugroho dalam bukunya "*Publik Policy*", dinamika kebijakan, analisis kebijakan dan manajemen kebijakan (2011) menyatakan bahwa telah banyak upaya memahami kebijakan publik seringkali berujung pada ketidakpastian pemahaman tentang kebijakan publik itu sendiri, sehingga kemudian pembelajaran dan praktik kebijakan publik terjebak dalam ketersempitan pemahaman dari sebuah fakta strategis menjadi fakta teknis dari urutan kerja kebijakan publik yang dimulai dari perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi. Peters dan Pierre (2006) mengatakan "*The study of public policy is very complex topic, and any attempt to force policy into any narrow theoretical frame should be considered with some skepticism*". Terdapat pula definisi kebijakan yang sangat umum dan simple dikemukakan oleh Thomas L.Dye (1981) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*whatever governments choose to do or not to do*" (apapun yang menjadi sebuah pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan).

Definisi tersebut di atas memberi batasan pengertian bahwa yang dimaksud kebijakan publik adalah sesuatu aktifitas berupa tindakan untuk mengatasi atau pembiayaan terhadap suatu gejala, penomena atau peristiwa yang terjadi oleh pemerintah. Namun apa yang disampaikan oleh Dye ini tidak secara jelas memberikan perbedaan tentang apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dengan apa yang sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah. Lebih lanjut Dye menyatakan bahwa kebijakan publik memiliki empat sifat yaitu, sifat regulatif, sifat organisasional, sifat distributif, dan sifat ekstraktif. Dengan demikian ranah dari kebijakan publik sangatlah luas.

1. Sifat Regulatif adalah kebijakan yang sifatnya bertujuan untuk mengatur, mengendalikan, atau mengarahkan perilaku atau aktivitas masyarakat atau sektor tertentu dalam suatu negara. Sifat regulatif ini mencakup upaya pemerintah untuk menciptakan aturan, norma, atau standar yang harus diikuti oleh individu, kelompok, atau organisasi dalam masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik yang bersifat regulatif biasanya menciptakan kerangka kerja atau peraturan untuk memastikan bahwa aktivitas atau perilaku yang terlibat sesuai dengan tujuan-tujuan yang diinginkan oleh pemerintah atau otoritas yang membuat kebijakan tersebut. Contoh kebijakan publik dengan sifat regulatif dapat mencakup regulasi lingkungan, peraturan lalu lintas, kebijakan pajak, atau aturan terkait dengan industri tertentu. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mencapai kontrol, pengaturan, atau perubahan perilaku masyarakat sesuai dengan kepentingan umum atau kebijakan pemerintah.
2. Sifat Organisasional, Kebijakan yang sifatnya dirancang untuk mengatur atau mengelola internal suatu organisasi, termasuk pemerintah atau lembaga-lembaga sektor publik. Sifat organisasional ini menekankan pada aspek-ataspengelolaan internal dan tata kelola organisasi dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks kebijakan publik, sifat organisasional dapat mencakup kebijakan terkait dengan struktur organisasi, manajemen sumber daya manusia, prosedur operasional, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas pengelolaan suatu organisasi publik. Kebijakan organisasional dapat ditujukan untuk meningkatkan kinerja, akuntabilitas,

transparansi, dan efisiensi dalam penyelenggaraan layanan atau kegiatan pemerintah. Contohnya mencakup kebijakan reformasi birokrasi, kebijakan pengembangan SDM (Sumber Daya Manusia), atau kebijakan tata kelola organisasi yang dirancang untuk meningkatkan kualitas layanan publik dan mencapai tujuan-tujuan organisasi secara keseluruhan.

3. Sifat Distributif, Kebijakan publik yang sifatnya bertujuan untuk mendistribusikan sumber daya atau manfaat secara merata di antara berbagai kelompok masyarakat atau sektor ekonomi. Sifat distributif dalam kebijakan publik menekankan pada upaya untuk mengurangi ketidaksetaraan atau ketidakadilan dalam distribusi keuntungan atau beban di masyarakat. Dalam konteks kebijakan distributif, pemerintah berusaha untuk mengarahkan manfaat atau sumber daya ke kelompok-kelompok yang dianggap membutuhkan bantuan atau perlindungan khusus. Kebijakan ini dapat melibatkan pemberian subsidi, tunjangan sosial, program-program kesejahteraan, atau insentif lainnya yang ditujukan untuk mendukung kelompok-kelompok yang kurang mampu atau terpinggirkan. Contohnya mencakup program bantuan sosial bagi keluarga miskin, beasiswa pendidikan bagi kelompok yang kurang mampu, atau program bantuan pertanian bagi petani kecil. Dengan cara ini, kebijakan distributif berusaha mencapai tujuan redistribusi untuk menciptakan ketidaksetaraan yang lebih rendah dalam masyarakat.
4. Sifat Ekstraktif, Kebijakan publik yang sifatnya cenderung mengambil atau mengekstrak sumber daya atau manfaat dari masyarakat tanpa memberikan imbalan atau manfaat yang setara kembali kepada masyarakat tersebut. Dalam konteks ini, pemerintah atau lembaga publik dapat mengekstrak nilai atau sumber daya dari masyarakat tanpa memberikan kompensasi yang sesuai. Kebijakan ekstraktif seringkali dapat menyebabkan ketidaksetaraan atau ketidakadilan dalam distribusi sumber daya atau manfaat di masyarakat. Ini dapat terjadi, misalnya, dalam situasi di mana pemerintah mengambil keuntungan dari sumber daya alam tanpa memberikan manfaat yang cukup kepada komunitas lokal yang terkena dampaknya. Contohnya praktik korupsi, oknum pejabat pemerintah menyalahgunakan kekuasaan

dan kewenangan mereka untuk mendapatkan keuntungan pribadi tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat umum. Kebijakan ekstraktif sering kali menjadi masalah etis dan dapat menyebabkan ketidakpuasan atau ketidakstabilan dalam masyarakat. Upaya reformasi biasanya dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan kebijakan ekstraktif dan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya publik.

Analisis dan studi kebijakan publik pada umumnya melibatkan lima hal yaitu :

1. Distribusi materi-materi yang dikandung dalam kebijakan publik
2. Penilaian mengenai dampak kekuatan lingkungan terhadap isi kebijakan publik
3. Analisis efek dari pengaturan institusional yang terjadi dalam proses politik terhadap kebijakan publik
4. Konsekwensi-konsekwensi dari kebijakan publik terhadap sistem politik
5. Evaluasi dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

Pada dasarnya semua pemikiran Thomas L.Dye mengenai kebijakan publik di atas, diangkat dari perspektif ilmu politik, bahkan secara tegas Dye menunjukkan hubungan antara kebijakan publik dengan ilmu politik. Harold Laswell dan Abraham Kaplan (dikutip dalam Subarsono, 2005) berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ini berarti bahwa kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dan dianut oleh masyarakat. Kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah seyogyanya mencerminkan tujuan, kebutuhan dan harapan masyarakat.

Ketika sebuah kebijakan publik yang bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut dalam suatu masyarakat dan tidak sesuai kebutuhan, tujuan dan harapan masyarakat dimana kebijakannya itu akan diimplementasikan, maka akan mendapatkan resistensi yang bersumber dari masyarakat sebagai target sasaran implementasi kebijakan, kurangnya dukungan dan partisipasi masyarakat, dapat mengganggu

implementasi sebuah kebijakan sehingga dapat berdampak tidak tercapainya tujuan kebijakan.

Selanjutnya, James E. Anderson (1979) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan atau aparat pemerintah yang merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Dari definisi tersebut terdapat beberapa implikasi yang timbul yaitu ;

1. Fokus perhatian dalam membahas kebijakan publik diarahkan pada maksud dan tujuan kebijakan bukan perilaku yang asal-asalan dan serampangan. Kebijakan publik secara luas pada sistem politik di negara modern, tidak terjadi begitu saja atau secara acak dan kebetulan, akan tetapi telah direncanakan oleh para aktor yang terlibat dalam sistem politik.
2. Kebijakan publik merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang tersendiri.
3. Kebijakan publik adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur hajat hidup publik bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.

Santoso (1993) mengkomparasi berbagai definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli dibidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori. Pandangan *pertama*, pendapat para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan yang diambil oleh pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan *kedua*, menurut Santoso berangkat dari pandangan para ahli yang memberikan perhatian khusus pada implementasi kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kelompok ini terbagi lagi dalam dua kelompok, yaitu mereka yang memandang kebijakan publik sebagai suatu keputusan-keputusan pemerintah yang memiliki tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang memandang kebijakan publik yang memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Para ahli yang berada di kelompok pertama memandang kebijakan publik dalam tiga ranah yaitu ; perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian kebijakan. Dengan demikian

menurut para ahli dalam kelompok ini bahwa kebijakan publik secara ringkas dipandang sebagai suatu proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kelompok yang kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan.

D. Soal Latihan

1. Sebutkan dan Jelaskan tentang konsep dasar Kebijakan dari empat Perspektif.
2. Sebutkan dan Jelaskan Sifat-sifat dari Kebijakan Publik
3. Thoha menyatakan bahwa dalam arti yang luas kebijakan/ *policy* memiliki dua aspek pokok. Sebutkan dan jelaskan kedua aspek tersebut.

BAB III

PERUMUSAN MASALAH PUBLIK

Kemampuan Akhir yang Diharapkan

Mahasiswa mampu mengetahui, memahami dan menjelaskan tentang merumuskan masalah publik, dan tahapan atau fase-fase dalam perumusan masalah

Materi Pembelajaran :

- Merumuskan Masalah Publik
- Karakteristik dan tipe Masalah Publik
- Fase-fase Perumusan Masalah Publik

A. Merumuskan Masalah Publik

Banyak isu penting hadir menyertai dalam proses pembuatan kebijakan, kemudian mencuat dalam bentuk pertanyaan misalnya apakah masalah/isu yang didorong dan diusulkan untuk masuk dalam agenda kebijakan identifikasinya telah tepat dan akurat ? apakah masalah tersebut benar-benar masalah publik ?, atukah kepentingan-kepentingan kelompok yang berkuasa yang ingin mendompleng dalam pembiayaan uang publik dan mendapatkan keuntungan pribadi ?. Pertanyaan-pertanyaan tersebut menggambarkan sikap apriori sebahagian orang (termasuk penulis) dalam memandang dan menanggapi apa yang telah/selama ini diputuskan oleh (kebijakan publik) terutama dalam sistem pemerintahan desentralisasi (otonomi daerah). Sikap tersebut disebabkan oleh realitas kehidupan sosial kemasyarakatan yang sering ditemukan berupa kegagalan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan,

disebabkan adanya resistensi dan penolakan dari masyarakat sebagai kelompok sasaran (*target group*) yang menjadi obyek sasaran pelaksanaan suatu kebijakan.

Telah menjadi konsumsi publik baik melalui media televisi, koran media online, dan surat kabar, bahwa sering terjadi bentrok antara aparat pemerintah dengan masyarakat ketika proses implementasi sebuah kebijakan. Betapa sering air mata tertumpah, isak tangis pilu masyarakat terdengar, teriakan mencaci, mengumpat bahkan tidak jarang darah dan nyawa melayang mengiringi pelaksanaan sebuah kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah kemudian diimplementasikan dalam pandangan substansinya terdapat kekeliruan. Jika memperhatikan definisi kebijakan menurut Candler dan Plano yang mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu bentuk intervensi oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan dan pembangunan, maka sepatutnya kebijakan yang terimplementasi akan memberi ruang yang nyaman bagi masyarakat dalam keikutsertaan mereka dalam proses pembangunan bukan malah sebaliknya, membuat gerah, gundah gelisah dan merana.

Kekeliruan ini dapat terjadi disebabkan oleh beberapa faktor misalnya, (1) adanya masalah yang sesungguhnya bukan masalah publik namun direkayasa oleh para oknum/kelompok tertentu yang memiliki kekuasaan sehingga nampak dan terkesan sebagai masalah publik, dan (2) dalam mengidentifikasi subyek dan obyek masalah yang tidak akurat disebabkan informasi dan nara sumber tidak tepat dan valid.

Dari hal-hal yang dideskripsikan di atas menjadikan perumusan masalah publik merupakan langkah awal yang urgen, strategis dan sangat penting dalam proses pembuatan sebuah kebijakan. Perumusan suatu masalah dengan tepat dan akurat akan melahirkan solusi pemecahan masalah dalam bentuk kebijakan yang tepat pula. Sering dijumpai suatu kebijakan ketika diimplementasikan oleh agen-agen pelaksana (aparatur birokrasi pemerintah) sebagai implementor kebijakan menjadi tidak efektif dalam mengatasi suatu permasalahan, tidak jarang justru menimbulkan permasalahan baru, disebabkan dalam perumusan dan identifikasi masalah tidak tepat dan akurat, kegiatan perumusan masalah harus teliti, selektif dan melibatkan kelompok-

kelompok kepentingan (*stakeholders*), menggunakan metode yang tepat dan langkah-langkah sistematis yang telah disarankan oleh para pakar dibidang kebijakan publik.

Sejatinya suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah adalah dalam rangka mengatasi atau mengantisipasi masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, pemenuhan kebutuhan, dan perubahan kondisi (kearah yang lebih baik) yang diinginkan oleh masyarakat. Secara formal, suatu masalah dapat di idefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidak puasan pada sebahagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Namun demikian suatu masalah tidak hadir begitu saja, tetapi harus didefinisikan oleh orang-orang yang terlibat secara langsung ataupun oleh orang lain. Proses ini memerlukan pengalaman subyektif individu (Winarno, 2012). Satu hal yang perlu diperhatikan dalam mengkaji masalah-masalah publik adalah, bahwa suatu masalah tidak dapat semata-mata dipandang sebagai masalah begitu saja tanpa melibatkan cara pandang atau persepsi orang terhadap masalah tersebut.

Mark E. Rushefky yang dikutip dalam Winarno (2012) mengatakan bahwa ada dua proses penting dalam mengidentifikasi masalah, yaitu persepsi dan definisi. Persepsi merupakan *receiving* dari sebuah peristiwa yang mempunyai konsekwensi terhadap orang atau kelompok, sedangkan definisi merupakan interpretasi dari peristiwa-peristiwa tersebut, dan memberinya makna sehingga membuatnya jelas. Dengan kata lain bahwa suatu masalah melibatkan persepsi atau pandangan seseorang yang sifatnya subyektif sehingga boleh jadi suatu fenomena dipandang sebagai suatu masalah bagi seseorang atau sekelompok orang tetapi bagi orang lain atau kelompok lain tidak dipandang sebagai suatu masalah.

Untuk mengetahui dan manentukan bahwa suatu masalah yang terjadi merupakan masalah publik (*public problem*) atau masalah pribadi (*privat problem*) maka diperlukan langkah-langkah identifikasi terhadap lokus dan fokus masalah serta dampak yang ditimbulkan dari masalah tersebut. Sebagai contoh bila anda berencana untuk mandi di pagi hari guna kepentingan ke kantor atau ke tempat kerja/usaha anda setiap hari namun air anda habis sehingga kondisi ini menghalangi anda untuk mandi, maka itu merupakan masalah pribadi anda. Namun jika ternyata bukan hanya anda yang tidak dapat mandi disebabkan air PDAM yang

biasanya menyuplai atau kesulitan dalam memperoleh air, dan meluas dialami oleh ke sebahagian besar orang maka itu sudah menjadi masalah publik.

Dari contoh tersebut di atas menunjukkan bahwa suatu masalah dikategorikan sebagai masalah publik jika menjadi masalah yang sama bagi sebahagian besar orang di suatu daerah. Suatu gejala menjadi masalah publik jika dampak atau gejala tersebut dirasakan sebagai suatu kesulitan bersama oleh sekelompok masyarakat dan hanya dapat diatasi jika ada intervensi pemerintah.

Suatu masalah juga dapat di golongkan sebagai masalah publik jika obyek yang dituju menyangkut fasilitas yang digunakan oleh masyarakat/publik, seperti pasilitas transportasi publik berupa jalan, jembatan, kendaraan kereta api, pesawat udara dan kapal laut yang di kelola baik oleh pemerintah maupun oleh pihak swasta. Begitupun sebaliknya, sebuah masalah dikatakan sebagai masalah *privat* atau pribadi apabila masalah tersebut dapat diatasi tanpa mempengaruhi orang lain atau tanpa harus melibatkan pemerintah. (Jones, 1991).

Keban dalam bukunya “enam Dimensi Strategis Administrasi Publik” (2008) mengetengahkan bahwa untuk mengidentifikasi masalah diperlukan tiga penuntun penting yaitu :

1. Masalah yang diusulkan harus didasarkan informasi atau data yang bebas dari rekayasa (data yang riil dan asli). Kepalsuan data atau informasi akan mempengaruhi semua proses formulasi kebijakan, yang pada akhirnya akan memberikan hasil yang palsu pula. Rekayasa informasi atau data ini memberi kesan bahwa masalah yang dirumuskan telah dipolitisir oleh pihak-pihak tertentu (elit tertentu) yang berkuasa dan hendak menggunakan kesempatan.
2. Jika data atau informasinya ada, maka yang perlu diperhatikan adalah cara pengolahan informasi tersebut. Perlu dicermati bahwa, pengolahan setiap data atau informasi harus sesuai dengan kaidah-kaidah keilmuan yang berlaku, sehingga dalam perumusan masalah seyogyanya merupakan kegiatan intelektual (akademik). Sering kali terjadi pengolahan data atau informasi yang tidak mengikuti kaidah keilmuan sehingga menuai kegagalan yang akan mempengaruhi hasil perumusan masalah.

3. Cara penarikan kesimpulan dari hasil pengolahan data atau informasi juga harus sesuai dengan prinsip-prinsip keilmuan dan tidak boleh menarik kesimpulan yang berlebih atau sebaliknya.

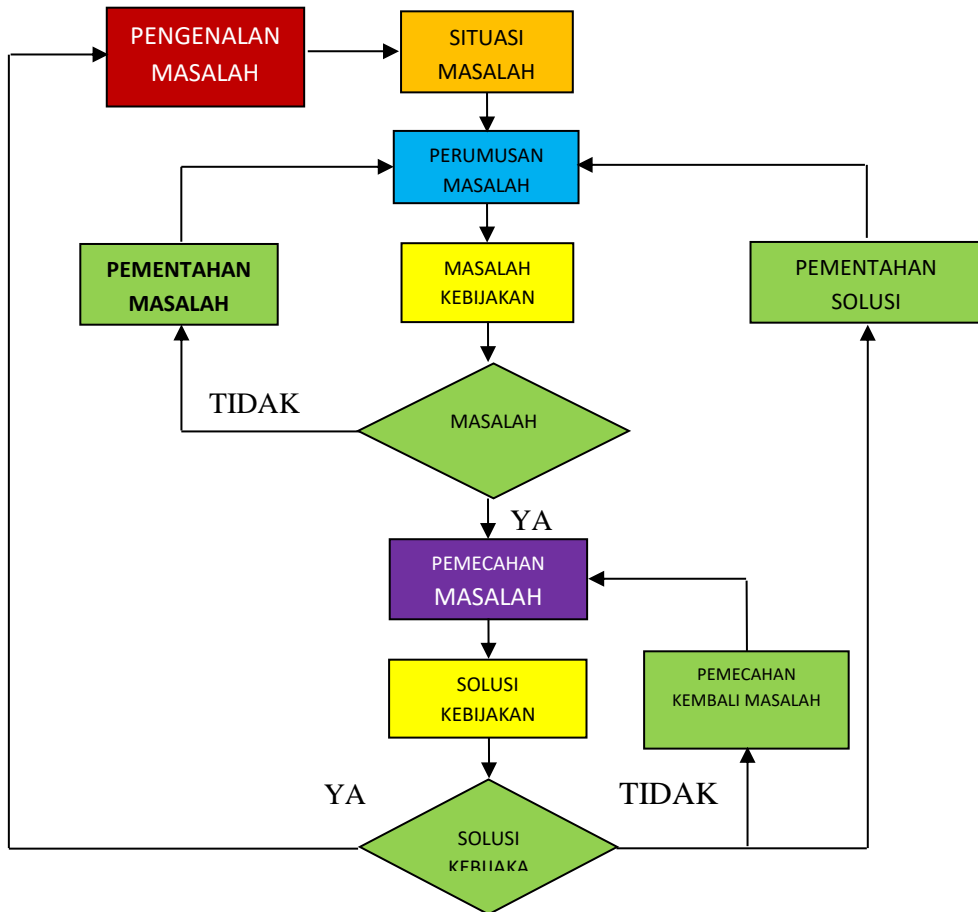
Dalam literatur yang lain disebutkan bahwa suatu masalah formal juga dapat didefiniskan sebagai kondisi atau situasi yang menimbulkan keinginan, kegusaran, atau ketidak puasan pada sebagian banyak orang yang berupaya untuk mencari perbaikan (Anderson, 1984). Dalam ranah tersebut Anderson pun membedakan masalah dalam dua kategori, yaitu : masalah publik dan masalah privat. Masalah-masalah, seperti : pendapatan yang rendah, udara yang polutif, makanan yang tidak sehat, banjir, atau prosedur pemeriksaan pengadilan yang berbelit-belit, dapat menjadi masalah publik jika memang problem tersebut menimbulkan cukup kegelisahan atau ketidak puasan yang menyebabkan orang-orang (yang memiliki kesadaran bersama akan masalah yang mereka rasakan bersama) berusaha untuk mencari perbaikan.

Namun, apabila suatu kelompok mempunyai penghasilan yang rendah misalnya, atau merasakan polusi udara disekitar perumahan mereka tetapi mereka menerima kondisi tersebut dan tidak melakukan tindakan apapun atau tidak mendatangkan reaksi bagi banyak orang lain yang berkepentingan, maka sesuai dengan definisi di atas maka tidak dapat digolongkan pada masalah publik. Ia tetap menjadi masalah privat yang dirasakan oleh segelintir/minoritas warga masyarakat.(Agustino, 2008).

Keberhasilan dalam memecahkan suatu masalah memerlukan penemuan solusi yang tepat terhadap masalah yang juga tepat. Kita lebih sering gagal disebabkan kita memecahkan suatu masalah yang salah daripada menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang tepat (Russell L. Ackroff, 1974). Dalam bukunya, Dunn mengatakan bahwa analisis kebijakan sering diterangkan sebagai suatu metodologi pemecahan masalah. Meskipun hal ini sebahagian benar dan para analis berhasil memecahkan masalah-masalah publik. Citra pemecahan masalah dari analis kebijakan dapat menyesatkan. Pemecahan masalah secara salah menggambarkan bahwa para analis dapat berhasil mengidentifikasi, mengevaluasi, dan membuat rekomendasi pemecahan masalah tanpa menghabiskan waktu dan usaha yang berharga untuk merumuskan masalah itu.(lihat gambar 2.1). Dalam kenyataannya, analisis kebijakan adalah proses berjenjang yang dinamis dimana

metode-metode perumusan masalah mendahului metode-metode pemecahan masalah.

(Gambar 2.1)
 Prioritas Perumusan Masalah dalam analisis Kebijakan



Sumber : William Dunn, 2003

B. Karakteristik dan Tipe Masalah Publik

Subarsono (2005) menyatakan bahwa suatu bagian dari analisis kebijakan yang kurang mendapat perhatian selama ini tetapi bersifat krusial adalah perumusan masalah. Merumuskan suatu masalah publik yang benar dan akurat merupakan pekerjaan yang tidak dapat dikatakan mudah disebabkan sifat-sifat masalah publik yang kompleks, sehingga

perlu mengidentifikasi secara benar tentang karakteristik dari masalah publik tersebut.

William N. Dunn (2003) mengetengahkan empat karakteristik dari masalah publik :

1. Saling ketergantungan (*interdependence*) antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait (*linkage*) antara satu masalah dengan masalah yang lain. Sebagai contoh, masalah pengangguran berkaitan dengan masalah kriminalitas, atau masalah kemiskinan, kebodohan dan lain sebagainya. Sistem masalah yang membentuk *linkage*, mengharuskan analisis kebijakan mengharuskan melakukan pendekatan secara integral dan holistik dalam mengidentifikasi, memecahkan masalah dan mengetahui akar permasalahannya.
2. Subyektifitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan merupakan hasil dari pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Oleh sebab itu suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, boleh jadi tidak dianggap sebagai suatu masalah dilingkungan yang lain.
3. *Artificiality* (sifat buatan) masalah, yaitu suatu fenomena dianggap menjadi suatu masalah disebabkan adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi. Pendapatan perkapita yang rendah menjadi masalah sebab pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan ingkam perkapita untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
4. Dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah selalu berubah. Masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama jika konteks lingkungannya berbeda. Demikian juga masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama jika periode/waktunya berbeda. Pilihan paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, sebagai contoh, dipandang tepat dalam mengatasi persoalan bangsa, seperti kemiskinan di Indonesia pada tahun 1967, tetapi tidak tepat untuk dijadikan model pembangunan pada periode sekarang, disebabkan konteks lingkungan sosialnya yang telah jauh berbeda.

Selanjutnya Dunn mengetengahkan terdapat beberapa tipe masalah publik (1994). Ditinjau dari segi kompleksitas permasalahannya, masalah publik dapat dikategorikan menjadi tiga tipe yaitu ; masalah yang terstruktur dengan baik (*well structured*), masalah yang agak terstruktur (*moderately structured*), dan masalah yang tidak terstruktur (*ill structured*). (lihat tabel 2.1)

Masalah terstruktur dengan baik adalah masalah yang solusinya hanya melibatkan beberapa aktor pembuat kebijakan, dengan alternatif pemecahan masalah yang terbatas, nilai/kegunaan dari pemecahan masalah relatif disetujui, dan hasilnya lebih dapat dipastikan dengan tingkat probabilitas yang dapat diperhitungkan. Sebagai contoh masalah pemberhentian pegawai yang dalam hal ini sudah jelas pejabat tertentu yang berwenang melakukannya yang sudah memiliki aturan yang jelas kapan dan dalam kondisi bagaimana seorang pegawai dapat diberhentikan.

Masalah yang agak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan beberapa aktor pembuat kebijakan, dengan alternatif pemecahan masalah yang relatif terbatas, nilai/kegunaan yang ingin diraih relatif disetujui, tetapi hasilnya tidak dapat dipastikan dengan tingkat probabilitas yang sulit dihitung. Sebagai contoh adalah masalah pembebasan tanah dalam rangka pelebaran jalan yang memerlukan kompensasi sebagai ganti rugi bagi pemilik lahan. Pemecahan masalah ini melibatkan banyak instansi, dan nilai/kegunaan yang ingin dicapai adalah terjadinya kesepakatan harga antara pemilik tanah dan pemerintah.

Masalah yang tidak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya harus melibatkan banyak aktor pembuat kebijakan, alternatif pemecahannya tidak terbatas dan nilai/manfaat yang akan dicapai masih menimbulkan konflik serta hasil akhirnya sangat sulit diketahui dengan pasti disebabkan tingkat probabilitasnya sangat sulit dihitung. Sebagai contoh adalah masalah kemiskinan, kriminalitas dan pengangguran. Orang cenderung setuju untuk mengatasi masalah-masalah tersebut, tetapi beragam alternatif yang diajukan oleh para aktor pembuat kebijakan, dan ketika memilih salah satu alternatif maka sering timbul konflik, sebab masing-masing orang atau lembaga akan mengajukan alternatif yang menurut mereka paling tepat dalam mengatasi masalah tersebut.

Menurut Theodore Lowi dikutip dalam buku James Anderson (1984) menyatakan bahwa permasalahan dapat juga dikategorikan dalam tiga kategori masalah yaitu masalah distributif, masalah regulator dan masalah redistributif. Kategorisasi ini ditentukan oleh seberapa banyak orang yang terlibat atau terkena dampak dan hubungan mereka antara satu dengan yang lainnya.

1. Masalah distributif, adalah masalah yang melibatkan sedikit orang dan dapat dikelola secara parsial satu demi satu, seperti contoh, penyelidikan masyarakat untuk proyek pengendalian banjir, industri untuk kelonggaran tarif, dan perusahaan untuk kontrak-kontrak pemerintah.
2. Masalah regulator, adalah masalah yang sangat mungkin menimbulkan perdebatan sehingga relatif melibatkan sedikit dan banyak orang.
3. Masalah redistributif, adalah masalah yang memerlukan pertukaran sumber pendapatan di antara kelompok-kelompok atau klaster masyarakat. Misalnya, bagi beberapa individu masyarakat berpendapat bahwa ketidaksamaan pendapatan merupakan masalah publik, sering menginginkan pembagian pajak pendapatan dalam klaster masyarakat untuk dapat di berikan dari kelompok orang kaya kepada kelompok orang miskin melalui instrumen kebijakan publik.

Tabel 2.1. Tipe Masalah Publik

Elemen	Struktur Masalah		
	Terstruktur Baik (<i>well structured</i>)	Agak Terstruktur (<i>moderately structured</i>)	Tidak Terstruktur (<i>ill structured</i>)
Pembuat Kebijakan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tidak Terbatas
Kegunaan (nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Probabilitas	Dapat dihitung	Sulit dihitung	Sangat Sulit dihitung

Contoh	Penghentian PNS	Pembebasan Tanah	Kemiskinan, Kriminalitas
--------	--------------------	------------------	-----------------------------

Sumber : William N. Dunn, 1994

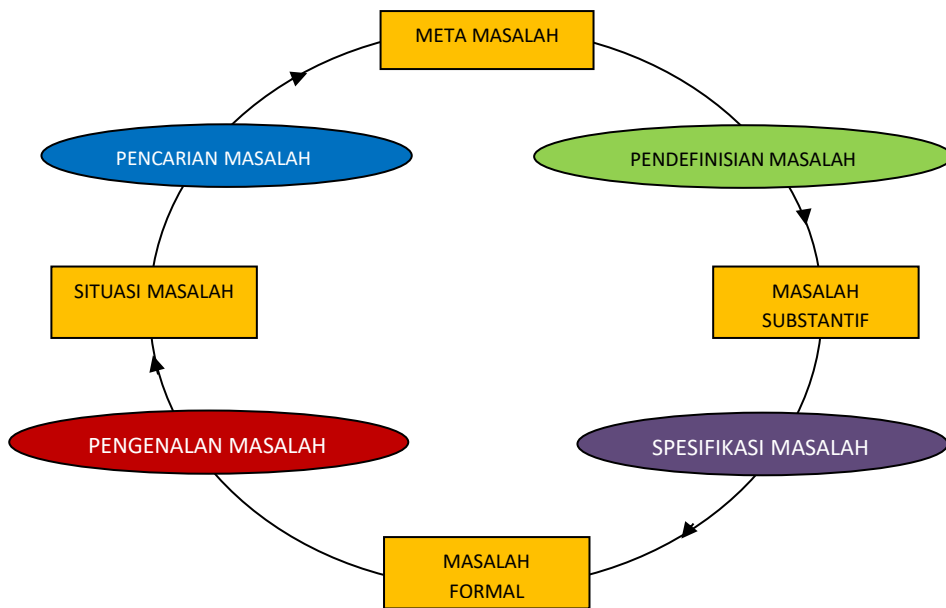
Dalam melakukan kajian tentang masalah-masalah publik sering timbul permasalahan berupa kondisi dimana tidak semua masalah-masalah publik mendapatkan respon yang memadai oleh para pembuat dan penentu kebijakan. Hanya sebahagian masalah saja yang mendapatkan respon dan masuk dalam agenda pembahasan, yang selanjutnya akan dibahas guna melahirkan kebijakan yang nantinya diharapkan mampu mengatasi masalah publik tersebut. Dari penomena ini timbul pertanyaan mengapa ada sebahagian masalah yang dianggap penting dan mendapatkan perhatian para penentu kebijakan dan ada sebahagian masalah lain yang tidak dianggap sebagai sebuah masalah penting .

Charles O. Jones (1984) membedakan menjadi dua tipe masalah-masalah publik (*public problem*), yaitu; *pertama*, masalah-masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga yang terorganisasi yang bertujuan melakukan tindakan. *Kedua*, masalah-masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual/pribadi (berarti merupakan masalah publik) namun kurang terorganisir dan kurang mendapat dukungan. Dengan demikian bila kita melihat dari pendapat Jones di atas, maka suatu masalah publik dapat masuk dalam agenda pembahasan pemerintah dan aktor penentu kebijakan atau tidak, tergantung seberapa besar mobilisasi dukungan dari pihak-pihak yang berkepentingan terhadap masalah tersebut.

C. Fase-fase Perumusan Masalah Publik

Dalam perumusan suatu masalah publik dapat dipandang sebagai sebuah proses dengan melalui empat fase yang antara satu fase dengan yang lainnya saling ketergantungan yaitu ; (1) pencarian masalah (*problem search*) ; (2) pendefinisian masalah (*problem definition*) ; (3) spesifikasi masalah (*problem specification*) ; (4) pengenalan masalah (*problem sensing*). (lihat gambar 1.2)

(Gambar.1.2)
Fase-fase Perumusan Masalah (Dunn, 1994)



Syarat dari perumusan masalah adalah pengakuan atau dirasakannya keberadaan suatu situasi masalah. Untuk pindah dari situasi masalah maka seorang analis terlibat dalam pencarian masalah. Pada tahap ini tujuan jangka pendeknya bukan penemuan suatu masalah tunggal, akan tetapi penemuan beberapa representasi masalah dari berbagai pelaku kebijakan. Tugas utama para analis adalah merumuskan meta masalah, yaitu masalah yang dalam urutan kedua yang dapat didefinisikan sebagai kelas dari semua masalah urutan pertama, yang merupakan anggotanya.

Dalam perpindahan dari meta masalah ke masalah substantif, analis berusaha untuk mendefinisikan suatu masalah dalam istilah yang paling mendasar dan umum. Sebagai contoh, analis dapat menentukan apakah masalah itu adalah masalah ekonomi, sosial atau ilmu politik. Jika masalah substantifnya dikonsepsikan sebagai masalah ekonomi, maka analis akan memperlukannya dalam ketentuan faktor-faktor yang berhubungan dengan produksi dan distribusi barang dan jasa. Sebaliknya jika analis menentukan masalahnya dipandang sebagai masalah sosial dan politik, maka analis akan melakukan pendekatan sebagai distribusi kekuasaan dan pengaruh di antara kelompok-kelompok kepentingan, elit, dan lapisan sosial lainnya yang saling bersaing. Sekali masalah

substantif telah didefinisikan maka masalah formal yang lebih rinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal ditempuh melalui spesifikasi masalah.

Selain fase yang di kemukakan oleh Dunn tersebut di atas, Patton dan Sawicki (1987) juga mengemukakan tujuh fase atau tahapan yang dilalui dalam upaya merumuskan masalah dengan baik dan tepat, sebagai berikut :

1. Pikirkan kenapa suatu gejala dianggap sebagai suatu masalah
2. Tetapkan batasan masalah yang akan dipecahkan
3. Kumpulkan fakta dan informasi yang berhubungan dengan masalah yang telah ditetapkan
4. Rumuskan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai
5. Identifikasi *policy envelope* (variabel-variabel yang mempengaruhi masalah)
6. Kemukakan biaya dan manfaat dari masalah yang hendak diatasi
7. Rumuskan masalah kebijakannya dengan baik.

D. Soal Latihan

1. Sebutkan dan jelaskan empat karakter masalah publik
2. Jelaskan apa yang dimaksud dengan masalah distributif, masalah Regulator dan masalah Redistributif
3. Sebutkan dan jelaskan fase-fase dalam merumuskan masalah

BAB IV

TAHAPAN DAN PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan tahapan-tahapan serta proses kebijakan publik

Materi Pembelajaran

- Tahapan Kebijakan Publik
- Proses Kebijakan Publik.

A. Tahapan Kebijakan Publik (Aktifitas Politik)

Proses yang dipaparkan di atas terjadi di dalam tahapan-tahapan yang dilalui sebuah kebijakan publik.

1. Penyusunan Agenda.

Penyusunan agenda merupakan tahap awal dari proses pembuatan kebijakan. Sebagaimana yang telah disebutkan pada bab terdahulu bahwa sejatinya sebuah kebijakan hadir dalam rangka upaya pemerintah merespon permasalahan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat sehingga diharapkan dengan lahirnya kebijakan tersebut, masalah dapat diatasi (*problem solving*). Realitas sosial kemasyarakatan dewasa ini memberikan gambaran bahwa ragam masalah yang terjadi cenderung semakin kompleks dan kuantitasnya cenderung meningkat. Jika dibandingkan dengan kemampuan sumber daya yang dimiliki oleh

pemerintah serta waktu pelaksanaan kegiatan, maka tidak semua masalah yang ada dapat diatasi dalam kurun waktu bersamaan. Hal ini mengakibatkan ragam masalah yang ada akan berkompetisi dan berebut untuk meraih perhatian dan simpati aktor pembuat kebijakan kemudian masuk dan ditetapkan dalam agenda kebijakan yang nantinya akan dibahas lebih lanjut oleh para aktor pembuat kebijakan.

Dalam upaya sebuah masalah untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan sangat ditentukan oleh beberapa faktor (lihat gambar 3.4) sebagai energi pendorong yang akan mempengaruhi subyektifitas para aktor perumus kebijakan, dalam menilai kemudian menjatuhkan pilihannya pada masalah-masalah tersebut. Faktor-faktor yang dimaksud adalah;

- a. Karena suatu krisis atau sesuatu yang kritis. Suatu isu/masalah yang dipandang kritis dapat menjadi faktor pendorong yang akan mendapatkan perhatian sehingga menjadikannya masuk dalam agenda kebijakan. Sebagai contoh peristiwa kritis yang menimpa masyarakat akibat bencana alam seperti terjadinya Tsunami di Aceh. Masyarakat berbondong-bondong meninggalkan kampung halaman mereka berikut harta benda yang dimiliki, guna menyelamatkan diri. Korban jiwa akibat bencana Tsunami sangat banyak, harta benda rusak dan hilang hanya dengan waktu yang relatif singkat. Bencana Tsunami ini dipandang sebagai sesuatu hal yang Kritis sehingga menarik perhatian para perumus kebijakan memasukkannya dalam agenda kebijakan. Berbagai kebijakan diambil guna menangani masyarakat yang selamat yang ada di kam-kam pengungsian, dimulai dari penyediaan tempat tinggal, sanitasi, kesehatan, keamanan, makanan dan pakaian, sampai pada masalah pendidikan anak-anak. Akibat yang ditimbulkan dari bencana alam ini menjadikan masyarakat kehilangan sanak saudara, tempat tinggal, harta benda dan mata pencaharian sehingga pasca kejadian tentunya pemerintah harus mengambil langkah-langkah kebijakan yang bertujuan memulihkan kehidupan warga secara berangsur-angsur.
- b. Adanya gerakan kolektif masyarakat baik secara terorganisir maupun tidak. Sebuah Isu atau masalah dapat memperoleh perhatian secara serius bagi pemerintah dan para aktor penentu kebijakan jika diusung oleh gerakan kolektif masyarakat yang

mendesak pihak pemerintah dan penentu kebijakan agar masalah tersebut segera ditangani. Gerakan kolektif masyarakat biasanya dalam bentuk pengerahan massa turun kejalan melakukan demonstrasi, menyuarakan hal-hal yang menjadi isu atau masalah yang menurut masyarakat merupakan masalah yang urgen dan harus segera mendapatkan penanganan serius oleh pihak yang berwewenang. Sebagai contoh, kebijakan pemerintah menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) mengakibatkan biaya operasional mobil-mobil angkutan yang melayani mobilisasi masyarakat perkotaan menjadi naik sehingga pendapatan mereka tidak dapat menutupinya, sehingga para pengusaha angkutan dan para sopir angkutan melakukan tuntutan kepada pemerintah agar tarif angkutan juga dinaikkan. Belum lagi efek domino dari kenaikan BBM ini juga mengakibatkan tingginya biaya produksi pupuk sehingga para produsen juga menaikkan harga pupuk mengakibatkan daya beli pupuk oleh petani sangat rendah sehingga mereka menyuarakan masalah tersebut agar pemerintah dan penentu kebijakan dapat menjadikan masalah ini sebagai prioritas untuk masuk dalam agenda pembahasan guna memperoleh solusi penanganan secara cepat.

- c. Adanya perhatian/sorotan media massa yang begitu besar sehingga menjadi isu yang luas. Sebuah isu atau masalah akan mendapatkan perhatian oleh para aktor perumus kebijakan jika masalah tersebut mendapatkan perhatian media massa sehingga menjadi pusat pemberitaan (*head line news*) dan ditayangkan berulang-ulang sehingga mendapatkan perhatian masyarakat luas, memancing reaksi dan membentuk opini publik, sehingga akan mendatangkan kerawanan jika tidak direspon oleh para aktor pembuat kebijakan (pemerintah). Sebagai contoh, kasus yang menimpa salah seorang Tenaga Kerja Wanita Indonesia (TKW) yang bekerja di negara Arab Saudi Satinah yang dituduh membunuh salah seorang majikannya, kemudian pengadilan kerajaan Arab Saudi menjatuhkan hukuman mati dengan cara di pancung. Media televisi dalam negeri ramai memberitakan sehingga menimbulkan reaksi masyarakat melalui lembaga-lembaga kemasyarakatan mendesak pemerintah untuk turutan menangani kasus tersebut dengan harapan Satinah tidak

jadi dihukum pancung. Pemerintah melalui kementerian luar negeri bersama kementerian tenaga kerja melakukan langkah-langkah kebijakan dengan mengadakan upaya-upaya negosiasi dengan pihak keluarga korban dan pemerintah setempat agar hukuman pancung tersebut dapat diganti dengan membayar “Diat” (pengganti hukuman kepada keluarga atau ahli waris korban).

2. Formulasi Kebijakan.

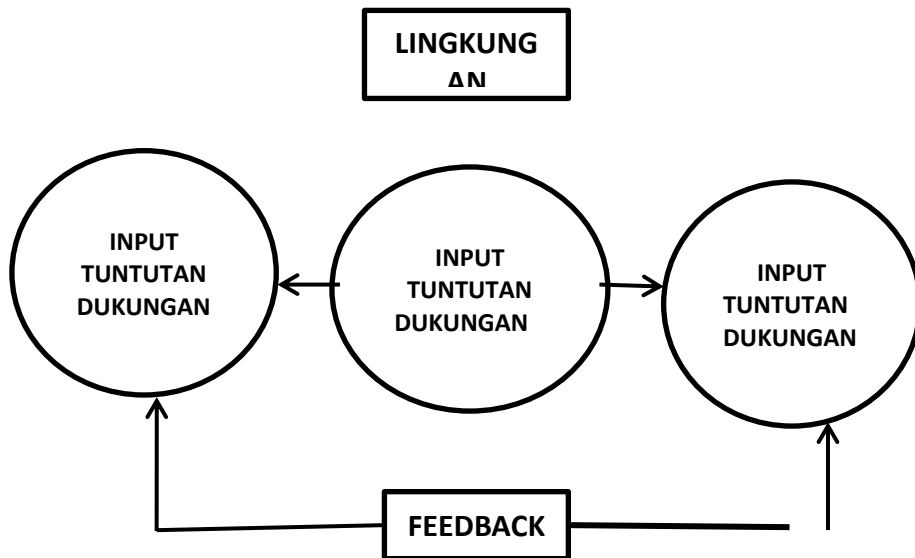
Setelah isu atau masalah telah masuk dalam agenda kebijakan para aktor perumus kebijakan, maka tahapan selanjutnya adalah formulasi kebijakan. Pada tahap ini para aktor perumus kebijakan mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan suatu masalah. Diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting* (masuk dalam kategori aktifitas akademik) guna meramalkan akibat-akibat atau konsekwensi-konsekwensi yang harus dihadapi dari masing-masing kemungkinan penerapan kebijakan.

Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya “*The Understanding of Public Policy*” (1981), mengatakan bahwa setidaknya ada sembilan model formulasi kebijakan yaitu; model sistem, model elite, model institusional, model proses, model kelompok, model rasional, model inkremental, model pilihan publik, dan model teori permainan.

Model-model formulasi kebijakan tersebut di atas dijelaskan oleh Agustino (2008) yang secara garis besar dan sederhana akan dijelaskan berikut ini;

- a. **Model Sistem.** Model system ini merupakan pengembangan dari teori system yang dikemukakan oleh David Eston. Dalam teori sistem ini, Eston berpendapat bahwa sebuah kebijakan tidak dapat terwujud dalam suatu ruang yang vakum, akan tetapi ia akan menjadi sebuah kebijakan disebabkan oleh interaksinya dengan lingkungan sekitarnya. Oleh sebab itu kebijakan yang dihadirkan oleh model ini adalah model formulasi kebijakan yang bertitik tolak dari *output* suatu lingkungan atau sistem yang sedang berlangsung. Ada lima instrumen yang menjadi bahan dalam memahami proses pengambilan keputusan sebuah kebijakan yaitu; *input*, proses/transformasi, *output*, *feedback*, dan lingkungan.

Gambar 4.1



Sumber: Agustino 2008

- b. **Model Elite.** Model ini menyatakan bahwa proses formulasi kebijakan publik merupakan perwujudan dari keinginan dari kelompok elit yang berkuasa. Seperti yang telah difahami dalam teori politik konvensional, bahwa dalam sebuah komunitas masyarakat hanya ada dua kelompok yaitu kelompok pertama yang berkuasa dan biasanya jumlahnya relatif sedikit, dan kelompok masyarakat yang dikuasai dan diperintah yang jumlahnya relatif besar. Dalam konteks ini dinyatakan bahwa dalam kelompok elitlah yang berperan dalam formulasi sebuah kebijakan. Dalam model ini tergambar jelas bahwa kebijakan-kebijakan yang dihasilkan diwarnai oleh kepentingan para elit-elit penguasa jika dibandingkan dengan apa yang menjadi keinginan masyarakat, dan meminggirkan partisipasi masyarakat. Alur kebijakan dari model elit ini akan berupa *top-down policy*.

Gambar 4.2



Sumber ; Agustino 2008

- c. **Model Institusional.** Model institusional juga disebut sebagai model kelembagaan merupakan model formulasi kebijakan yang berangkat dari turunan politik tradisional yang mengatakan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas sentral lembaga-lembaga pemerintahan secara otonom tanpa perlu melakukan interaksi dengan lingkungannya. Secara sederhana dapat difahami bahwa tugas membuat kebijakan merupakan tugas pemerintah. Jika mengingat teori kekuasaan dan kewenangan politik menyatakan bahwa pemerintah memang memiliki legitimasi dalam membuat kebijakan publik karna merupakan salah satu tugas dari sekian banyak tugas pemerintah dalam membuat tugas-tugas politik yang salah satunya berupa kebijakan publik.
- d. **Model Kelompok.** Model ini merupakan abstraksi dari konflik kepentingan antar kelompok atau antar partai pada suatu pemerintahan, dalam menetapkan kebijakan publik. Agustino dalam bukunya “Dasar-dasar Kebijakan Publik” mengistilahkannya sebagai “ Konflik Konstruktif ”, kemudian berusaha menemukan keseimbangan (titik kompromi) antara kepentingan-kepentingan yang sedang diperjuangkan oleh kelompok-kelompok/partai yang tengah berjuang

mempertahankan pengaruh dan eksistensinya dimata konstituen (masyarakat) agar tetap memperoleh dukungan para pemilih dalam pemilihan umum mendatang.

- e. **Model Proses.** Dalam model ini, kebijakan publik diartikulasikan sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian kegiatan (yang berproses) yang berujung pada kegiatan evaluasi kebijakan. Model ini hendak menyatakan bahwa dalam memformulasi kebijakan, maka ada standar-standar yang seharusnya dilakukan oleh para formulator-formulator kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan minimal dapat memenuhi tujuan yang hendak dicapai. Proses-proses yang dilalui sebagai aktivitas dalam formulasi kebijakan publik dapat dilihat pada skema berikut ini;
- f. **Model Rasional.** Prinsip dasar dari model ini adalah bagaimana setiap keputusan yang diambil pemerintah telah memperhitungkan rasionalitas *costs* dan *benefits*-nya bagi masyarakat. Agar sebuah keputusan memiliki manfaat yang maksimal bagi masyarakat maka ada beberapa hal yang harus dilakukan yaitu; (a) mengetahui pilihan-pilihan dan kecenderungan-kecenderungan yang diinginkan oleh masyarakat, (b) menemukan pilihan-pilihan kebijakan yang mungkin diimplementasikan, (c) menilai konsekwensi-konsekwensi dari masing-masing pilihan kebijakan, (d) menilai perbandingan keuntungan dan kerugian yang akan diperoleh jika pilihan kebijakan diimplementasikan, dan (e) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien dan ekonomis.
- g. **Model Inkremental.** Model ini merupakan model formulasi kebijakan publik yang merevisi formulasi kebijakan model rasional. Argumentasinya adalah bahwa para aktor pembuat kebijakan akan menemui kesulitan dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip dan aturan-aturan yang ada dalam model rasional. Kesulitan ini disebabkan oleh lamanya waktu yang dibutuhkan dan semakin dinamis serta berkembangnya permasalahan-permasalahan publik yang dihadapi. Hal ini yang menyebabkan para ahli senantiasa merevisi dan memodifikasi model pendekatan baru yang dipandang lebih praktis dan sederhana yang selanjutnya dikenal dengan model inkremental.

- h. Model Pilihan Publik.** Model ini mengandung prinsip bahwa kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah senantiasa berbasis pada *public choices* (pilihan publik yang mayoritas). Hal ini menjadi sangat rasional jika mengingat bahwa dalam konteks Negara demokratis dikenal dengan kaidah dalam pemilihan *one-man one-vote*. Kaidah ini menghantarkan pada kondisi bagi pihak yang dapat menghimpun dukungan suara terbanyak maka dialah yang akan memegang kekuasaan/keputusan. Begitu pula dalam proses formulasi kebijakan publik yang berprinsip pilihan publik, bahwa kebijakan public yang mendapat dukungan mayoritas merupakan konstruksi rancang bangun teori control social, sehingga ketika suatu kebijakan akan diputuskan maka sangat tergantung pada preferensi publik atau pilihan-pilihan yang ada.
- i. Model Teori Permainan.** Prinsip dasar dari model ini adalah bahwa kebijakan publik berada dalam kondisi kompetisi yang sempurna, sehingga pengaturan strategi agar kebijakan yang ditawarkan pada pengambil keputusan yang lain khususnya yang menentang dapat diterima. Dalam model *game theory* ini pengaturan dan pemilihan strategi menjadi hal yang sangat utama. Olehsebab itu dalam perspektif model ini bagaimanapun baik dan rasionalnya sebuah kebijakan diajukan tetapi tidak dibarengi oleh kecakapan dan kepandaian dalam menerapkan strategi maka sangat mungkin kebijakan yang diajukan tidak banyak memperoleh dukungan oleh para pengambil keputusan. Begitupun sebaliknya sebuah kebijakan yang kurang baik untuk publik, tetapi para inspirator dalam mengajukannya penuh dengan strategi-strategi yang jitu maka kemungkinan untuk dipilih dan ditetapkan.

3. Adopsi Kebijakan.

Tahapan ini merupakan tahapan dimana para aktor penentu kebijakan melakukan pilihan kebijakan melalui dukungan para aktor. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi kebijakan. Adopsi kebijakan adalah tahap menentukan/memilih alternatif kebijakan yang mana yang akan ditetapkan untuk diimplementasikan dalam mengatasi permasalahan yang ada. Proses pemilihan alternatif kebijakan dapat dilakukan melalui musyawarah atau

dengan cara pemungutan suara. Jika penentuan alternatif kebijakan akan digunakan melalui pemungutan suara maka suara yang terbanyaklah yang akan ditetapkan sebagai kebijakan yang akan diimplementasikan.

Pada tahap ini akan terjadi negosiasi antar kelompok aktor guna mendapat dukungan dengan aktor/kelompok lain dan membentuk koalisi aktor. Bagi penulis proses ini sah-sah saja dilakukan namun yang perlu digaris bawahi adalah semua upaya dalam menyukseskan alternatif formulasi kebijakan teradopsi menjadi kebijakan yang ditetapkan merujuk pada kepentingan publik, dan senantiasa memperhitungkan kemampuan yang dimiliki pemerintah, baik dari sisi biaya, sumber daya manusia, teknologi yang akan digunakan dalam melaksanakan kebijakan serta mempertimbangkan ketersediaan waktu pelaksanaan suatu kebijakan yang kesemuanya bermuara pada prinsip efektif, efisien dan ekonomis.

4. Implementasi Kebijakan.

Tahapan ini merupakan tahapan krusial sebab tahapan implementasi merupakan kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dinamis, penuh dengan aktifitas-aktifitas pemanfaatan sumber daya yang pada akhirnya akan memberikan hasil yang diharapkan sesuai dengan tujuan dari pembuatan kebijakan tersebut. Jadi implementasi kebijakan mengandung dua hal yaitu proses kegiatan dan hasil yang dicapai (Lester dan Stewart, 2000). Pembahasan mengenai implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan akan dibahas tersendiri pada bagian selanjutnya dalam buku ini.

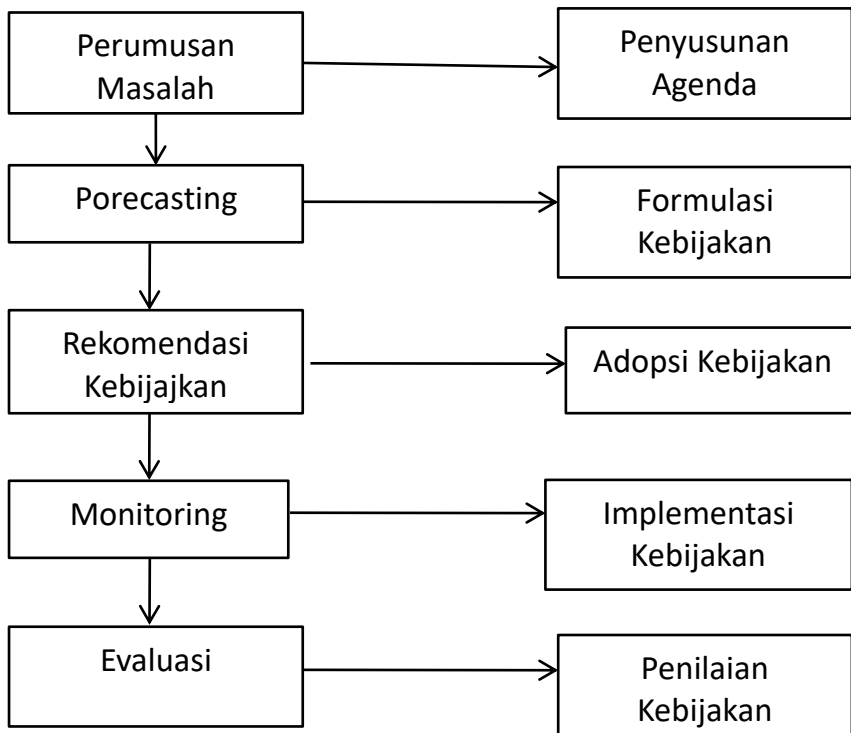
B. Proses Kebijakan Publik

Proses sebuah kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas yg dilakukan dalam proses kegiatan yg bersifat politis. Sebagai sebuah proses dan produk politik dalam upaya pemerintah merespon segala bentuk masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat maka suatu kebijakan publik dalam proses pembuatannya melalui tahapan-tahapan yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi yang melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholders). Dari Perspektif Proses kita dapat memahami bahwa kebijakan publik hadir dari serangkaian

kegiatan panjang dan berliku yang menghasilkan suatu rekomendasi yang disepakati oleh para aktor dan stakeholder yang terlibat.

William N. Dunn dalam bukunya “Pengantar Analisis Kebijakan Publik” (2003), mengemukakan tahapan-tahapan yang menggambarkan proses suatu kebijakan dapat dilihat melalui gambar berikut ini

Gambar ; 4.3



Sumber ; William N.Dunn 2003

1. Perumusan Masalah.

Seperti yang telah dibahas dalam bagian ke dua dalam buku ini bahwa merumuskan masalah publik merupakan langkah awal dan sangat penting dalam proses pembuatan sebuah kebijakan. Perumusan suatu masalah dengan tepat dan akurat akan melahirkan solusi pemecahan masalah dalam bentuk kebijakan yang tepat pula. Sering dijumpai suatu kebijakan ketika diimplementasikan oleh agen-agen pelaksana (pemerintah) sebagai implementor kebijakan menjadi tidak efektif dalam mengatasi suatu permasalahan, tidak jarang justru menimbulkan permasalahan baru, disebabkan dalam perumusan dan identifikasi masalah tidak tepat dan akurat, kegiatan perumusan masalah harus teliti,

selektif dan melibatkan kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholders*), menggunakan metode yang tepat dan langkah-langkah sistematis yang telah disarankan oleh para pakar dibidang kebijakan publik.

Olehnya itu sangat penting difahami bahwa kegiatan perumusan masalah dilakukan dalam aktivitas akademik, sehingga diharapkan identifikasi terhadap masalah tidak melibatkan hal-hal yang berbau kepentingan sekelompok atau golongan orang. Aktivitas akademik diharapkan mampu melihat masalah secara baik sebab instrument penelitian dimiliki. Pada intinya bahwa kegiatan perumusan masalah bertujuan untuk memastikan hakikat permasalahannya, bahwa apakah masalah betul-betul merupakan masalah publik, serta bagaimana sifat dan tingkat urgensinya.

2. *Forecasting*

Tahap ini merupakan tahap peramalan atau tahap dimana para aktor penentu kebijakan melakukan refleksi kedepan terhadap akibat atau dampak yang kemungkinan akan timbul jika suatu kebijakan ditetapkan. *Forecasting* menjadi sarana dalam meramalkan kondisi sosial, ekonomi, dan politik di masa depan, kemudian selanjutnya dilakukan intervensi melalui kebijakan pemerintah. Alternatif-alternatif kebijakan yang hadir untuk mengatasi permasalahan publik akan di teliti satu persatu dalam hal dampak yang kemungkinan akan timbul, kemudian dampak-dampak tersebut dianalisis guna mengukur kemampuan penyelenggara kebijakan dalam mengantisipasi dan mengatasinya. *Forecasting* diharapkan menjadi instrumen yang membantu para aktor penentu kebijakan dalam memilih alternatif kebijakan yang efektif dan efisien dalam mengatasi permasalahan, serta membantu menyiapkan sumber daya-sumber daya pendukung pelaksanaannya.

Dalam kegiatan peramalan dikenal tiga jenis peramalan yaitu prediksi, proyeksi, dan perkiraan, yang akan dijelaskan secara sederhana sebagai berikut.

- a. **Prediksi**, yaitu ramalan yang didasarkan atas asumsi-asumsi teoritis. Sebagai contoh, apabila dalam praktek pelayanan pada sebuah instansi pemerintah memiliki prosedur yang berbelit-belit (*red tape*) maka hal ini akan memberi peluang terjadinya praktek

suap dan pungutan liar. Praktek ini disebabkan oleh ketidaknyamanan para pelanggan disebabkan harus menunggu lama dengan prosedur yang berbelit-belit sehingga mereka akan mencari jalan agar proses pelayanan yang dibutuhkannya dipercepat, melangkahi beberapa jenjang/tahapan prosedur dan atas semua itu mereka akan mengeluarkan biaya ekstra kepada petugas layanan.

- b. **Proyeksi**, yaitu ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi yang berdasar kecenderungan yang telah terjadi pada periode masa lampau dengan asumsi bahwa akan terjadi pola-pola yang sama di periode mendatang. Peramalan dengan menggunakan jenis proyeksi sering digunakan dalam meramalkan jumlah penduduk pada tahun-tahun mendatang dengan memproyeksikannya berdasarkan data penduduk dalam kurun waktu lima taun terakhir. Proyeksi ini dapat menggunakan model matematika yang menggunakan metode aritmetika dan metode geometri atau model regresi.
- c. **Perkiraan**, yaitu ramalan yang didasarkan pada penilaian yang bersifat informatif atau penilaian para pakar tentang situasi masyarakat pada masa mendatang. Penilaian ini dapat berupa penilaian intuitif, diasumsikan bahwa ada kekuatan bathin dan kreatif dari para intelektual, atau pengetahuan terpendam dari para pelaku kebijakan. Penilaian pula dapat diungkapkan dalam bentuk argumen motivasional, dimana tujuan, nilai atau kehendak masa kini atau masa depan digunakan untuk menetapkan berbagai kemungkinan pernyataan.

3. Rekomendasi Kebijakan.

Dunn (2003) menjelaskan bahwa Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya dimasa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidak pastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggung jawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

Rekomendasi kebijakan adalah proses akhir dari aktifitas memilih dan memilih alternatif-alternatif kebijakan yang ada setelah terlebih dahulu proses peramalan dilakukan. Dalam proses pemilihan alternatif kebijakan tersebut harus berdasar pada kriteria-kriteria yang jelas dan transparan, sehingga alasan-alasan yang dikemukakan rasional yang mendasari suatu alternatif kebijakan diadopsi atau ditolak. Bentuk kebijakan yang direkomendasikan diharapkan mampu mengatasi permasalahan dengan cepat, efektif dan akurat dengan tingkat pemanfaatan resorsis yang efisien.

4. Monitoring Kebijakan.

Monitoring atau pemantauan merupakan kegiatan untuk melihat dan memastikan apakah implementasi sebuah kebijakan telah dilaksanakan, berikut dengan pelaksanaan prosedur-prosedur kebijakan yang telah ditetapkan berupa petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (juklak dan juknis). Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan para agen pelaksana, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi kebijakan, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam setiap tahapan pelaksanaan kebijakan.

Ada beberapa jenis monitoring (Subarsono, 2010) sebagai berikut;

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

5. Evaluasi Kebijakan.

Bagian yang menjadi akhir pada suatu proses kebijakan sebagai pola aktifitas yang berurutan adalah evaluasi kebijakan. Evaluasi

memberikan informasi dan pengetahuan mengenai pelaksanaan kebijakan, apakah telah terwujud kesesuaian atau ketidak sesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang telah dihasilkan. Evaluasi tidak hanya memberikan petunjuk dan pengetahuan mengenai seberapa jauh masalah telah di tangani, tetap juga memberikan sumbangan dalam merumuskan kembali masalah berikut alternatif kebijakan yang akan diputuskan serta mengklarifikasi dan mengeritik nilai-nilai yang mendasari kebijakan yang telah diambil.

Menurut Lester dan Stewart (2000) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Agustino (2008; 186) menyatakan bahwa dalam melakukan evaluasi kebijakan ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

- a. Bahwa evaluasi kebijakan berusaha untuk meberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrument (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrument tersebut.
- b. Evaliasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan yang ada, dasar asumsinya adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada, sehingga evaluasi menilai apakah tujuan yang telah ditetapkan benar-benar mampu menyelesaikan masalah tersebut.
- c. Evaluasi kebijakan berusaha memberikan sumbangan kepada kebijakan yang lain terutama mengenai metodologi. Artinya bahwa evaluasi kebijakan diupayakan memberikan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi. Hasil-hasil dari penilaian evaluasi tersebut dijadikan bahan belajar bagi para pelaku kebijakan yang lain.

C. Soal Latihan

1. Sebutkan dan jelaskan tahapan kebijakan publik yang masuk dalam kategori aktivitas Politik
2. Dalam penyusunan agenda terdapat beberapa faktor pendorong suatu masalah masuk ke dalam agenda. Sebutkan dan jelaskan faktor-faktor tersebut
3. Dalam formulasi kebijakan terdapat beberapa model salah satunya model Sistem. Jelaskan model tersebut.

BAB V

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan tentang Studi Implementasi Kebijakan, mampu menyampaikan Definisi Implementasi Kebijakan yang dikemukakan oleh para Pakar, Mampu menjelaskan prinsip-prinsip dan metode pendekatan Implementasi Kebijakan.

Materi Pembelajaran

- Perkembangan studi/kajian Implementasi Kebijakan
- Definisi Implementasi Kebijakan Publik
- Prinsip-prinsip Implementasi Kebijakan Publik
- Metode Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik
- Kinerja Kebijakan Publik.

A. Perkembangan Studi/Kajian Implementasi Kebijakan Publik.

Kajian tentang Implementasi kebijakan publik telah mengalami perkembangan mengalami perubahan-perubahan terutama pada lokus dan focus kajian. Fase penelitian tentang implementasi kebijakan dapat diketahui dari tulisan Gogin dkk (Mulyadi, 2016), Gogin mengatakan bahwa studi/penelitian tentang implementasi kebijakan mengalami perkembangan dari beberapa generasi yaitu :

1. Penelitian pada generasi pertama yang berfokus pada ;
 - a. Bagaimana suatu aturan diwujudkan sebagai hukum, dan bagaimana suatu hukum dijadikan program.
 - b. Upaya menunjukkan sifat yang kompleks dan dinamika implementasi.
 - c. Menekankan pentingnya subsistem kebijakan.
 - d. Mengidentifikasi factor yang berhubungan dengan hasil suatu program.
 - e. Mendiagnosis beberapa masalah/penyakit yang sering mengganggu pelaksana.
2. Penelitian pada generasi ke dua berfokus pada ;
 - a. Jenis dan isi kebijakan
 - b. Organisasi pelaksana dan sumber daya
 - c. Pelaksana kebijakan, meliputi ; sikap, motivasi, hubungan antar personal, komunikasi, dll.
 - d. Hasil, yaitu pengakuan bahwa implementasi bisa berubah setiap saat, identifikasi faktor penentu keberhasilan, berbagai persoalan yang muncul, dan sebagainya.
3. Penelitian generasi ke tiga, berfokus pada :
 - a. Komunikasi antar lembaga pemerintah.
 - b. Penyusunan desain penelitian
 - c. Mengkaji variabel-variabel prediktor dalam implementasi.

B. Definisi Implementasi Kebijakan Publik.

Telah dipaparkan dalam bagian sebelumnya, bahwa kebijakan publik merupakan sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah dalam rangka melakukan serangkaian tindakan dalam merespon permasalahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Setelah kebijakan ditetapkan maka selanjutnya tahapan yang sangat penting adalah tahapan implementasi kebijakan. Tahapan ini bertujuan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dipilih oleh pemerintah sudah tepat dalam mengatasi masalah yang terjadi ditengah masyarakat, yang pada prinsipnya implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. (Mulyadi, 2016)

Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2005), merumuskan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang

dilaksanakan oleh badan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam serangkaian keputusan 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.

Mulyadi (2016) menyatakan bahwa dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yaitu (1) tahapan pengesahan peraturan perundangan, (2) pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana, (3) kesediaan kelompok sasaran (*target group*) untuk menjalankan keputusan, (4) dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak, (5) dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana, (6) upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Kebijakan yang telah ditetapkan akan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi (agen pelaksana dalam hal ini para administrator negara) yang akan mendistribusi dan memobilisasi segenap resorsis yang dimiliki, baik dalam bentuk finansial maupun manusia (Dunn, 2003). Refley & Franklin (1982) menyatakan bahwa Implementasi adalah apa yg terjadi setelah kebijakan di tetapkan yg memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau output yang nyata. Begitu pula Daniel Mazmanian dan Paul Zabatier (1983) mengemukakan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan dari kebijakan dasar, biasanya dlm bentuk UUD , namun bisa juga dalam bentuk perintah-perintah/keputusan eksekutif yang penting/keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yg ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan & sasaran yg ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya.

Dalam implementasi kebijakan terdapat empat hal yang dapat diidentifikasi untuk menjadi bahan penilaian dan evaluasi terhadap sebuah kebijakan, yaitu' (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan, (3) adanya agen/aktor pelaksana, (4) adanya hasil kegiatan. (Agustino, 2008)

1. Adanya Tujuan atau Sasaran Kebijakan. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang memiliki tujuan dan sasaran yang jelas, diharapkan tujuan dan sasaran yang dimaksud adalah dalam rangka mewujudkan kondisi yang lebih baik, yang diharapkan oleh masyarakat. Dalam menguji apakah sebuah kebijakan hadir untuk kepentingan masyarakat atau bukan, dapat dilihat dari tujuan dan sasarannya. Jika setelah kebijakan dilaksanakan kemudian di klaim telah mencapai tujuan dan sasarannya oleh para aktor pelaksana kebijakan maka semestinya harus diikuti oleh terciptanya kondisi yang lebih baik, lebih kondusif, yang dirasakan oleh masyarakat sebagai *target group*. Kondisi yang dimaksud dapat berupa kondisi sosial, kondisi ekonomi, kondisi keamanan, dan kondisi fasilitas penunjang kehidupan masyarakat sehari-hari baik infra struktur maupun supra struktur.

Dasar filosofi hadirnya sebuah kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah adalah disebabkan adanya permasalahan yang menghadirkan keresahan, keresahan, dan ketidak nyamanan di tengah-tengah masyarakat, yang penyelesaiannya tidak dapat ditangani sendiri oleh masyarakat tersebut, sehingga pemerintah mengeluarkan kebijakan, dan dengan kebijakan tersebut menjadi acuan dan sarana bagi semua pihak yang terkait hadir untuk menangani dan menyelesaikan masalah tersebut, yang bermuara pada terwujudnya kondisi yang tenang dan nyaman. Namun jika ternyata sebaliknya ketika suatu kebijakan dilaksanakan tidak menyelesaikan masalah, menimbulkan keresahan dan ketidak nyamanan namun justru menimbulkan masalah maka perlu adanya upaya meninjau dan mengkaji ulang isi dan tujuan serta metode dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

2. Adanya Aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan yang sangat strategis untuk mengetahui dan mengukur apakah kebijakan sudah tepat, dan mampu menyelesaikan masalah serta mencapai tujuannya. Dalam pencapaian sebuah tujuan, maka sebuah kebijakan terlebih dahulu diejawantah dalam bentuk program-program kerja kemudian dari program-program kerja tersebut disertai adanya prosedur operasional standar (POS) selanjutnya terinci dalam

paket-paket proyek kemudian selanjutnya proyek-proyek tersebut dilaksanakan sesuai mekanisme yang diatur dalam perundang-undangan.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para administrator (aktor pelaksana kebijakan) dalam upaya mewujudkan tujuan kebijakan, mutlak memerlukan distribusi dan alokasi sumber daya, baik sumber daya manusia, uang/dana, teknologi, peralatan serta jumlah waktu yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan hingga tercapailah tujuan kebijakan.

3. Adanya agen/aktor pelaksana. Sumber daya yang paling utama dalam proses pencapaian tujuan kebijakan selain lokasi anggaran adalah ketersediaan sumber daya manusia sebagai aktor pelaksana yang harus mempunyai dari segi kualitas/skil dan memadai dari segi jumlah personal. Aktor pelaksana kebijakan adalah pihak yang paling bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan publik, sehingga dalam mendistribusi aktor-aktor pelaksana kebijakan, hendaknya disesuaikan dengan tingkat dan spesifikasi pendidikan yang dimiliki, serta keahlian/skil dan pengalamannya,

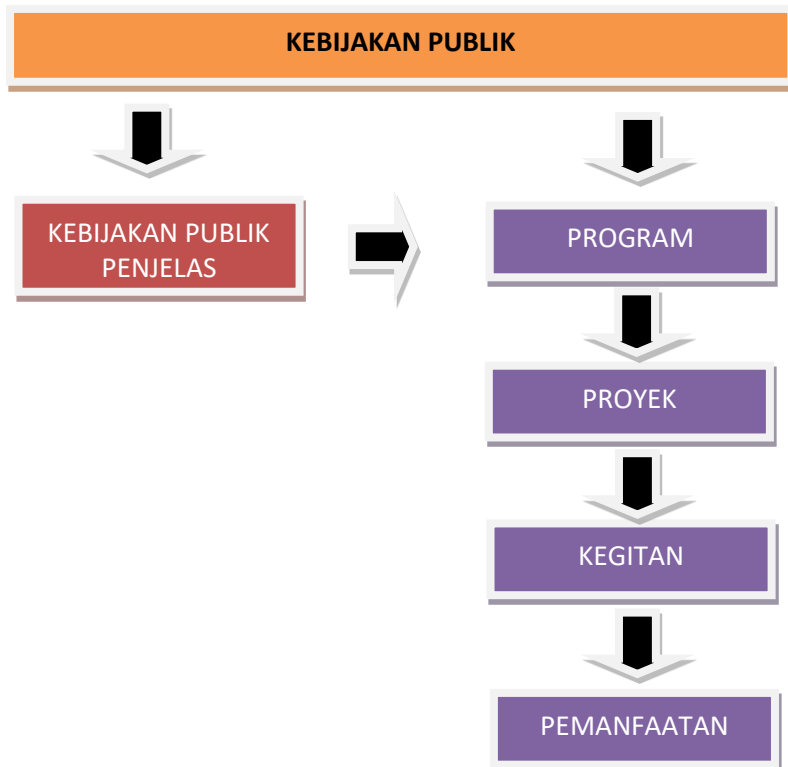
Untuk dapat memiliki sumber daya manusia yang handal dan profesional, khususnya dalam organisasi pemerintah sebagai aktor utama pelaksana kebijakan publik, maka perlu adanya sistem rekrutmen yang terencana, sistematis dan terpola, mampu mengukur keahlian dan kompetensi, yang bebas dari praktek-praktek KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Kemudian melakukan pendistribusian dengan melihat kecakapan/skil serta bidang ilmu yang relevan dengan tugas yang akan di emban.

4. Adanya hasil kegiatan. Dari sekian banyak tahapan yang hadir dalam proses implementasi kebijakan maka akhir dari rangkaian tersebut adalah hasil dari kegiatan yang telah dilaksanakan. Hasil yang telah dicapai dalam implementasi kebijakan akan menjadi bahan penilaian dan evaluasi untuk selanjutnya ditetapkan apakah kebijakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan sudah sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut.(mengatasi masalahmasyarakat dan atau berkontribusi memberi kesejahteraan)

Jika hasil yang dicapai sudah sesuai dengan tujuan kebijakan maka dapat dikatakan bahwa penetapan dan pelaksanaan kebijakan tersebut sudah berhasil dengan baik, namun sebaliknya jika faktanya menunjukkan bahwa hasil yang telah dicapai setelah implementasi kebijakan tidak sesuai dengan tujuan dari kebijakan tersebut, maka tahapan evaluasi sangat penting dilaksanakan dengan cermat untuk mengetahui faktor-faktor penyebab kegagalan implementasi dalam mewujudkan tujuan kebijakan.

Ketika kebijakan telah ditetapkan maka ada kebijakan yang langsung dapat di implementasikan dalam bentuk program-program dan Proyek-proyek, namun ada pula kebijakan yang butuh kebijakan penjas atau kebijakan turunan kemudian masuk dalam tahapan program dan proyek. Berikut ini dapat di gambarkan sebagai berikut :

Gambar .5.1



C. Prinsip-prinsip dalam Implementasi Kebijakan Publik

Dari serangkaian teori Implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli, diperoleh gambaran bahwa implementasi kebijakan terlaksana melalui tahapan proses yang kompleks, termasuk perumusan rencana, alokasi sumber daya, koordinasi antarinstansi, komunikasi yang efektif, pelibatan pihak terkait, pengawasan, dan evaluasi. Faktor-faktor seperti struktur organisasi, kemampuan administratif, ketersediaan sumber daya, dukungan politik, dan dinamika sosial juga mempengaruhi implementasi kebijakan. (Arafat, 2023). Dalam Proses implementasi suatu kebijakan tidak jarang mengalami interfensi, hambatan, maupun masalah, sehingga perlu adanya prinsip-prinsip yang harus hadir yang menjadi pegangan para implementor agar kebijakan yang akan dilaksanakan tetap pada koridor pencapaian tujuan dari kebijakan tersebut.

Beberapa Prinsip Penting dalam implementasi kebijakan antara lain ;

1. Kesesuaian (Fit). Implementasi kebijakan harus sejalan dengan tujuan dan maksud kebijakan yang telah dirumuskan. Kebijakan yang diimplementasikan harus sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.
2. Kolaborasi dan Kemitraan. Implementasi kebijakan membutuhkan kerja sama dan kemitraan antara berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*). Melibatkan berbagai pihak yang terkait secara aktif dalam proses implementasi dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi kebijakan.
3. Partisipasi Publik. Partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan merupakan prinsip penting. Melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan dapat memperkuat legitimasi dan dukungan terhadap kebijakan tersebut.
4. Koordinasi dan Sinergi. Implementasi kebijakan yang efektif membutuhkan koordinasi yang baik antara berbagai lembaga dan sektor terkait. Koordinasi yang baik dapat menghindari tumpang tindih, meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya, dan memperkuat dampak positif kebijakan.
5. Kapasitas Institusional. Implementasi kebijakan yang sukses membutuhkan kapasitas institusional yang memadai. Lembaga-

lembaga pelaksana kebijakan harus memiliki sumber daya manusia, keahlian, dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

D. Metode Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Metode-metode implementasi kebijakan dapat bervariasi tergantung pada konteks dan karakteristik kebijakan yang diterapkan. Berikut adalah beberapa metode umum yang digunakan dalam implementasi kebijakan:

1. Pendekatan *Top-Down*. Metode ini melibatkan transfer kebijakan dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi ke tingkat pelaksanaan yang lebih rendah. Pemerintah pusat merumuskan kebijakan, menetapkan aturan, dan memberikan pedoman kepada entitas pelaksana di tingkat daerah atau lokal untuk melaksanakan kebijakan tersebut.
2. Pendekatan *Bottom-Up*. Pendekatan ini melibatkan partisipasi aktif masyarakat atau kelompok-kelompok berkepentingan dalam proses implementasi kebijakan. Masyarakat di tingkat lokal berperan dalam merumuskan, melaksanakan, dan memantau kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan konteks setempat.
3. Aliansi dan Kemitraan. Metode ini melibatkan kerja sama dan kemitraan antara pemerintah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya. Aliansi dan kemitraan ini dapat memperkuat pelaksanaan kebijakan dengan memanfaatkan sumber daya, keahlian, dan jaringan yang dimiliki oleh masing-masing pihak.
4. Pendekatan Inovatif. Metode ini mencakup pemanfaatan inovasi dan teknologi untuk memfasilitasi implementasi kebijakan. Contohnya, penggunaan sistem informasi manajemen kebijakan, platform digital, atau aplikasi berbasis teknologi untuk meningkatkan efisiensi, pemantauan, dan pelaporan implementasi kebijakan.
5. Pembelajaran dan Adaptasi. Pendekatan ini menekankan pentingnya pembelajaran melalui evaluasi dan umpan balik dari implementasi kebijakan sebelumnya. Dengan mengidentifikasi keberhasilan dan hambatan dalam implementasi kebijakan, langkah adaptasi dapat diambil untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan di masa depan.

Dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan para aktor pelaksana (implementor kebijakan) akan melalui langkah-langkah yang kompleks dalam upayanya menerjemahkan isi kebijakan menjadi tindakan kongkret guna mencapai tujuan kebijakan tersebut. Berikut adalah proses secara umum dalam implementasi kebijakan yaitu:

1. Perencanaan Implementasi. Tahap awal melibatkan perencanaan implementasi kebijakan. Pada tahap ini, perlu ditentukan langkah-langkah konkret yang akan diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Hal ini melibatkan identifikasi sumber daya yang dibutuhkan, penentuan jadwal, dan perumusan strategi pelaksanaan.
2. Koordinasi dan Kolaborasi. Implementasi kebijakan membutuhkan koordinasi yang efektif antara berbagai pihak terkait. Para pelaksana kebijakan perlu berkomunikasi dan berkoordinasi dengan pemangku kepentingan lainnya, baik di dalam pemerintahan maupun di luar pemerintahan. Hal ini melibatkan pembentukan tim implementasi, pertemuan koordinasi, dan pembagian peran yang jelas.
3. Alokasi Sumber Daya. Tahap ini melibatkan alokasi sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Sumber daya dapat berupa anggaran, personel, infrastruktur, atau teknologi yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Alokasi sumber daya yang tepat penting untuk memastikan keberhasilan implementasi.
4. Pelaksanaan Kegiatan. Tahap ini melibatkan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan. Para pelaksana kebijakan melaksanakan tugas dan tanggung jawab mereka sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan. Kegiatan ini dapat berupa penyuluhan, pelatihan,
5. pengawasan, pemberian insentif, atau penerbitan peraturan yang diperlukan.
Pemantauan dan Evaluasi. Pemantauan dan evaluasi merupakan tahap penting dalam proses implementasi kebijakan. Tahap ini melibatkan pengumpulan data, pemantauan pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi terhadap dampak kebijakan tersebut. Evaluasi dapat membantu mengidentifikasi keberhasilan, hambatan, dan perbaikan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan.
6. Penyesuaian dan Perbaikan. Berdasarkan hasil evaluasi, penyesuaian dan perbaikan dilakukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan. Hal ini melibatkan pengambilan langkah-

langkah adaptasi, perubahan kebijakan, atau peningkatan kapasitas institusional untuk memperbaiki implementasi kebijakan di masa depan.

Dalam implementasi kebijakan seringkali implementor dihadapkan pada beberapa tantangan yang dapat mempengaruhi keberhasilan mencapai tujuan kebijakan. Beberapa tantangan umum dalam implementasi kebijakan:

1. Ketidaksesuaian Prioritas dan Kepentingan. Tantangan ini muncul ketika prioritas dan kepentingan berbagai pemangku kepentingan tidak selaras. Perbedaan dalam pemahaman, nilai-nilai, dan preferensi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dapat menghambat pelaksanaan kebijakan.
2. Keterbatasan Sumber Daya. Keterbatasan sumber daya, baik secara finansial maupun non-finansial, sering menjadi tantangan dalam implementasi kebijakan. Keterbatasan anggaran, kurangnya tenaga kerja terlatih, infrastruktur yang tidak memadai, atau akses terbatas terhadap teknologi dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.
3. Kapasitas Institusional yang Terbatas. Institusi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan seringkali menghadapi keterbatasan kapasitas. Kurangnya keahlian, keterampilan, dan pengalaman dalam merencanakan, mengelola, dan memantau pelaksanaan kebijakan dapat menyulitkan proses implementasi.
4. Koordinasi yang Tidak Efektif. Implementasi kebijakan melibatkan kerja sama dan koordinasi antara berbagai lembaga dan pemangku kepentingan. Tantangan terjadi ketika koordinasi antara lembaga atau tingkatan pemerintahan tidak efektif, mengakibatkan tumpang tindih, kurangnya informasi, atau kesalahan komunikasi yang dapat menghambat implementasi.
5. Perlawanan atau Resistensi. Tantangan ini muncul ketika terdapat perlawanan atau resistensi terhadap kebijakan yang diimplementasikan. Pihak-pihak yang mungkin terdampak negatif oleh kebijakan atau yang memiliki kepentingan yang bertentangan dapat menghambat implementasi melalui protes, kampanye, atau tindakan hukum.
6. Konteks Sosial dan Budaya. Faktor sosial dan budaya dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Perbedaan budaya, norma, nilai-nilai, dan praktik lokal dapat menyulitkan penerapan kebijakan

yang diadopsi dari luar atau yang bertentangan dengan norma yang ada.

E. Kinerja Kebijakan Publik

Tidak ada definisi yang tunggal atau standar untuk "kinerja kebijakan" yang diterima secara universal di kalangan para ahli. Konsep ini dapat diartikan dengan berbagai cara tergantung pada konteks dan disiplin ilmu yang membahasnya. Namun, berikut adalah beberapa definisi atau pandangan tentang kinerja kebijakan dari beberapa ahli:

1. Christopher Pollitt. Menurut Christopher Pollitt (2000) seorang ahli administrasi publik, kinerja kebijakan dapat didefinisikan sebagai "capaian yang dapat diukur dari tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, dikaitkan dengan kebijakan tertentu.
2. Carol H. Weiss. Carol H. Weiss (1972), seorang peneliti di bidang evaluasi kebijakan, memberikan definisi yang menyatakan bahwa "kinerja kebijakan adalah kemampuan kebijakan untuk memengaruhi perilaku manusia atau perubahan dalam masyarakat atau sistem, yang tercermin dalam pencapaian tujuan dan sasaran tertentu.
3. Bardach dan Patashnik. Dalam buku mereka yang berjudul "A Practical Guide for Policy Analysis," Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik (2011), mendefinisikan kinerja kebijakan sebagai "ukuran pencapaian dari suatu program atau kebijakan, sering kali dalam hubungannya dengan biaya dan efisiensi."
4. George C. Edwards III. Menurut George C. Edwards III, seorang ilmuwan politik, "kinerja kebijakan dapat diukur melalui analisis dampak dan keberhasilan kebijakan dalam mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan.

Mengukur kinerja suatu kebijakan publik merupakan langkah penting untuk mengevaluasi efektivitas, efisiensi, dan dampak dari kebijakan tersebut. Berikut adalah beberapa langkah umum yang dapat diambil untuk mengukur kinerja suatu kebijakan publik:

1. Tentukan tujuan dan sasaran, ini meliputi ;
 - a. Menetapkan dengan jelas tujuan dari kebijakan publik yang sedang dievaluasi.
 - b. menetapkan sasaran yang terukur dan spesifik untuk menilai pencapaian tujuan tersebut.
2. Identifikasi Indikator Kinerja, dengan cara ;
 - a. Memilih indikator kinerja yang sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan.
 - b. Memastikan indikator tersebut dapat diukur secara kuantitatif.
3. Kumpulkan Data, yaitu ;
 - a. Mengumpulkan data yang diperlukan untuk mengukur indikator kinerja.
 - b. Menggunakan sumber data yang valid dan akurat.
4. Analisis Data, dengan cara ;
 - a. Menganalisis data yang telah dikumpulkan untuk mengevaluasi pencapaian sasaran dan indikator kinerja.
 - b. Mengidentifikasi tren, pola, dan perubahan yang terjadi.
5. Evaluasi Efektivitas, ini dilakukan dengan cara ;
 - a. meninjau apakah kebijakan tersebut telah mencapai tujuan yang diinginkan.
 - b. Mengevaluasi dampak positif dan negatif kebijakan terhadap masyarakat atau sektor yang terpengaruh.
6. Evaluasi Efisiensi, ini dilakukan dengan cara ;
 - a. Meninjau sejauh mana sumber daya (finansial, tenaga kerja, waktu) digunakan secara efisien dalam pelaksanaan kebijakan.
 - b. Mengidentifikasi potensi perbaikan untuk meningkatkan efisiensi.
7. Konsultasi dan Keterlibatan Pihak Terkait, dengan cara ;
 - a. Melibatkan pihak-pihak terkait dalam proses evaluasi untuk mendapatkan pandangan dan masukan yang lebih luas.
 - b. Konsultasikan hasil evaluasi dengan pemangku kepentingan terkait.
8. Rilis Laporan Evaluasi, ini berupa ;
 - a. Penyampaian hasil evaluasi dalam bentuk laporan yang jelas dan mudah dipahami.
 - b. Mengikuti sertakan rekomendasi perbaikan atau pengembangan kebijakan berdasarkan temuan evaluasi.

9. Perbaikan dan Pengembangan Kebijakan meliputi ;
- a. menggunakan hasil evaluasi untuk merancang perbaikan atau pengembangan kebijakan yang lebih baik di masa depan.
 - b. Lakukan siklus berkelanjutan untuk meningkatkan kinerja kebijakan secara berkesinambungan.

Indikator yang digunakan dalam mengukur kinerja kebijakan dapat bervariasi tergantung pada jenis kebijakan dan tujuan yang ingin dicapai. Para pakar dalam bidang kebijakan publik umumnya menyarankan penggunaan indikator kinerja yang dapat memberikan gambaran komprehensif tentang pencapaian tujuan kebijakan. Berikut adalah beberapa indikator kinerja kebijakan:

1. Pencapaian Tujuan dan Sasaran. Mengukur sejauh mana tujuan dan sasaran kebijakan telah tercapai.
2. Efisiensi Sumber Daya. Mengukur seberapa efisien sumber daya (finansial, tenaga kerja, waktu) digunakan dalam pelaksanaan kebijakan.
3. Efektivitas Implementasi. Menilai sejauh mana kebijakan dapat diimplementasikan dengan sukses sesuai dengan rencana.
4. Partisipasi Masyarakat. Mengukur tingkat partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan.
5. Keadilan dan Kesetaraan. Menilai sejauh mana kebijakan mendukung prinsip keadilan dan kesetaraan di antara berbagai kelompok masyarakat.
6. Peningkatan Kualitas Hidup. Menilai sejauh mana kebijakan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
7. Keterbukaan dan Akuntabilitas. Mengukur tingkat transparansi, akuntabilitas, dan tanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan.
8. Pemberdayaan Masyarakat. Menilai sejauh mana kebijakan dapat memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dan membuat keputusan.

F. Soal Latihan

1. Salah seorang pakar (Mulyadi, 2016) menyatakan bahwa dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan. Sebutkan dan jelaskan hal yang dimaksud
2. Sebutkan dan jelaskan prinsip-prinsip dalam implementasi kebijakan publik.
3. Sebutkan dan jelaskan metode pendekatan implementasi kebijakan publik
4. Jelaskan apa yang dimaksud dengan kinerja kebijakan publik.

BAB VI

AKTOR PELAKSANA KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan tentang Aktor pelaksana dalam Implementasi Kebijakan Publik

Materi Pembelajaran

- Definisi Aktor Pelaksana Kebijakan Publik
- Para Aktor Pelaksana Implementasi Kebijakan Publik

A. Definisi Aktor Pelaksana Implementasi Kebijakan Publik.

Aktor pelaksana kebijakan publik adalah individu, kelompok, organisasi, atau lembaga yang bertanggung jawab untuk menjalankan, mengimplementasikan, dan mengawasi pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau otoritas yang berwenang. Aktor pelaksana ini memiliki peran kunci dalam menerjemahkan isi kebijakan yang ada menjadi tindakan nyata di lapangan.

Aktor pelaksana kebijakan memiliki peran yang signifikan dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Mereka bertanggung jawab untuk mengatasi berbagai tantangan, memastikan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pelaksanaan kebijakan, serta

berkomunikasi dengan berbagai pihak terkait untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh kebijakan tersebut

B. Aktor Pelaksana Kebijakan Publik.

Dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh negara Indonesia, aktor-aktor yang terlibat menjadi pelaksana kebijakan publik meliputi:

1. Pemerintah Pusat.

Pemerintah pusat yang dipimpin oleh Presiden, adalah aktor utama dalam proses hadirnya sebuah kebijakan. Mulai dari menetapkannya, melaksanakan kebijakan publik di tingkat nasional. Di bawahnya, terdapat berbagai lembaga eksekutif dan kementerian yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan dalam berbagai bidang.

Sebagai salah satu aktor pelaksana kebijakan publik di Indonesia, pemerintah pusat memiliki peran sentral dalam menyusun, menetapkan, dan melaksanakan berbagai kebijakan yang mempengaruhi berbagai aspek kehidupan masyarakat. Beberapa peran penting dari pemerintah pusat sebagai pelaksana kebijakan publik meliputi ;

- a) Perumus Kebijakan. Pemerintah pusat berperan sebagai perumus kebijakan publik. Mereka menetapkan prioritas nasional, tujuan strategis, dan arah kebijakan yang berlaku di seluruh Indonesia. Perumusan kebijakan ini dilakukan oleh Presiden dan jajarannya, termasuk menteri-menteri kabinet.
- b) Pengatur dan Penyelenggara. Pemerintah pusat bertanggung jawab dalam mengatur dan menyelenggarakan berbagai bidang kehidupan masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, energi, pertanian, perdagangan, dan lain-lain. Mereka membuat regulasi, peraturan, dan undang-undang yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan di tingkat nasional.
- c) Penyedia Layanan Publik. Pemerintah pusat juga berperan sebagai penyedia layanan publik untuk masyarakat. Mereka menyelenggarakan berbagai program dan proyek, seperti program kesehatan nasional, bantuan sosial, program pembangunan infrastruktur, dan sebagainya.

- d) Pengawas Pelaksanaan Kebijakan. Pemerintah pusat memiliki peran sebagai pengawas pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah. Mereka memantau dan mengevaluasi implementasi kebijakan di berbagai wilayah untuk memastikan tujuan kebijakan tercapai dengan baik.
- e) Pengelola Anggaran. Pemerintah pusat memiliki wewenang dalam mengelola anggaran negara. Mereka menetapkan alokasi anggaran untuk berbagai sektor dan program pemerintah serta memastikan penggunaan anggaran secara transparan dan akuntabel.
- f) Pendukung Pembangunan Nasional. Pemerintah pusat berperan sebagai pendukung pembangunan nasional dengan menetapkan kebijakan ekonomi, kebijakan industri, dan program-program pembangunan lainnya yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi.
- g) Menegakkan Hukum dan Keamanan. Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menegakkan hukum dan keamanan di seluruh Indonesia. Mereka memiliki aparat penegak hukum dan keamanan, seperti kepolisian dan militer, yang bekerja untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Pemerintah pusat merupakan koordinator utama dalam menyatukan berbagai kebijakan dan program di tingkat nasional untuk mencapai tujuan dan visi Indonesia sebagai negara yang adil, sejahtera, dan berdaulat. Peran mereka sebagai aktor pelaksana kebijakan publik mempengaruhi kehidupan dan perkembangan masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

2. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).

Sebagai lembaga legislatif, DPR memiliki peran dalam menyusun dan mengesahkan undang-undang dan peraturan yang menjadi landasan bagi kebijakan publik. Selain itu, DPR juga berperan dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan pemerintah. Berikut adalah beberapa peran DPR dalam proses implementasi kebijakan publik:

- a) Legislasi. DPR berperan dalam membentuk dan mengesahkan undang-undang atau peraturan-peraturan yang menjadi dasar hukum untuk kebijakan publik. Proses legislasi ini melibatkan pembahasan, perumusan, dan pengesahan rancangan undang-undang untuk memastikan kebijakan publik berjalan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

- b) Pengawasan. DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan kebijakan publik. Melalui mekanisme hak interpelasi, hak angket, dan hak anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah, DPR dapat memastikan kebijakan publik yang telah disepakati diimplementasikan dengan baik dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
- c) Anggaran. DPR memiliki peran dalam pembahasan dan pengesahan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). DPR menilai dan memastikan bahwa anggaran yang dialokasikan untuk kebijakan publik mencukupi dan tepat guna untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- d) Konsultasi dan Partisipasi Publik. DPR berfungsi sebagai perwakilan rakyat, sehingga wajib menjalin komunikasi dengan masyarakat dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik. Melalui mekanisme konsultasi publik, DPR dapat mengumpulkan masukan dari berbagai pihak yang berkepentingan, sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih representatif dan dapat direspons oleh masyarakat.
- e) Peran dalam Pembentukan Kebijakan. Selain tugas legislatif dalam membuat undang-undang, DPR juga berperan dalam proses pembentukan kebijakan melalui mekanisme rapat-rapat, diskusi, dan komisi-komisi khusus yang membahas isu-isu tertentu. DPR juga dapat memberikan masukan dan saran kepada pemerintah dalam merancang kebijakan yang lebih baik.
- f) Mendorong Akuntabilitas. DPR dapat memastikan akuntabilitas dalam pelaksanaan kebijakan publik dengan mengawasi kinerja pemerintah, mengevaluasi pencapaian tujuan kebijakan, dan memastikan adanya pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara.

Peran-peran di atas menunjukkan betapa pentingnya peran DPR dalam implementasi kebijakan publik untuk menciptakan kebijakan yang baik, berkeadilan, dan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Namun, implementasi yang sukses juga memerlukan kerja sama antara DPR, pemerintah, dan semua pihak yang terlibat.

3. Kementerian.

Setiap kementerian di pemerintahan memiliki peran khusus dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan di bidang tugasnya masing-masing. Misalnya, Kementerian Kesehatan bertanggung jawab atas kebijakan kesehatan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk kebijakan pendidikan, dan seterusnya. Kementerian memiliki peran yang sangat penting dalam implementasi kebijakan publik. Berikut adalah beberapa peran utama yang diemban kementerian dalam proses implementasi kebijakan publik:

- a) Eksekutor Kebijakan. Kementerian bertanggung jawab untuk menjalankan dan melaksanakan kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau lembaga legislatif. Mereka memiliki peran sebagai pelaksana lapangan yang bertugas menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan nyata untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- b) Perumus Kebijakan. Kementerian berperan dalam merumuskan rancangan kebijakan baru berdasarkan permasalahan atau isu tertentu yang menjadi fokus pemerintah. Mereka melakukan penelitian, analisis, dan konsultasi dengan berbagai pihak terkait untuk menyusun kebijakan yang efektif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- c) Pelaksana Program dan Proyek. Kementerian bertanggung jawab untuk melaksanakan berbagai program dan proyek yang terkait dengan kebijakan publik. Mereka mengelola anggaran, sumber daya manusia, dan aset yang dibutuhkan untuk menjalankan program dan proyek tersebut.
- d) Pengawas Pelaksanaan. Kementerian juga memiliki peran sebagai pengawas dalam pelaksanaan kebijakan. Mereka memantau dan mengevaluasi kinerja pelaksanaan kebijakan untuk memastikan bahwa tujuan kebijakan tercapai dengan baik dan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- e) Pemberi Informasi dan Edukasi. Kementerian menyediakan informasi dan edukasi kepada masyarakat tentang kebijakan publik yang tengah diimplementasikan. Mereka berkomunikasi dengan publik untuk menjelaskan tujuan kebijakan, manfaatnya, dan bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses tersebut.

- f) Advokat Kebijakan. Kementerian berperan sebagai advokat kebijakan di tingkat pemerintah. Mereka memperjuangkan dan membela kebijakan yang mereka rancang di hadapan pemangku kepentingan lain, termasuk di tingkat legislatif, guna memastikan dukungan dan persetujuan untuk implementasi kebijakan.
- g) Koordinator antar instansi. Dalam kasus kebijakan yang melibatkan beberapa kementerian atau lembaga, kementerian memiliki peran sebagai koordinator antarinstansi. Mereka berusaha memastikan kolaborasi dan sinergi antara berbagai pihak terkait untuk mencapai tujuan kebijakan secara efisien.
- h) Evaluasi dan Perbaikan. Kementerian juga bertanggung jawab untuk mengevaluasi hasil implementasi kebijakan dan melakukan perbaikan jika diperlukan. Evaluasi ini membantu mengidentifikasi kelemahan dan memperbaiki kebijakan agar lebih efektif dan tepat sasaran.

Dari pemaparan peran-peran di atas maka dapat difahami bahwa kementerian memiliki peran yang luas dan kompleks dalam proses implementasi kebijakan publik. Penting bagi kementerian untuk menjalankan tugas-tugas ini dengan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi guna mencapai hasil yang optimal dalam melayani kepentingan masyarakat.

4. Birokrasi.

Birokrasi memiliki peran yang sangat urgen dalam implementasi kebijakan publik. Birokrasi adalah sistem atau struktur organisasi pemerintahan yang terdiri dari berbagai lembaga dan badan pemerintah yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Birokrasi pemerintah, seperti Badan Kepegawaian Negara (BKN), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), berperan dalam melaksanakan kebijakan, mengawasi penggunaan anggaran, dan merancang program pembangunan.

Berikut ini akan dijelaskan beberapa peran penting birokrasi dalam proses implementasi kebijakan publik:

- a) Pelaksana Kebijakan. Salah satu peran utama birokrasi adalah sebagai pelaksana kebijakan publik. Setelah kebijakan disetujui, birokrasi bertanggung jawab untuk menerjemahkan kebijakan

tersebut menjadi tindakan konkret dan langkah-langkah operasional di lapangan. Mereka menjalankan program, proyek, atau layanan yang direncanakan untuk mencapai tujuan kebijakan.

- b) **Koordinasi dan Kolaborasi.** Birokrasi sering kali melibatkan berbagai unit dan lembaga yang berbeda dengan fokus kerja yang berbeda pula. Peran birokrasi dalam memfasilitasi koordinasi dan kolaborasi antarunit adalah penting untuk mencapai keselarasan dan sinergi dalam implementasi kebijakan. Koordinasi yang efektif memastikan bahwa berbagai bagian birokrasi bekerja bersama untuk mencapai tujuan yang sama.
- c) **Pemberdayaan Masyarakat.** Birokrasi berperan dalam memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan publik. Mereka memberikan informasi, mendukung partisipasi publik, dan memfasilitasi mekanisme untuk mendengarkan aspirasi dan masukan dari masyarakat terkait kebijakan yang akan diimplementasikan.
- d) **Pengelolaan Sumber Daya.** Birokrasi bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan publik, termasuk anggaran, personel, dan infrastruktur. Mereka harus memastikan sumber daya yang ada digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai hasil yang diharapkan.
- e) **Pengawasan dan Evaluasi.** Birokrasi memiliki peran dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan dan mengevaluasi dampak kebijakan terhadap masyarakat. Pengawasan dan evaluasi ini membantu mendeteksi masalah dalam implementasi dan memberikan masukan untuk perbaikan kebijakan di masa depan.
- f) **Penyedia Informasi.** Birokrasi berperan sebagai penyedia informasi terkait kebijakan publik kepada pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. Mereka menyediakan data dan analisis yang relevan untuk membantu pengambilan keputusan yang lebih baik dan terinformasi.
- g) **Penyusun Peraturan Pelaksana.** Birokrasi juga memiliki tugas untuk menyusun peraturan pelaksana yang lebih rinci dan detil berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan. Peraturan ini menjadi pedoman bagi pelaksanaan kebijakan di tingkat operasional.
- h) **Manajemen Risiko.** Dalam implementasi kebijakan publik, birokrasi harus menghadapi berbagai risiko dan tantangan. Peran birokrasi

dalam manajemen risiko adalah untuk mengidentifikasi potensi risiko, merencanakan tindakan mitigasi, dan mengantisipasi kendala yang mungkin terjadi selama pelaksanaan kebijakan.

Melihat peran birokrasi yang telah dipaparkan di atas maka dapat disimpulkan bahwa birokrasi berfungsi sebagai pilar utama dalam menjembatani konsep kebijakan menjadi tindakan konkret dalam melayani masyarakat. Efektivitas dan efisiensi birokrasi berpengaruh langsung terhadap hasil dari implementasi kebijakan publik dan dampaknya pada masyarakat.

5. Lembaga Independen.

Lembaga independen memiliki peran penting dalam implementasi kebijakan publik karena mereka bertugas untuk memastikan bahwa kebijakan-kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas. Beberapa lembaga independen, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Ombudsman, dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), juga memiliki peran dalam menegakkan hukum, mengawasi penerapan kebijakan, dan menjaga hak asasi manusia.

Berikut adalah beberapa peran utama lembaga independen dalam proses implementasi kebijakan publik:

- a) Pengawasan dan Audit. Lembaga independen, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Ombudsman, memiliki peran dalam melakukan pengawasan dan audit terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Mereka memeriksa penggunaan anggaran publik, kepatuhan terhadap prosedur, dan efektivitas pelaksanaan kebijakan untuk memastikan bahwa sumber daya digunakan dengan tepat dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Berikut adalah beberapa peran utama lembaga independen dalam proses implementasi kebijakan publik:
- b) Evaluasi Kebijakan. Lembaga independen dapat melakukan evaluasi terhadap kebijakan publik yang telah diimplementasikan. Evaluasi ini bertujuan untuk mengukur dampak kebijakan, menganalisis efisiensi dan efektivitasnya, serta menilai apakah kebijakan mencapai sasaran yang diharapkan.

- c) **Penyediaan Data dan Analisis.** Lembaga independen sering kali memiliki akses ke data dan informasi yang mendalam terkait isu-isu sosial, ekonomi, dan lingkungan. Mereka dapat menyediakan data dan analisis yang objektif dan dapat dipercaya untuk mendukung proses pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan.
- d) **Pelindung Hak-hak Masyarakat.** Lembaga independen seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) atau Komisi Ombudsman memiliki peran sebagai pelindung hak-hak masyarakat dari pelanggaran hak asasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak berwenang. Mereka memberikan advokasi, memberikan rekomendasi, dan berupaya memastikan bahwa kebijakan publik tidak merugikan masyarakat secara keseluruhan.
- e) **Konsultasi dan Partisipasi Publik.** Beberapa lembaga independen mungkin juga melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan terkait kebijakan publik. Mereka menyelenggarakan konsultasi publik, mendengarkan aspirasi masyarakat, dan mewakili kepentingan masyarakat dalam proses implementasi kebijakan.
- f) **Advokasi dan Edukasi.** Lembaga independen memiliki peran dalam mengadvokasi kepentingan masyarakat, terutama yang rentan atau kurang terwakili, serta memberikan edukasi tentang hak-hak dan kewajiban warga negara terkait kebijakan publik yang berlaku.
- g) **Mediasi dan Penyelesaian Sengketa.** Lembaga independen juga dapat berperan sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa atau konflik yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan publik. Mereka dapat membantu mencari solusi yang adil dan komprehensif bagi semua pihak yang terlibat.

Peran lembaga independen ini mendukung sistem pengawasan yang lebih kuat dan memastikan bahwa implementasi kebijakan publik berjalan secara transparan, bertanggung jawab, dan sesuai dengan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Lembaga independen juga menjadi salah satu penjaga integritas dan kredibilitas pemerintahan dalam menjalankan tugas-tugasnya.

6. Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah memiliki peran yang krusial dalam implementasi kebijakan publik di tingkat regional atau lokal, sesuai dengan semesta otonomi daerah yang diatur dalam undang-undang.

Beberapa peran penting pemerintah daerah dalam proses implementasi kebijakan publik:

- a) Pelaksana Kebijakan. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah pusat atau lembaga legislatif. Mereka menjadi eksekutor kebijakan di tingkat regional atau lokal dan menjalankan program-program dan proyek-proyek yang telah disahkan.
- b) Penyesuaian dengan Kondisi Lokal. Pemerintah daerah memiliki keahlian dan pemahaman yang lebih mendalam tentang kondisi dan karakteristik daerahnya masing-masing. Oleh karena itu, mereka memiliki peran penting dalam menyesuaikan dan mengkustomisasi kebijakan publik agar sesuai dengan kebutuhan dan tantangan yang dihadapi di tingkat lokal.
- c) Partisipasi Publik. Pemerintah daerah memainkan peran dalam melibatkan masyarakat dalam proses implementasi kebijakan publik. Mereka menyelenggarakan konsultasi publik, mendengarkan masukan dari warga, dan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan yang akan diimplementasikan.
- d) Koordinasi dengan Pihak Terkait. Pemerintah daerah seringkali harus berkoordinasi dengan berbagai pihak terkait, termasuk lembaga pemerintah lainnya, lembaga swadaya masyarakat, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Peran mereka sebagai koordinator ini penting untuk mencapai sinergi dan keselarasan dalam implementasi kebijakan publik.
- e) Pengelolaan Anggaran. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mengelola anggaran daerah yang dialokasikan untuk implementasi kebijakan.
- f) Mereka harus memastikan penggunaan anggaran yang efisien dan tepat sasaran dalam mencapai tujuan kebijakan.
- g) Pengawasan dan Evaluasi. Pemerintah daerah memiliki peran dalam melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan di wilayahnya. Evaluasi ini membantu mengidentifikasi efektivitas kebijakan, menilai pencapaian tujuan, dan mengidentifikasi potensi perbaikan.
- h) Inovasi dan Eksperimen. Pemerintah daerah sering kali menjadi tempat eksperimen dan inovasi dalam implementasi kebijakan. Mereka memiliki fleksibilitas untuk mencoba pendekatan-

pendekatan baru dan solusi-solusi kreatif untuk mengatasi masalah-masalah khusus di daerahnya.

- i) Pengumpulan Data dan Informasi. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mengumpulkan data dan informasi yang relevan untuk mendukung implementasi kebijakan. Data ini digunakan untuk menginformasikan keputusan dan untuk melacak kemajuan dalam mencapai tujuan kebijakan.

Peran pemerintah daerah sangat penting dalam membawa kebijakan publik dari tingkat nasional ke tingkat lokal dan menerapkannya dengan tepat sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayahnya dengan memanfaatkan resorsis yang dimiliki. Kerja sama antara pemerintah daerah, pemerintah pusat, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya merupakan kunci keberhasilan implementasi kebijakan publik yang efektif dan berdampak positif bagi masyarakat.

7. Swasta.

Peran swasta dalam implementasi kebijakan publik juga penting dan signifikan. Swasta memiliki sumber daya, keahlian, dan kapabilitas yang dapat berkontribusi secara positif dalam mencapai tujuan kebijakan publik, bahkan dalam beberapa kasus, sektor swasta juga dapat berperan sebagai pelaksana kebijakan publik, terutama dalam kerjasama pemerintah dan swasta dalam penyediaan layanan publik atau program kemitraan lainnya. Berikut akan dipaparkan beberapa peran utama swasta dalam proses implementasi kebijakan publik,

- a) Pelaksana Program dan Layanan. Swasta seringkali bekerjasama dengan pemerintah untuk melaksanakan program-program dan menyediakan layanan publik. Misalnya, dalam sektor kesehatan, swasta dapat mengoperasikan rumah sakit atau klinik yang mendukung program pemerintah dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat.
- b) Investasi Infrastruktur. Swasta memiliki peran dalam berinvestasi dalam pembangunan infrastruktur, seperti jalan raya, bandara, pelabuhan, atau sarana energi. Investasi ini membantu meningkatkan kualitas infrastruktur dan mempercepat pembangunan ekonomi di wilayah tersebut.
- c) Penyediaan Produk dan Layanan. Swasta berperan sebagai penyedia berbagai produk dan layanan yang dibutuhkan masyarakat. Misalnya, perusahaan makanan dan minuman menyediakan produk

untuk memenuhi kebutuhan konsumen atau perusahaan telekomunikasi menyediakan layanan komunikasi.

- d) Inovasi dan Teknologi. Swasta seringkali menjadi agen inovasi dan teknologi. Mereka mendorong kemajuan teknologi dan menghadirkan produk dan solusi yang lebih efisien dan efektif dalam mencapai tujuan kebijakan.
- e) Penyediaan Tenaga Kerja. Swasta menciptakan lapangan kerja dan menjadi sumber penghidupan bagi banyak orang. Peran ini membantu mengurangi tingkat pengangguran dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- f) CSR (*Corporate Social Responsibility*) Sebagai bagian dari tanggung jawab sosialnya, banyak perusahaan swasta juga berpartisipasi dalam program CSR untuk memberikan dukungan dan manfaat bagi masyarakat. Mereka dapat mendukung program pendidikan, lingkungan, kesehatan, atau kemasyarakatan lainnya.
- g) Kolaborasi dan Kemitraan. Swasta dapat berkolaborasi dengan pemerintah dan lembaga lainnya dalam mencapai tujuan kebijakan publik. Melalui kemitraan dengan swasta, pemerintah dapat meningkatkan akses terhadap sumber daya dan pengetahuan yang dimiliki swasta.
- h) Advokasi Kebijakan. Swasta dapat berperan sebagai advokat kebijakan, khususnya dalam isu-isu yang berkaitan dengan lingkungan bisnis dan regulasi. Mereka dapat berpartisipasi dalam dialog dan memberikan masukan untuk meningkatkan efektivitas kebijakan.

Hal penting yang perlu digaris bawahi adalah peran swasta dalam implementasi kebijakan publik juga memerlukan transparansi, akuntabilitas, dan etika. Kolaborasi yang baik antara pemerintah dan swasta diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan yang diimplementasikan memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat secara keseluruhan.

C. Soal Latihan

1. Jelaskan definisi aktor pelaksanaan dalam Implementasi kebijakan publik
2. Sebutkan siapa-siapa yang menjadi aktor pelaksanaan dalam implementasi kebijakan public

BAB VII

INSTRUMEN KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan tentang Instrumen dalam Implementasi Kebijakan Publik

Materi Pembelajaran

- Instrumen dalam Implementasi Kebijakan Publik
- Instrumen Wajib dalam Implementasi Kebijakan Publik
- Instrumen Sukarela
- Instrumen Campuran

A. Instrumen dalam Implementasi Kebijakan Publik.

Instrumen dalam implementasi kebijakan publik adalah alat atau sarana yang digunakan oleh pemerintah atau lembaga publik untuk menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan. Instrumen ini berperan dalam mengubah kebijakan menjadi tindakan konkret dan nyata di lapangan. Instrumen kebijakan publik membantu mencapai tujuan kebijakan dan memengaruhi perilaku orang-orang yang menjadi sasaran kegiatan, atau terciptanya situasi yang diinginkan. Fungsi utama instrument adalah membantu pemerintah atau lembaga mengarahkan, mengelola, dan mengukur efektivitas dan keberhasilan kebijakan yang telah dilaksanakan. Ada tiga jenis instrumen dalam implementasi kebijakan publik Instrumen-instrumen tersebut ada yang berifat wajib dan ada pula yang tidak wajib ada, ini tergantung pada karakteristik kebijakan, lingkungan sosial-ekonomi, dan tujuan yang ingin di capai.

B. Instrumen Wajib (Compulsory Instrument) dalam Implementasi Kebijakan Publik

Dalam konteks implementasi kebijakan, instrumen wajib merujuk pada alat-alat atau metode-metode yang digunakan oleh pemerintah atau badan pihak berwenang untuk menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan. Instrumen wajib ini bertujuan untuk mengarahkan tindakan dan memastikan bahwa kebijakan yang telah diambil dapat dijalankan secara efektif dan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Ada 3 instrumen wajib dalam implementasi kebijakan publik yaitu ;

1. **Kebijakan Langsung.** Kebijakan langsung adalah salah satu instrumen wajib dalam implementasi kebijakan publik. Kebijakan langsung mengacu pada tindakan atau langkah konkret yang diambil oleh pemerintah atau badan pihak berwenang untuk mencapai tujuan kebijakan tertentu. Ini melibatkan intervensi langsung dalam situasi atau permasalahan yang ingin diselesaikan. Kebijakan yang telah ditetapkan tidak akan terlaksanakan manakala tidak ada kebijakan langsung yang berisikan perintah pelaksanaan suatu kebijakan. Kebijakan langsung biasanya berada pada pimpinan organisasi yang secara teknis bertanggung jawab atas pelaksanaan suatu kebijakan. Kebijakan langsung melibatkan tindakan yang lebih konkret dan terfokus, dan sering kali memerlukan alokasi sumber daya yang signifikan. Namun, keberhasilan implementasi kebijakan langsung sangat tergantung pada perencanaan yang baik, dukungan masyarakat, pemantauan yang efektif, serta pengelolaan yang tepat terhadap sumber daya yang tersedia.
2. **Regulasi.** Regulasi merujuk pada aturan, peraturan, atau pedoman yang dibuat oleh pemerintah atau badan otoritatif lainnya untuk mengendalikan, mengatur, atau mengarahkan perilaku, aktivitas, atau entitas tertentu dalam masyarakat. Tujuan utama dari regulasi adalah untuk menciptakan standar dan kerangka kerja yang jelas dalam rangka melindungi kepentingan publik, memastikan kepatuhan terhadap norma-norma tertentu, dan mengurangi risiko atau dampak negatif. Penerapan regulasi memainkan peran penting dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan publik dan kepentingan pihak-pihak yang terlibat. Namun, regulasi yang tidak tepat atau berlebihan juga dapat memiliki dampak negatif, seperti menghambat inovasi atau pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu,

pengembangan regulasi yang cermat dan evaluasi terus-menerus terhadap efektivitasnya sangat penting dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Regulasi digunakan oleh pemerintah atau badan pihak berwenang untuk mengatur dan mengendalikan perilaku individu, organisasi, atau sektor tertentu dalam rangka mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Ini berarti regulasi memiliki peran kunci dalam mengubah kebijakan menjadi tindakan konkret yang dapat mempengaruhi masyarakat dan lingkungan. Dalam konteks implementasi kebijakan publik, regulasi dapat memiliki beberapa peran dan tujuan, termasuk:

- a. Mengatur Praktik dan Standar. Regulasi digunakan untuk menetapkan standar minimum atau persyaratan tertentu yang harus dipenuhi oleh individu, perusahaan, atau sektor tertentu. Ini membantu menjaga kualitas, keselamatan, dan integritas dalam berbagai aspek kehidupan.
- b. Melindungi Kepentingan Publik. Regulasi bertujuan untuk melindungi masyarakat dari risiko, penipuan, atau praktik yang merugikan. Ini mencakup aspek-aspek seperti kesehatan masyarakat, lingkungan, konsumen, dan lain-lain.
- c. Mendorong Kepatuhan. Dengan menerapkan hukuman atau sanksi kepada mereka yang melanggar regulasi, pemerintah dapat mendorong individu atau entitas untuk mematuhi kebijakan dan standar yang ditetapkan.
- d. Mendorong Inovasi: Regulasi juga dapat merangsang inovasi dengan memberikan insentif atau memberikan kerangka kerja yang jelas untuk pengembangan teknologi baru atau praktik terbaik.
- e. Mengurangi Asimetri Informasi: Regulasi dapat membantu mengurangi kesenjangan informasi antara pihak yang terlibat dalam transaksi, sehingga melindungi konsumen dan menjaga persaingan yang sehat.
- f. Mengatasi Pasar Tidak Efisien: Regulasi dapat membantu mengatasi ketidaksempurnaan pasar dan menciptakan kondisi yang lebih adil dan efisien.

Hal penting yang harus diingat bahwa regulasi harus dirancang dengan cermat dan seimbang. Regulasi yang berlebihan atau tidak efektif dapat menghambat pertumbuhan ekonomi, menghambat

inovasi, atau membebani pihak-pihak yang terlibat dengan biaya tambahan. Oleh karena itu, dalam merancang regulasi, diperlukan analisis yang baik, keterlibatan pemangku kepentingan, dan evaluasi terus-menerus untuk memastikan bahwa regulasi tersebut mencapai tujuan tanpa efek samping yang merugikan.

3. Perusahaan Publik. Dalam konteks implementasi kebijakan publik, lebih tepat jika kita berbicara tentang "sektor swasta" atau "entitas bisnis" sebagai salah satu instrumen yang dapat berperan dalam pelaksanaan kebijakan publik. Sektor swasta atau entitas bisnis dapat berkontribusi secara signifikan dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah dan mencapai tujuan kebijakan tertentu. Peran sektor swasta dalam implementasi kebijakan publik haruslah diawasi dan dikelola dengan baik. Kerjasama yang baik antara pemerintah dan sektor swasta perlu memastikan bahwa tujuan publik tetap diutamakan dan bahwa ada transparansi serta akuntabilitas dalam pelaksanaan kebijakan. Berikut beberapa gambaran yang menunjukkan posisi sektor swasta dapat menjadi instrumen penting dalam implementasi kebijakan publik:
 - a. Investasi dan Pengembangan Ekonomi. Bisnis dapat memberikan investasi yang diperlukan untuk mengembangkan infrastruktur, industri, dan sektor ekonomi lainnya, yang pada gilirannya dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja.
 - b. Pemberian Lapangan Kerja. Perusahaan-perusahaan dapat membantu dalam menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat, yang berkontribusi pada pengentasan pengangguran dan peningkatan kesejahteraan.
 - c. Inovasi Teknologi. Bisnis memiliki potensi untuk mengembangkan inovasi teknologi yang dapat mendukung pencapaian tujuan kebijakan, misalnya dalam bidang kesehatan, energi bersih, dan lainnya.
 - d. Pengelolaan Sumber Daya. Dalam beberapa kasus, perusahaan dapat berperan dalam pengelolaan sumber daya alam atau lingkungan, seperti melalui praktik berkelanjutan dan ramah lingkungan.
 - e. Pematuhan Regulasi. Bisnis harus mematuhi regulasi dan standar yang ditetapkan oleh pemerintah, yang membantu memastikan kepatuhan terhadap kebijakan yang diterapkan.

- f. Pengembangan Pemberdayaan Ekonomi. Melalui kerjasama dengan sektor swasta, pemerintah dapat mengembangkan program-program pemberdayaan ekonomi seperti pelatihan kerja, pemberian kredit usaha, dan lain-lain.
- g. CSR dan Inisiatif Sosial. Banyak perusahaan menerapkan program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) yang dapat mendukung berbagai inisiatif sosial, seperti pendidikan, kesehatan, dan bantuan kepada komunitas yang membutuhkan

C. Instrumen Sukarela (Voluntary Instrument)

Instrumen sukarela dalam implementasi kebijakan publik adalah tindakan atau langkah-langkah yang diambil oleh individu, kelompok, atau entitas suatu komunitas secara sukarela tanpa adanya kewajiban hukum yang mengharuskan mereka melakukannya. Ini berarti partisipasi dalam instrumen sukarela didasarkan pada inisiatif dan kesediaan pihak-pihak yang terlibat, bukan karena adanya tekanan atau hukuman. Instrumen sukarela dalam implementasi kebijakan publik mendorong partisipasi aktif dari berbagai pihak dalam mencapai tujuan kebijakan tanpa mengandalkan regulasi atau undang-undang yang mengikat. Terdapat tiga instrument sukarela dalam implementasi kebijakan publik yaitu ;

1. Rumahtangga dan Komunitas. Rumahtangga (keluarga) dan komunitas memainkan peran yang sangat penting dalam implementasi kebijakan publik. Mereka dapat menjadi instrumen sukarela yang mendukung dan memperkuat efektivitas kebijakan publik melalui berbagai cara. Kesuksesan keterlibatan rumahtangga dan komunitas dalam implementasi kebijakan publik memerlukan pendekatan yang inklusif, partisipatif, dan terbuka terhadap berbagai pandangan. Pemerintah perlu mendukung dan memberdayakan rumahtangga dan komunitas agar mereka dapat berperan secara efektif sebagai instrumen sukarela dalam pelaksanaan kebijakan publik. Berikut adalah beberapa cara rumahtangga dan komunitas dapat berkontribusi sebagai instrumen sukarela dalam implementasi kebijakan publik:

- a. Pengenalan Nilai dan Norma Kebijakan. Rumahtangga dan komunitas dapat membantu menyebarkan nilai-nilai dan norma-norma yang dianjurkan oleh kebijakan publik. Mereka bisa menjadi sarana untuk mempromosikan pemahaman yang lebih baik tentang tujuan dan manfaat kebijakan tersebut di tingkat lokal.
- b. Pendidikan dan Kesadaran Masyarakat. Rumahtangga dan komunitas dapat berperan dalam meningkatkan pemahaman masyarakat tentang isu-isu yang relevan dengan kebijakan publik, seperti kesehatan, pendidikan, lingkungan, dan lain-lain. Mereka dapat mengadakan sesi penyuluhan, lokakarya, atau pertemuan untuk memberikan informasi yang akurat dan relevan kepada anggota komunitas.
- c. Pendukung Pelaksanaan Kebijakan. Rumahtangga dan komunitas dapat membantu dalam pelaksanaan nyata kebijakan dengan menjadi agen perubahan di tingkat lokal. Mereka dapat mengajak anggota komunitas untuk mengikuti program-program yang diinisiasi oleh kebijakan publik, seperti program kesehatan atau program pemberdayaan ekonomi.
- d. Monitoring dan Umpan Balik. Rumahtangga dan komunitas dapat berperan sebagai mata dan telinga tambahan bagi pemerintah dalam memantau pelaksanaan kebijakan publik. Mereka dapat memberikan umpan balik tentang dampak kebijakan secara langsung di lapangan, sehingga pemerintah dapat menyesuaikan kebijakan jika diperlukan.
- e. Pemberdayaan Masyarakat. Rumahtangga dan komunitas dapat menjadi kekuatan pendorong dalam pemberdayaan masyarakat. Mereka dapat melibatkan anggota komunitas dalam proses pengambilan keputusan terkait kebijakan yang memengaruhi mereka, sehingga tercipta rasa memiliki terhadap kebijakan tersebut.
- f. Sumber Daya Lokal. Rumahtangga dan komunitas sering memiliki sumber daya lokal yang berharga, seperti pengetahuan tradisional, keterampilan, dan jaringan sosial. Pemerintah dapat bekerja sama dengan mereka untuk memanfaatkan sumber daya ini dalam implementasi kebijakan, misalnya melalui program pelatihan atau pengembangan usaha kecil.

- g. Kolaborasi dan Kemitraan. Rumah tangga dan komunitas dapat bekerja sama dengan pemerintah dalam merancang, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan publik. Keterlibatan mereka dalam proses ini dapat menghasilkan solusi yang lebih efektif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
2. Organisasi sukarela. Organisasi sukarela memainkan peran penting sebagai salah satu instrumen dalam implementasi kebijakan publik. Mereka merupakan kelompok atau entitas yang dibentuk oleh individu-individu yang bekerja secara sukarela untuk mencapai tujuan bersama. Dalam konteks implementasi kebijakan publik, organisasi sukarela dapat berfungsi sebagai agen perubahan dan mendukung pemerintah serta sektor publik dalam mencapai berbagai tujuan kebijakan. Ada beberapa contoh cara organisasi sukarela berperan dalam implementasi kebijakan publik:
- a. Pelaksanaan Program dan Layanan. Organisasi sukarela dapat membantu dalam melaksanakan program dan layanan yang ditetapkan oleh pemerintah. Contohnya, dalam bidang kesehatan, organisasi sukarela dapat membantu dalam kampanye imunisasi, program pemberantasan penyakit, atau penyuluhan kesehatan masyarakat.
 - b. Pemberian Bantuan Sosial. Organisasi sukarela sering kali terlibat dalam memberikan bantuan sosial kepada kelompok-kelompok yang membutuhkan, seperti masyarakat miskin, penyandang disabilitas, atau korban bencana alam. Mereka dapat membantu dalam pendistribusian bantuan dan memberikan dukungan kepada penerima manfaat.
 - c. Pengumpulan Dana dan Sumber Daya. Organisasi sukarela dapat berperan dalam mengumpulkan dana dan sumber daya yang diperlukan untuk mendukung program-program pemerintah. Misalnya, dalam situasi bencana alam, organisasi sukarela dapat membantu menggalang dana untuk pemulihan dan rekonstruksi.
 - d. Advokasi dan Pemantauan Kebijakan. Organisasi sukarela memiliki kemampuan untuk menjadi suara bagi masyarakat. Mereka dapat berperan dalam advokasi untuk kebijakan yang lebih baik atau menyuarakan kepentingan kelompok-kelompok tertentu. Selain itu, organisasi sukarela juga dapat melakukan

pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan untuk memastikan akuntabilitas dan transparansi.

- e. Pendidikan dan Kesadaran Masyarakat. Organisasi sukarela dapat berperan dalam meningkatkan kesadaran masyarakat terkait isu-isu penting, seperti kesehatan, lingkungan, pendidikan, dan lainnya. Mereka dapat mengadakan kampanye penyuluhan, seminar, dan acara lainnya untuk mengedukasi masyarakat.
- f. Inovasi Sosial. Organisasi sukarela sering kali memiliki fleksibilitas untuk menciptakan solusi inovatif dalam mengatasi masalah-masalah sosial. Mereka dapat mengembangkan model-model baru yang dapat menginspirasi pemerintah dan sektor publik.
- g. Pemberdayaan Masyarakat. Organisasi sukarela dapat membantu dalam pemberdayaan masyarakat lokal dengan melibatkan mereka secara aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan. Ini dapat meningkatkan rasa kepemilikan dan keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi kebijakan.

Dari pemaparan di atas, organisasi sukarela memiliki peran yang signifikan dalam mendukung pemerintah dalam implementasi kebijakan publik. Dengan kerjasama yang baik antara pemerintah dan organisasi sukarela, tujuan-tujuan kebijakan dapat dicapai dengan lebih efektif dan lebih luas.

3. Pasar. Pasar yang dimaksud dalam implementasi kebijakan publik adalah kecenderungan masyarakat atau ketertarikan masyarakat akan suatu hal di periode waktu tertentu. Ufuria masyarakat dalam suatu wilayah terhadap sesuatu baik dalam bentuk barang, kebiasaan baru yang tiba-tiba muncul dan digandrungi masyarakat pada golongan-golongan tertentu dan di komunitas-komunitas tertentu, atau bisa juga dalam bentuk tempat yang tiba-tiba menarik minat masyarakat untuk berkunjung. Hal ini juga dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk menjadi instrument yang membantu terwujudnya tujuan dari suatu kebijakan. Peran pasar dalam mendukung terwujudnya tujuan suatu kebijakan dapat dilihat dalam beberapa bentuk seperti :

- a. Sebagai media tempat menyampaikan pesan-pesan yang menjadi tujuan suatu kebijakan.
- b. Berpartisipasi secara aktif dan sukarela membantu tersampainya isi yang menjadi tujuan yang akan dicapai oleh suatu kebijakan publik.

D. Instrumen Campuran (mix instrument)

Instrumen campuran dalam konteks implementasi kebijakan publik merupakan pendekatan yang menggabungkan berbagai macam instrumen kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu. Ketika pada situasi tujuan kebijakan tidak dapat dicapai secara efektif melalui penggunaan satu jenis instrumen saja, maka pemerintah atau lembaga yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan suatu kebijakan dapat mengadopsi pendekatan instrumen campuran. Instrumen campuran melibatkan kombinasi dari berbagai jenis instrumen kebijakan, seperti regulasi, insentif fiskal, pajak, subsidi, promosi, edukasi, informsidan lain sebagainya. Tujuannya adalah untuk menciptakan sinergi antara instrumen-instrumen tersebut, sehingga dampak positif yang diharapkan dari kebijakan publik dapat lebih tercapai.

Contoh konkrit dari penggunaan instrumen campuran dalam implementasi kebijakan publik adalah ketika pemerintah menghadapi masalah lingkungan yang kompleks, seperti pengendalian polusi udara. Dalam hal ini, pemerintah dapat menggunakan kombinasi antara regulasi yang mengatur emisi industri, insentif fiskal untuk mendorong perusahaan untuk mengadopsi teknologi ramah lingkungan, dan kampanye edukasi kepada masyarakat tentang pentingnya pengurangan polusi udara. Begitu juga dengan masalah kenaikan harga BBM dunia yang brimbas kepada beban APBN disebabkan kebijakan subsidi pemakaian BBM kepada masyarakat sehingga pemerintah menggunakan instrument gabungan berupa pencabutan Subsidi BBM secara bertahap kemudian menaikkan harga BBM untuk masyarakat tergolong kaya/mampu. Pemerintah meminta kepada perusahaan produsen BBM untuk membuat klsterisasi jenis BBM dan dilain sisi pemerintah menetapkan golongn pengguna BBM berdasarkan klasterisasinya. Beberapa Instrumen yang masuk dalam instrument campuran antara lain;

1. Subsidi. Subsidi adalah salah satu instrumen yang sering digunakan dalam instrumen campuran dalam implementasi kebijakan publik. Subsidi adalah dukungan finansial atau bantuan yang diberikan oleh pemerintah atau lembaga lain kepada individu, kelompok, atau sektor tertentu dalam masyarakat. Tujuan dari pemberian subsidi dapat bervariasi, mulai dari merangsang pertumbuhan ekonomi hingga mengatasi masalah sosial atau lingkungan. Dalam konteks instrumen campuran, subsidi dapat digunakan bersama dengan instrumen lainnya untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih komprehensif. Berikut adalah contoh bagaimana subsidi dapat menjadi bagian dari instrumen campuran:
 - a. Subsidi dan Regulasi: Pemerintah dapat menggabungkan subsidi dengan regulasi untuk mencapai tujuan tertentu. Misalnya, jika pemerintah ingin mendorong penggunaan energi terbarukan, mereka dapat memberikan subsidi kepada perusahaan atau individu yang menggunakan teknologi energi terbarukan. Di sisi lain, pemerintah juga dapat mengeluarkan regulasi yang mengenakan pajak atau denda terhadap emisi karbon dari sumber energi konvensional. Kombinasi subsidi dan regulasi ini dapat merangsang adopsi energi terbarukan sambil mengurangi penggunaan energi berbasis karbon.
 - b. Subsidi dan Edukasi: Penggunaan subsidi juga bisa dipasangkan dengan kampanye edukasi kepada masyarakat. Misalnya, dalam usaha untuk meningkatkan taraf hidup petani di daerah tertentu, pemerintah dapat memberikan subsidi untuk pupuk atau benih berkualitas tinggi. Di samping itu, pemerintah juga dapat menyelenggarakan program edukasi untuk melatih petani dalam pengelolaan pertanian yang efisien dan berkelanjutan. Dengan demikian, subsidi dan edukasi bekerja bersama untuk meningkatkan hasil pertanian dan kesejahteraan petani.
 - c. Subsidi dan Insentif Fiskal: Instrumen campuran juga bisa mencakup kombinasi antara subsidi dan insentif fiskal. Misalnya, dalam usaha untuk mendorong sektor teknologi informasi lokal, pemerintah dapat memberikan subsidi kepada perusahaan-perusahaan teknologi yang mengembangkan produk-produk inovatif. Selain itu, pemerintah juga bisa memberikan insentif

fiskal seperti pengurangan pajak kepada perusahaan yang berinvestasi dalam penelitian dan pengembangan.

Dalam setiap kasus, penting bagi pemerintah atau lembaga yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan untuk merencanakan dan mengkombinasikan instrumen-instrumen tersebut dengan cermat agar efektivitas kebijakan dapat ditingkatkan.

2. Informasi. Informasi merupakan salah satu instrumen penting dalam implementasi kebijakan publik. Dalam konteks kebijakan publik, informasi berperan sebagai alat untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyebarkan data yang relevan bagi para pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan masyarakat umum. Informasi yang tepat dan akurat sangat diperlukan dalam seluruh tahap siklus kebijakan publik, termasuk perumusan, implementasi, monitoring, dan evaluasi. Berikut beberapa alasan mengapa informasi penting dalam implementasi kebijakan publik:
 - a. Perumusan kebijakan yang baik. Informasi yang akurat dan komprehensif membantu pembuat kebijakan untuk memahami permasalahan yang dihadapi dan merumuskan solusi yang tepat. Data ini juga dapat membantu identifikasi alternatif kebijakan yang mungkin, sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih terinformasi dan efektif.
 - b. Pendukung pengambilan keputusan. Selama proses implementasi, informasi membantu para pelaksana kebijakan untuk mengambil keputusan yang baik dan cepat. Mereka dapat menggunakan data untuk menilai kemajuan, mengidentifikasi hambatan, dan mengadaptasi strategi implementasi jika diperlukan.
3. Pajak. Pajak adalah kontribusi finansial yang harus dibayarkan oleh individu, perusahaan, atau entitas lain kepada pemerintah atau otoritas fiskal. Pajak biasanya digunakan oleh pemerintah untuk membiayai berbagai program dan layanan publik, seperti infrastruktur, pendidikan, kesehatan, pertahanan, dan berbagai fungsi pemerintahan lainnya. Pajak merupakan sumber pendapatan utama bagi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Pajak dapat dikenakan pada berbagai jenis pendapatan, transaksi, kepemilikan aset, dan aktivitas ekonomi. Pajak

juga dapat bersifat progresif (tingkat pajak meningkat seiring dengan pendapatan) atau regresif (tingkat pajak menurun seiring dengan pendapatan). Pajak menjadi instrument campuran dalam implementasi kebijakan publik. Dalam konteks implementasi kebijakan, pajak bisa berperan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Berikut beberapa cara di mana pajak dapat menjadi instrumen dalam implementasi kebijakan publik:

- a. Pendanaan kebijakan. Salah satu fungsi utama pajak adalah sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah. Pajak digunakan untuk membiayai program-program dan layanan-layanan publik yang diambil oleh pemerintah sebagai bagian dari kebijakan publiknya. Contohnya, pajak dapat digunakan untuk membiayai sistem kesehatan universal, pendidikan gratis, atau proyek infrastruktur.
- b. Pengaruh perilaku. Pajak dapat digunakan untuk mengubah perilaku ekonomi atau sosial masyarakat. Misalnya, pemerintah dapat memberlakukan pajak yang lebih tinggi pada produk-produk yang dianggap merugikan lingkungan, seperti plastik sekali pakai, untuk mendorong penggunaan alternatif yang lebih ramah lingkungan.
- c. Distribusi kekayaan. Pajak juga dapat digunakan sebagai alat untuk mengurangi ketidaksetaraan ekonomi dengan mengenakan pajak progresif, di mana individu dengan pendapatan yang lebih tinggi membayar pajak lebih tinggi daripada mereka yang memiliki pendapatan lebih rendah. Pendapatan dari pajak ini kemudian dapat digunakan untuk program-program yang mendukung kelompok yang kurang mampu.
- d. Regulasi ekonomi. Pajak juga dapat digunakan sebagai alat regulasi ekonomi. Misalnya, pemerintah dapat memberlakukan pajak yang lebih rendah pada sektor-sektor tertentu untuk merangsang pertumbuhan ekonomi atau menciptakan lapangan kerja.
- e. Sumber daya stabilisasi. Pajak dapat digunakan untuk mengatur stabilitas ekonomi. Misalnya, pemerintah dapat menyesuaikan tarif pajak selama periode ketidakstabilan ekonomi untuk menghindari inflasi atau resesi.

4. Pengaturan Hak Milik. Pengaturan hak milik adalah salah satu instrumen yang sering digunakan dalam implementasi kebijakan publik. Ini melibatkan pemberian, pengaturan, atau perlindungan terhadap hak-hak properti atau kepemilikan dalam rangka mencapai tujuan kebijakan tertentu. Pengaturan hak milik dapat mencakup berbagai aspek, seperti hak atas tanah, aset fisik, hak cipta, dan berbagai bentuk kepemilikan lainnya. Pengaturan hak milik dapat menjadi bagian dari instrumen campuran dalam implementasi kebijakan publik karena dapat mempengaruhi perilaku dan keputusan para pemilik hak. Beberapa contoh bagaimana pengaturan hak milik dapat menjadi instrumen campuran dalam implementasi kebijakan publik:
- a. Perlindungan hak kekayaan intelektual. Kebijakan perlindungan hak kekayaan intelektual (seperti hak cipta, paten, dan merek dagang) dapat mendorong inovasi dan kreativitas dalam masyarakat. Pemerintah dapat memberikan insentif bagi para pencipta atau inovator dengan memberikan hak eksklusif atas hasil karya mereka untuk jangka waktu tertentu.
 - b. Reformasi Agraria. Pemerintah dapat melakukan reformasi agraria untuk mengatur kepemilikan tanah secara lebih adil dan efisien. Ini bisa berupa redistribusi tanah kepada petani yang lebih kecil atau penataan ulang hak-hak tanah untuk meminimalkan konflik kepemilikan.
 - c. Pengelolaan sumber daya alam. Pengaturan hak milik juga dapat berperan dalam pengelolaan sumber daya alam, seperti hutan, tambang, atau perikanan. Pemerintah dapat mengatur hak akses dan penggunaan sumber daya ini untuk memastikan pemanfaatan yang berkelanjutan dan adil.
 - d. Kebijakan pajak property. Pemerintah dapat menggunakan kebijakan pajak properti untuk mengatur dan mengelola kepemilikan properti, serta memperoleh pendapatan untuk membiayai program-program publik.
 - e. Pengaturan properti industri. Dalam beberapa kasus, pemerintah dapat mengatur kepemilikan properti dalam industri kunci untuk memastikan bahwa aset strategis tetap di tangan nasional atau untuk mencegah monopoli yang merugikan konsumen.

- f. **Perlindungan Konsumen:** Pengaturan hak milik juga dapat berperan dalam melindungi hak konsumen. Misalnya, konsumen memiliki hak atas produk atau layanan yang aman dan berkualitas.

Pengaturan hak milik dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mengarahkan perilaku individu dan entitas dalam masyarakat sesuai dengan tujuan kebijakan publik. Namun, penting untuk menciptakan keseimbangan yang baik antara perlindungan hak milik dan kepentingan umum, serta memastikan bahwa pengaturan tersebut tidak merugikan kelompok yang rentan atau tidak memiliki akses yang sama terhadap hak-hak tersebut.

E. Soal Latihan.

1. Jelaskan fungsi instrumen dalam implementasi kebijakan publik
2. Apa yang dimaksud dengan Instrumen wajib. Jelaskan
3. sebutkan apa saja yang tergolong sebagai instrument sukarela dalam implementasi kebijakan

BAB VIII

MODEL DAN PENGUKURAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan tentang implementasi kebijakan dari masa ke masa, Model-model dalam Implementasi Kebijakan Publik, serta prinsip-prinsip yang terkandung dalam implementasi kebijakan publik.

Materi Pembelajaran

- Implementasi Kebijakan Publik dari masa ke masa
- Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik
- Model Pendekatan Donald Van Metter dan Carl Van Horn
- Model Pendekatan Marilee S. Grindle
- Model Pendekatan George C. Edward III
- Model Pendekatan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier
- Model Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn
- Prinsip-prinsip Implementasi kebijakan publik.

A. Implementasi Kebijakan Publik dari Masa ke Masa

Jamak dikemukakan oleh para ahli dalam buku-buku kebijakan publik tentang pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam implementasi kebijakan. Peter deLeon dan Linda deLeon (2001) dikutip

dalam Nugroho (626-627 ; 2011) menyatakan bahwa pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Ilmuwan yang menggunakan pendekatan ini antara lain Graham T. Allison dengan studi kasus misil Kuba (1971,1999). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik.

Generasi ke dua pada tahun 1980-an, generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat dari atas ke bawah (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Ilmuwan yang menggunakan dan mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983), Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980), dan Paul Berman (1980). Pada saat yang sama muncul pendekatan Bottom-up yang dikembangkan oleh Michael Lipsky (1971, 1980), dan Benny Hjern (1982, 1983).

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

Lester dan Stewart (2000) dikutip dalam Agustino (2008) menyatakan bahwa ada dua pendekatan yang populer dalam implementasi kebijakan yaitu pendekatan top down dan bottom up, yang mereka istilahkan dengan *the command and control approach* (pendekatan control dan komando) dan *the market approach* (pendekatan pasar). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya

B. Model-Model Pendekatan Implementasi Kebijakan

Penulis mengutip beberapa model pendekatan implementasi kebijakan publik yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan.

1. Model Pendekatan Donald Van Metter dan Carl Van Horn (1975).

Model ini merupakan model pendekatan implementasi kebijakan yang paling klasik dan masuk pada pendekatan top down. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan/keputusan politik, implementor/pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Dalam model ini terdapat enam variabel yang mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan, keenam variabel tersebut adalah ;

- 1) **Ukuran/standar dan sasaran/tujuan kebijakan.** Keberhasilan dari implementasi kebijakan dapat di ukur jika kebijakan tersebut mempunyai standar/ukuran yang jelas serta sasaran dan tujuannya jelas. Kejelasan standar/ukuran dan sasaran/tujuan akan menghindari terjadinya pemahaman yang ambigu dan interpretasi yang beragam yang dapat menimbulkan konflik antar implementor kebijakan.
- 2) **Sumber daya.** Hal terpenting yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah ketersediaan *resource* (sumber daya). Sebagus apapun suatu kebijakan yang telah diputuskan jika tidak didukung oleh ketersediaan sumber daya yang memadai maka akan mengalami hambatan yang pada akhirnya bisa jadi kebijakan yang ada hanya sebatas dokumen tanpa aksi. Sumber daya yang harus tersedia adalah sumber daya manusia, biaya, peralatan dan teknologi pendukung.
- 3) **Karakteristik agen pelaksana.** Kebijakan akan di implementasi oleh agen-agen pelaksana (implementor). Semakin luas cakupan wilayah yang menjadi target pelaksanaan kebijakan maka akan melibatkan banyak agen pelaksana. Ada agen pelaksana kebijakan yang berposisi sebagai agen yang wajib disebabkan karena tugas pokok dan fungsi yang melekat padanya, ada agen pendukung secara politik serta ada agen yang terlibat secara sukarela. Masing-masing agen pelaksana yang terlibat karakteristik yang ditunjukkannya akan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan.
- 4) **Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas.** Sering ditemui implementasi kebijakan beberapa lembaga/organisasi

pemerintah berada di satu lokasi yang sama dengan jenis kegiatan yang berbeda. Kondisi ini mengharuskan organisasi-organisasi yang melaksanakan kegiatan harus berkomunikasi dan berkoordinasi agar tercipta sinergitas dan menghindari pelaksanaan program yang berbenturan, saling menghalangi, sehingga dapat menimbulkan konflik antar pelaksana. Dalam hal lain terkadang suatu kebijakan yang diemban oleh organisasi implementor harus mendapat dukungan dari organisasi lain karna keterbatasan resorsis yang dimiliki serta cakupan kewenangan.

- 5) **Kondisi lingkungan politik, sosial, dan ekonomi.** Lingkungan tempat pelaksanaan kebijakan harus memberikan dukungan yang positif. Kebijakan akan mengalami hambatan dalam proses implementasinya jika kondisi lingkungan tidak kondusif. Iklim Politik beserta instrument politik yang ada harus memberi dukungan dalam pelaksanaan kebijakan. Kondisi sosial tempat kebijakan yang akan di implementasikan juga mempengaruhi berhasil tidaknya kebijakan tersebut. Kondisi sosial yang dimaksud meliputi keamanan dan ketertiban, serta akseptansi/daya dukung terhadap kebijakan yang akan diimplementasi. Begitupun dengan kondisi ekonomi suatu daerah menjadi hal yang sangat mempengaruhi kelancaran implementasi kebijakan.
- 6) **Sikap/kecenderungan atau disposisi agen pelaksana.** Dalam Implementasi kebijakan banyak pihak yang terlibat sebagai agen Pelaksana. Sangat penting menghadirkan respon positif dalam diri agen pelaksana agar mau sepenuh hati mendukung pelaksanaan kebijakan. Kognisi dalam bentuk pemahaman akan arti dan tujuan yang akan dicapai mutlak harus dimiliki oleh para agen pelaksana kebijakan.

2. Model Pendekatan Marilee S. Grindle (1980).

Model ini juga termasuk dalam pendekatan top down. Pendekatan ini dikenal dengan *implementation as a political and administrative process* (Agustino, 2008). Grindle dalam Mulyadi (2016) mengatakan bahwa keberhasilan dalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel yaitu *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (lingkungan kebijakan).

- 1) ***content of policy*** (isi kebijakan). Grindle menyatakan bahwa yang dimaksud dengan isi kebijakan adalah;
 - a. *Interest affected* (kepentingan yang terpengaruh dan mempengaruhi kebijakan). Ini berkaitan dengan hadirnya berbagai kepentingan yang mempengaruhi sekaligus dipengaruhi oleh implementasi suatu kebijakan. Asumsinya adalah kebijakan yang dilaksanakan pasti melibatkan banyak kepentingan.
 - b. *Type of benefits* (tipe/jenis manfaat yang dihasilkan). Pada poin ini isi kebijakan menjelaskan beragam manfaat yang akan didapatkan ketika kebijakan terimplementasi.
 - c. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai). Setiap kebijakan memiliki target /tujuan yang ingin dicapai. Salah satu tujuan yang ingin diwujudkan adalah perubahan kondisi yang mestinya sudah terukur dengan baik dan akurat.
 - d. *Site of decision making* (letak posisi/kedudukan pengambil keputusan). Pengambilan keputusan sangat urgen Dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Pada tahap ini harus dijelaskan dimana letak/posisi *decision making* dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, dan apakah posisi pengambil keputusan kuat atau sebaliknya serta seberapa besar dukungan yang mengalir kepadanya.
 - e. *Program implementor* (siapa pelaksana program). Kompetensi, dan kapabilitas harus tercermin dari pelaksana kebijakan serta profesionalisme dalam mengemban tugas yang diamanahkan oleh isi kebijakan yang dilaksanakan.
 - f. *Resources committed* (sumber daya yang digunakan). Pelaksanaan suatu kebijakan harus didukung dengan sumber daya yang mapan, mulai dari sumber daya manusia yang mempunyai, ketersediaan dana, peralatan dan teknologi.
- 2) ***Context of implementation*** (lingkungan kebijakan). Menurut Grindle, lingkungan kebijakan mencakup beberapa hal yaitu;
 - a. *Power, interest, strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan, strategi aktor yang terlibat). Implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh seberapa besar kekuasaan yang dimiliki atau yang mendukung para aktor pelaksana kebijakan. Semakin besar kekuasaan yang dimiliki dan atau yang mendukung para implementor kebijakan maka akan

semakin mudah dan lancar terimplementasinya suatu kebijakan. Begitu pula dengan kepentingan yang hadir menyertai pelaksanaan suatu kebijakan, juga sangat mempengaruhi akselerasi pelaksanaan kebijakan. Semakin banyak pihak yang terakomodir kepentingan mereka dalam implementasi suatu kebijakan maka arus dukungan akan semakin deras menyokong terlaksananya kebijakan tersebut. Selanjutnya yang tidak kalah penting adalah strategi yang digunakan oleh para implementor kebijakan harus tepat dan akurat, terkadang dalam proses implementasi suatu kebijakan/program mengalami hambatan, terutama di lokasi yang menjadi sasaran pelaksanaan kebijakan. Dalam menjalankan strategi maka sangat penting mengukur resiko yang akan timbul, durasi waktu, jumlah biaya dan ketersediaan tenaga yang akan melaksanakan strategi tersebut.

- b. *Institution and regime character* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa). Organisasi/lembaga pelaksana kebijakan merupakan lingkungan terdekat yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan sebelum para implementor bergerak ke lingkungan target sasaran. Karakteristik organisasi/lembaga mempengaruhi watak, budaya dan etos kerja implementor dalam mengemban tugas mengimplementasi suatu kebijakan. Selanjutnya yang juga sangat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah rezim yang berkuasa. Dukungan rezim penguasa terhadap suatu kebijakan bisa dalam bentuk distribusi rekomendasi, distribusi dana, distribusi dukungan politik dan lain-lain.
- c. *Compliance and responsiveness* (kepatuhan dan daya tanggap). Telah dijelaskan sebelumnya bahwa para agen pelaksana/implementor kebijakan adalah pihak yang paling menentukan terlaksananya suatu kebijakan, oleh sebab itu kepatuhan dan daya tanggap mereka menjadi modal utama dalam kesuksesan pelaksanaan kebijakan.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa keistimewaan dan kekuatan dari model Grindle ini terletak pada pemahamannya yang holistic dan komprehensif akan konteks/lingkungan dimana kebijakan tersebut akan diimplementasikan

3. Model Pendekatan George C. Edward III (1980).

Model pendekatan ini masih tergolong pendekatan top down. Edward III menyebut model ini dengan *direct and indirect impact on implementation* (Agustino, 148 ; 2008). Pada model ini dikatakan bahwa ada empat variabel yang hadir sebagai elemen yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yang keempatnya elemen ini saling berhubungan antara satu dengan lainnya. Keempat variabel tersebut adalah variabel komunikasi, variabel sumber daya, variabel disposisi, dan variabel struktur birokrasi.

- 1) Komunikasi. Keberhasilan implementor dalam mengimplementasikan kebijakan terletak pada pengetahuan akan kebijakan tersebut. Oleh sebab itu sangat penting komunikasi dilakukan baik antara pembuat kebijakan dengan Implementor kebijakan, pembuat kebijakan dengan target/sasaran pelaksanaan kebijakan, antara sesama implementor kebijakan untuk menghindari ambiguitas pemahaman tentang kebijakan yang ingin diimplementasikan, maupun antara implementor kebijakan dengan target/sasaran pelaksanaan kebijakan. Untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, terdapat tiga indikator yang dapat digunakan (Agustino, 2008) yaitu ;
 - a. Transmisi. Ini adalah penyaluran informasi kepada semua pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Kelancaran dan intensitas penyaluran informasi akan memperlancar proses implmentasi kebijakan. Transmisi informasi yang lancer dan intens juga akan menghindari terjadinya *miscominikation* (salah pengertian) yang berakibat *misunderstanding* (salah/gagal faham).
 - b. Kejelasan. Informasi yang dikomunikasikan kepada semua pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan harus jelas guna memberi kepastian bahwa mereka telah mengetahui dan memahami tentang cara pengimplementasian kebijakan, maksud dan tujuan kebijakan, serta manfaat dari hasil yang dicapai.
 - c. Konsistensi. Hal yang penting dalam komunikasi adalah konsistensi informasi yang di salurkan baik berupa perintah, arahan, serta data yang dibutuhkan dalam pengimplementaian kebijakan.

- 2) Sumber daya. Sama dengan model pendekatan implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn, bahwa hal terpenting yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah ketersediaan *resource* (sumber daya). Sebagus apapun suatu kebijakan yang telah diputuskan serta sebaik apapun komunikasi dilakukan, jika tidak didukung oleh ketersediaan sumber daya yang memadai maka akan mengalami hambatan yang pada akhirnya bisa jadi kebijakan yang ada hanya sebatas dokumen tanpa aksi. Edward III seperti dikutip dalam Agustino (2008) menyatakan bahwa dalam pengimplementasian kebijakan terdapat empat indikator yang menjadi elemen penting yaitu :
- a. Staf. Sumber daya yang utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau orang yang menjadi implementor kebijakan dari organisasi yang ditunjuk sebagai pengemban tugas/amanah pelaksanaan kebijakan. Kuantitas dan kualitas staf sangat menentukan keberhasilan dalam mengimplementasi kebijakan. Selain staf juga tidak kalah penting adalah sumber daya finansial berupa dana/anggaran yang cukup, peralatan dan teknologi.
 - b. Informasi. Dalam pelaksanaan suatu kebijakan sangat membutuhkan ketersediaan informasi yang valid. Ada dua bentuk informasi yang dibutuhkan yaitu (1) informasi mengenai cara melaksanakan kebijakan dalam hal ini implementor harus mengetahui apa yang mereka harus lakukan, patuh kepada aturan serta regulasi yang ada. dan (2) informasi mengenai kondisi target grup tempat pengimplementasian suatu kebijakan.
 - c. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas dan legitimasi bagi pelaksana dalam mengimplementasi kebijakan.
 - d. Fasilitas. Fasilitas yang dimaksud adalah ketersediaan sarana dan prasarana, walaupun ketersediaan staf yang memadai, faham atas tugas dan pekerjaannya serta memiliki kewenangan namun jika tidak didukung sarana dan prasarana maka akan sulit mengimplementasikan suatu kebijakan.
- 3) Disposisi. Disposisi dimaknai sebagai sikap, watak dan karakter para agen pelaksana agen kebijakan berupa komitmen, kejujuran, dan

sikap demokratis. Jika disposisi para implementor baik maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik pula.

- 4) Struktur birokrasi. Organisasi yang mengemban tugas mengimplementasi kebijakan memiliki struktur birokrasi. Semakin panjang struktur suatu organisasi maka akan panjang proses yang akan dilalui dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Hal ini disebabkan adanya prosedur operasional standar yang menjadi acuan dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Struktur birokrasi harus kondusif agar implementasi kebijakan bisa terlaksana dengan baik, Yang menjadi kelemahan dalam struktur birokrasi adalah prosedur yang harus dilalui cenderung panjang dan berbelit-belit sehingga terkadang melemahkan fungsi pengawasan rawan terjadinya *red-tape*

4. Model Pendekatan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983).

Model ini mengemukakan bahwa terdapat tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. (Mulyadi, 2016).

- 1) *Tractability of the problems* (karakteristik dari masalah). Ini menyangkut atas empat hal yaitu ;
 - a. mudah atau sulitnya masalah tersebut dikendalikan secara teknis. Pada realitasnya bahwa masalah-masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat secara teknis ada yang mudah untuk diselesaikan seperti kelangkaan minyak goreng yang berakibat tingginya harga jual, kekurangan air bersih karena kemarau panjang. Namun ada pula masalah yang cenderung sulit diatasi dan butuh waktu yang relative lama, seperti masalah pengangguran, dan masalah kemiskinan.
 - b. Tingkat kemajemukan dari target grup. Implementasi kebijakan akan cenderung mudah dilakukan jika target grup/kelompok sasaran kebijakan homogen. Namun sebaliknya jika kelompok sasaran heterogen maka implementasi kebijakan akan cenderung sulit terimplementasi.
 - c. Proporsi target grup terhadap keseluruhan populasi. Jumlah dari anggota populasi yang menjadi sasaran implementasi kebijakan menjadi hal yang menjadikan pelaksanaan kebijakan sulit atau relatif mudah. Jika keseluruhan dari populasi menjadi target

implementasi kebijakan maka cenderung akan sulit dilakukan. Sebaliknya jika target grup dari populasi hanya sebahagian saja yang menjadi sasaran pelaksanaan kebijakan maka akan cenderung lebih mudah dilakukan.

- d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Setiap kebijakan yang telah ditetapkan kemudian diimplementasikan senantiasa mengarah pada tujuan. Salah satunya adalah kondisi yang diidam-idamkan tercipta manakala kebijakan usai dilaksanakan. Jika kondisi yang diharapkan berupa pemberian pengetahuan/edukasi maka akan cenderung mudah untuk diimplementasikan. Namun sebaliknya jika kondisi yang diharapkan adalah perubahan perilaku dan sikap kelompok sasaran pelaksanaan kebijakan maka akan cenderung sulit dalam pengimplementasiannya.

2) *Ability of statute to structure implementation* (karakteristik kebijakan). Ini mengandung tujuan yaitu ;

- a. Kejelasan isi kebijakan. Implementor kebijakan akan mudah melaksanakan tugasnya jika isi kebijakan sangat jelas bagi mereka. Kejelasan isi kebijakan juga akan menghindari ambiguitas serta pertentangan dalam memahami kebijakan yang dapat menghambat kegiatan pencapaian tujuan kebijakan.
- b. Seberapa jauh suatu kebijakan mendapatkan dukungan teoritis. Teori merupakan hasil analisa dan penelitian para ilmuwan yang hadir melalui proses yang cukup panjang, yang sudah teruji dan menjadi rekomendasi keilmuan. Jika suatu kebijakan hadir didasari oleh kajian teori maka kebijakan tersebut akan kokoh dan mantap, walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa terkadang dilakukan perubahan-perubahan yang bersifat menyesuaikan dengan lingkungan dimana kebijakan akan diterapkan.
- c. Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Finansial merupakan hal yang sangat penting harus hadir menyertai implementasi suatu kebijakan, ini disebabkan adanya instrument-instrumen yang dihadirkan seperti staf pelaksana, peralatan dan teknologi, yang kesemuanya membutuhkan biaya. Semakin besar dana/biaya yang dialokasikan maka akan semakin komplet instrument yang mendukung pelaksanaan kebijakan.

- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Dalam implementasi kebijakan, koordinasi menjadi hal yang wajib dilaksanakan agar kebijakan yang dilaksanakan terkoordinasi baik, diketahui dan mendapatkan dukungan dari institusi/organisasi terkait sebagai lini sektor dalam pelaksanaan kebijakan.
 - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana. Aturan merupakan pedoman yang digunakan oleh para agen pelaksana kebijakan di lapangan. Sehingga kejelasan aturan menjadi suatu hal yang mutlak, begitu pula dengan konsistensi aturan tersebut.
 - f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Jika kita kembali melihat hakikat hadirnya kebijakan publik adalah mengatasi dan menyelesaikan masalah dan menghadirkan kemakmuran bagi publik, dan dengan hal tersebut negara menglokasikan banyak anggaran demi mewujudkannya, maka komitmen para agen pelaksana akan diuji. Seberapa besar komitmen mereka akan tujuan kebijakan yang harus terwujud. Namun pada kenyataannya tidak jarang komitmen para agen pelaksana dipertanyakan oleh publik, maraknya praktek korupsi dan penyalahgunaan kewenangan hadir menyertai pelaksanaan suatu kebijakan yang menunjukkan masih rendahnya komitmen sebahagian oknum pelaksana kebijakan terhadap tujuan kebijakan publik.
 - g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok eksternal untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Hadirnya kelompok eksternal dalam implementasi kebijakan akan memberi imput yang positif, baik berupa akseptansi/dukungan maupun dalam hal turut mengawasi proses implementasi kebijakan. Kelompok-kelompok eksternal yang dimaksud adalah masyarakat (terutama yang menjadi sasaran kebijakan) dan organisasi-organisasi publik seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan media.
- 3) *Nonstatutory variables affecting implementation* (lingkungan). Ini terdiri atas lima hal yaitu :
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya bahwa

masyarakat merupakan salah satu instrumen sukarela (*voluntary instrument*) dalam proses implementasi kebijakan publik, baik kapasitasnya sebagai anggota rumah tangga ataupun sebagai bagian dari suatu komunitas. Jika kondisi masyarakat sudah maju dengan tarap pendidikan yang memadai serta pengetahuan akan teknologi juga sudah baik maka masyarakat tersebut cenderung mudah memahami dan menerima program-program dari kebijakan yang akan dilaksanakan serta mau dengan sukarela turut serta berpartisipasi sekaligus dapat menjadi pihak yang hadir mengontrol dan mengawasi jalannya program dari kebijakan tersebut.

- b. Dukungan publik terhadap kebijakan. Masyarakat sebagai sasaran (*target group*) akan menjadi penghambat jika masyarakat tidak mendukung bahkan menolak implementasi suatu kebijakan. Penolakan ini dapat disebabkan oleh beberapa hal seperti ketidak tahuan masyarakat akan tujuan dari kebijakan sehingga menimbulkan kecurigaan masyarakat (*oper negative tingking*), masyarakat merasa dirugikan baik secara materil maupun non-materil, atau adanya nilai-nilai luhur yang dianut oleh masyarakat tersebut diabaikan/terlanggar dengan adanya kebijakan tersebut
- c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency group*). Subarsono (2015) menyatakan bahwa kelompok pemilih dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara yaitu ; (a) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk 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 kepada badan legislatif.
- d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Hal yang terpenting dari keseluruhan proses implementasi kebijakan adalah komitmen yang tinggi dari aktor pelaksana yang terlibat. Kemudian ditunjang dengan skill/keterampilan yang memadai yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program dari kebijakan.

5. Model Pendekatan Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978).

Hogwood dan Gunn dikutip dalam Nugroho (2011) menyatakan bahwa untuk mengimplementasi kebijakan diperlukan syarat-syarat sebagai berikut :

- 1) Berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
- 2) Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu.
- 3) Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
- 4) Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang handal.
- 5) Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya adalah semakin sedikit hubungan “sebab-akibat”, maka semakin tinggi hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks maka otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.
- 6) Apakah hubungan saling kebergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling kebergantungan tinggi, maka implementasi tidak dapat berjalan efektif.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerjasama tim serta terbentuknya sinergi.
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang, kekuasaan dapat menuntun dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan (*power*) adalah syarat dari keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan tanpa ada dampak bagi target kebijakan.

C. Mengukur Pelaksanaan Kebijakan/Program

Implementasi kebijakan merupakan satu tahap krusial dalam perjalanan suatu kebijakan. Dalam tahap ini keputusan dalam mengadopsi satu kebijakan yang selanjutnya telah ditetapkan akan diwujudkan dalam bentuk tindakan nyata pada target/sasaran guna mencapai tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan diturunkan dalam bentuk pelaksanaan program-program, kegiatan-kegiatan, dan langkah-langkah operasional yang dirancang untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan terimplementasinya satu kebijakan akan diketahui apakah kebijakan yang telah ditetapkan mampu menyelesaikan masalah, mampu menciptakan kondisi yang diharapkan atau malah sebaliknya.

Menurut teori implementasi kebijakan, implementasi terjadi melalui serangkaian proses yang kompleks, termasuk perumusan rencana, alokasi sumber daya, koordinasi antar instansi, komunikasi yang efektif, pelibatan pihak terkait, pengawasan, dan evaluasi. Faktor-faktor seperti struktur organisasi, kemampuan administratif, ketersediaan sumber daya, dukungan politik, dan dinamika sosial juga mempengaruhi implementasi kebijakan.

Para pakar dan pemerhati kebijakan, mengukur pelaksanaan suatu kebijakan/program apakah terlaksana dengan baik atau tidak, dengan melihat dan memperhatikan penerapan prinsip-prinsip penting dalam Implementasi kebijakan (Arafat, 2023). Prinsip-prinsip penting yang dimaksud dalam implementasi kebijakan yaitu :

1. Kesesuaian (Fit). Implementasi kebijakan harus sesuai dan sejalan dengan tujuan dan maksud kebijakan yang telah dirumuskan. Kebijakan yang diimplementasikan harus sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Dalam konteks ini akan terlihat bahwa apakah kebijakan yang telah ditetapkan itu merupakan aspirasi masyarakat atau bukan.
2. Kolaborasi dan Kemitraan. Implementasi kebijakan membutuhkan kerja sama dan kemitraan antara berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*). Melibatkan berbagai pihak yang terkait secara aktif dalam proses implementasi dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi kebijakan.
3. Partisipasi Publik. Partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan merupakan prinsip penting. Melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi

kebijakan dapat memperkuat legitimasi dan dukungan terhadap kebijakan tersebut.

4. Koordinasi dan Sinergi. Implementasi kebijakan yang efektif membutuhkan koordinasi yang baik antara berbagai lembaga dan sektor terkait. Koordinasi yang baik dapat menghindari tumpang tindih, meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya, dan memperkuat dampak positif kebijakan.
5. Kapasitas Institusional. Implementasi kebijakan yang sukses membutuhkan kapasitas institusional yang memadai. Lembaga-lembaga pelaksana kebijakan harus memiliki sumber daya manusia, keahlian, dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

D. Soal Latihan

1. Jelaskan secara singkat implementasi kebijakan publik di masa kemasa.
2. Elemen apa sajakah yang menjadi determinasi dalam model Edward III
3. Jelaskan prinsip-prinsip dalam implementasi kebijakan publik.

BAB IX

NEGARA DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapka

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan tentang Jenis-jenis Negara yang ada di Dunia, Aliran Kebijakan publik, serta Paradigma Kebijakan Publik.

Materi Pembelajaran

- Definisi Negara
- Asal Mula Terbentuknya Negar
- Bentuk-bentuk Negara di Dunia
- Aliran Kebijakan Publik
- Paradigma Kebijakan Publik

A. Definisi Negara

Aristoteles, seorang filsuf Yunani kuno yang hidup pada abad ke-4 SM dan memiliki kontribusi besar dalam bidang etika, politik, dan metafisika. Pandangannya tentang negara terdapat dalam karyanya yang terkenal, "Politika" (Politics) mengatakan bahwa negara merupakan persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Begitu pula negara menurut Jean Bodin, negara diartikan sebagai suatu persekutuan dari keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat. Max Weber mendefinisikan negara sebagai kelompok manusia yang berhasil mendapatkan monopoli atas penggunaan paksaan fisik yang sah dalam

wilayah tertentu. Definisi ini menyoroti peran dominan negara dalam mengontrol kekuatan fisik dan legitimasi dalam suatu wilayah. Selanjutnya Aristoteles memandang negara (kota-negara) merupakan salah satu bentuk masyarakat yang paling maju dan kompleks yang dihasilkan oleh alam manusia.

Dalam Konteks sebuah organisasi, negara menurut Herman Finer dikutip dalam Syafi'I (2003) adalah sebuah organisasi kewilayahan yang bergerak dibidang kemasyarakatan dan kepentingan perseorangan dari segenap kehidupan kekuasaan tertinggi. Begitu pula Anthony Giddens memahami bahwa negara adalah lembaga politik yang memiliki monopoli atas kekerasan fisik dalam wilayah tertentu. Dalam pandangan Meriam Budirjo (1986) memandang negara merupakan integrasi daripada kekuatan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara dalam hal ini merupakan *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.

Kalau mencermati apa yang disampaikan oleh para pakar tersebut di atas maka dapat di fahami dengan mengutip pendapat Plato yang menyatakan bahwa negara pada dasarnya hadir disebabkan oleh adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka ragam yang menyebabkan manusia harus bekerja sama untuk memenuhi kebutuhannya. Kerja sama dalam kehidupan manusia menjadi tidak terelakkan (oleh karena secara fitrah manusia tidak dapat memenuhi semua kebutuhannya) yang menempatkannya sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*), maka hadirnya negara dalam kehidupan manusia menjadi tidak terelakkan pula bahkan sebuah keharusan. Kehadiran negara yang di dalamnya terdapat pemerintahan sebagai salah satu syarat berdirinya, mengemban tugas memfasilitasi, mengusahakan dan menyediakan apa-apa yang menjadi kebutuhan hidup masyarakatnya yang sudah barang tentu akan beraneka ragam bentuk dan jenisnya, sehingga negara harus membentuk kelompok (aparatus) khusus yang bertujuan melaksanakan tugas tersebut.

B. Asal Mula Terbentuknya Negara

Ada empat teori yang dikenal yang membahas terbentuknya sebuah Negara, keempat teori tersebut adalah teori alamiah, teori ciptaan Tuhan, teori kekuatan, dan teori kontrak sosial.

1. Teori Alamiah.

Teori alamiah tentang terbentuknya suatu negara berakar pada pandangan bahwa negara muncul secara alami sebagai hasil dari proses alamiah dan evolusi manusia. Teori ini berasal dari pemikiran filosofis dan kontrak sosial, yang telah dibahas oleh para pemikir seperti Thomas Hobbes, John Locke, dan Jean-Jacques Rousseau. Secara umum, teori alamiah mencoba menjelaskan bagaimana masyarakat manusia, yang awalnya hidup dalam keadaan alami dan tidak teratur, akhirnya membentuk entitas politik yang lebih terstruktur seperti negara. Ada beberapa varian teori alamiah, tetapi intinya adalah bahwa masyarakat manusia memiliki naluri alamiah untuk membentuk pemerintahan untuk mencapai keamanan, ketertiban, dan keadilan.

Ada tiga tokoh besar utama yang disebutkan pada teori alamiah ini yaitu :

- a. Thomas Hobbes: Dalam karyanya "*Leviathan*" (1651), Hobbes menggambarkan keadaan alam sebagai situasi di mana manusia hidup tanpa pemerintahan atau aturan yang kuat. Menurutnya, keadaan alam adalah keadaan konflik dan kekacauan, setiap individu berusaha untuk mempertahankan diri sendiri dengan segala cara. Hobbes berpendapat bahwa untuk menghindari kekacauan ini, manusia akhirnya setuju untuk menyerahkan sebagian kecil kebebasan mereka dan membentuk pemerintahan yang kuat, yang ia sebut "*Leviathan*". Pemerintahan ini bertindak sebagai entitas yang memiliki kekuasaan mutlak untuk memastikan ketertiban dan keamanan masyarakat.
- b. John Locke. Dalam karyanya "*Two Treatises of Government*" (1689), Locke menentang pandangan Hobbes tentang keadaan alam yang mengerikan. Locke berpendapat bahwa keadaan alam pada dasarnya adalah keadaan kebebasan dan kesetaraan, di mana setiap individu memiliki hak-hak alamiah seperti hak atas kehidupan, kebebasan, dan kepemilikan. Namun, Locke juga menyadari bahwa keadaan alam memiliki keterbatasan dalam menegakkan hukum alamiah, sehingga manusia membentuk pemerintahan untuk memastikan perlindungan

hak-hak tersebut. Penting untuk dicatat bahwa pemerintahan hanya berfungsi dengan izin rakyat dan tunduk pada aturan hukum.

- c. Jean-Jacques Rousseau. Dalam karyanya "*The Social Contract*" (1762), Rousseau berpendapat bahwa manusia dilahirkan bebas dalam keadaan alam, tetapi ketidakadilan dan pertumbuhan kepemilikan pribadi akhirnya mempengaruhi dan membatasi kebebasan mereka. Rousseau mengusulkan gagasan "kontrak sosial" di mana masyarakat bersama-sama menciptakan pemerintahan untuk mencapai kebebasan yang lebih besar dan menciptakan hukum yang adil. Kontrak sosial menuntut pemerintahan harus tunduk pada kehendak umum dan bertindak untuk kepentingan bersama, yang diwujudkan dalam bentuk "kehendak umum" (*volonte generale*).

Ringkasnya, teori alamiah tentang terbentuknya negara menyajikan berbagai pandangan tentang asal-usul negara dan hak-hak masyarakat dalam membentuk pemerintahan. Meskipun teori ini menjadi dasar bagi pemikiran politik modern, ada banyak pandangan lain tentang bagaimana negara sebenarnya terbentuk dalam sejarah dan konteks masyarakat yang berbeda.

2. Teori Ciptaan Tuhan.

Teori ciptaan Tuhan adalah teori yang berasal dari perspektif agama, yang mengajarkan bahwa suatu negara atau pemerintahan dibentuk oleh kehendak atau rencana Tuhan. Teori ini mendasarkan asal-usul negara pada keyakinan bahwa keberadaan dan struktur pemerintahan adalah bagian dari rencana Tuhan. Beberapa agama memiliki keyakinan tentang ciptaan Tuhan yang berhubungan dengan negara atau pemerintahan, dan pandangan ini dapat berbeda-beda dalam setiap agama tersebut. Berikut ini, akan dijelaskan secara umum tentang pandangan agama-agama tertentu mengenai teori ciptaan Tuhan dalam konteks terbentuknya suatu negara:

- a. Teori Ciptaan Tuhan dalam Kekristenan. Beberapa aliran Kekristenan mengajarkan bahwa otoritas pemerintahan adalah suatu ketentuan Tuhan. Referensi utama untuk ini terdapat dalam Alkitab, khususnya dalam bagian Perjanjian Baru, di mana rasul Paulus dalam Surat kepada Jemaat di Roma Bab 13:1-7 menyatakan bahwa penguasa atau pemerintahan adalah yang ditetapkan oleh Tuhan dan bahwa orang harus tunduk pada otoritas

tersebut. Prinsip ini memandang penguasa sebagai pelayan Tuhan yang bertugas untuk menjaga ketertiban dan memberlakukan keadilan dalam masyarakat.

- b. Teori Ciptaan Tuhan dalam Islam: Dalam Islam, konsep kekuasaan dan pemerintahan dianggap berasal dari Tuhan. Pemimpin muslim dianggap sebagai khalifah atau wakil Tuhan di bumi, yang bertanggung jawab untuk menerapkan hukum-hukum Islam dan mengelola urusan masyarakat berdasarkan ajaran agama. Dalam beberapa tradisi Islam, seperti Syi'ah, ada keyakinan bahwa imam-imam tertentu ditunjuk secara ilahi sebagai penguasa atau pemimpin spiritual, dan mereka memiliki otoritas dari Tuhan untuk memimpin ummat.
- c. Teori Ciptaan Tuhan dalam Hinduisme. Dalam Hinduisme, ada konsep tentang dharma, yang mengacu pada kewajiban moral dan sosial seseorang. Teori ini berpendapat bahwa struktur sosial dan pemerintahan telah ditentukan oleh kehendak Tuhan melalui hukum karma dan konsep reinkarnasi. Penguasa dan pemimpin dianggap memiliki tanggung jawab untuk menjalankan perannya sesuai dengan dharma mereka dan melayani masyarakat dengan bijaksana.

Penting untuk diingat bahwa teori ciptaan Tuhan dalam konteks terbentuknya suatu negara adalah pandangan agama tertentu dan dapat berbeda-beda tergantung pada kepercayaan agama yang dianut. Selain teori ciptaan Tuhan, ada berbagai teori dan pemikiran lainnya tentang asal-usul negara, seperti teori kontrak sosial, teori evolusi politik, dan teori sejarah yang menggambarkan bagaimana negara muncul dan berkembang dalam sejarah manusia.

3. Teori Kekuatan.

Teori kekuatan (*power theory*) adalah salah satu teori tentang munculnya suatu negara yang menekankan pada dominasi kekuatan sebagai faktor kunci dalam pembentukan dan kelangsungan negara. Teori ini lebih fokus pada unsur kekuatan dan pengendalian untuk menjelaskan bagaimana suatu pemerintahan atau negara dapat berdiri dan mempertahankan eksistensinya. Teori ini menjelaskan bahwa terbentuknya negara disebabkan oleh hasil penaklukan dan penguasaan secara kekerasan antar manusia, yang kuat dan mampu menguasai

yang lain membentuk negara dan memaksakan haknya untuk menguasai dan memerintah negara. Sumber kewenangan dalam teori ini adalah kekuatan itu sendiri, sebab kekuatan itu yang membenarkan kekuasaan dan kewenangan.

Pada dasarnya, teori kekuatan berpendapat bahwa negara muncul karena adanya dominasi kelompok atau individu yang memiliki kekuatan fisik, militer, ekonomi, atau politik yang lebih besar daripada kelompok atau individu lain di sekitarnya. Proses pembentukan negara dalam teori ini seringkali melibatkan konflik, penaklukan, dan dominasi terhadap wilayah dan penduduk lain. Beberapa aspek penting dalam teori kekuatan ini antara lain;

- a. Penguasaan Sumber Daya. Negara yang kuat seringkali memiliki akses dan kendali yang lebih besar terhadap sumber daya alam, seperti tanah, air, mineral, atau kekayaan lainnya. Penguasaan sumber daya ini memungkinkan negara untuk memperkuat ekonomi, membentuk militer yang kuat, dan menciptakan stabilitas internal.
- b. Militer dan Pertahanan. Negara yang kuat cenderung memiliki kekuatan militer yang besar dan terorganisir dengan baik. Kekuatan militer ini memungkinkan negara untuk melindungi wilayahnya dari ancaman eksternal dan juga dapat digunakan untuk memperluas pengaruhnya melalui penaklukan atau intervensi militer.
- c. Dominasi Politik. Negara yang kuat memiliki pengaruh politik yang besar baik di dalam maupun di luar wilayahnya. Ini bisa mencakup dominasi lembaga-lembaga politik, kontrol terhadap pemerintahan lokal, dan kemampuan untuk berinteraksi dengan negara-negara lain secara menguntungkan.
- d. Legitimasi dan Kewenangan. Bagian lain dari teori kekuatan adalah konsep legitimasi. Negara yang kuat sering memiliki tingkat kewenangan yang tinggi dan mendapatkan dukungan dari masyarakat atau kelompok dalam wilayahnya, yang percaya bahwa pemerintahan memiliki hak untuk berkuasa

Meskipun teori kekuatan memberikan pandangan yang kuat tentang peran kekuatan dalam pembentukan negara, teori ini juga telah mendapat kritik. Beberapa kritikus berpendapat bahwa teori kekuatan cenderung mengabaikan faktor-faktor lain yang berkontribusi pada munculnya suatu negara, seperti faktor budaya, ideologi, dan sejarah. Selain itu, ada juga pendapat bahwa negara-negara yang muncul dari

dominasi kekuatan semata mungkin mengalami resistensi dan ketidakstabilan di dalam maupun di luar wilayahnya, karena kurangnya legitimasi dan dukungan dari masyarakat.

4. Teori Kontrak Sosial.

Teori kontrak sosial adalah pandangan tentang munculnya suatu negara yang berakar dari gagasan bahwa pembentukan pemerintahan atau negara terjadi melalui perjanjian sukarela antara individu-individu dalam masyarakat. Konsep ini mencoba menjelaskan bagaimana suatu masyarakat yang awalnya berada dalam keadaan alamiah yang tidak teratur dan bebas, kemudian setuju untuk membentuk suatu entitas politik dengan cara berkontrak satu sama lain.

Dalam teori ini sumber kewenangan adalah masyarakat itu sendiri. Teori kontrak sosial berkembang dipengaruhi oleh pemikiran jaman pencerahan (*enlightenment*) yang ditandai dengan rasionalisme, realisme, dan humanisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat gerak dunia. Pemikiran bahwa manusia sebagai sumber kewenangan secara jelas menunjukkan kepercayaan terhadap manusia untuk mengelola dan mengatasi kehidupan politik dan bernegara. Secara umum, teori kontrak sosial memberikan pandangan tentang bagaimana suatu negara atau pemerintahan muncul karena kesepakatan sukarela masyarakat. Teori ini memberikan dasar pemikiran politik untuk memahami asal-usul pemerintahan dan hak serta kewajiban individu dalam masyarakat.

C. Bentuk-Bentuk Negara

Secara garis besar ada dua bentuk negara yang dikenal di dunia, yaitu negara yang berbentuk Kerajaan dan negara yang berbentuk Republik. Negara yang berbentuk Kerajaan, terdiri dari negara kerajaan serikat dan negara kerajaan kesatuan. Negara kerajaan serikat mempunyai sistem pemerintahan Parlementer. Begitu pula dengan negara kerajaan kesatuan memiliki dua bentuk sistem pemerintahan yaitu bentuk pemerintahan Parlementer seperti negara Inggris, dan bentuk pemerintahan Non-Parlementer seperti negara Saudi Arabia.

Negara kerajaan dipimpin oleh seorang Raja, Kaisar atau Ratu yang kedudukannya selalu diwariskan secara turun-temurun. Jika seorang

calon raja tidak memahami politik pemerintahan maka jalannya roda pemerintahan diserahkan kepada Perdana Menteri yang mengepalai kabinet. (Syafi'I, 2003).

Negara yang berbentuk Republik juga terdiri dari negara republik serikat dan negara republik kesatuan. Negara republik serikat terdiri dari dua sistem pemerintahan yaitu negara republik serikat dengan sistem pemerintahan Parlementer dan negara republik serikat dengan sistem pemerintahan Presidensial. Begitupun halnya dengan negara republik kesatuan juga terdiri dari dua bentuk pemerintahan yaitu negara republik kesatuan dalam bentuk pemerintahan Parlementer dan negara republik kesatuan dengan bentuk pemerintahan Presidensial.

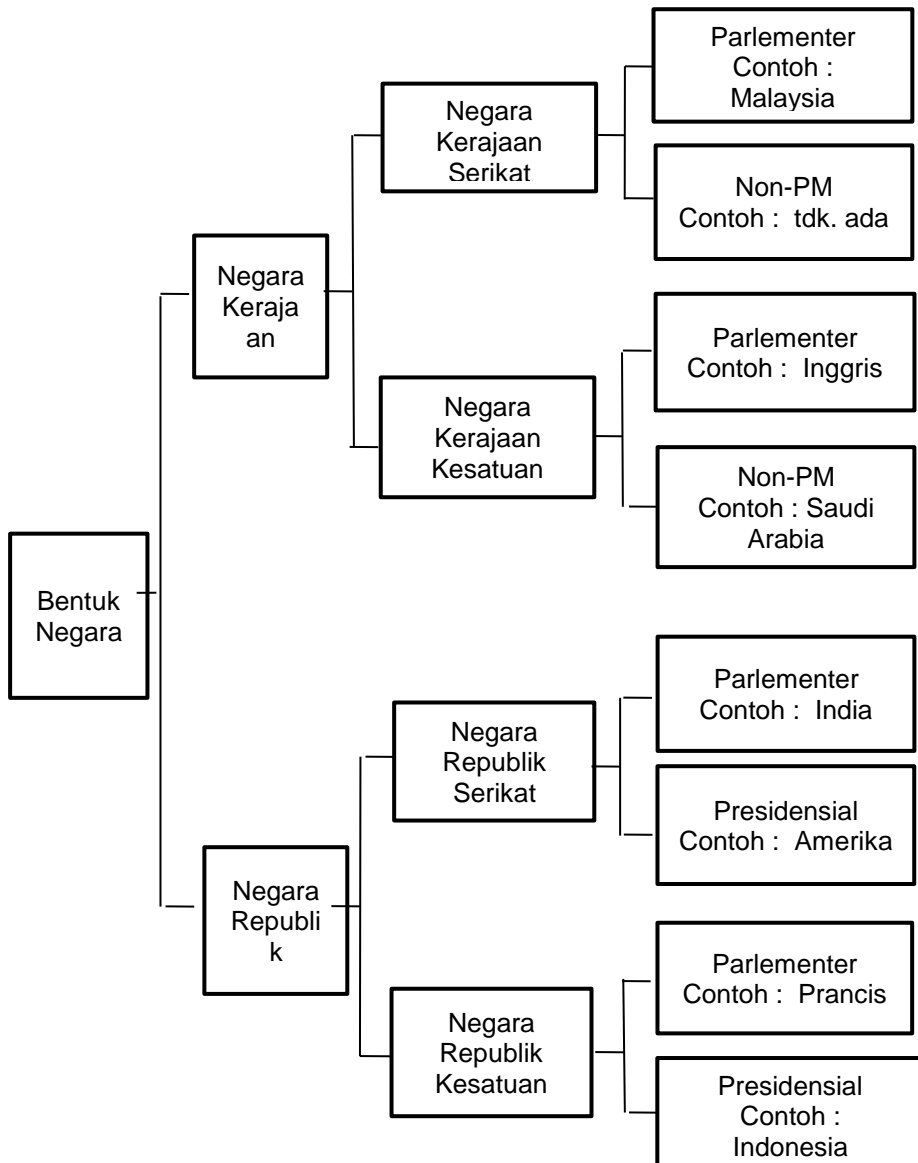
Negara Republik dipimpin oleh seorang Presiden yang dipilih baik oleh parlemen atau dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, yang selanjutnya akan menjabat selama satu periode (kalau di Indonesia satu periode selama lima tahun) dan biasanya hanya dapat dipilih kembali untuk periode kedua.

Dalam penyelenggaraan negara Republik yang modern sejatinya dilaksanakan dengan menggunakan azas-azas demokrasi yang menjadikan masyarakat sebagai pihak yang sangat penting, yang dibutuhkan partisipasinya dalam membangun negara. Demokrasi dalam perspektif bernegara merupakan instrumen penting dan utama dalam setiap penentuan dan pengambilan keputusan dan tindakan yang akan diambil dan dipilih oleh negara (pemerintah). Masyarakat dalam negara demokrasi merupakan pemegang kekuasaan dan kedaulatan negara, ini berarti bahwa sejatinya setiap kebijakan dan keputusan yang diambil oleh negara (pemerintah) harus merupakan refleksi dan wujud keinginan masyarakat.

Pasca perang dunia kedua, demokrasi menjadi pilihan ideal bagi sebahagian negara-negara di dunia untuk membenahi sistem pemerintahan dan kehidupan masyarakatnya, walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa demokrasi bukan satu-satunya pilihan. Untuk membahas konsep demokrasi maka ada dua tokoh yang sangat berpengaruh yaitu Karl Marx dan Max Weber yang saling kontradiktif. Karl Marx menyatakan bahwa demokrasi merupakan suatu keharusan (mutlak) bagi suatu negara, dan tepat dilaksanakan bagi negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, pembagian kekuasaan, dan

kesetaraan di bawah hukum negara, dan bukan negara dengan berdasarkan pada demokrasi borjuis. (Jeddawi, 2012).

Bentuk-bentuk negara ini selanjutnya akan menjadi variabel penentu dari sistem penyelenggaraan pemerintahan yang akan digunakan dalam mengatur kehidupan masyarakat, baik dari aspek politik, hukum, sosial dan ekonomi dari suatu bangsa.



Sumber ; Syafi'I (2003; 25)

D. Dua Aliran/Pemahaman Kebijakan Publik

Berbagai literatur bacaan yang membahas kebijakan publik memberikan pemahaman dan gambaran bahwa, pada dasarnya secara tersirat terdapat dua aliran (pemahaman) kebijakan publik yang ada di dunia, yaitu pemahaman/aliran *Kontinentalist* dan *Anglo-saxonist*. (Nugroho,2011).

1. Pemahaman Kontinentalis

Negara-negara Kontinentalist cenderung melihat dan memahami bahwa kebijakan publik sebagai turunan dari hukum, bahkan terkadang dalam praktek di pemerintahan cenderung menyamakan antara kebijakan publik dan hukum terutama hukum publik atau hukum tata negara. Pemikiran ini dipengaruhi oleh pandangan positivisme hukum yang menjadi dasar munculan teori hukum yang murni. Dalam pandangan *Kontinentalist*, hukum identik bahkan sama dengan perintah penguasa yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan yang meniadakan pelibatan unsur-unsur publik dalam proses pembuatannya, sebab dalam proses pembuatan sebuah hukum tidak mengisyaratkan hal tersebut (pelibatan publik), akan tetapi murni sebagai produk yang dibuat oleh negara atau pemerintah, dan masyarakat hanya sebagai pihak yang menerima dan mematuhi hukum tersebut. Demikian cara pandang kaum kontinentalis terhadap kebijakan publik adalah hukum publik atau hukum tata negara.

Lebih jauh Nugroho (2011) mengulas bahwa pemahaman kontinentalist ini sangat kuat dengan paham *Recht-staat-isme* yang berkembang di Eropa. Pola pikir “negara hukum” diawali sejak era kekuasaan Napoleon Bonaparte seorang yang berasal dari rakyat biasa yang menjadi seorang pemimpin Prancis, bahkan menobatkan diri sebagai kaisar pada tahun 1793. Pada masa kekuasaannya, Napoleon melakukan perombakan dibidang hukum-hukum negara. Pendekatan hukum dan penegakan hukum menjadi inti reformasi kebijakan publik di Eropa khususnya di Prancis, yang dikenal dengan sebutan *Napoleon's Code*, di antaranya *Penal Code*, *Civil Code*, *Commercial Code*, dan *Code of Criminal Instructions*. Apa yang dilakukan oleh Napoleon di Prancis ini diadopsi oleh sejumlah negara di Eropa seperti Italia, Belanda, Belgia, Portugal, Jerman, Rumania, Swiss, Austria, Rusia, hingga ke negara-negara Skandinavia. Apa yang dikembangkan oleh Napoleon ini

semakin kuat akibat perkembangan Jerman bersatu pada tahun 1871 di era kekuasaan Pangeran Otto Van Bismark yang memerintah dengan tangan besi dimana hukum menjadi kebijakan publik, sehingga masyarakat Jerman menanggapinya sebagai *public values*.

2. Pemahaman Anglo Saxonist

Pemahaman tersebut di atas berbeda dengan pemahaman dari Negara-negara *Anglo-Saxonist*. Pemahaman ini cenderung memahami kebijakan publik sebagai turunan dari politik-demokrasi, sehingga melihat kebijakan negara sebagai sebuah produk dari hasil interaksi antara negara dan masyarakatnya (publik). Dalam pemahaman *Anglo-saxonist* menyepakati bahwa sistem politik yang ideal dalam sebuah negara adalah demokrasi, yang berarti bahwa pelibatan rakyat dalam setiap pembuatan kebijakan atau proses politik menjadi suatu keniscayaan. Dalam pemahaman inilah “kebijakan publik” mendapatkan pemahaman yang memadai dan lebih relevan untuk dijadikan isu dalam tata kelola setiap negara modern saat ini dan yang akan datang.

Paham *Anglo-Saxonist* dapat dilihat pada masa pemerintahan Raja John di Inggris pada tahun 1215 dalam bentuk “*Magna Carta*”. Ini merupakan dokumen yang di setempel oleh cap Raja John yang berisi ketentuan bahwa dalam membuat sebuah keputusan maka raja terlebih dahulu mendengarkan pendapat para bangsawan serta para aparat tidak diperkenankan bertindak sewenang-wenang kepada rakyatnya. Dokumen *Magna Carta* terdiri dari 63 pasal, pada pasal yang ke 39 menyebutkan bahwa

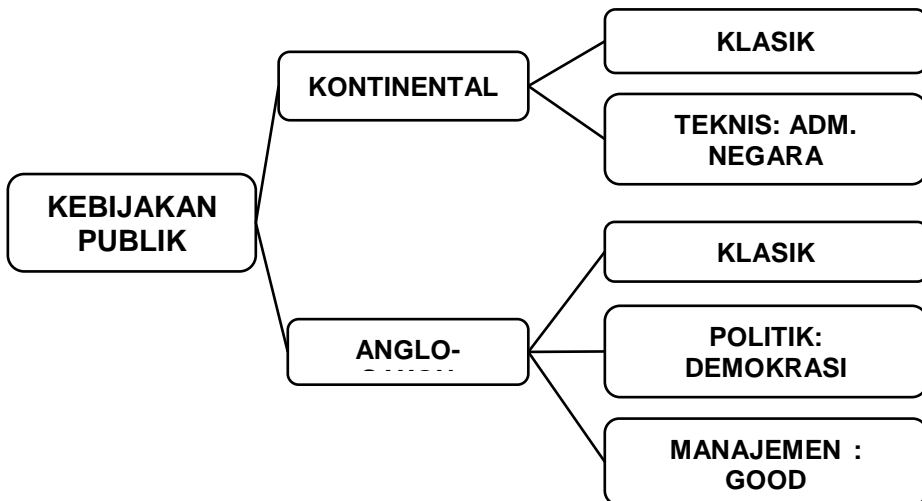
“ *No free man shal be taken or inprisoned or disseised or outlawed or exiled or in any way destroyed, not will we go or send against him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of the land*”.

Pasal tersebut di atas memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi setiap warga negara. Pemahaman *Anglo-saxonist* ini dapat pula dilihat pada pemikiran liberal Inggris John Stuart Milt (1806-1873) dalam karyanya “*On Liberty*”. Prinsip yang ada sejalan dengan semangat pembaharuan dan gerakan reformasi Martin Luther. Pemikiran liberal inilah yang menjadi cikal bakal pembentukan negara Amerika Serikat, sehingga dapat dilihat bahwa sistem politik Amerika Serikat dibentuk atas asas yang berbeda dengan Negara Eropa kontinental. Dalam

pemikiran liberal, hak-hak individual dijamin oleh negara dan tidak akan pernah dicabut atau di kooptasi oleh negara.

Dari pemaparan tersebut di atas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa terdapat dua pemahaman (aliran) dalam memandang kebijakan publik. *Pertama*, yang melihat kebijakan publik sebagai produk negara, birokrasi, pemerintah, atau administrasi publik. *Kedua*, pemahaman yang memandang kebijakan publik sebagai produk dari hasil pertemuan antara negara dengan masyarakatnya.

Dengan demikian dari pemaparan tersebut di atas maka pemahaman kebijakan publik dapat dikembangkan dengan model-model pemahaman yang lebih beragam seperti yang ditunjukkan dalam gambar berikut ini



(Gambar 3.2. Nugroho : 2011)

E. Paradigma Kebijakan Publik

Paradigma dapat diartikan sebagai “teori dasar” atau cara pandang yang fundamental yang dilandasi nilai-nilai tertentu, juga dapat diartikan sebagai corak berfikir seseorang atau kelompok orang. (Syafiie, 2003). Thomas Kuhn (1970) mengatakan bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan masalah dari suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu.

Bobrow dan Dryzek (Keban, 2008) menyatakan bahwa ada lima paradigme kebijakan publik yaitu:

1. Paradigma *Welfare Economics*. Paradigma ini memberikan pandangan kepada para aktor pembuat kebijakan, bahwa dalam rangka merumuskan sebuah kebijakan maka terlebih dahulu melakukan analisis yang mendalam terhadap keuntungan maupun kerugian yang akan ditimbulkan dalam dimensi ekonomi jika suatu kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan.
2. Paradigma *Public Choice*. Paradigma ini memberikan pandangan kepada para aktor pembuat kebijakan agar dalam memilih alternatif-alternatif kebijakan agar pandangan, saran, rekomendasi, dan keputusan lembaga-lembaga yang mengatasnamakan atau mewakili publik hendaknya diutamakan. Pelibatan komponen-komponen masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan menjadi sangat penting guna mengetahui interes masyarakat yang riil.
3. Paradigma *Social Structure*. Paradigma ini memberi pandangan kepada para aktor pembuat kebijakan bahwa dalam memilih alternatif kebijakan harus memperhitungkan kepentingan dari berbagai lapisan masyarakat yang ada sebagai target group, termasuk hal-hal yang dapat dinikmati serta dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan kebijakan tersebut.
4. Paradigma *Information Processing*. Paradigma ini memberikan pdangan bagi para aktor pembuat kebijakan agar dalam memilih alternatif kebijakan, maka diperlukan informasi dan data yang memadai, kemudian dilakukan penelitian terhadap data dan informasi tersebut untuk memastikan kualitasnya dan selanjutnya diproses serta dianalisis secara cermat sehingga dapat disimpulkan secara tepat.
5. Paradigma *Political Philosophy*. Paradigma ini memberi pandangan kepada para pembuat kebijakan bahwa dalam memilih alternatif kebijakan sangat perlu memperhatikan dan mempertimbangkan nilai-nilai moral yang berlaku pada *target group* tempat kebijakan tersebut nantinya akan di implementasikan.

Dalam literatur lain (Turner dan Hulme, 1997) terdapat penjelasan mengenai paradigme di negara-negara berkembang. Ada dua paradigme yang populer di negara berkembang yaitu *society-centered models* dan *state-centered models*.

Di dalam paradigma *Society-centered models* terdapat tiga model kebijakan yaitu :

1. Model *Social Class Analising*. Dalam model ini kebijakan dapat dilihat sebagai suatu bentuk manipulasi dari usaha-usaha yang dilakukan oleh kaum elit atau borjuis (kelompok yang dominan) dalam mempertahankan dan melindungi kepentingan mereka dari kelas bawah atau kaum minoritas/lemah. Dalam kondisi tersebut maka dibutuhkan sebuah kebijakan yang membela kepentingan kaum lemah dan melindungi mereka dari tekanan kaum yang kuat dan dominan.
2. Model *Pluralism*. Model ini lebih memandang sebuah kebijakan merupakan hasil konflik, tawar-menawar, dan kesepakatan koalisi dari berbagai kelompok masyarakat seperti kelompok bisnis, serikat kerja, asosiasi-asosiasi profesi, institusi, konsumen, kostumer, dan lain sebagainya, yang diorganisir untuk melindungi kepentingan mereka serta memenuhi kebutuhan mereka. Dalam kondisi seperti ini maka kedudukan negara sebagai arbiter yang berfungsi sebagai wasit atau penengah
3. Model *Public Choice*. Dalam model ini kelompok-kelompok masyarakat *concerned* terhadap kepentingan mereka sehingga mereka mencari akses untuk memanfaatkan sumber daya publik. Masyarakat berposisi dirinya sebagai konsumen yang menuntut melalui suatu bentuk kebijakan, agar apa yang menjadi keinginan dan aspirasi mereka dapat diperhatikan, pelayanan publik yang lebih efisien, dan memanfaatkan peluang-peluang pasar yang ada.

Dalam paradigma *state-centered models* terdapat tiga model kebijakan yaitu:

1. Model *Rasional Actor*. Model ini berasumsi bahwa para aktor pembuat kebijakan berperilaku sebagai pemilih yang rasional dalam memilih alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia. Para aktor diasumsikan memiliki waktu dan sumber daya yang memadai serta pengetahuan yang lengkap dan mendalam. Asumsi inilah yang menjadi kelemahan dari model ini sebab dalam realitas empiris asumsi-asumsi yang disebutkan di atas kerap kali tidak terpenuhi.
2. Model *Bureaucratic Politic*. Model ini menjadikan struktur suatu negara dipandang sebagai suatu arena sebagai ajang bagi elit-elit politik dan para petinggi negara melakukan manuver politik dalam

rangka memenangkan keinginan mereka serta kepentingannya. Dari sudut pandang ini maka kebijakan merupakan suatu bentuk kegiatan politik para petinggi negara. Kegiatan-kegiatan tersebut meliputi koalisi, tawar-menawar, kompromi, kooptasi, mengelola informasi dan menyusun strategi-strategi dalam upayanya memenuhi kebutuhan dan kepentingan pribadi dan kelompoknya.

3. Model *State Interests*. Model ini memandang sebuah kebijakan sebagai suatu perspektif umum, bahwa Negara memiliki otonomi dalam merumuskan hakekat dari masalah-masalah public serta mengembangkan solusinya. Negara sebagai pihak yang memiliki kepentingan sendiri dan senantiasa berusaha menjaga kedaulatan dan keutuhan Negara melalui pertahanan dan keamanan serta perlindungan bagi warga negaranya.

F. Soal Latihan

1. Sebutkan dan jelaskan 4 teori asal mula terbentuknya Negara
2. Sebutkan dan jelaskan aliran kebijakan publik yang ada di dunia
3. Sebutkan dan jelaskan 5 paradigma kebijakan public

BAB X

BIROKRASI DALAM DIMENSI KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan tentang konsep dan Sejarah Birokrasi, fungsi dan Patologi birokrasi serta perannya dalam Implementasi Kebijakan Publik

Materi Pembelajaran

- Konsep Birokrasi
- Sejarah Birokrasi Pemerintah Indonesia
- Tugas dan Fungsi Birokrasi
- Birokrasi dan Kebijakan Publik
- Birokrasi Pemerintah Daerah Pasca Reformasi
- Patologi Birokrasi

A. Konsep Birokrasi.

Birokrasi dalam perspektif etimologis berasal dari kata *bureau* yang berarti meja tulis. Kata ini awalnya digunakan pada awal abad ke-18 di Eropa bagian barat, yang masih diterjemahkan secara sempit, namun seiring perkembangan peradaban manusia, kata *bureau* ini tidak hanya menunjuk pada meja tulis saja tetapi sudah diartikulasikan sebagai sebuah kantor. Kata imbuhan *kratia* atau *kratos* berasal dari bahasa Yunani yang berarti kekuasaan dan kepemimpinan. Kata birokrasi kemudian digunakan segera setelah terjadi revolusi Prancis pada tahun 1789. Secara mendasar birokrasi berarti kekuasaan perkantoran ataupun

kepemimpinan dari strata kepegawaian. (Jeddawi, 2012), begitu pula dengan pengertian birokrasi yang dikemukakan oleh Thoha (2008) yang menyatakan bahwa birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif.

Birokrasi pada awalnya dibentuk agar keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dapat diimplementasikan dengan baik sesuai prosedur-prosedur kerja yang dianut melalui aparatur negara. Jeddawi (2012) mengatakan bahwa keputusan-keputusan politis hanya akan bermanfaat bagi setiap warga negara jika pemerintah mempunyai birokrasi yang responsif, sistematis, dan efisien. Kehadiran birokrasi dalam organisasi pemerintah diharapkan mampu menjadi *tools* yang efektif dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang menghadirkan produktifitas yang tinggi dengan efisiensi yang tinggi pula, hal ini sejalan dengan apa yang disampikan oleh Weber bahwa birokrasi sebagai bentuk representasi dari organisasi melakukan aktivitasnya secara kolektif untuk mencapai tingkatan efisiensi yang setinggi-tingginya. Thoha dalam bukunya “ Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia “ (2012), menyatakan bahwa istilah birokrasi tidak lepas dengan organisasi, khususnya organisasi pemerintah.

Dalam perspektif sebagai sebuah organisasi (khususnya organisasi modern saat ini) tentunya di dalam organisasi tersebut mempunyai bagian-bagian atau biro-biro yang tersusun membentuk struktur organisasi yang menggambarkan adanya pengelompokan dan pembagian pekerjaan, hubungan antar bagian, serta stratifikasi. Brown(1989) mendefinisikan birokrasi sebagai sebuah sistem stratifikasi hirarki pegawai dimana orang dipekerjakan dan karna bekerja tersebut dia mendapatkan upah dan gaji.

Dari perspektif organisasi ini pula, maka birokrasi dapat difahami dari beberapa aspek, salah satunya apa yang dikemukakan oleh Ndraha dalam bukunya Khibernologi, Ilmu Pemerintahan (2003) yang mengatakan bahwa :

1. Birokrasi diartikan sebagai “*government by bureau*”, yaitu pemerintahan biro oleh aparat yang diangkat pemegang kekuasaan, pemerintah atau pihak atasan dalam sebuah organisasi formal, baik publik maupun privat.

2. Birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintah, yaitu sikap kaku, macet, berliku-liku, dan segala tuduhan negatif terhadap instansi yang berkuasa.
3. Birokrasi sebagai tipe ideal organisasi, biasanya birokrasi dalam arti ini dianggap berasal dari teori Max Weber tentang sosiologi rasionalisasi aktivitas kolektif.

B. Sejarah Birokrasi Pemerintahan Indonesia

Sebelum Indonesia menjadi sebuah negara yang berdaulat dan diakui oleh dunia, Indonesia merupakan wilayah yang berisikan gugusan pulau-pulau yang berderet dari Sabang sampai Merauke, diikenal dengan istilah *Zamrut Khatulistiwa*. Sebanyak 17.504 pulau besar dan kecil, 7.870 pulau yang telah diberi nama, dan 9.634 pulau yang belum diberi nama. Dari sekian banyaknya pulau-pulau yang ada, hanya sekitar 6000 pulau yang berpenghuni, didiami oleh mayoritas manusia dari ras Melanesia (Melayu).

Deretan pulau-pulau tersebut dikenal dengan nama Nusantara, yang dikenal memiliki kekayaan alam. Pada masa tersebut kekayaan alam nusantara yang terkenal adalah hasil bumi yang melimpah seperti cengkeh, pala, merica, dan hasil bumi lainnya seperti teh, kopi, dan tembakau. Hasil-hasil bumi tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat dunia terutama Eropa. Beberapa pulau yang sangat dikenal seperti pulau Sumatra, pulau Jawa, pulau Kalimantan, pulau Timor, pulau Sulawesi, pulau Sumbawa, pulau Flores, dan pulau Papua. Pulau-pulau tersebut merupakan pulau yang di dalamnya terdapat pusat-pusat pemerintahan (negara) yang berbentuk kerajaan seperti kerajaan Sriwijaya dan Samudra Pasai (pulau Sumatra), kerajaan Kutai Kartanegara di Kalimantan, kerajaan Majapahit, kerajaan Tarumanegara, kerajaan Mataram, kerajaan Singosari, kerajaan Pajajaran, kerajaan Islam Demak (pulau Jawa), kerajaan Gowa, dan kerajaan Luwu (Sulawesi), dan masih banyak lagi kerajaan-kerajaan kecil, yang memerintah masyarakatnya selama ber-abad-abad lamanya.

Pada dasarnya pemerintahan yang dianut oleh negara kerajaan tersebut di atas, menerapkan model birokrasi tradisional, struktur hirarki terdiri dari kelas penguasa pada tingkat atas yaitu raja beserta keluarganya dan para birokrat (para bangsawan, para punggawa dan para

priyayi) sampai di tingkat daerah. Puncak hirarki ditempati oleh Raja yang memiliki otoritas tradisional yang telah diterimanya sebagai hak turun-temurun menurut pertalian darah (keturunan), tercermin dalam struktur administrasi sesuai dengan sistim politik patrimonial. Pihak penguasa memberikan perlindungan dan pengayoman sedang masyarakat memberikan pelayanan, penghormatan, pengabdian dan kesetiaan.

Otoritas tradisional yang dimiliki penguasa tidak terdefiniskan secara ketat dan tertulis tentang hukum-hukum, aturan-aturan kenegaraan, serta batas kewenangannya hanya diatur oleh adat istiadat, kebiasaan, dan atas dasar konvensi saja. Hubungan penguasa dengan rakyat terjalin dalam bentuk *patron client relationship* yang merupakan cirri yang khas dari kebudayaan politik di Indonesia. Model pemerintahan patrimonial dan kekuasaan raja sangat absolut mengikat kehidupan masyarakat yang ada dalam pemerintahannya, yang menuntut pengabdian dan kesetiaan yang mutlak dari masyarakatnya.

Hindia Belanda hadir ke Nusantara sekitar abad ke-17 yang pada awalnya melakukan aktifitas perdagangan pada komoditi hasil bumi berupa rempah-rempah dan hasil bumi lain yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat Eropa. Politik dagang Kolonial Belanda membangun sebuah konsorsium negara-negara Eropa sebagai pusat perdagangan dengan nama VOC (*Verenigde Oostindische Compagni*) yang berkuasa sepanjang abad ke-17 dan 18 di semenanjung pulau Jawa, Bali dan Lombok, Kalimantan, Sumatra, Sulawesi, dan Papua.

Dalam aktivitas perdagangannya, VOC berniat monopoli atas semua hasil bumi yang merupakan komoditi perdagangan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat Eropa dikala itu, sehingga untuk mewujudkan keinginan VOC tersebut maka pemerintah kolonial Belanda masuk menjajah Nusantara. Upaya penaklukan Belanda atas kerajaan-kerajaan yang ada dilakukan, baik dalam bentuk bujukan kerjasama (sebagai kedok) maupun dengan kekerasan berupa intimidasi dan penyerangan bersenjata ke pusat-pusat pemerintahan kerajaan. Kerajaan-kerajaan yang telah takluk dibawah kekuasaan Hindia Belanda maka raja sebagai kepala pemerintahan menjadi boneka dan alat penghubung antara pemerintah Belanda dengan masyarakat .

Mereka pada akhirnya menjadi alat intervensi Belanda di pedesaan dengan tugas mereka yang utama adalah masalah-masalah

pertanian dan ini berlangsung hampir disepanjang abad ke-19, dan semasa 50 sampai 60 tahun terakhir dalam pendudukan Belanda kaum Ningrat, Bangsawan, dan orang yang berpengaruh dalam masyarakat diangkat sebagai pemeintahan sipil yang diberi nama *Pangreh Praja*. Namun menjelang tahun 1798 VOC dibubarkan setelah menguasai Indonesia selama lebih dari 2 abad akibat dampak dari pergolakan perang di Eropa, kemudian diserahkan oleh Napoleon Bonaparte kepada Herman Willem Daendels yang menjabat antara tahun 1808 sampai pada tahun 1811. Tujuan Daendels adalah memusatkan kekuasaan di Batavia serta memperketat pengawasan administrasi dan moneter atas pemerintahan pribumi (Sutherland, 1983).

Di semenanjung pantai bagian timur laut Jawa, VOC telah membagi wilayah ini menjadi lima Prefektur dan masing-masing Prefektur dipimpin oleh orang yang berkebangsaan eropa, dan diberi kekuasaan luas dibawah pengawasan Gubernur Jenderal. Sebanyak 30 kabupaten didirikan yang bupati-bupatinya kehilangan hak kewarisan yang mungkin dimilikinya, sedang hak mereka atas tanah jabatan, jaminan tenaga kerja, dan pajak hasil produksi semuanya diturunkan jumlahnya dan sebagai gantinya mereka diangkat sebagai pejabat-pejabat penerima gaji, yang gaji dan kedudukannya ditentukan korelasinya dengan kepangkatan militer yang dianut dalam militer kolonial Belanda

Intervensi yang begitu besar dalam struktur pemerintahan dalam kerajaan oleh pemerintah kolonial Belanda menandakan betapa tunduknya penguasa-penguasa pribumi ini. Tahun 1811 sampai 1816 Dandels digantikan oleh Thomas Stamford Raffles yang menginginkan memperbesar kontak langsung antara pemerintah dengan rakyat dengan membentuk satu jabatan baru yaitu Asisten Residen kemudian menempatkan agen-agen pemerintah pusat Batavia di tengah-tengah masyarakat. Pada tahun 1819 para Asisten Residen memperoleh wilayah kekuasaan khusus, yang biasanya sama luas dengan sebuah kabupaten, sehingga disebuah keresidenan bisa terdapat tiga sampai lima asisten residen. Pejabat eropa tingkat ketiga adalah *controleurs*, atau para pengawas yang merupakan jabatan baru dari hasil perkembangan dari jabatan pengawas hasil panen pada zaman VOC terdahulu. Mereka pada akhirnya menjadi alat intervensi belanda di pedesaan dengan tugas mereka yang utama adalah masalah-masalah pertanian dan ini

berlangsung hampir disepanjang abad ke-19, dan tidak secara resmi terintegrasi kedalam kepegawaian sipil hingga tahun 1872.

Heather Sutherland dalam bukunya “*The Making of a Bureaucratic Elite*” (1983) mengulas lebih jauh bahwa *Pangreh Praja* bertujuan menjadi alat politik penghubung antara pemerintahan Kolonial Belanda dengan masyarakat demi memenuhi ambisi Kolonial Belanda, (menguasai hasil bumi Nusantara) sehingga pada masa tersebut terdapat tiga kekuatan pemerintahan yaitu pemerintahan kolonial Belanda, Kerajaan dan *Pangreh Praja* yang tunduk dan patuh kepada Kolonial. Selama periode tersebut, sebagai sebuah pemerintahan sipil *Pangreh Praja* berkembang luas, yang tadinya perkumpulan lokal ini tidak tersusun secara sistematis menjadi tersusun secara hirarkis cermat dan tunggal berdasarkan kepangkatan sehingga nampak transformasi dari model birokrasi yang patrimonial menjadi birokrasi rasional.

Organisasi *Pangreh Praja* buatan Belanda ini menjadi penghubung yang efektif bagi pemerintahan Belanda dengan masyarakat petani untuk memenuhi kepentingan ekonomi dan politik mereka. *Pangreh Praja* pada akhirnya menjadi pewaris penguasa-penguasa setempat dari masa pra-kolonial dan juga sebagai wakil-wakil pemerintah Belanda. Dalam wujudnya, *Pangreh Praja* menjadi istilah pemerintahan (birokrasi) pribumi yang secara hirarkis tunduk dan patuh pada pemerintah kolonial Belanda. Pada abad ke-19 dalam sistem pemerintahan yang terbentuk, terdapat kesejajaran-kesejajaran antara pemerintahan pribumi (*Pangreh Praja* yang dikemudian hari berubah menjadi *Pamong Praja*) dengan pemerintahan sipil Kolonial, antara korps pejabat-pejabat kerajaan dengan pejabat-pejabat Eropa dan *Pangreh Praja* dari perspektif administrasi. Interaksi antara pemerintahan pribumi dengan pemerintahan Belanda bukan sesederhana hubungan administrasi antara atasan dan bawahan, melainkan juga merupakan kekuatan tawar-menawar yang berkesinambungan antara pemimpin-pemimpin keduanya, dengan latar belakang budaya dan ras yang berbeda.

Masing-masing pihak memiliki kepentingan-kepentingan yang sudah mapan, tradisi dan kebijaksanaan yang diakui keberadaan dan kebenarannya, nilai-nilai, persepsi serta prasangkanya sendiri. Metode-metode yang diterapkan oleh pejabat-pejabat sipil pemerintah pribumi (*pangreh praja*) dan Eropa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya

meliputi semua residen dengan keharusan melaksanakan kunjungan inspeksi secara berkala, dan membuat laporan sebagai hasilnya, melaksanakan pertemuan dan rapat-rapat dengan pejabat bawahan secara berkala dan berulang-ulang sehingga terpola secara sistematis sehingga menjadi dasar kerja bagi semua pejabat sampai pada akhir masa kekuasaan kolonial Belanda.

Pemerintah Kolonial Belanda menempatkan para *Pangreh Praja* dibawah kepangkatan bupati dalam suatu kerangk kerja yang diawasi langsung oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di Jakarta (Batavia). Status para pejabat bawahan ini telah diatur dalam hirarki dengan gelar-gelar yang disederhanakan. Jabatan tertinggi adalah Patih, semacam perdana menterinya bupati atau wakil kepala pemerintahan kabupaten. Di banyak daerah Patih inilah yang pada hakekatnya memimpin Kabupaten, dimana kekuasaan mereka tergantung kepada kepribadian dan kepentingan bupatinya.

Kedudukan patih ini sebenarnya telah lama dikenal di pemerintahan kerajaan khususnya kerajaan-kerajaan di pulau Jawa. Istana-istana mempunyai pejabat yang menangani pelaksanaan pemerintahan sehari-hari yang oleh orang-orang Belanda disebut sebagai *Rijksbesturder* atau administrator kerajaan. Pemerintah Hindia Belanda mengizinkan setiap Bupati memiliki seorang Patih, yang dapat bertindak bagi diri bupati, mirip asisten residen yang dapat bertindak mewakili residen. Para patih mengawasi kepala-kepala daerah yang lebih rendah tingkatannya seperti kepala-kepala distrik yang disebut Wedana, Demang atau Manteri Agung.

Dari rutinitas-rutinitas kegiatan dan gambaran struktur pemerintahan buatan Belanda tersebut melahirkan pandangan yang sangat menyolok tentang hirarki dan stratifikas-stratifikasi jabatan, yang melahirkan kelompok-kelompok elit pemerintahan yang menjadi pusat penentu dari segala tindakan dan keputusan yang menentukan arah kebijakan pemerintah yang selanjutnya diistilahkan sebagai elit birokrasi. Terbentuknya birokrasi (elit birokrasi) yang tergambar dalam pemaparan di atas, memberikan pemahaman bahwa pada dasarnya pemerintahan Indonesia yang oleh kolonial Belanda disebut *Pangreh Praja* (yang di dalamnya terdapat birokrasi) terdiri dari orang-orang yang berasal dari lingkungan kerajaan, para bangsawan dan punggawa kerajaan yang sudah terbiasa dilayani oleh abadinya (masyarakat),

menuntut totalitas kepatuhan masyarakat, dan bermental priyayi (sebagai seorang bangsawan kerajaan), dan inilah yang menjadi jati diri dari sosok birokrasi pemerintah Indonesia pada awal kemunculannya.

Dari kenyataan empiris tersebut yang menjadi sebab untuk menempatkan negara (birokrasi pemerintah) mendominasi kehidupan masyarakatnya, yang pada dasarnya memperlihatkan wujud dari konsep *government* (dominasi pemerintah dalam menentukan hajat hidup masyarakat) yang di era demokrasi liberal dewasa ini mengalami transformasi yang dikenal sebagai konsep *governance* (adanya distribusi peran yang proporsional antara tiga aktor yaitu pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat).

C. Tugas dan Fungsi Birokrasi

Seperti yang telah disebutkan di bagian terdahulu bahwa pada awalnya birokrasi dibentuk agar keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dapat diimplementasikan dengan sistematis melalui aparat-aparat negara.(Jeddawi, 2012). Ini memberikan pemahaman bahwa sesungguhnya birokrasi berisi kumpulan orang-orang (pegawai negeri) yang merupakan aparatur Negara (pamong praja) yang menjadi alat yang digunakan oleh pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya. Pegawai negeri ini kemudian disebut sebagai “Birokrat Pemerintah”.

Eko Maulana Ali dalam bukunya “Kepemimpinan Transformasional dalam Birokrasi Pemerintah” (2012), menyatakan bahwa birokrasi merupakan suatu lembaga yang sangat dibutuhkan karena ia merupakan alat pelaksana kebijakan publik, sekaligus bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan-tujuan Negara yang dijalankan oleh pemerintah di sektor publik. Frank J. Goodnow dan Leonar D White (dalam Henry 1988) menyatakan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah yaitu; (1) fungsi politik yang dalam prakteknya bertugas menterjemahkan keinginan-keinginan dan tujuan-tujuan negara dalam wujud melahirkan kebijaksanaan (kebijakan), dan (2) fungsi administrasi yang berkaitan dengan wujud pelaksanaan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Goodnow dan white memberikan penegasan bahwa antara dua fungsi pemerintah yang berbeda tersebut dalam implementasinya harus dipisahkan, dan politik

tidak semestinya mencampuri serta menginterferensi pelaksanaan administrasi, sehingga dalam pelaksanaan administrasi nantinya dapat bersifat netral.

Pemisahan dari dua fungsi pemerintah yang dikemukakan oleh Goodnow dan White tersebut di atas menandai awal perkembangan paradigma administrasi negara yang dikenal dengan paradigma dikotomi administrasi dan politik, yang dinyatakan oleh Nicholas Henry sebagai paradigma pertama dari lima paradigma administrasi negara yang konfergensi (tumpang tindih). Dalam paradig dikotomi administrasi dengan politik ini yang menjadi fokus kajiannya adalah birokrasi pemerintah. Dari uraian di atas memberikan pemahaman bahwa sesungguhnya ontologi birokrasi pemerintah adalah hadir untuk melaksanakan fungsi administrasi (sebagai salah satu fungsi pemerintah), yaitu mengimplementasikan kebijakan-kebijakan dan keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Singkatnya birokrasi adalah implementor kebijakan pemerintah dan birokrasi adalah pelayan masyarakat (abdi negara).

Kehadiran birokrasi dalam organisasi pemerintah menjadikannya melaksanakan fungsi-fungsi administrasi negara sehingga pada hakikatnya selain ia menjadi alat dalam mengimplementasi kebijakan-kebijakan pemerintah, maka ia juga menjadi penghubung antara pemerintah dengan masyarakat. Hal ini menjadikan birokrasi senantiasa hadir dalam kegiatan pemerintah dalam memberi pelayanan kepada masyarakatnya, dan menjadikannya selalu bersinggungan langsung dengan masyarakat, sehingga ketika membahas mengenai dimensi pelayanan pemerintah terhadap masyarakatnya maka kedudukan birokrasi menjadi sangat penting dan merupakan isu yang sangat strategis.

D. Birokrasi dan Kebijakan Publik

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa salah satu fungsi pemerintah adalah fungsi administrasi yang berkaitan dengan wujud pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh para aktor pembuat kebijakan. Kebijakan yang dihadirkan oleh pemerintah merupakan wujud dari sensitifitas yang menunjukkan upaya pemerintah dalam merespon masalah-masalah yang ada pada masyarakat, dengan

harapan kebijakan yang ditetapkan dapat menjadi solusi pemecahan masalah (*problem solving*).

Hogwood dan Gunn dalam Keban (2008) mengemukakan serangkaian definisi tentang kebijakan (*policy*) yang menunjukkan makna yang berbeda-beda. *Policy* dapat diartikan sebagai label bagi suatu bidang kegiatan, dapat pula diartikan sebagai suatu ekspresi tentang tujuan umum atau kondisi yang diinginkan baik keinginan itu merupakan murni keinginan pemerintah ataupun keinginan yang merupakan wujud aspirasi masyarakat umum, Kebijakan juga diartikan sebagai keputusan pemerintah, seperti keputusan presiden, juga dapat dilihat sebagai “otoritas forma”, seperti ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan oleh parlemen (lembaga legislatif).

Dalam disiplin ilmu Kebijakan Publik yang dipelajari pada program studi Ilmu Administrasi Negara, disampaikan bahwa Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari serangkaian tahapan yang dilalui dalam proses sebuah kebijakan (Dunn 1998). Implementasi kebijakan merupakan domain dari birokrasi pemerintah (birokrasi sebagai implementor). Namun jika mencermati realitas dari sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, peran birokrasi pemerintah di setiap level institusi pemerintahan, dalam tataran aksiologinya cenderung tidak hanya sebatas implementor kebijakan yang menjadi dasar ontologisnya. Birokrasi pemerintah juga terlibat/berperan baik secara langsung maupun tidak langsung dalam tahapan-tahapan dari proses kebijakan sebelumnya. (mengenai proses dan tahapan-tahapan kebijakan dibahas dalam bab tersendiri dalam buku ini).

Birokrasi pemerintah sangat jauh terlibat dalam tahapan perumusan kebijakan sampai pada penetapan kebijakan, sehingga tercipta hubungan yang jauh dan mendalam antara birokrasi pemerintah dengan lembaga politik baik yang ada diluar pemerintahan (partai politik) maupun yang ada dalam pemerintah (DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota). Hubungan yang terjalin ini yang dalam perjalannya berpotensi menimbulkan tindakan-tindakan inkonsistensi yang dilakukan oleh para oknum birokrat dan para elit politik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Realitas ini terjadi disebabkan oleh beberapa faktor yaitu :

1. Pendapat sebahagian para ahli khususnya di dekade tahun 1940-an, mengkritisi paradigma dikotomi administrasi dengan politik, yang

dipelopori oleh Wilson dan Herbert A. Simon. Dalam bukunya yang berjudul “*Administrative Behavior*”, Simon menyatakan bahwa dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan administrasi tidak akan pernah dapat dipisahkan dengan politik. Interfensi politik akan selalu ada dalam penyelenggaraan administrasi negara.

2. Jabatan puncak di setiap level pemerintahan merupakan jabatan politik (Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota) yang diduduki oleh orang-orang yang dipilih melalui proses politik, yang dalam struktur organisasi pemerintah akan membawahi birokrasi pemerintah, sehingga interfensi politik kepada birokrasi tidak dapat dihindari. Dr. Azhari dalam bukunya “Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia, sebuah studi perbandingan Intervensi Pejabat Politik Terhadap Pejabat Birokrasi di Indonesia dan Malaysia”(2011), mengulas secara sistematis dan mendalam tentang bentuk-bentuk interfensi pejabat politik terhadap birokrasi pemerintahan khususnya birokrasi pemerintahan Indonesia.
3. Terbentuknya dan terbangunnya hubungan (*relationship building*) antara birokrasi pemerintah dengan kelompok-kelompok politik baik kelompok eksternal/diluar lembaga pemerintah dalam hal ini partai politik maupun kelompok internal pemerintah (parlemen), yang hubungan ini terlaksana secara formal maupun non formal. Terbentuknya hubungan ini merupakan upaya birokrasi pemerintah mendapatkan dukungan yang kuat dari kelompok politik tersebut yang memiliki kekuatan yang besar sebab kelompok politik (apalagi partai pemenang pemilu) ini mendapatkan legitimasi dari masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi (Negara Demokrasi).
4. Akibat terbangunnya hubungan kelembagaan tersebut di atas, juga diikuti dengan terbentuknya hubungan secara individual (*personal relationship*), yang dasar hubungan ini didominasi oleh keinginan dari masing-masing pihak untuk mendapatkan manfaat atau keuntungan dari pelaksanaan sebuah kebijakan (hubungan transaksional). Hubungan personal para oknum pejabat birokrasi dengan oknum politisi (baik dalam kapasitasnya sebagai anggota parlemen ataupun sebagai elit partai politik) dapat berpotensi menimbulkan permasalahan yang serius berupa lahirnya sebuah kebijakan yang tidak mencerminkan pro kepada kepentingan masyarakat umum, tetapi merupakan sarana bagi oknum pejabat

birokrasi dan oknum anggota parlemen/elit politik untuk mengambil keuntungan diri ataupun kelompoknya (praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Gambaran dari kondisi tersebut di atas (khususnya faktor keempat) pada 10 tahun terakhir marak diberitakan oleh media televisi dan surat kabar, seperti kasus inpor daging, kasus proyek pembangunan pusat pembinaan olahraga di Hambalang, dan kasus bank Centuri, yang melibatkan sejumlah oknum politisi dan oknum pejabat birokrasi.

Penomena-penomena yang terjadi tersebut di atas menjadi hal yang perlu dicermati, bahwa esensi dan eksistensi birokrasi yang seharusnya hadir untuk menjalankan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat (dengan lahirnya kebijakan yang pro masyarakat dan netralitas) terciderai oleh ulah para oknum birokrasi dan oknum elit politik, yang ironisnya berlangsung di era reformasi. Hal ini seharusnya memberi kesadaran nasional bahwa reformasi yang dilaksanakan menjadi suatu keharusan, menjadi komitmen yang kuat dari semua elemen masyarakat di negara ini termasuk di dalamnya upaya mereformasi birokrasi pemerintah.

E. Birokrasi Pemerintah Daerah Pasca Reformasi

Tahun 1998 merupakan momen penting dalam perjalanan sejarah banbangsa Indonesia. Runtuhnya rezim Orde baru yang berkuasa selama 32 tahun oleh pergerakan mahasiswa dan masyarakat yang sudah marah akibat tata kelola pemerintahan Soeharto yang tidak lagi mendapat simpati dan dukungan, yang dipicu oleh krisis moneter, yang berdampak pada sulitnya kehidupan ekonomi masyarakat, menghantarkan Negara ini memasuki babak baru yang dikenal dengan nama orde Reformasi.

Orde reformasi membawa perubahan dalam sistem tata negara Indonesia. Perubahan yang mendasar terletak pada adanya pelimpahan kewenangan dalam mengurus hajat hidup masyarakat, yang awalnya kewenangan hanya berada pada pemerintahan pusat, kini terdistribusi ke pemerintahan provinsi, kabupate/kota bahkan sampai di pemerintahan desa. Sentralisasi Kewenangan yang masih dimiliki oleh pemerintahan pusat meliputi, urusan pertahanan dan keamanan negara, urusan keagamaan, urusan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan, urusan pendidikan tinggi, hubungan diplomat dengan Negara lain, urusan

penegakan hukum, dan lain-lain. Selibhnya telah dilimpahkan pemerintahan yang ada di daerah.

Dengan adanya kewenangan daerah diharapkan masing-masing pemerintah daerah harus mampu menggali segenap potensi yang dimiliki daerah yang selanjutnya memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat di daerah. Otonomi daerah harus ditrjemahkan dalam tindakan-tindakan kongkrit pemerintah daerah demi kesejahteraan masyarakat, dengan menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat.

F. Soal Latihan.

1. Jelaskan secara singkat tentang sejarah terbentuknya Birokrasi di Indonesia
2. Jelaskan tentang Kondisi birokrasi di daerah pasca Reformasi
3. Jelaskan hubungan Birokrasi dan kebijakan public

BAB XI

PEMIMPIN DAN KEPEMIMPINAN DALAM KONTEKS KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan definisi pemimpin dan kepemimpinan, peran pemimpin dalam Kebijakan Publik serta kepemimpinan dalam konteks kebijakan publik.

Materi Pembelajaran

- Definisi Pemimpin an Kepemimpinan
- Peran Pemimpin dalam Kebijakan Publik
- Kepemimpinan dalam Konteks Kebijakan Pubik

A. Definisi Pemimpin dan Kepemimpinan

Manusia dalam kehidupannya tidak mampu memenuhi hajat hidupnya sendiri, baik yang sifatnya materil maupun non materil. Realitas ini menjadikan manusia melakukan interaksi dengan sesamanya dan melakukan kerja sama untuk mencapai tujuan. Kerjasama yang terjadi antara dua orang atau lebih menjadi dasar terbentuknya suatu organisasi. Victor A.Thompson (1969) menyatakan bahwa sebuah organisasi adalah integrasi impersonal dan sangat rasional atas sejumlah

spesialis yang bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati.

Organisasi merupakan suatu kumpulan orang-orang yang saling bekerjasama dengan memanfaatkan fasilitas yang ada untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Organisasi sebagai wadah berkumpulnya sejumlah orang yang mengikatkan diri dan bekerja sama maka pasti memerlukan sosok pemimpin. Veithzal Rivai dalam bukunya “Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi (Arafat, 2015) menyatakan bahwa dalam realitas kehidupan sosial dan organisasi kehadiran sosok pemimpin dengan aktivitas kepemimpinannya sangat diperlukan setidaknya disebabkan oleh empat alasan;

1. Masih banyaknya individu-individu yang sangat membutuhkan figur pemimpin;
2. Dalam beberapa situasi dan kondisi seseorang harus ada tampil mewakili kelompoknya;
3. Sebagai pihak yang akan mengambil alih resiko dan tanggung jawab ketika kelompoknya mengalami tekanan; dan
4. Sebagai tempat meletakkan kehormatan kelompok, kedaulatan, dan kekuasaan.

Berikut beberapa definisi pemimpin yang dikemukakan oleh para ilmuwan :

1. Kartono (dalam Arafat, 2015) menyatakan bahwa pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan khusus pada suatu bidang dengan atau tanpa pengangkatan resmi, sehingga ia mampu mempengaruhi orang-orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas-aktivitas tertentu demi pencapaian satu atau beberapa tujuan.
2. Wirawan (2013) mengatakan bahwa pemimpin adalah tokoh atau elit anggota sistem sosial yang dikenal oleh dan berupaya memengaruhi para pengikutnya secara langsung atau tidak langsung
3. Matondang (2008) mengatakan bahwa pemimpin adalah seorang yang mampu mempengaruhi orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang diinginkan sesuai yang diinginkan.
4. Henry Pratt Fairchild (1960) menyatakan bahwa pemimpin dalam pengertian luas ialah seorang yang memimpin dengan jalan memprakarsai tingkah laku sosial dengan mengatur, mengarahkan, mengorganisir atau mengontrol usaha orang lain, atau melalui

prestise, kekuasaan, atau posisi. Dalam pengertian terbatas Fairchild mengatakan bahwa pemimpin ialah seorang yang memimpin, membimbing dengan bantuan kualitas-kualitas persuasinya, dan akseptansi secara sekarela oleh para pengikutnya.

Pemimpin di dalam organisasinya melaksanakan aktivitas yang berkaitan dengan posisi dan perannya sebagai pemimpin yang berkuasa dan memiliki kewenangan terutama dalam upaya pemimpin mempengaruhi orang-orang yang ada dalam organisasi yang dipimpinya agar tunduk, patuh dan mau mengikuti apa yang menjadi keinginan sang pemimpin. Aktivitas inilah yang disebut kepemimpinan. Ordway Tead dikutip dalam Arafat (2015) menyatakan bahwa kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Berikut ini beberapa definisi kepemimpinan yang dikemukakan oleh para ilmuwan ;

1. Dubin dikutip dalam Santosa (2008) mengatakan *Leadership is the exercise of outhority and the making of decisions* (kepemimpinan adalah aktifitas para pemegang kekuasaan dan membuat keputusan).
2. Stogdill dikutip dalam Santoso (2008) mengatakan *Leadership is the process of influence group activities toward goal setting and goal achievement.* (kepemimpinan adalah suatu proses mempengaruhi aktivitas kelompok dalam rangka perumusan dan pencapaian tujuan).
3. Moore dikutip dalam peter G. Northouse (2013) menyatakan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan untuk menekankan hasrat pemimpin terhadap orang yang dipimpin dan mendorong kepatuhan, penghargaan, loyalitas, dan kerja sama.

Vincent Gaspersz (2007) mengemukakan beberapa hal yang berkaitan dengan kepemimpinan

1. Kepemimpinan adalah proses dimana seseorang atau sekelompok orang (tim) memainkan pengaruh atas orang (tim) lain, menginspirasi, memotivasi, dan mengarahkan aktivitas mereka untuk mencapai sasaran atau tujuan
2. Kepemimpinan merupakan kemampuan positif mempengaruhi orang dan sistem untuk memberikan dampak yang berguna dan mencapai hasil-hasil yang diinginkan.

3. Kepemimpinan yang efektif akan meningkatkan kemampuan dan keunggulan organisasi untuk memberikan inovasi nilai secara terus-menerus kepada pasar dan atau pelanggan
4. Kepemimpinan terdiri atas kepemimpinan diri (*self leadership*), kepemimpinan tim (*team leadership*), dan kepemimpinan organisasi (*organizational leadership*)

B. Peran Pemimpin dalam Kebijakan Publik

Dalam Implementasi suatu kebijakan publik maka instansi/lembaga pemerintah yang akan bertanggung jawab secara teknis untuk mencapai tujuan kebijakan. Setiap Organisasi/lembaga tersebut memiliki pemimpin yang memastikan organisasi yang dipimpinnya sukses dalam mengemban tugas yang diamanahkan. Peran pemimpin dalam kebijakan publik sangat penting dan mencakup berbagai aspek. Berikut adalah beberapa peran utama yang dimainkan oleh pemimpin dalam konteks kebijakan publik:

1. Pemimpin sebagai Perumus Kebijakan (Policy Formulator). Pemimpin bertanggung jawab untuk merumuskan kebijakan publik yang bertujuan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu. Mereka harus memahami masalah-masalah yang dihadapi masyarakat dan mengembangkan strategi kebijakan yang efektif.
2. Pemimpin menetapkan visi (Visioner). Pemimpin harus memiliki visi yang jelas tentang arah yang diinginkan untuk masyarakatnya. Mereka harus mampu menginspirasi dan membimbing masyarakat menuju tujuan tersebut melalui kebijakan publik yang baik.
3. Pemimpin sebagai Pengambil Keputusan (Decision Maker). Pemimpin memiliki tanggung jawab untuk mengambil keputusan strategis terkait kebijakan publik. Keputusan ini dapat mencakup alokasi sumber daya, penetapan prioritas, dan evaluasi dampak kebijakan.
4. Pemimpin sebagai Komunikator. Pemimpin harus mampu berkomunikasi secara efektif dengan masyarakat dan pihak-pihak terkait. Mereka harus dapat menjelaskan tujuan kebijakan, mendengarkan masukan dari masyarakat, dan menjelaskan perubahan kebijakan dengan transparan.

5. Pemimpin sebagai Koordinator. Pemimpin harus dapat mengkoordinasikan berbagai lembaga dan departemen pemerintah untuk menerapkan kebijakan publik secara efektif. Koordinasi ini penting agar implementasi kebijakan berjalan lancar dan terkoordinasi.
6. Pemimpin sebagai Pemecah Konflik. Dalam konteks kebijakan publik, pemimpin dapat berperan sebagai mediator atau penengah dalam menyelesaikan konflik yang mungkin muncul akibat kebijakan tertentu. Mereka harus dapat mencari solusi yang menguntungkan semua pihak terlibat.
7. Pemimpin sebagai Pengawas (Overseer). Pemimpin memiliki tanggung jawab untuk memantau implementasi kebijakan dan mengevaluasi dampaknya terhadap masyarakat. Mereka harus siap untuk membuat perubahan atau penyesuaian jika diperlukan.
8. Pemimpin Inklusif: Pemimpin harus memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan dan diimplementasikan mencerminkan kepentingan dan kebutuhan berbagai kelompok masyarakat, dan tidak meninggalkan kelompok-kelompok tertentu.

Dengan memainkan peran-peran ini, maka posisi pemimpin sangat strategis dan krusial dan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pembentukan dan implementasi kebijakan publik yang berdampak positif pada masyarakat.

C. Kepemimpinan dalam Konteks Kebijakan Publik

Teori kepemimpinan transformasional adalah salah satu teori yang penting untuk memahami peran kepemimpinan dalam kebijakan publik. karena menekankan betapa pentingnya seorang pemimpin untuk mempengaruhi dan memotivasi orang lain dengan menciptakan visi yang kuat dan menginspirasi mereka untuk mencapai potensi penuh mereka. Dalam konteks kebijakan, pemimpin transformasional bertanggung jawab untuk membentuk visi yang jelas dan memobilisasi masyarakat atau organisasi untuk mencapai tujuan kebijakan. Buku seperti "*Leadership: Enhancing the Lessons of Experience*" oleh Richard L. Hughes, Robert C. Ginnett, dan Gordon J. Curphy memberikan pemahaman mendalam tentang teori kepemimpinan transformasional dan bagaimana teori ini dapat diterapkan dalam kebijakan.

Selain teori kepemimpinan transformasional, teori kepemimpinan partisipatif juga relevan untuk dipelajari dalam konteks kebijakan, karena menekankan pentingnya melibatkan semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan. Pemimpin partisipatif membantu menciptakan rasa kepemilikan dan komitmen terhadap kebijakan dengan menghargai kontribusi individu atau kelompok yang terlibat. Buku seperti *"The Art of Policymaking: Tools, Techniques, and Processes in the Modern Executive Branch"* oleh George E. Shambaugh IV dan Paul Weinstein Jr. memberikan pemahaman yang bermanfaat tentang teori kepemimpinan partisipatif dan bagaimana dapat diterapkan dalam konteks kebijakan. (Arafat, 2023)

Kepemimpinan dalam konteks kebijakan publik memainkan peran yang sangat penting dalam membentuk, mengelola, dan mengimplementasikan kebijakan yang efektif dan berkelanjutan. Beberapa fungsi kunci kepemimpinan dalam kebijakan publik melibatkan:

1. Pembentukan Visi dan Misi:
 - a. Kepemimpinan publik membantu merumuskan visi jangka panjang dan misi organisasi atau entitas pemerintah.
 - b. Menyediakan arah yang jelas dan tujuan untuk mencapai keberhasilan dalam pencapaian kebijakan.
2. Pengembangan Kebijakan:
 - a. Kepemimpinan bertanggung jawab dalam proses pengembangan kebijakan.
 - b. Memastikan bahwa kebijakan yang dibuat sesuai dengan tujuan organisasi dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.
3. Koordinasi dan Kolaborasi:
 - a. Mendorong kolaborasi antarlembaga dan pemangku kepentingan untuk memastikan implementasi kebijakan yang lebih efektif.
 - b. Memimpin upaya koordinasi antar sektor dalam rangka meningkatkan hasil kebijakan.
- 4). Manajemen Sumber Daya:
 - a. Mengelola sumber daya manusia, anggaran, dan infrastruktur untuk mendukung pelaksanaan kebijakan.
 - b. Memastikan alokasi sumber daya yang efisien dan efektif.

- 5). Komunikasi Efektif:
 - a. Berkomunikasi secara efektif dengan masyarakat, pemangku kepentingan, dan anggota organisasi.
 - b. Membangun dukungan publik dan menjelaskan rasionalitas di balik kebijakan.
- 6). Evaluasi dan Pemantauan:
 - a. Menyelenggarakan evaluasi kebijakan untuk menilai dampak dan efektivitasnya.
 - b. Memantau pelaksanaan kebijakan untuk memastikan keberlanjutan dan peningkatan berkelanjutan.
7. Adaptasi Terhadap Perubahan:
 - a. Mengidentifikasi dan merespon perubahan lingkungan eksternal yang dapat mempengaruhi kebijakan.
 - b. Menyesuaikan kebijakan sesuai dengan perubahan kebutuhan dan kondisi.
8. Pemberdayaan Tim dan Pemangku Kepentingan:
 - a. Membangun tim yang efektif dan memberdayakan anggota untuk mencapai tujuan bersama.
 - b. Melibatkan pemangku kepentingan untuk memastikan partisipasi mereka dalam proses pengambilan keputusan.

Kepemimpinan dalam kebijakan publik haruslah adaptif, proaktif, dan responsif terhadap dinamika yang terus berubah dalam lingkungan politik, ekonomi, dan sosial. Dengan demikian, kepemimpinan memegang peran sentral dalam membentuk arah dan keberhasilan kebijakan publik.

D. Pendekatan inovatif Kepemimpinan dalam Kebijakan Publik

Dalam buku “Kebijakan Publik Teori dan Praktek (Arafat, 2023) menjelaskan bahwa Inovasi memiliki peran penting dalam pengambilan keputusan kebijakan oleh seorang pemimpin. Dalam era yang terus berubah dan kompleks ini, pemimpin perlu mengadopsi pendekatan inovatif untuk menghadapi tantangan yang muncul, mencari solusi yang kreatif, dan menciptakan kebijakan yang relevan dan efektif. Lebih lanjut Arafat mengeksplorasi pentingnya inovasi dalam pengambilan keputusan kebijakan oleh seorang pemimpin , yaitu ;

1. Inovasi dalam Pengembangan Kebijakan: Pemimpin yang inovatif memperhatikan perubahan yang terjadi di sekitar mereka dan mencari solusi baru untuk masalah yang ada. Mereka mendorong tim mereka untuk berpikir di luar batas-batas yang telah ditetapkan dan mengembangkan pendekatan baru dalam pengembangan kebijakan. Referensi seperti *“The Innovator’s Dilemma”* oleh Clayton M. Christensen memberikan perspektif tentang bagaimana inovasi dapat mempengaruhi pengambilan keputusan strategis dalam organisasi.
2. Inovasi dalam Pemecahan Masalah: Pemimpin yang inovatif mampu melihat masalah sebagai peluang untuk menciptakan perubahan dan meningkatkan kinerja organisasi. Mereka menggunakan pendekatan kreatif dalam mengidentifikasi akar masalah, mengumpulkan informasi yang relevan, dan mengembangkan solusi yang inovatif. Referensi seperti *“Design Thinking for Strategic Innovation”* oleh Idris Mootee memberikan kerangka kerja desain berpikir yang dapat digunakan oleh pemimpin untuk mendorong inovasi dalam pemecahan masalah kebijakan.
3. Inovasi dalam Proses Pengambilan Keputusan: Pemimpin inovatif mencari cara baru untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menggunakan data dalam pengambilan keputusan kebijakan. Mereka memanfaatkan teknologi dan alat analisis yang canggih untuk memperoleh wawasan yang lebih mendalam tentang isu-isu kebijakan yang kompleks. Referensi seperti *“Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think”* oleh Viktor Mayer-Schönberger dan Kenneth Cukier memberikan wawasan tentang bagaimana pemimpin dapat memanfaatkan data besar untuk mengambil keputusan kebijakan yang lebih cerdas.
4. Inovasi dalam Implementasi Kebijakan: Pemimpin yang inovatif mencari cara baru untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan. Mereka mendorong adopsi teknologi baru, mengembangkan strategi implementasi yang kreatif, dan memanfaatkan aliansi strategis dengan pihak-pihak eksternal untuk memastikan keberhasilan implementasi. Referensi seperti *“The Innovator’s Solution”* oleh Clayton M. Christensen dan Michael E. Raynor memberikan panduan tentang bagaimana pemimpin dapat mendorong inovasi dalam implementasi kebijakan.

5. Inovasi dalam Evaluasi Kebijakan: Pemimpin yang inovatif melihat evaluasi kebijakan sebagai kesempatan untuk belajar dan meningkatkan keputusan kebijakan di masa depan. Mereka menggunakan metode evaluasi yang inovatif, termasuk evaluasi berbasis data dan kajian dampak, untuk mengukur efektivitas kebijakan dan mengidentifikasi peluang perbaikan. Referensi seperti “*Evaluation for an Equitable Society*” oleh Stewart I. Donaldson, Christina A. Christie, dan Melvin M. Mark memberikan panduan tentang penggunaan evaluasi kebijakan untuk mencapai keadilan dan perubahan sosial.

Pemimpin dapat menggunakan kebijakan untuk mendorong inovasi melalui alokasi dana riset dan pengembangan yang memadai. Melalui kebijakan yang jelas dan transparan, pemimpin dapat mengarahkan sumber daya organisasi untuk mendukung proyek inovasi dan riset yang berpotensi menghasilkan perubahan yang signifikan. Referensi seperti “*Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*” oleh Peter F. Drucker memberikan panduan tentang pentingnya kebijakan inovasi dan alokasi dana riset yang efektif.

E. Soal Latihan

1. Sebutkan dan jelaskan empat alasan pemimpin dibutuhkan dalam organisasi
2. Sebutkan dan jelaskan peran pemimpin dalam kebijakan publik
3. Jelaskan peran kepemimpinan dalam konteks kebijakan publik

BAB XII

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kemampuan Akhir yang diharapkan

Mahasiswa mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan tentang definisi, Prinsip, metode dan Proses Evaluasi serta tantangan dalam melaksanakan Evaluasi Kebijakan Publik

Materi Pembelajaran

- Definisi Evaluasi Kebijakan Publik
- Prinsip dan Metode Evaluasi Kebijakan Publik
- Proses Evaluasi Kebijakan Publik
- Tantangan dalam Evaluasi Kebijakan Publik

A. Definisi Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan publik adalah suatu proses sistematis untuk menilai, mengukur, dan mengevaluasi efektivitas, efisiensi, relevansi, dan dampak kebijakan yang telah diterapkan oleh pemerintah atau lembaga publik. Beberapa pakar telah memberikan definisi mengenai evaluasi kebijakan publik, dan berikut adalah beberapa definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli

Hill dan Hupe (2002), menyatakan bahwa evaluasi kebijakan publik adalah suatu proses analisis yang dilakukan untuk menilai apakah kebijakan publik telah mencapai tujuannya dengan mempertimbangkan konsep efektivitas dan efisiensi. Kemudian Bardach (2011) mendefinisikan evaluasi kebijakan sebagai suatu usaha untuk memberikan penilaian tentang kebijakan atau program

publik yang telah ada, baik sebelum atau sesudah implementasinya, dengan fokus pada pertanyaan apakah kebijakan tersebut berhasil mencapai tujuannya. Stufflebeam (2007) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan sebagai suatu pendekatan yang berfokus pada pemahaman tentang kebijakan, penilaian implementasinya, dan pemanfaatan hasil evaluasi untuk meningkatkan kinerja kebijakan.

Evaluasi kebijakan adalah proses sistematis untuk mengukur dan menilai kinerja suatu kebijakan publik. Ini melibatkan pengumpulan data, analisis informasi, dan penilaian dampak kebijakan terhadap tujuan yang ditetapkan. Evaluasi kebijakan bertujuan untuk memberikan pemahaman yang mendalam tentang efektivitas, efisiensi, kesesuaian, dan dampak sosial dari suatu kebijakan (Arafat, 2023).

Evaluasi kebijakan terdiri dari empat elemen utama yaitu; konteks kebijakan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan hasil kebijakan. Evaluasi kebijakan melibatkan mengidentifikasi indikator kinerja, mengumpulkan data terkait, menganalisis data tersebut, dan memberikan temuan dan rekomendasi yang dapat digunakan untuk meningkatkan kebijakan yang dievaluasi.

1. Konteks Kebijakan.

Konteks kebijakan merujuk pada kondisi, lingkungan, dan faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan, implementasi, dan dampak dari kebijakan publik. Ini mencakup berbagai hal seperti latar belakang sosial, ekonomi, politik, budaya, teknologi, dan lingkungan di mana kebijakan tersebut diusulkan atau diterapkan. Konteks kebijakan dapat mencakup faktor-faktor seperti:

- a. Sosial dan Budaya. Nilai, norma, dan keyakinan masyarakat yang dapat mempengaruhi penerimaan atau penolakan terhadap suatu kebijakan.
- b. Politik. Dinamika politik yang melibatkan berbagai kepentingan politik, partai politik, dan proses politik yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan.
- c. Ekonomi. Kondisi ekonomi termasuk faktor-faktor seperti pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran, inflasi, dan distribusi pendapatan yang mempengaruhi kebijakan ekonomi.
- d. Teknologi. Kemajuan dalam teknologi dan inovasi yang dapat menciptakan atau mempengaruhi kebijakan dalam bidang seperti

teknologi informasi, energi, transportasi, dan lainnya.

- e. Lingkungan Hukum. Kerangka hukum yang ada yang membatasi atau memfasilitasi pembuatan dan implementasi kebijakan.
- f. Faktor Internasional. Perkembangan di tingkat global dan hubungan internasional yang dapat mempengaruhi kebijakan suatu negara.

2. Perumusan Kebijakan.

Perumusan kebijakan merupakan proses pembuatan atau pengembangan alternatif-alternatif kebijakan oleh para aktor pembuat kebijakan. Perumusan kebijakan merupakan salah satu tahap yang dilalui oleh suatu kebijakan setelah tahapan penyusunan agenda (*Agenda setting*) yaitu tahap formulasi kebijakan. Dalam proses Perumusan Kebijakan melibatkan beberapa langkah, seperti identifikasi masalah atau isu yang akan diatasi, pengumpulan data dan informasi, analisis kebutuhan dan potensi dampak kebijakan (peramalan), serta penentuan strategi atau tindakan yang akan diambil.

Langkah-langkah umum dalam perumusan kebijakan ;

- a. Identifikasi masalah, menentukan masalah atau isu yang perlu diatasi atau dikelola
- b. Pengumpulan data dan informasi, yaitu mengumpulkan informasi yang relevan, data, dan analisis yang dapat mendukung proses perumusan kebijakan
- c. Analisis kebutuhan dan dampak, yaitu menilai kebutuhan dan potensi dampak dari kebijakan yang akan diimplementasikan
- d. Penentuan tujuan dan sasaran, yaitu merumuskan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan.
- e. Pilihan strategi atau alternatif kebijakan, yaitu menyusun opsi kebijakan atau strategi yang dapat diambil untuk mencapai tujuan yang ditetapkan
- f. Evaluasi dan pemilihan kebijakan, yaitu mengevaluasi setiap opsi kebijakan, mempertimbangkan dampak, ketersediaan sumber daya, dan faktor-faktor lainnya, kemudian memilih kebijakan yang paling sesuai (adopsi kebijakan)
- g. Penyusunan rancangan kebijakan, yaitu menyusun dokumen resmi yang berisi rancangan kebijakan, termasuk langkah-langkah implementasi, tanggungjawab, dan waktu pelaksanaan.

- h. Konsultasi dan komunikasi, yaitu melibatkan pihak-pihak yang terkait atau berkepentingan dalam proses perumusan kebijakan untuk mendapatkan masukan dan dukungan
- i. Implementasi, yaitu melaksanakan kebijakan sesuai dengan rencana yang telah disusun
- j. Evaluasi dan pemantauan, yaitu memantau dan mengevaluasi implementasi kebijakan, serta melakukan penyesuaian jika diperlukan.

3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan langkah-langkah dan tindakan yang diambil oleh implementor untuk menjalankan atau menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan. Proses implementasi melibatkan serangkaian kegiatan atau langkah-langkah kongkret untuk mewujudkan kebijakan menjadi kenyataan di lapangan. Berikut beberapa elemen yang terkait dengan implementasi kebijakan ;

- a. Penyusunan rencana implementasi, yaitu membuat rencana yang rincimengetahui langkah-langkah, sumber daya, dan jadwal pelaksanaan kebijakan.
- b. Penugasan tanggung jawab, yaitu menetapkan tanggungjawab kepada pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan, baik ditingkat manajerial maupunditingkat pelaksana operasional
- c. Pengadaan sumber daya, yaitumemastikan tersedianya sumber daya yang diperlukan, termasuk anggaran, personel, dan fasilitas untuk mendukung pelaksanaan kebijakan
- d. Pelatihan dan pendidikan, yaitu memberikan pelatihan dan pendidikan kepada pihak yang terlibat agar dapat menjalankan tugas dan tanggung jawab mereka dengan efektif
- e. Komunikasi, yaitu melakukan omunikasi yag efektif kepada semua pihak yang terlibat atau terdampak oleh kebijakan, baik internal maupun eksternal.
- f. Pengujian kebijakan (*Pilot Project*), dalam beberapa kasus, dapat dilakukan uji coba kecil atau pilot project sebelum kebijakan diterapkan secara menyeluruh untuk mengidentifikasi potensi masalah tau perbaikan yang diperlukan
- g. Monitoring dn evaluasi, yaitu melakukan pemantauan secara berkelanjutan terhadap pelaksanaan kebijakan untuk memastikan

bahwa tujuan dan sasaran kebijakan telah tercapai, dan melakukan evaluasi untuk mengidentifikasi perubahan atau perbaikan yang diperlukan

- h. Penyesuaian dan perbaikan, yaitu jika ditemukan hambatan atau masalah selama implementasi berlangsung, maka perlu dilakukan penyesuaian atau perbaikan kebijakan dan proses pelaksanaan.

4. Hasil Kebijakan.

Hasil kebijakan adalah konsekuensi atau output yang muncul sebagai hasil dari penerapan suatu kebijakan. Ketika pemerintah atau organisasi mengambil keputusan untuk menerapkan suatu kebijakan, mereka berharap adanya perubahan atau dampak tertentu dalam masyarakat atau lingkungan tertentu. Hasil kebijakan dapat bervariasi tergantung pada sifat kebijakan tersebut dan tujuan yang ingin dicapai. Hasil tersebut dapat mencakup perubahan dalam kondisi ekonomi, kesejahteraan masyarakat, tingkat pengangguran, tingkat pendidikan, kualitas lingkungan, dan sebagainya.

Dalam konteks yang lebih luas, hasil kebijakan juga dapat mencakup dampak sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan yang terkait dengan keputusan kebijakan tertentu. Oleh sebab itu pemantauan dan evaluasi hasil kebijakan merupakan bagian yang integral dari proses kebijakan publik untuk memastikan bahwa tujuan yang diinginkan dapat dicapai.

B. Prinsip dan Metode Evaluasi Kebijakan Publik

Prinsip-prinsip evaluasi kebijakan adalah panduan yang digunakan dalam proses evaluasi kebijakan untuk memastikan kualitas, objektivitas, dan keberlanjutan evaluasi, yakni:

1. Keseluruhan Evaluasi. Evaluasi kebijakan harus mempertimbangkan semua aspek kebijakan, termasuk konteks, perumusan, implementasi, dan hasil kebijakan. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang komprehensif tentang kebijakan yang dievaluasi.
2. Keterbukaan dan Transparansi. Evaluasi kebijakan harus dilakukan secara terbuka dan transparan. Ini mencakup pengungkapan sumber daya, metode, dan temuan evaluasi kepada para pemangku kepentingan yang relevan, sehingga memungkinkan pengawasan dan

akuntabilitas yang lebih baik.

3. **Objektivitas.** Evaluasi kebijakan harus dilakukan secara objektif, berdasarkan bukti-bukti yang terverifikasi dan metode evaluasi yang valid. Prinsip ini menghindari bias atau pandangan subyektif yang dapat mempengaruhi hasil evaluasi.
4. **Relevansi.** Evaluasi kebijakan harus relevan dengan tujuan dan kebutuhan yang diinginkan. Evaluasi harus berfokus pada pertanyaan evaluasi yang relevan dan memberikan informasi yang berguna bagi para pengambil keputusan.
5. **Keberlanjutan.** Evaluasi kebijakan harus memberikan dasar yang kuat untuk perbaikan dan pengembangan kebijakan di masa depan. Dengan mempertimbangkan aspek keberlanjutan, evaluasi harus memberikan rekomendasi yang memungkinkan kebijakan yang lebih baik diimplementasikan dan hasil yang lebih baik dicapai.

Metode-metode evaluasi kebijakan adalah pendekatan yang digunakan dalam proses evaluasi kebijakan untuk mengumpulkan data, menganalisis informasi, dan menghasilkan temuan evaluasi yang akurat. Terdapat beberapa metode evaluasi kebijakan, diantaranya adalah:

1. **Analisis Dokumen.** Metode ini melibatkan pengumpulan dan analisis dokumen-dokumen terkait kebijakan, seperti undang-undang, peraturan, laporan evaluasi sebelumnya, dan dokumen kebijakan lainnya. Analisis dokumen dapat memberikan wawasan tentang perumusan, tujuan, dan konteks kebijakan yang dievaluasi.
2. **Wawancara.** Metode wawancara melibatkan interaksi langsung antara evaluator dan pemangku kepentingan terkait kebijakan, seperti pembuat kebijakan, implementor, atau penerima kebijakan. Wawancara ini dapat digunakan untuk memahami persepsi, pengalaman, dan pandangan pemangku kepentingan terhadap kebijakan yang dievaluasi.
3. **Survei.** Metode survei melibatkan pengumpulan data dari responden melalui kuesioner yang terstruktur. Survei ini dapat digunakan untuk mengumpulkan informasi tentang pengetahuan, sikap, dan perilaku responden terkait dengan kebijakan yang dievaluasi.
4. **Analisis Kebijakan Publik.** Metode ini melibatkan analisis secara komprehensif terhadap kebijakan yang dievaluasi, termasuk aspek-aspek perumusan, implementasi, dan dampak kebijakan. Pendekatan

analisis kebijakan publik ini menggunakan kerangka kerja yang berdasarkan teori-teori kebijakan publik yang relevan.

5. Studi Kasus. Metode studi kasus melibatkan analisis mendalam tentang suatu kebijakan atau program tertentu melalui pengumpulan data dari berbagai sumber. Studi kasus ini dapat memberikan wawasan tentang konteks, pelaksanaan, dan hasil kebijakan yang dievaluasi.

C. Proses Evaluasi Kebijakan Publik

Proses evaluasi kebijakan melibatkan serangkaian langkah-langkah yang sistematis untuk mengumpulkan data, menganalisis informasi, dan menghasilkan temuan evaluasi yang informatif. Berikut adalah contoh proses evaluasi kebijakan, yakni:

1. Tahap Perencanaan. Pada Tahap ini terdapat beberapa aktivitas yaitu;
 - a. Menetapkan Tujuan Evaluasi: Menentukan tujuan evaluasi yang jelas dan spesifik, termasuk pertanyaan evaluasi yang ingin dijawab dan indikator kinerja yang relevan.
 - b. Penentuan Pendekatan dan Metode: Memilih pendekatan dan metode evaluasi yang sesuai dengan tujuan evaluasi, sumber daya yang tersedia, dan konteks kebijakan yang dievaluasi.
 - c. Pengembangan Rencana Evaluasi: Membuat rencana evaluasi yang mencakup langkah-langkah yang akan diambil, waktu yang diperlukan, serta sumber daya dan teknik pengumpulan data yang akan digunakan.
2. Tahap Pengumpulan Data. Pada tahap ini terdapat beberapa aktivitas yaitu;
 - a. Identifikasi Data yang Diperlukan: Mengidentifikasi jenis data yang diperlukan untuk menjawab pertanyaan evaluasi dan memenuhi tujuan evaluasi.
 - b. Pengumpulan Data: Mengumpulkan data melalui metode-metode seperti wawancara, survei, analisis dokumen, atau observasi lapangan.
 - c. Validasi Data: Memverifikasi keakuratan dan keandalan data yang dikumpulkan melalui validasi silang, verifikasi sumber, atau teknik validasi lainnya.

3. Tahap Analisis Data. Pada tahap analisis data beberapa aktivitas dilaksanakan meliputi;
 - a. Pengolahan dan Penyusunan Data: Mengolah data yang dikumpulkan untuk mempersiapkan analisis lebih lanjut, termasuk pembersihan data, pembuatan database, dan pengkodean.
 - b. Analisis Kuantitatif dan/atau Kualitatif: Menganalisis data menggunakan metode-metode statistik, teknik analisis kebijakan, atau pendekatan kualitatif sesuai dengan pertanyaan evaluasi yang diajukan.
 - c. Interpretasi Hasil yaitu menginterpretasikan hasil analisis untuk memahami temuan evaluasi dan menarik kesimpulan yang informatif.
4. Tahap Temuan Evaluasi. Pada tahap ini aktivitas yang dilakukan terdiri dari;
 - a. Penyusunan Laporan Evaluasi: Menyusun laporan evaluasi yang mencakup deskripsi metodologi, temuan evaluasi, analisis, rekomendasi, dan implikasi kebijakan.
 - b. Diseminasi Hasil: Membagikan laporan evaluasi kepada para pemangku kepentingan terkait dan mengkomunikasikan temuan evaluasi secara efektif.
5. Tahap Tindak Lanjut. Pada tahap tindak lanjut terdiri dari beberapa aktivitas yaitu;
 - a. Implementasi Rekomendasi: Menggunakan temuan evaluasi untuk mendorong perbaikan kebijakan, mengubah kebijakan yang ada, atau merancang kebijakan baru.
 - b. Monitoring dan Evaluasi Lanjutan: Melakukan monitoring terhadap tindak lanjut kebijakan yang diambil sebagai respons terhadap evaluasi, serta melakukan evaluasi lanjutan jika diperlukan.

D. Model Evaluasi Kebijakan Publik

Model evaluasi kebijakan merujuk pada pendekatan sistematis dan terstruktur untuk menilai dampak, efektivitas, efisiensi, dan relevansi suatu kebijakan. Ini melibatkan serangkaian metode dan teknik yang digunakan untuk mengumpulkan, menganalisis, dan

menafsirkan data terkait pelaksanaan kebijakan. Model evaluasi membantu dalam memahami sejauh mana suatu kebijakan mencapai tujuannya, dampaknya, dan bagaimana sumber daya digunakan.

Beberapa elemen utama yang sering termasuk dalam model evaluasi kebijakan melibatkan

1. Tujuan Evaluasi: Menentukan tujuan dan pertanyaan evaluasi yang ingin dijawab. Misalnya, apakah kebijakan mencapai tujuannya, sejauh mana efisien penggunaan sumber daya, dan apa dampaknya terhadap masyarakat.
2. Kriteria dan Indikator. Menetapkan kriteria evaluasi dan indikator yang akan digunakan untuk mengukur kinerja kebijakan. Contohnya, kriteria dapat mencakup efektivitas, efisiensi, keadilan, dan berkelanjutan.
3. Metode Pengumpulan Data. Memilih metode pengumpulan data yang sesuai, seperti survei, wawancara, analisis dokumen, atau pengamatan lapangan.
4. Analisis Data. Menganalisis data yang dikumpulkan menggunakan teknik statistik atau analisis kualitatif, tergantung pada jenis data yang dikumpulkan.
5. Penilaian Dampak. Menilai dampak positif dan negatif dari kebijakan, baik yang diinginkan maupun yang tidak diinginkan.
6. Rekomendasi dan Pelaporan. Memberikan rekomendasi berdasarkan temuan evaluasi dan menyusun laporan yang menjelaskan hasil evaluasi kepada pemangku kepentingan.

Terdapat berbagai model evaluasi kebijakan yang dapat digunakan (Dunn 2017)

1. Model Input-Output. Model ini mengevaluasi hubungan antara masukan (input) dan hasil (output) kebijakan. Fokus utamanya adalah pada efisiensi dalam penggunaan sumber daya dan implementasi kebijakan. Model ini sering digunakan untuk mengidentifikasi sejauh mana kebijakan telah mencapai tujuan yang diinginkan dan mengevaluasi efisiensi alokasi sumber daya yang digunakan dalam proses implementasinya.
2. Model Konteks, Input, Process, dan Product (CIPP). Model ini menilai kebijakan melalui empat dimensi utama: konteks, input, proses, dan produk. Ini membantu dalam memahami bagaimana kebijakan dipengaruhi oleh konteks, bagaimana sumber daya

digunakan (input), bagaimana proses pelaksanaan berjalan, dan apa hasil atau produk yang dihasilkan. Model ini digunakan untuk memberikan pemahaman menyeluruh tentang kebijakan dan memungkinkan identifikasi area perbaikan.

3. Model Utilitas. Model ini menilai dampak kebijakan dengan memperhitungkan manfaat dan biaya dari suatu kebijakan. Menganalisis apakah kebijakan memberikan nilai tambah yang memadai terhadap sumber daya yang diinvestasikan. Tujuan menggunakan model ini adalah ingin menilai efektivitas dan efisiensi kebijakan dalam memberikan manfaat bagi masyarakat atau organisasi.
4. Model Perspektif Manfaat-Cost (Benefit-Cost Analysis). Model ini menganalisis dampak kebijakan dengan membandingkan manfaat yang dihasilkan dengan biaya yang dikeluarkan. Fokusnya adalah pada evaluasi keseimbangan antara manfaat dan biaya kebijakan. Tujuan menggunakan model ini adalah ingin menilai apakah manfaat yang dihasilkan oleh kebijakan melebihi biayanya dan apakah kebijakan tersebut memberikan keuntungan netto positif.
5. Model Evaluasi Relevansi, Efektivitas, Efisiensi, Dampak, dan Berkelanjutan (REEIIS). Model ini mempertimbangkan lima dimensi evaluasi kebijakan, yaitu relevansi, efektivitas, efisiensi, dampak, dan keberlanjutan. Ini memberikan pandangan holistik terhadap kinerja kebijakan. Tujuan menggunakan model ini adalah untuk mengevaluasi sejauh mana kebijakan tersebut relevan, berhasil mencapai tujuannya, efisien dalam penggunaan sumber daya, berdampak positif, dan dapat berkelanjutan dalam jangka panjang.

E. Tantangan dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Terdapat beberapa tantangan dalam melakukan evaluasi kebijakan, yang perlu diatasi untuk memastikan kelancaran dan keakuratan evaluasi, yakni:

1. Keterbatasan Data. Tantangan utama dalam evaluasi kebijakan adalah keterbatasan data yang tersedia. Data yang diperlukan mungkin tidak lengkap, tidak akurat, atau sulit diakses. Hal ini dapat mempengaruhi validitas dan keandalan evaluasi.

2. Efek Kontra faktual. Evaluasi kebijakan harus dapat membedakan antara dampak yang disebabkan oleh kebijakan itu sendiri dan dampak yang mungkin terjadi secara alami. Memperoleh pemahaman yang akurat tentang efek kontrafaktual ini seringkali sulit dilakukan.
3. Pengaruh Politik dan Kepentingan. Kebijakan publik seringkali dipengaruhi oleh faktor politik dan kepentingan yang kompleks. Tantangan dalam evaluasi kebijakan adalah mempertahankan independensi dan objektivitas evaluasi di tengah pengaruh politik yang mungkin mempengaruhi proses dan temuan evaluasi.
4. Pengukuran Dampak Jangka Panjang. Evaluasi kebijakan seringkali dihadapkan pada tantangan untuk mengukur dan mengevaluasi dampak jangka panjang dari suatu kebijakan. Mengamati dan mengukur perubahan jangka panjang dapat memakan waktu, sumber daya, dan kesulitan metodologis.
5. Multi-dimensi dan Interkoneksi Kebijakan. Evaluasi kebijakan seringkali harus mempertimbangkan aspek multi-dimensi dan interkoneksi kebijakan yang kompleks. Memahami bagaimana kebijakan saling berinteraksi dan berdampak satu sama lain dapat menjadi tantangan dalam evaluasi kebijakan.

F. Soal Latihan

1. Jelaskan prinsip-prinsip dalam evaluasi kebijakan publik
2. Apa tujuan ilaksanakannya evaluasi kebijakan publik
3. Bagaimana kiat anda dalam menghadapi tantangan dalam mengevaluasi kebijakan pub

DAFTAR PUSTAKA

- Ackroff Russel L., 1974. *Redesigning the Future, A System Approach to Societal Problems*. John Willey, New York.
- Agustino Leo, 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta, Bandung.
- Albrow Martin, 1996. *Birokrasi, Terjemahan*. PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta.
- Anderson, James E., 1984. *Public Policy Making*. Holt, Rinehart and Winston, New York.
-1979. *Public Policy Making*, Chapter 1-2 and 5. Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Arafat, 2014. *Kepemimpinan*. Deepublish, Yogyakarta.
-, 2023. *Kebijakan Publik ; Teori dan Praktik*. PT.Literasi Nusantara Abadi Grup, Malang.
- Azhari, 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia, "Studi Perbandingan Intervensi Pejabat Politik Terhadap Pejabat Birokrasi di Indonesia dan Malaysia"*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Bardach Eugene, 2011 *A Practical Guide for Policy Analysis; The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. CQ Press collage.
- Basis Susilo, 1988. *Teori Kontrak Sosial; Hobbes Lock, dan Rousseau*, Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, Tahun II, No 2, Triwulan 1, FISIP UNAIR, Surabaya.
- Brown, D. 1989. *Bureaucracy as an Issue in This World Management: An African Case Study Public Administration and Development* volume 9.
- Chandler, R.C. dan J.C Plano, 1988. *The Public Administration Dictionary*. Second Edition. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO Inc.
- Dunn N. William, 2017. *Public Policy Analysis; An Introduction, Chapter 5*. Roudledge.
-, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

- Donovan, F. Dan AC. Jackson, 1991. *Managing Human service Organizations*. N.Y. Prentice Hall, New York.
- Dye Thomas L. 1981. *The Understanding of Public Policy*. Prentice-Hall, New Jersey.
- EdwardsGeorge C III, 1980. *Implementing Public Policy, Policy Sciences, Public Administration, Decision Making*. Congressional Quarterly Press, Washinton DC.
- Fairchild Pratt Henry, 1960. *Dictionary of Sociology and Related Sciences*. Littlefield Adam &Co. Paterson, New Jersey.
- Gaspersz, Vincent, 2007. *Organizational Excellence: Model Strategik Menuju World Class Quality Company*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Henry, Nicholas (1988). *Administrasi Negara dan Masala-masalah Kenegaraan*, edisi Terjemahan. Rajawali Pers, Jakarta.
- Hill C.Michael dan Hupe L.Peter. (2002) *Implementing Public Policy; Governamce in Theory and in Practice*, SAGE,
- Jeddawi H. Murtir, 2012. *Reformasi Birokrasi, Antara Konsep dan Kenyataan*. Total Media, Yogyakarta.
- Jones, charles O, 1984. *An Intruduction to the Study of Public Policy*. Thrid Edition. Monterey ; Books/Cole Publising Company.
- Keban T. Yeremias, 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, konsep, teori dan prekatek*. Edisi 2. Gava Media, Yogyakarta.
- Kuhn S. Thomas, 1970. *The Structure of Scientific Revolutations*. Chicago Univercity Press.
- Lester, James P. and Joseph Stewart, Jr., 2000. *Public Policy; an Evolutionary Approach*. Belmont, CA. Wadsworth.
- Linstone, Harold A,1981. *Multiple Perspectives for Decision Making*. North-Holland Publishing Company, New York.
- Matondang. H.M. 2008. *Kepemimpinan, Budaya Organisasi dan Manajemen Strategik*. Graha Ilmu Yogyakarta.
- Mulyadi Deddy, 2016. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik, Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik Berbasis Analisis Bukti untuk Pelayanan Publik*. Alfabeta, Bandung.
- Nugroho Rianto, 2011. *Public Policy, dinamika kebijakan-analisis kebijakan-manajemen kebijakan*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.

- Ndraha Taliziduhu, 2003. *Kybernology, Ilmu Pemerintahan*. Rineka Cipta, Jakarta
- Northouse G. Peter, 2013. *Kepemimpinan, Teori dan Praktek*, edisi ke-6 Terjemahan. PT. Indeks, Jakarta
- Patton, Carl V. dan Sawicki, David S., 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning, Capter 4*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. New Jersey.
- Pierre Jhon dan B. Guy Peters, 2000. *Governance, Politics, and the State*. Cambridge, MacMillan.
- Pollit Christopher, 2000. *Public Administration Comparative Government Organizational Change*. Oxford University Press, New York.
- Santosa Djoko, 2008. *Teori-Teori Kepemimpinan*. Sebelas Maret University Press, Surakarta.
- Santoso Amir, 1993. Analisis Kebijakan Publik, suatu pengantar. *Jurnal Ilmu Politik* 3. Gramedia, Jakarta.
- Sinambela Poltak Lijan dkk, 2011. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Subarsono AG., 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sutherland Heather, 1983. *Terbentuknya Elit Birokrasi*, Terjemahan. Sinar Harapan, Jakarta.
- Stufflebeam L. Daniel. 2007. *Evaluation Theory, Models, and Applications*. Jossey-Bass.
- Syafiie Kencana Inu, 2003. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Turner, Mark, and David Hulme, 1997. *Governance, Administration and Development: Making The State Work*. London, MacMillan Press Ltd.
- Toha Miftah, 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Kencana, Jakarta.
-, 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Thapa Media, Yogyakarta.
-2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Kencana, Jakarta.
- Weis H. Carol, 1972. *Evaluation Research, Methods for Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs.

- Winarno Budi, 2012. Kebijakan Publik, Teori,Proses, dan Studi Kasus. Edisi dan revisi terbaru. CAPS, Yogyakarta.
-,2007. Kebijakan Publik, Teorui dan Proses, Edisi Revisi. Media Pressindo, Yogyakarta.
- Wirawan, 2013. Kepemimpinan, Teori,Psikologi, Perilaku Organisasi, Aplikasi, dan Penelitian. PT. Raja Grapindo Persada, Jakarta.

GLOSARIUM

Akuntabilitas	Tanggung jawab pemerintah atau lembaga publik untuk menjelaskan dan mempertanggungjawabkan tindakan serta keputusan yang diambil kepada masyarakat atau pihak yang berkepentingan.
Analisis	Proses mendalam untuk memeriksa, menilai, dan memahami kebijakan publik, termasuk dampaknya, guna menghasilkan rekomendasi yang dapat diandalkan.
Desentralisasi	Proses pengalihan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan efisiensi administrasi dan responsivitas terhadap kebutuhan lokal.
Efektivitas	Tingkat keberhasilan suatu kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, diukur berdasarkan hasil nyata yang dicapai.
Efisiensi	Penggunaan sumber daya secara optimal untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan meminimalkan biaya dan waktu yang diperlukan.
Evaluasi	Penilaian sistematis terhadap efektivitas, efisiensi, dan dampak suatu kebijakan setelah diimplementasikan, dengan tujuan untuk memahami keberhasilan dan mencari perbaikan.
Implementasi	Proses penerapan kebijakan yang telah dirancang, melibatkan langkah-langkah konkret untuk mengubah rencana menjadi tindakan nyata di lapangan.
Inovasi	Penerapan ide, metode, atau teknologi baru yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Kebijakan	Serangkaian tindakan yang dirancang secara sistematis dan formal oleh pemerintah atau lembaga publik untuk mencapai tujuan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan umum.
Konsultasi	Proses interaksi antara pembuat kebijakan dan pihak-pihak terkait untuk mengumpulkan masukan, pendapat, dan rekomendasi sebelum keputusan kebijakan diambil.
Legitimasi	Pengakuan dan penerimaan suatu kebijakan oleh masyarakat sebagai tindakan yang sah, adil, dan sesuai dengan nilai-nilai serta norma yang berlaku.
Partisipasi	Keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pembuatan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik untuk memastikan kebijakan tersebut sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi mereka.
Regulasi	Aturan atau peraturan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatur perilaku masyarakat atau organisasi demi mencapai ketertiban dan kesejahteraan umum.
Stakeholder	Individu atau kelompok yang memiliki kepentingan atau akan terpengaruh oleh kebijakan publik, termasuk masyarakat umum, organisasi non-pemerintah, dan entitas bisnis.
Transparansi	Prinsip keterbukaan dalam proses pemerintahan yang memungkinkan masyarakat mengakses informasi mengenai pembuatan dan pelaksanaan kebijakan untuk meningkatkan kepercayaan publik.

INDEKS

A

adaptabilitas · 92
akademik · 24, 36, 43
audit · 45, 70

D

distribusi · 16, 31, 53, 96, 130,
148

E

ekonomi · 7, 10, 16, 27, 31, 43,
45, 52, 65, 71, 73, 77, 78, 79,
80, 81, 82, 86, 87, 88, 94,
101, 112, 115, 119, 128, 134,
143, 148, 151
emisi · 85, 86
empiris · 6, 7, 120, 130
entitas · 56, 78, 79, 80, 81, 83,
87, 90, 109, 113, 142, 164

F

finansial · 14, 51, 58, 60, 61,
86, 87, 98, 100
fiskal · 85, 86, 87
fleksibilitas · 72, 84
forecasting · 36

G

globalisasi · 5, 6

I

implikasi · 4, 18, 154
inflasi · 88, 148
infrastruktur · 57, 58, 64, 69,
73, 80, 87, 88, 142
inklusif · 81
inovatif · 84, 86, 143, 144, 145
input · 36, 155
integritas · 71, 79
investasi · 80

K

kolaborasi · 68, 69, 142
komprehensif · i, 61, 71, 86, 87,
151, 152
konkret · 57, 69, 70, 77, 78, 79,
163
konsistensi · 97, 101
kredit · 81

L

Leadership · 139, 141

M

manajerial · 150
metodologi · 25, 46, 154
moneter · 134

N

negosiasi · 14, 36, 41

O

otoritas · 10, 15, 51, 63, 87, 98,
103, 110, 111, 126, 132
output · 36, 51, 151, 155

P

politik · 4, 5, 6, 7, 11, 17, 18,
31, 37, 38, 41, 43, 55, 59, 92,
93, 94, 96, 104, 107, 108,
109, 110, 111, 112, 113, 114,
115, 117, 120, 126, 128, 130,
131, 132, 133, 134, 143, 148,
151, 157
populasi · 99

proyeksi · 43, 44

R

rasional · 10, 36, 39, 40, 45,
120, 124, 128, 137
regulasi · 15, 64, 74, 78, 79, 80,
81, 85, 86, 88, 98
relevansi · 147, 154, 156
revolusi · 5, 123

S

stabilitas · 88, 112
stakeholder · 42, 55, 104

T

tarif · 29, 88
transformasi · 36, 130
transparansi · 16, 17, 61, 68,
70, 74, 80, 84

U

universal · 59, 88

PROFIL PENULIS



Ashari, S.Sos., M.Si.,CHRS.

Lahir di Kolaka, 14 Juni 1967... Menamatkan Sekolah Dasar di SD Impres No.3 Pomalaa, Melanjutkan Pendidikan SMP Negeri Wawotobi, SMA Negeri 2 Kolaka Sulawesi Tenggara . Tahun 2023 menempuh Jenjang Pendidikan S1 di UVRI Makassar Kemudian menyelesaikan Pendidikan Magister di Univ. Wijaya Putra Surabaya pada Jurusan Administrasi Publik pada tahun 2008. Pernah Menjabat Ketua Forum Komunikasi LSM Kolaka Periode 2002-2005. Bergabung Di Univ. Sembilanbelas November Kolaka di Tahun 2005 sebagai dosen administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, dengan mengampu beberapa mata kuliah Seperti Kebijakan Publik dan Administrasi Perkantoran. Selain sebagai dosen ASN juga mendapatkan tugas tambahan sebagai Ketua SPI Univ sembilanbelas November Kolaka di tahun 2005 sampai 207,



Arafat S.Pd.I., M.Si.,CHRS.

Lahir di Watunohu Kolaka Utara, 5 Juli 1974. Anak Dari ayah Muh. Yasir dan Ibu Mandar Alam.. Menamatkan Sekolah Dasar di SD Negeri 4 Lasusua, Melanjutkan Pendidikan SMP dan SMA selama 6 tahun di Pesantren Modern Datok Sulaiman Palopo Sulawesi Selatan. Menempuh Jenjang Pendidikan S1 di Univ. Muhammadiyah Makassar Kemudian menyelesaikan Pendidikan Magister di Univ. Wijaya Putra Surabaya pada Jurusan Administrasi Publik pada tahun 2009.

Pernah Menjabat sebagai Anggota DPRD Kabupaten Kolaka Sulawesi Tenggara Periode 1999-2004. Selepas itu Bergabung Di Univ. Sembilanbelas November Kolaka di Tahun 2005 sebagai dosen administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosal dan Ilmu Politik, dengan mengampu beberapa mata kuliah seperti Kepemimpinan, Manajemen Pelayanan Publik, dan Kebijakan Publik. Selain sebagai dosen ASN juga mendapatkan tugas tambahan sebagai Ketua Program Studi Administrasi Publik di tahun 2022 sampai 2023, dan wakil Dekan bidang Akademik dan Kemahasiswaan mulai di february 2023 hingga sekarang.



Drs. Risman Togala, M.Si.

Lahir di Puao, 26 Januari 1966. Menamatkan Pendidikan S1 di Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Sulawesi Tenggara pada Tahun 1992. Melanjutkan pendidikan S2 Program Studi Administrasi Pembangunan, Universitas Halu Oleo. Pada Tahun 2015 penulis pernah mengikuti pelatihan Rapat Pimpinan Nasional (RAPIMNAS) Ikatan Alumni Resimen Mahasiswa Indonesia (IARMI) di Surabaya yang diselenggarakan oleh Dewan Pimpinan Nasional (DPN). Di Tahun yang sama juga mengikuti pelatihan Pemantapan Nilai-Nilai Kebangsaan oleh Lemhanas RI. Pernah mengajar di Program Studi Ilmu Pemerintahan Program Sarjana. Merupakan Ikatan Alumni Resimen Mahasiswa Indonesia (IARMI) Sulawesi Tenggara sebagai Sekretaris periode 2020-2025. Penulis saat ini menjabat sebagai Lektor Universitas Sulawesi Tenggara.



Dr. Muh. Ilyas Nur, SKM., M. Adm. Kes

Lahir di Sungguminasa, Gowa 29 Mei 1973, Menamatkan SD di SD negeri 1 Pakalu 1, tahun 1986, SMP Neg 4 Bantimurung tahun 1989, SPK Rumkit Pelamonia tahun 1992, pernah bekerja dipuskesmas barandasi tahun 1993-1997, Dinas Kesehatan Kabupaten Maros tahun 1997-2016, Kepala Puskesmas Bantimurung tahun 2017-2020, Kepala Puskesmas Simbang tahun 2020-2021, Dosen DPK L2 Dikti 2021 sampai sekarang, Jabatan Direktur Pascasarjana Universitas Tamalatea Makassar tahun 2024

Buku Ajar

KEBIJAKAN PUBLIK

Buku Ajar Kebijakan Publik, disajikan berpedoman pada RPS mata kuliah Kebijakan Publik yg telah disusun oleh Team Teaching dan telah disetujui oleh Penanggung Jawab Gugus Penjaminan Mutu Akademik di fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Ekonomi USN Kolaka.

Buku ini menyajikan Konsep Dasar Kebijakan yang di tinjau dari beberapa perspektif, tahapan dan Proses Kebijakan, mulai dari Penyusunan Agenda sampai pada tahapan Penilaian Kebijakan. Dalam Buku ini juga disajikan model-model Implementasi kebijakan yg dikemukakan oleh para pakar, instrumen Kebijakan sampai pada Menganalisis Implementasi Kebijakan melalui prinsip- Prinsip dari Implementasi Kebijakan.

Selain itu, buku ini juga menjelaskan tentang Aktor Pelaksana Kebijakan Publik, Peran Negara, Birokrasi dan Kepemimpinan terhadap Kebijakan Publik. Diakhir buku ini di paparkan tentang Evaluasi kebijakan. Semua materi disajikan secara sederhana dengan menggunakan diksi bahasa yang lugas sehingga diharapkan para pembaca mudah memahaminya.



 mediapenerbitindonesia.com
 +6281362150605
 Penerbit Idn
 @pt.mediapenerbitidn

