

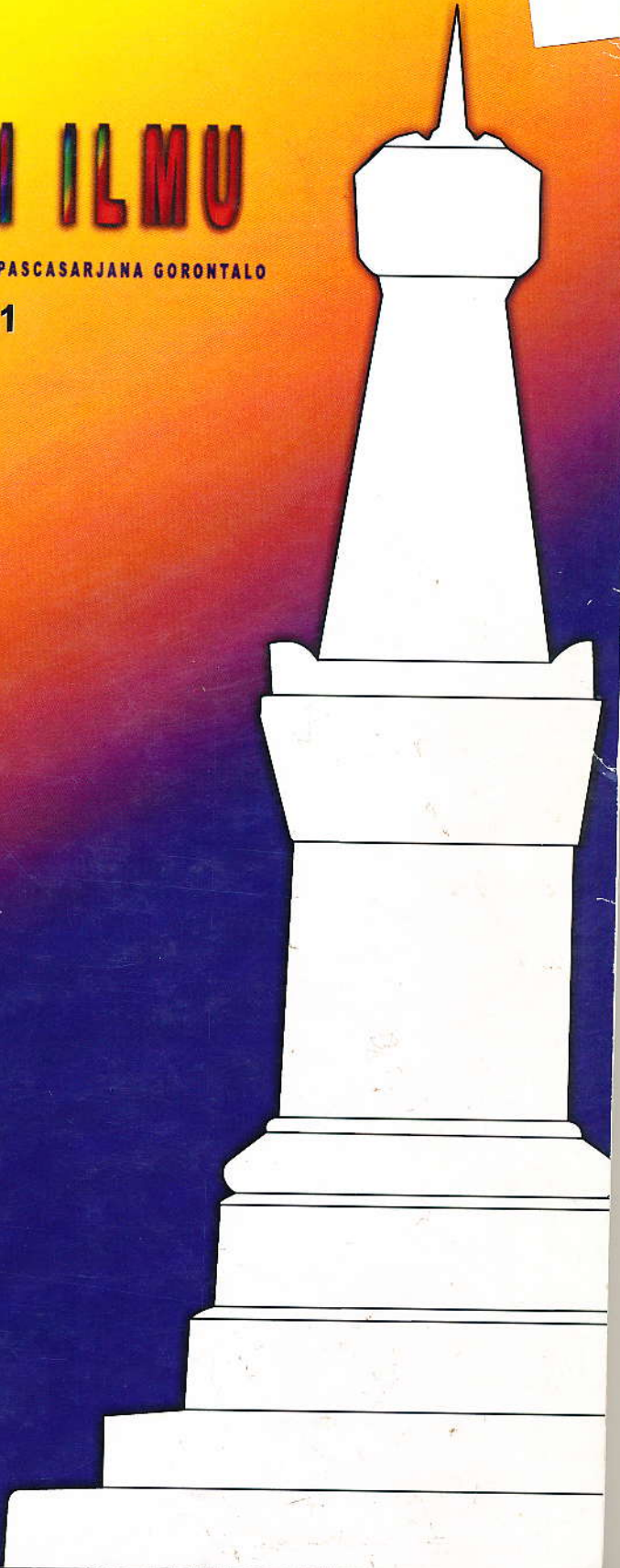
PELANGI ILMU

JURNAL BERKALA FORUM MAHASISWA PASCASARJANA GORONTALO

VOL. 4 No. 2 April 2011

EDISI KHUSUS

ISSN : 1979 - 5262



ISSN 1979-5262

EDISI KHUSUS

VOL 4. NOMOR 2. BULAN APRIL 2011

Pelindung:

**Ketua Forum Mahasiswa Pasca Sarjana
Gorontalo di Yogyakarta**

**Ketua Penyunting:
Usman Pakaya SS., MA**

**Wakil Ketua Penyunting:
Munkizul Umam S.Ag M.Fil**

Penyunting Ahli/Dewan Penyunting

**Prof. Dr. Ishak Isa, M.Si
Dr. Fence M. Wantu SH, M.Hum
Dr Fitriyane Lihawa. M.Si
Dr. Udin Hamim M.Si**

Penyunting Pelaksana:

**Dra Mery Balango, M.Hum
Drs. Ismail Djakaria, M.Si
Abubakar Katili, S.Pd, MSc
Drs. Dikson Yunus, M.PA
Halim Malik, SPd.**

Desain Cover:

Amirudin Y. Dako, ST. M.Eng

**Manajemen Pengembangan/Keuangan
Jefriyanto Saud SPd. MA**

Penerbit:

**Pena Persada
Desktop and Publishing
Y o g y a k a r t a**

DAFTAR ISI

Analisis Pemisahan EPA Dan DHA Dari Beberapa <i>Species</i> Ikan Oleh Rahim Husain	1
Policy Making, Policy Shaping Dan Evaluasi Demokratis: Pendekatan Analisis Kebijakan Demokratis. Oleh Sri Endang Saleh	8
Membina Harmonisasi Kehidupan Antar <i>Etnis</i> Di Provinsi Gorontalo Oleh Roni Lukum	22
Gaya Kognitif Mahasiswa. Oleh Hamzah Yunus	37
Peningkatan Hasil Belajar Siswa Pada Mata Pelajaran IPS Melalui Model Pembelajaran Kooperatif Tipe JIGSAW Di MTS Negeri Suwawa Oleh Meyko Panigoro	48
Gaya Kepemimpinan dan Pengambilan Keputusan Kepala Sekolah Menengah Tingkat Pertama (SMP) di Kota Gorontalo. Oleh Badriyyah Djula	56
Hak dan Kewajiban Pekerja Rumah Tangga dalam Perspektif Asas-Asas Perjanjian Menurut KUHPerdara. Oleh Mutia Cherawaty Thalib	66
Kekerasan Dalam Rumah Tangga Persepsi Hukum Islam Dan Hukum Positif Oleh Ismail H. Tomu	77
Perlindungan Hukum Atas Hak Asasi Saksi dan Korban: (<i>Studi Pengadilan HAM Ad Hoc Kasus Pelanggaran HAM Berat di Timor-Timur</i>) Oleh Lusiana Tijow	88
Eksistensi Pengembangan Alat Bukti Elektronik (SMS) Dalam Proses Peradilan Pidana. Oleh Yusrianto Kadir	105
Perlindungan Hukum Terhadap Hak Dan Kewajiban Konsumen Di Provinsi Gorontalo. Oleh Dolot Alhasni Bakung	115

Pemeriksaan Intern Dalam Mengefektifkan Sistem Pengendalian Intern Atas Aktiva Tetap Di PT Telkom Bandung. Oleh Valentina Monoarfa	126
Budaya Politik Masyarakat Indonesia (Suatu Telaah Sederhana Dari Perspektif Semiotika Sosial). Oleh Indri Wirahmi Bay	137
Changing Curriculum In Indonesia. Oleh Muziatun	142
Medan Makna/Medan Leksikal. Oleh Sri Widarti Ali	147

Oleh: Sri Endang Saleh

Abstract

Policy making is a fundamental function of government, putting citizens as truth claims of what has been stated by the government. So the government as a top down approach, although elements of society involved in public policy but the decisions or actions taken by the government as an actor remains the holder of public authority. The amount of domination led to the aspirations of the people (bottom up) of crude on the stages of planning and policy proposals.

Shaping Policy is bottom up. In determining the direction of the policy conducted by the society / community / Ngo itself. Communities are involved from the planning stage to stage of policy evaluation, it is a reflection of people's will, and decision making process took place from the bottom upwards (bottom up) the success or failure in goal achievement of a program largely depends on the community itself.

Public policy should be designed and implemented and evaluated together democratically in a democratic manner also, to produce a new formulation of policies more in line with the times, the demands, needs and context of social life.

Key Words: Policy Making, Policy Shaping, Evaluation, Democratic.

Pendahuluan

Kebijakan publik tidak lain merupakan aktivitas pemerintah yang pada akhirnya berujung pada bagaimana publik menjalankan kehidupannya sehari-hari. Secara spesifik, demokratisasi kebijakan publik merupakan tuntutan yang sudah tak bisa ditolak, mengingat serangkaian proses demokrasi secara umum. Kebijakan desentralisasi, reformasi birokrasi, peran serta masyarakat, pemberdayaan legislatif dan seterusnya merupakan langkah-langkah penting untuk mewujudkan demokrasi

Secara ideal demokrasi seharusnya menjadi acuan kehidupan kebangsaan di level manapun, baik

dalam tingkat masyarakat maupun pemerintah. Demokratisasi dalam ide, perumusan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan publik di tingkat lokal atau nasional akan menjadi representasi sejauh mana tingkat dan kualifikasi demokrasi pada pemerintah bersangkutan. Sejauh mana pemerintah membuka ruang partisipasi publik, sejauh mana gagasan diolah bersama dan implementasi kebijakan diawasi oleh masyarakat, merupakan serangkaian dari proses demokratisasi itu sendiri.

Demokrasi bagaimanapun akan kembali pada masyarakat. Demokrasi mempersyaratkan keterlibatan aktif masyarakat warga untuk menentukan keadaan kehidupan yang sesuai dengan

pilihan-pilihannya. Karena demikian, tidak dapat dimungkinkan sama sekali jika kebijakan publik tidak memuat nilai-nilai luhur demokrasi. Tidak ada ruang dan alasan yang bisa dibenarkan dalam perspektif apapun, kebijakan publik direncanakan, dirumuskan, diimplementasikan tanpa mengikutsertakan pertimbangan warga masyarakat.

Policy Making

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.

Policy making sebagai proses di mana pemerintah meletakkan visi politik mereka ke dalam program dan tindakan untuk memberikan 'hasil' - perubahan yang diinginkan di dunia nyata. *Policy making* adalah proses pembuatan kebijakan yang legal formal dari pihak yang memiliki otoritas (negara). Kebijakan dapat berbagai bentuk yang berbeda, seperti peraturan pemerintah, undang-undang, Keputusan presiden, dan lain sebagainya.

Policy making adalah fungsi mendasar dari pemerintah, meletakkan warga negara sebagai klaim kebenaran

terhadap apa yg sudah ditetapkan pemerintah. Pemerintah sebagai *Top down*, walaupun elemen-elemen masyarakat dilibatkan dalam kebijakan publik namun keputusan ataupun tindakan yang diambil tetap oleh pemerintah sebagai aktor pemegang otoritas publik.

Hal terpenting dalam pembicaraan kebijakan publik adalah proses pembuatan kebijakan publik itu sendiri. Pembuatan kebijakan (*policy making*) bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan publik tersebut. Suatu kebijakan publik harus dibuat bukan untuk kepentingan politisi, tetapi untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan. Setiap pembuatan keputusan memandang setiap masalah politik berbeda dengan pembuatan keputusan yang lain. Belum tentu suatu masalah yang dianggap masyarakat perlu dipecahkan oleh pembuat kebijakan negara dapat menjadi isu politik yang bisa masuk ke dalam agenda pemerintahan yang kemudian diproses menjadi kebijakan publik. Proses kebijakan publik yang begitu sulit dan rumit dilakukan masih dihadap lagi dengan permasalahan: apakah kebijakan publik itu sudah diantisipasi akan mudah atau lancar diimplementasikan. Hasil implementasi kebijakan publik itu, baik yang berdampak atau mempunyai konsekuensi positif maupun negatif akan berpengaruh terhadap proses kebijakan publik berikutnya.

Proses kebijakan publik sebagai proses politik dimana proses kegiatan pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas

politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. (Dunn, 2003:22). Proses kebijakan publik/negara dalam sistem yang demokratis ada keterlibatan warga negara (masyarakat/publik) yang bisa menyuarakan tuntutan atau saran untuk proses politik, akan tetapi semua ditentukan oleh pemerintah. Dalam hal ini masyarakat pada posisi yang pasif, marginal dan kurang menentukan. Padahal peran masyarakat lebih besar dari itu.

Policy Shaping

Apa yang membuat suatu perubahan itu bisa berlangsung di dalam masyarakat, terutama perubahan ke arah yang menurut masyarakat tersebut, lebih baik? Ada jarak yang cukup besar antara pembuatan kebijakan di satu sisi, dan fakta perubahan yang berlangsung secara konkret di masyarakat. Ada sebuah kekecewaan besar dari masyarakat sipil terhadap berbagai permasalahan ketidakadilan dewasa ini.

Permasalahan dalam masyarakat berkembang cepat, dinamis makin bervariasi dan rumit, sehingga akan makin mustahil pula pemerintah dapat mengatasinya sendiri. Rakyat semakin sadar akan hak-haknya, sehingga partisipasi masyarakat dalam arti luas merupakan unsur penting dalam penentuan kebijakan publik, partisipasi masyarakat menjadi bagian penting dalam penentuan kebijakan publik

Policy Shaping dalam menentukan arah kebijakan dilakukan oleh masyarakat/ komunitas/Ngo itu sendiri. Fokus perhatian pada bagaimana kebijakan dibuat, dan bagaimana kebijakan disiapkan dalam aksi. Keputusan yang diambilpun memiliki pengaruh relatif luas terutama pada tingkat masyarakat bawah. Aktor-aktor yang terlibatpun dari berbagai komunitas dan elemen masyarakat. Analisis kebijakan yang *bottom Up* bisa menangkap aspirasi masyarakat bawah.

Berbanding terbalik dengan teori *top-down*, yang bermula dari pemutusan kebijakan lalu mempelajari tingkat dimana tujuan-tujuan direalisasikan di *bottom-up*. Metode implementasinya adalah untuk (a) mengidentifikasi jaringan para pelaku yang dilibatkan dalam pemberian pelayanan di satu atau beberapa wilayah (b) menanyakan pada para pelaku apa tujuan mereka, bagaimana strateginya aktivitasnya dan kontak diantaranya; dan (c) membangun pemahaman jaringan, lokal link, dan aktor-aktor regional-nasional yang terlibat, mengatur keuangan, dan melaksanakan program pemerintah dan non pemerintah.

Masyarakat terlibat sebanyak mungkin dalam pelaksanaan suatu aktivitas, mulai tahap perencanaan hingga tahap evaluasi kebijakan, hal ini merupakan pencerminan kehendak masyarakat, dan proses pengambilan keputusan berlangsung dari bawah keatas (*bottom up*) keberhasilan atau kegagalan dalam mencapai sasaran suatu program sebagian besar bergantung pada masyarakat sendiri. Dengan demikian, selain memiliki kemampuan dan kemandirian yang

makin tinggi, masyarakat akan memiliki tanggung jawab lebih besar. Dalam hal itu, masyarakat diandaikan lebih tahu apa yang terbaik bagi diri mereka, sehingga dalam komunitas masyarakat muncul gerakan yang tujuannya untuk kesejahteraan mereka.

Patut disadari bahwa proses gerakan dalam masyarakat dalam berpartisipasi tidak datang dengan sendirinya atas kemurahan hati lembaga-lembaga pemerintahan (*eksekutif* dan *legislatif*) tetapi harus terus diperjuangkan terus menerus. Masyarakat perlu mengorganisasikan diri dalam berbagai kelompok kegiatan. Dengan cara demikian, spesialisasi masing-masing kelompok dapat diidentifikasi. Kelompok-kelompok tersebut merupakan wakil stakeholders dari unsur masyarakat yang ikut dalam proses partisipasi.

Cara pandang negara, demokrasi mengajarkan partisipasi sangat dibutuhkan untuk membangun pemerintahan yang *akuntabel*, transparan dan *responsif* terhadap kebutuhan masyarakat. Tiadanya partisipasi menabur pemerintahan yang *otoriter* dan korup, dari sisi masyarakat, partisipasi adalah kunci pemberdayaan, atau penguatan peran. Partisipasi memberikan ruang dan kapasitas masyarakat untuk kebutuhan dan hak-hak mereka, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mengefektifkan peran masyarakat serta membangun kemandirian masyarakat.

Dalam konteks *governance*, partisipasi menempatkan pada posisi yang sebenarnya (Sutoro Eko: 2003) Pertama; masyarakat bukanlah hamba (*client*) melainkan sebagai warga negara (*citizen*). Kedua; masyarakat bukan dalam posisi yang diperintah

tetapi sebagai partner pemerintah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. Ketiga: partisipasi bukanlah pemberian pemerintah tetapi sebagai hak warga negara. Keempat: masyarakat bukan sebagai sekedar objek pasif penerima manfaat kebijakan pemerintah, tetapi sebagai aktor atau subjek yang aktif menentukan kebijakan.

Policy Shaping bersifat *bottom up*, dimana proses pengarah kebijakan dari bawah; bisa berhenti pada level masyarakat saja artinya kegiatan atau gerakan sosial yang dilakukan masyarakat bawah tidak menjadi suatu kebijakan pemerintah; bisa mengarah dari bawah ke atas seperti musrembang, kasus koin prita, dsb; bisa *level* komunitas daerah, provinsi, ataupun skala nasional; dan sekarang ini banyak melalui jejaring sosial (dunia maya).

Implementasi Kebijakan Top Down

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarah yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro

menjadi tindakan konkrit atau mikro (Wibawa, 1994: 2).

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Pendekatan *top-down*, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan. Dalam pendekatan ini, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisasi dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrasi-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top-down* adalah sejauhmana para pelaksana (administratur dan birokrat) bertindak sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat atasnya.

Berangkat dari perspektif tersebut, timbullah pertanyaan-pertanyaan (Sabatier, 1993:267) sebagai berikut: Pertama, Sampai sejauh mana tindakan-tindakan pejabat pelaksana konsisten dengan keputusan-keputusan tersebut. Kedua, Sejauh mana tujuan kebijakan tercapai. Ketiga, Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi *output* dan hasil dan dampak kebijakan. Keempat, Bagaimana kebijakan tersebut

diformulasikan kembali sesuai dengan pengalaman lapangan?

Empat pertanyaan tersebut mengarah pada inti sejauh mana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan di level pusat/atas. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan. Beberapa *scholar* yang menganut aliran *top-down* di antaranya adalah: Donald van Meter dan Carl van Horn, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, George Edward III, serta Merilee S. Grindle (Dwidjowijoto, 2003).

Menurut Parsons (2008), model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan *top down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau : "Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia". Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem.

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan pelaksanaan pendekatan '*topdown*'. Syarat-syarat itu adalah: Pertama, Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Beberapa kendala/hambatan (*constraints*) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab

hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik maupun politis. Kedua, Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang cukup tersedia. Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama diatas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendala waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi. Ketiga, Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. Persyaratan ini mengikuti syarat item kedua artinya disatu pihak harus dijamin tidak ada kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak, setiap tahapan proses implementasi perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus dapat disediakan. Dalam prakteknya implementasi program yang memerlukan perpaduan antara dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program harus dapat disiapkan secara serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya. Keempat, Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, tetapi kebijakan itu

sendiri memang jelek. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang tersebut. Kelima, Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Pada kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks dari pada sekedar hubungan antara dua variabel yang memiliki hubungan kausalitas. Kebijakan-kebijakan yang memiliki hubungan sebab-akibat tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya. Dengan kata lain semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Keenam, Hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal dalam melaksanakan misi tidak tergantung badan-badan lain/instansi lainnya. Kalau ada ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika

implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang. Ketujuh, Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Namun berbagai penelitian telah mengungkap bahwa dalam prakteknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi. Kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Kalaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati namun tidak ada jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan. Kedelapan, Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Syarat ini

mengandung makna bahwa dalam menjalankan program menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat. Kesulitan untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna masih terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Untuk mengendalikan program dengan baik dapat dilakukan dengan teknologi seperti *Network planning* dan *control*. Kesembilan, Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Syarat ini mengharuskan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Pada kebanyakan organisasi yang memiliki ciri-ciri departemenisasi, profesionalisasi, dan bermacam kegiatan kelompok yang melindungi nilai-nilai dan kepentingan kelompok hampir tidak ada koordinasi yang sempurna. Komunikasi dan koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi karena data, syaran dan perintah-perintah dapat dimengerti sesuai dengan apa yang dikehendaki. Kesepuluh, Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Hal ini menjelaskan bahwa harus ada ketundukan yang penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistim administrasinya. Persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang

memiliki wewenang, harus juga yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin adanya kepatuhan sikap secara menyeluruh dari pihak-pihak lain baik dalam organisasi maupun luar organisasi. Dalam kenyataan dimungkinkan adanya kompartemenisasi dan diantara badan yang satu dengan yang lain mungkin terdapat konflik kepentingan.

Implementasi Kebijakan *Bottom-Up*

Berbeda dengan pendekatan *top-down* yang dimulai dari keputusan kebijakan dan berfokus pada sejauh mana pencapaian tujuan dari waktu ke waktu. Pendekatan *bottom-up* berawal dari pandangan bahwa para pengimplementasi sering memainkan sebuah fungsi yang penting dalam implementasi.

Pendekatan *bottom-up* dimulai dengan mengidentifikasi jaringan pelaku yang terlibat dalam pemberian layanan dalam satu atau lebih wilayah setempat. Mereka memiliki strategi tujuan, kegiatan, dan kontak. Mereka kemudian menggunakan kontak sebagai wahana untuk mengembangkan jaringan, teknik untuk

mengidentifikasi aktor lokal, regional, dan nasional yang terlibat dalam pembiayaan, perencanaan, dan pelaksanaan program-program pemerintah dan non-pemerintah yang relevan. Ini merupakan mekanisme yang bergerak dari tingkat bawah (*the 'bottom'*) sampai para pembuat kebijakan tingkat atas (*'top' policy-makers*) baik di sektor publik dan swasta (Hjern et al, 1979; Hjern dan Porter 1981; Hjern dan Hull, 1985) dalam sabatier (1993; 277).

Bertolak belakang dengan pendekatan *top down*, pendekatan *bottom up* lebih menyoroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Sehingga pada tahap implementasinya pun suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif. Dibawah ini Pendekatan *'top-down'* dan *'bottom-up'* dalam implementasi kebijakan.

Tabel:

Pendekatan *'top-down'* dan *'bottom-up'* dalam implementasi Kebijakan (Sabatier, 1993:277)

	<i>Top-down</i> (Sabatier and Mazmanian)	<i>Bottom-up</i> (Hjern et al.)
Fokus awal	Keputusan pemerintah pusat	Aktor & jaringan implementasi Lokal yang terlibat dalam bidang kebijakan
Identifikasi aktor-aktor utama	Dari puncak-ke bawah dan dimulai dari pemerintah	Dari dasar ke atas, termasuk pemerintah dan non pemerintah

Pandangan proses kebijakan	Perluasan hasil yang dicapai dari tujuan formal	Proses interaktif melibatkan pembuat kebijakan dan para pengimplementasi dari berbagai kalangan
Kriteria yang evaluatif	Pendesainan sistem untuk mencapai apa yang menjadi maksud dari pembuat kebijakan pusat/puncak	Beberapa kurang jelas, proses kebijakan mempunyai sejumlah pengaruh lokal Tentu saja tidak memerlukan analisis yang cermat dari keputusan pemerintah yang resmi

Pendekatan *bottom-up*, di sisi lain, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisasi. Pendekatan *bottom-up* berangkat dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di tingkat warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan yang mereka alami. Intinya, pendekatan *bottom-up* adalah model implementasi kebijakan di mana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang ada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri (Agustino, 2006: 156-157).

Implementasi kebijakan dengan pendekatan *bottom up* muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*top down*). Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Masih menurut Parsons (2006), model pendekatan *bottom up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di

lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Dengan demikian "*bottom up*" bermakna meskipun kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. Dalam menerima kebijaksanaan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah, masyarakat dituntut dapat memahami, menghayati, dan melaksanakannya sebagaimana yang diharapkan. Dengan kata lain, keterlibatan atau partisipasi masyarakat amatlah dibutuhkan demi terciptanya tujuan pembangunan yang telah ditetapkan.

Untuk bisa meningkatkan peran masyarakat dalam perumusan kebijakan publik selain dengan harus proaktifnya pemerintah dalam menjangkau aspirasi masyarakat. Masyarakat juga harus meningkatkan posisi tawarnya terhadap pemerintah, sehingga ide-dan masukan-masukan yang disampaikan dapat benar-benar bisa lahir menjadi ranperda dan menjadi perda. Masyarakat juga harus melakukan pengawalan penuh terhadap usulan mereka, sehingga tidak lagi terjadi usulan yang hilang di tengah jalan atau hanya menjadi angin lalu bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan publik.

Jalur musrenbang dapat dikatakan sebagai jalur utama di dalam menyalurkan aspirasi dan peran serta

masyarakat di dalam penentuan perencanaan pembangunan. Melalui jalur inilah mayoritas aspirasi masyarakat disalurkan sebagai masukan bagi proses perencanaan pembangunan selanjutnya. Walaupun dikatakan sebagai jalur utama aspirasi masyarakat, aspirasi yang disampaikan di jalur ini juga dapat dikatakan sebagai jalur yang paling lemah pada proses perumusan agenda dan usulan kegiatan. Masyarakat tidak banyak tahu seberapa besar peluang usulannya yang ditampung dan ditindaklanjuti dalam proses pembangunan atau seberapa tertuang di dalam dokumen perencanaan yang berasal dari aspirasi musrenbang. Inilah problem utama partisipasi masyarakat yang dihadapi didalam proses kebijakan penentuan perencanaan pembangunan di Indonesia.

Democratic Evaluation

Hampir semua orang setuju bahwa dalam suatu kebijakan publik harus demokrasi dan sangat dipengaruhi oleh opini publik. Namun ada banyak ketidaksepakatan tentang seberapa kuat pengaruhnya. Apakah itu sekuat seharusnya, yang berarti proses politik yang demokratis berjalan dengan baik? Atau lebih lemah, yang berarti proses politik demokrasi bekerja buruk?

Dalam konsep demokrasi modern, kebijakan negara (publik) tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan atau tercermin dalam kebijakan-kebijakan negara atau dengan kata lain setiap

kebijakan negara haruslah selalu berorientasi pada kepentingan umum (*public interest*). Apabila kepentingan publik adalah sentral, maka menjadikan administrator publik (eksekutif) sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator yang selalu berusaha meningkatkan responabilitas obyektif dan subyektif terhadap aspirasi masyarakat didalam membuat kebijakan publik. Selain itu didalam proses pembuatan kebijakan negara, administrator tidak boleh bersikap "hampa nilai" (*value free*) tetapi harus "sarat dengan nilai" (*value laden*). Hal tersebut dapat diartikan bahwa eksekutif dan legislatif harus lebih banyak memperhatikan kepentingan publik, sehingga pengertian "publik" dalam pengambilan kebijakan publik menjadi lebih bermakna. Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan memberikan arti kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. (M. Irfan Islamy, 2002: 17).

Demokrasi kita dapat dilihat sebatas demokrasi prosedural, rakyat tak bisa berperan lebih. Partisipasi masyarakat sebatas dalam pemilu yang begulir rutin, yang nyata-nyatanya hak memilih tersebut secara tidak langsung rakyat harus merelakan pula haknya untuk beraspirasi akan dirampas oleh orang-orang yang mereka pilih dikemudian hari. Partisipasi masyarakat belum sepenuhnya terwujud. Dengan kondisi demikian, kebijakan publik yang harusnya bersifat demokratis, rasionalis, idealis, dan realistik tidak terjadi.

Kebijakan publik harus dirancang secara demokratis. Setelah itu, kebijakan publik juga harus diterapkan secara demokratis dan dievaluasi

bersama secara demokratis pula, untuk menghasilkan rumusan baru kebijakan yang lebih sesuai dengan zaman, tuntutan, kebutuhan dan konteks di mana masyarakat berkehidupan.

Evaluasi kebijakan yang demokratis (*Democratic evaluation*) adalah sebuah proses evaluatif yang sangat partisipatif dan pemberdayaan berpusat pada stakeholder yang mempunyai kemampuan untuk memahami dan melaksanakan sendiri-evaluasi diri untuk memperbaiki kondisi hidup mereka. *Democratik evaluation* adalah pendekatan yang lebih efektif untuk mengevaluasi dan meningkatkan program-program pembangunan internasional dan nasional. *Democratik evaluation* adalah pendekatan baru berdasarkan pada pemanfaatan yang nyata dari hasil evaluasi, rekomendasi dan pembelajaran, dan pada proses partisipatif untuk memberdayakan stakeholder: tujuannya adalah untuk mengubah evaluasi dari perspektif manajemen lama ke manajemen baru yang demokratis tersedia untuk semua anggota organisasi (masyarakat) dan untuk lebih memahami lingkungan organisasi serta belajar dari pengalaman masa lalu, agar lebih akuntabel dan efisien. (Marco Segone, 1998).

Katherine Ryan, Associate Professor Psikologi Pendidikan di University of Illinois, menjelaskan tiga pendekatan untuk evaluasi demokratis. Evaluasi demokratis sukses dalam berbagai domain seperti pendidikan, kesehatan, dan pelatihan sektor publik. Ini cocok bagaimana kelompok-kelompok ini terlibat dalam dialog tentang program kebijakan.

Tiga pendekatan evaluasi demokratis, menekankan pada

metodologi dan peran peserta dan evaluator. Ketiga pendekatan ini adalah evaluasi demokratis, evaluasi demokrasi deliberatif, dan evaluasi komunikatif. Masing-masing memiliki seperangkat strategi untuk mengatasi masalah-masalah seperti siapa yang membuat kebijakan, bagaimana cara untuk mengetahui kepentingan berbagai kelompok stakeholder, dan kekuasaan stakeholder.

Pendekatan evaluasi demokratis membahas masalah-masalah penting seperti berhubungan dengan antara pemangku kepentingan, termasuk perspektif stakeholder, dan memberikan informasi yang berguna bagi program. Metodologi dilakukan dengan studi kasus. Dengan menggunakan metodologi ini, program ini dipandang sebagai kasus dengan evaluator mewakili kelompok yang terlibat. Peran evaluator demokrasi sebagai perantara yang independen yang berkomitmen untuk melayani masyarakat, evaluator adalah perantara bagi semua kelompok untuk memberikan pengetahuan dan informasi program.

Evaluasi demokratis deliberatif berpendapat bahwa evaluasi memberikan kontribusi untuk memajukan demokrasi dalam masyarakat demokratis. Pendekatan ini dengan prinsip: musyawarah, inklusi, dan dialog. Musyawarah didefinisikan sebagai penalaran reflektif tentang isu-isu yang relevan, termasuk preferensi mengidentifikasi nilai-nilai dari semua kelompok stakeholder. Inklusi didefinisikan sebagai semua yang mempunyai kepentingan, stakeholder, dan warga negara lainnya. Pendekatan dialogis, melibatkan para pemangku kepentingan dan evaluator dalam dialog selama proses evaluasi. Melalui dialog

baik pendapat, dan ide-ide lebih akurat dan lengkap. Dalam dialog dapat dikemukakan tanggapan terhadap temuan-temuan dalam evaluasi serta dapat memberikan penilaian. Metodologi yang digunakan mengharuskan evaluator mempromosikan rasa keadilan yang demokratis, terampil memediasi, negosiasi konflik, mengelola kelompok, memiliki moral. (Heather Weiss, 2005). Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalan masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warganegara (bukan hegemoni elit).

Evaluasi komunikatif adalah komunikasi tentang isu-isu kritis dan tema dari konteks program. Artinya, evaluasi tersebut dapat dianggap sebagai ruang percakapan antara kelompok pemangku kepentingan yang membentuk jaringan komunikasi tentang ide dan isu-isu evaluasi. Isu-isu yang berkembang dari wacana publik, media cetak, forum formal, televisi, dan website. Jaringan komunikasi memiliki potensi gagasan yang mengarah pada kebijakan publik yang berbeda. Penelitian komunikatif evaluasi berkaitan dengan penelitian aksi partisipatif (*participatory action research*) atau evaluasi diri. (Heather Weiss, 2005)

Penutup

Kebijakan publik adalah arena yang bisa menjadi indikator keberhasilan pemerintah menjalankan amanah dari masyarakat. Kebijakan publik adalah upaya untuk menanggulangi masalah publik, maka

sepatutnya kebijakan itu berorientasi pada kepentingan publik. Konsekwensi lebih lanjut, masalah dan alternatif solusi permasalahan itu juga diharapkan berasal dari publik, bukan sekedar cetusan pikiran atau bahkan imajinasi dari pejabat pembuat kebijakan.

Pelibatan warga masyarakat dalam pembuatan kebijakan memberi kesempatan warga untuk mengetahui rencana kebijakan pemerintah, kesempatan agar pendapat mereka didengar, dan memberikan input pada pembuatan kebijakan. Semua itu memungkinkan adanya penerimaan yang lebih luas terhadap hasil kebijakan dan menunjukkan keterbukaan pemerintah. Hasilnya eksekutif dan legislatif juga lebih dapat dipercaya, sehingga legitimasinya juga akan meningkat. Jadi pendekatan kebijakan tidak *Top-down* tetapi *bottom up*. Kedua pendekatan ini tidak bisa dipisahkan, bersinergi untuk kebijakan yang demokratis. Kebijakan yang demokratis diperlukan untuk menyatukan multi-kepentingan yang muncul dalam masyarakat kita yang heterogen. Jadi setiap kebijakan publik hendaknya lahir dari musyawarah bukan dipaksakan oleh sekelompok elit saja.

Sudah saatnya pemerintah harus mampu mewujudkan suatu sistem politik dan pemerintahan yang memberi ruang bebas kepada warga negara untuk beraspirasi melalui organ-organ publik di ruang publik. Ruang publik yang bersifat bebas, terbuka, mudah diakses oleh semua orang, transparan dan otonom. Tak ada pihak lain (negara/pemodal) yang mengintervensi ruang ini. Diskusi-diskusi publik harus segera mendapat tempat dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga

kebijakan publik yang hadir adalah sampai dengan tahap evaluasi. Peran benar-benar hasil demokrasi. Peran serta masyarakat berpartisipasi Keterlibatan masyarakat dimulai dari merupakan inti dari demokrasi. tahap perumusan agenda kebijakan

Daftar Pustaka

- Agustino, L, (2006). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. CV Alfabeta. Bandung
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, (2003), *Kebijakan publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta
- Dunn, William N, (2003), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Islamy, Irfan M, 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta
- Parsons, Wayne, 2008. *Public Policy Pengantar Teori Dan Analisis Kebijakan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Sanit, Arbi, 1985, *Swadaya Politik Masyarakat*, CV Rajawali, Jakarta.
- Sabatier, Paul A, 1993. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research dalam Michael Hill, *The Policy Process A Reader*. Harvester Wheatsheaf, New York London Toronto Sydney Tokyo Singapore
- Segone, Marco. *Democratic evaluation*, WORKING PAPER NO.3 . MAY 1998, UNICEF
- Varma, SP, 2007. *Teori Politik Modern*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wallis, Joe, dan Dollery, Brian. *Model Kegagalan Pemerintah, Model Modal Sosial Dan Kelayakan Penggunaan Model New Zealand Untuk Perbaikan Sektor Publik Di Negara-Negara Berkembang*. Alih bahasa: Mr.Ganjar P Sidik Universitas Padjadjaran Bandung
- Weiss, Heather ,2005. Democratic Evaluation Approaches for Equity and Inclusion, *The Evaluation Exchange* XI 3, Harvard Family Research Project,
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.

<http://...>Crooks, Glenna M., Taking Charge: How to Make a Difference Shaping public policy. U.S. Public Health Service, Department of Health and Human Services, Washington, DC.

[http://publicwebsite. Idrc.ca/EN/](http://publicwebsite.Idrc.ca/EN/), Stephen R. Tyler and Hein Mallee, Shaping policy from the field.

[http://mulyono.staff.uns.ac.id/2009/06/03/model-%E2%80%9Dthe-top-down-approach % E2 %80%9D-brian-w-hogwood-dan-lewis-a-gunn](http://mulyono.staff.uns.ac.id/2009/06/03/model-%E2%80%9Dthe-top-down-approach-%E2%80%9Dbrian-w-hogwood-dan-lewis-a-gunn): Mulyono, Model "The Top Down Approach" (Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn)

<http://www.ird.ne/partenariat/rense/democeval.pdf>. REGIONAL OFFICE FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN Working Paper No.3, May 1998 UNICEF