

KEBIJAKAN PUBLIK
DAN
GOOD GOVERNANCY

Pengantar Penulis

Alhamdulillah Rabbil Alamin

TAk lupa untuk kesekian kalinya kupersembahkan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada ayahbuda tercinta almarhum Kadir Tahir dan almarhumah Rugaiyah Nasaru karena berkat keduanya saya hadir di dunia dan dapat mempersembahkan karya kecil ini.

Perkembangan Administrasi Publik begitu pesat seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Buku ni dibuat untuk melengkapi khasanah tentang Admnistrasi public khususnya menyangkut Kebijakan Publik dan perkembangannya dari Good Governancy menuju Sound Government

Saya mengucapkan terima kasih saran dan bantuan teman-teman. Tema ini masih tetap menarik untuk dikaji lebih lanjut, oleh sebab itu, kritikan dan saran masih tetap diharapkan untuk perbaikan dimasa-masa yang akan datang.

Begitu besar jasa dibalik penulisan karya kecil ini, untuk itu saya tak lupa sampaikan ucapa terimakasih kepada seluruh keluarga dan para sahabatku.

Dan tak lupa pula kepada almamaterku Universitas Negeri Gorontalo, Universitas Negeri Makassar, Universitas Syamratulangi dan Institut Agama Islam Negeri Gorontalo.

Semoga buku ini dapat bermanfaat dalam membangun generasi masa depan yang lebih baik. Terima kasih

Gorontalo, Medio Agustus 2018

Penulis


Daftar Isi

Kata Pengantar Penulis.....	viii
Daftar isi.....	x
Bab 1 Kebijakan Publik	7
A. Konsep Kebijakan Publik	7
B. Tingkatan Kebijakan Publik.....	17
C. Model-Model Kebijakan Publik	23
1. Model Elite (<i>Policy</i> sebagai <i>Preferensi Elite</i>)	23
2. Model Kelompok (<i>Policy</i> sebagai Keseimbangan Kelompok)	30
3. Model Kelembagaan (Institution Model) <i>Policy</i> sebagai hasil dari lembaga)	36
4. Model Proses (<i>Police</i> sebagai suatu aktivitas politik).....	41
5. Model Rasionalisme (<i>Police</i> sebagai Pencapaian Tujuan yang Efesien).....	44
6. Model Inkrementalisme (<i>Police</i> Sebagai Kelanjutan masa lalu).....	46
7. Model Sistem (<i>Poilce</i> sebagai hasil dari suatu system).....	51
Bab 2 Perumusan Kebijakan.....	55
A. Konsep Perumusan Kebijakan	55
1. Identifikasi dan masalah pemahaman	57
2. Penyusun Agenda	58
3. Formulasi Masalah Kebijakan	61
4. Mendesain Kebijakan Publik	61
B. Model perumusan Kebijakan	63
Bab 3. Implementasi Kebijakan Publik.....	66
A. Konsep Implementasi Kebijakan Publi.....	66
B. Model Implementasi Kebijakan	85
1. Model George C. Edwards III.....	86
2. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn.....	94
3. Model Merilee S. Grindle.....	97
4. Model Devid L. Weimer dan Aidan R. Vining.....	99
5. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir (1983).....	101
6. Model korelasi antara perumusan strategi dan implementasi strategi	105
7. Model Charles O. Jones	107
8. Model Hoogwood & Gun.....	108
9. Model El More, Ipsky, Hjem & David O'Porter.....	120

10. Model Jan Merse.....	122
11. Model Warwic.....	123
12. Model Ripley dan Franklin.....	125
13. Model MSN Aproach.....	128
Bab 4. EVALUASI KEBIJAKAN	131
A. Konsep Evaluasi Kebijakan	131
B. Tujuan Evaluasi kebijakan	136
C. Pendekatan Terhadap Evaluasi Kebijakan	138
D. Indikator Evaluasi Kebijakan	139
Bab 5. Good Governance.....	140
A. Konsep Good Governance.....	140
B. Konsep Transparansi dalam Good Governance.....	153
C. Transparansi vs Korupsi.....	162
D. Transparansi dalam Kepemimpinan.....	164
DAFTAR PUSTAKA.....	168
Biodata Penulis.....	231

1 | Kebijakan Publik

A. Konsep Kebijakan Publik

Isitilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Syafiie (2006:104), mengemukakan bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafiie mendefenisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Keban (2004:55) memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik, menurutnya bahwa :”*Public Policy* dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya”.

Kamus Besar bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya). Mustopadidjaja (1992:30) menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan. Hal ini senada dengan Easton dalam Toha (1991:60), mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai alokasi otoritatif bagi seluruh masyarakat sehingga semua yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan adalah hasil alokasi nilai-nilai tersebut.

Sementara itu, Koontz dan O'Donnel (1972:113), mendefinisikan kebijakan sebagai pernyataan umum dari pengertian yang memandu pikiran dalam pembuatan keputusan.

Sedangkan menurut Anderson (1984:113), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson (1984:113), mengklasifikasi kebijakan, *policy*, menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Selanjutnya dikatakan bahwa terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan

kewenangan. Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli (2000:51-52) dimana lebih jauh menjelaskan sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni :
 - 1) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan
 - 2) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan.
 - 3) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas

misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara *top-down* dengan *bottom-up* menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.

3. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not to act*). Ketidadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasi sebelumnya atau

mungkin belum dapat diantisipasi. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan (*unintended results*) jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.

6. Kebijakan kebanyakan didefinisikan dengan memasukkan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit atau implisit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.
8. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa

keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.

9. Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif. Terhadap kekaburan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.
10. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktud dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Sementara itu Parsons (2006:15), memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan

politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *rationale*, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

Selanjutnya Nurcholis (2007:263), memberikan defenisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal :

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksanaan kebijakan,
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Makna kebijakan seperti yang dikutip oleh Jones (1996:47) dalam pandangan Prof Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, yang menyatakan bahwa kebijakan itu ialah : *“a standing decision characterized by behavior consistency and repetiveness on the part of both those who make it and those who abide by it”*.

Menurut Jones, bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Sekalipun defenisi menimbulkan beberapa pertanyaan atau masalah untuk menilai berapa lama sebuah keputusan dapat bertahan atau hal apakah yang membentuk konsistensi dan pengulangan tingkah laku yang dimaksud serta siapa yang sebenarnya melakukan jumlah pembuat kebijakan dan pematuh kebijakan tersebut, namun demikina defenisi ini telah memperkenalkan beberapa komponen kebijakan publik.

Selanjutnya tentang kebijakan publik Dye (2008:1), mengemukakan : *"Public policy is what ever governments choose to do or not to do"*, konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan "sesuatu yang tidak dilakukan" oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan "sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah".

Dengan demikian kebijakan menurut Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami:

1. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan

3. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

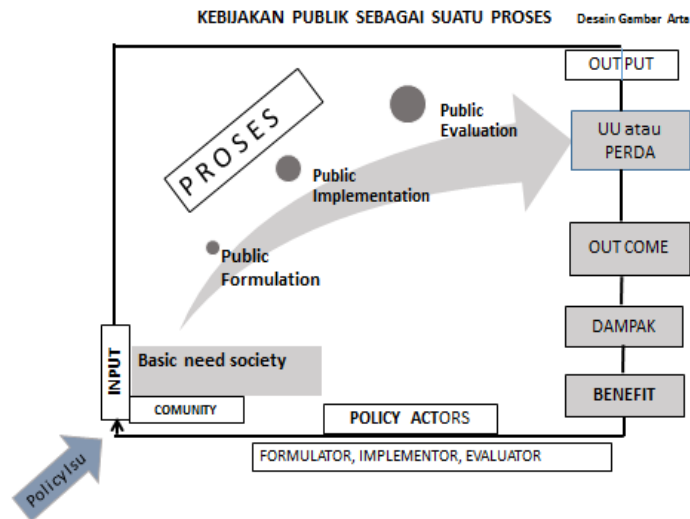
Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogianya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijakan acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Sehubungan dengan hal tersebut Dunn, (2003:22), mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Itulah sebabnya Utomo (2006:76), mengemukakan setiap peraturan daerah, undang-undang maupun kebijakan akan selalu terkait atau dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan *power* elit pada suatu waktu. Senada dengan hal tersebut (Nugroho, 2003: 7), mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan

sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Dari pengertian tersebut kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Dengan demikian Kebijakan Publik adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah menyangkut kepentingan publik yang harus ditaati bersama.

Untuk jelasnya Proses Kebijakan Publik dapat dilihat pada desain gambar dibawah ini.



Gambar 1. Kebijakan Publik Sebagai Suatu Proses

B. Tingkatan Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho (2006:31), menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni :

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Publik yang bersifat (*meso*) atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk

Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.

3. Kebijakan Publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dari gambaran tentang hirarki kebijakan di atas, nampak jelas bahwa kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik yang bersifat strategis tapi belum implementatif, karena masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjelas atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan.

Terkait dengan hirarki kebijakan secara umum (Abidin (2004:31-34) membedakan kebijakan dalam tiga tingkatan sebagai berikut :

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang.

3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Younis (1990:3), membagi kebijakan publik atas tiga tahap yakni : formasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan Gortner (1984:30-40), menjelaskan ada lima tahapan dalam proses terjadinya kebijakan, yakni pertama identifikasi masalah, kedua formulasi, ketiga legitimasi, keempat aplikasi dan kelima evaluasi.

Starling (1973:13) menjelaskan adanya lima tahap proses terjadinya kebijakan publik, yakni:

1. *Identification of needs*, yaitu mengidentifikasikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria antara lain: menganalisa data, sampel, data statistik, model-model simulasi, analisa sebab akibat dan tehnik-tehnik peramalan.
2. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategik, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan,
3. Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan tehnik-tehnik pengangguran.

4. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga, dan skenario pelaksanaannya, dan
5. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing, dan evaluasi mendadak.

Charles O. Jones menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen :

1. *Goal* atau tujuan yang diinginkan,
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
3. *Programs*, yaitu upaya-upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4. *Decisions* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. *Efec*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Kaji (2008:10), mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimkasud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Dengan memahami pendapat para pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan. Butir-butir tersebut adalah :

1. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat.
2. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup.

3. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana.
4. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.
5. Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditatati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

C. Model-Model Kebijakan Publik

Penggunaan model dalam kebijakan publik sangat penting, menurut Thoha, (2008:125) manfaat sebuah model akan tergantung pada kemampuannya untuk menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik. Selanjutnya diuraikan oleh Thoha tentang model-model kebijakan publik sebagai berikut:

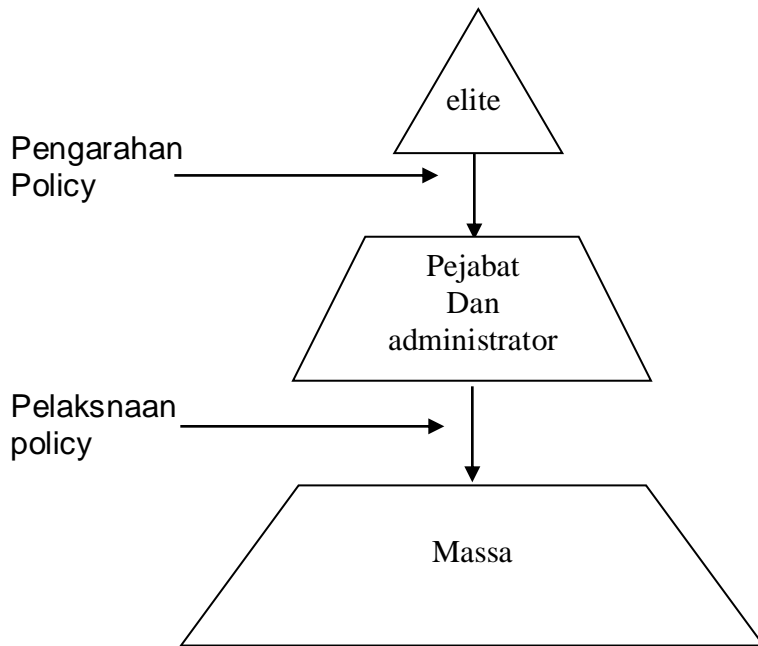
1. Model Elite (*Policy sebagai Preferensi Elite*)

Istilah elite menurut kamus adalah bagian yang terpilih atau tersaring. Jika diterapkan dalam kehidupan kelompok, maka elite adalah bagian yang superior secara sosial dari suatu masyarakat. Dan jika diterapkan dalam kehidupan politik, elite adalah bagian atau kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Kalau dalam suatu masyarakat semua bagian atau kelompok secara bersama-sama berkuasa, seperti dalam demokrasi langsung dan dalam prinsip-prinsip kebersamaan dan kebulatan

suara (*unanimity principle*), maka di sini tidak ada elite yang berkuasa atau dengan kata lain tidak ada political elite.

Public policy dalam model elite ini dapat dikemukakan sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Walaupun sering dikemukakan oleh tokoh-tokoh elite itu sendiri, bahwa *public policy* yang dianutnya adalah merefleksi dari tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Hal tersebut tampaknya lebih memencarkan sebagai mitos dibandingkan dari kenyataan yang sesungguhnya.

Teori model elite menyarankan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan *public policy* hendaknya dibuat apatis atau miskin akan informasi. Elite secara pasti lebih banyak dan sering membentuk opini masyarakat dalam persoalan-persoalan *policy*, dibandingkan dengan massa membentuk opini elite. Pejabat-pejabat pemerintah, administrator-administrator dan birokrat hanya melaksanakan *policy* yang telah dibuat elite tersebut. *Policy* mengalir dari elite ke massa melalui administrator-administrator tersebut. Bukan sebaliknya berasal dari tuntutan-tuntutan masyarakat. Elite di sini digambarkan tidak seimbang dari susunan atas sosio-ekonomi dari masyarakat



Gambar 2: *Model Elite* dalam *public policy* (Thoha,2008)

Teori model elite ini secara singkat Thoha (200:8) merumuskan sebagai berikut:

1. Masyarakat dalam suatu negara tertentu dibagi atas dua bagian, yakni bagian yang mempunyai kekuasaan, dan bagian yang tidak mempunyai kekuasaan. Bagian masyarakat yang mempunyai kekuasaan ini jumlahnya sedikit, sedangkan masyarakat yang tidak mempunyai kekuasaan ini jumlahnya banyak. Hanya sejumlah kecil dari bagian masyarakat tersebut yang mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat banyak. Adapun massa tidak ikut berperan serta memutuskan *public policy*.
2. Sekelompok kecil atau beberapa orang yang memerintah adalah bukan mewakili secara tipikal dari massa yang diperintah. *Policy*

mengalir dari kehendak elite melalui para pejabat dan administrator yang melaksanakan *policy* tersebut dengan sasarannya rakyat banyak. Rakyat banyak menjadi objek dari keinginan-keinginan elite.

3. Untuk mencapai stabilitas dan menghindari adanya revolusi, maka gerakan-gerakan nonelite yang membahayakan posisi elite harus dikendalikan secara kontinu. Hanya nonelite yang sudah mau menerima konsensus dasar dari elite yang diperkenankan masuk lingkaran pemerintahan elite.
4. Elite membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dari suatu sistem sosial yang ada dan perlindungan dari sistem tersebut. Di Amerika dasar dari konsensus elite adalah dihargainya milik pribadi, adanya batas-batas pemerintahan, dan kemerdekaan pribadi. Di Indonesia dasar konsensus elite adalah falsafah dan dasar negara Pancasila, yang akhir-akhir ini dikenal dengan asas tunggal Pancasila.
5. *Public policy* bukanlah merefleksi dari tuntutan-tuntutan masyarakat pada umumnya, melainkan agak menonjolkan nilai-nilai kepentingan sekelompok orang yang berkuasa (elite). Perubahan-perubahan dalam public policy lebih bersifat tambal sulam (*incremental*) daripada bersifat revolusioner.

6. Elite yang aktif adalah relatif kecil menjadi sasaran dari pengaruh langsung massa yang apatis. Elite lebih banyak memengaruhi massa dari pada massa memengaruhi elite.

Rumusan-rumusan teori model elite di atas kiranya dapat dipergunakan sebagai dasar pemahaman model ini dalam *public policy*. Lalu timbul suatu pertanyaan apakah implikasi teori model elite tersebut terhadap analisis kebijakan dalam *public policy*? Berikut ini akan dicoba menjawab pertanyaan tersebut.

1. Dalam elitisme, *public policy* lebih banyak mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai elite dibandingkan dengan memperhatikan tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Oleh karena itu, perubahan dan inovasi di dalam *public policy* hanyalah dimungkinkan sebagai suatu hasil dari merumuskan kembali nilai-nilai elite tersebut yang dilakukan oleh elite sendiri. Itulah sebabnya elite lalu menjadi konservatif, yakni mereka lebih menyukai bertahan pada suatu sistem yang ada. Maka jika terjadi suatu perubahan dalam *public policy*, perubahan tersebut dilakukan lebih bersifat tambal sulam dibandingkan daripada bersifat revolusioner. Dalam bentuknya yang realistis *public policy* sering kali hanya disempurnakan dan jarang dilakukan penggantian.

Pada hakikatnya, terjadinya perubahan dalam sistem politik dan *public policy*, jika timbul peristiwa-peristiwa yang mengancam suatu sistem

yang berjalan. Dalam hal ini elite bertindak dalam basis pemahaman atas kepentingan pribadi. Perubahan-perubahan institusi hanyalah dilakukan untuk melindungi suatu sistem yang ada dan posisi-posisi elite dalam sistem tersebut. Selain itu elite dapat pula bersikap lain yakni memerhatikan kepentingan rakyat. Nilai-nilai dari elite lalu menjadi nilai yang sangat memerhatikan persoalan-persoalan masyarakat (*public regarding*). Suatu perasaan yang mempunyai kewajiban terhormat dapat mewarnai nilai-nilai elite. Dan kesejahteraan masyarakat merupakan unsur yang amat penting dalam keputusan-keputusan elite. Kalau timbul keadaan seperti ini, maka elitisme itu sebenarnya bukanlah berarti bahwa *public policy* akan bertentangan dengan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi, tanggung jawab untuk mensejahterahkan rakyat terletak pada bahu para elite tersebut bukannya pada masyarakat.

2. Pandangan kaum elite bahwa massa sebagian besar adalah pasif, apatis, dan miskin informasi. Sentimen-sentimen rakyat acap kali dimanipulasikan oleh elite, bukannya sebaliknya nilai-nilai elite dipengaruhi oleh sentimen rakyat. Dan hampir pada semua bagian, komunikasi antara elite dan rakyat arusnya mengalir secara deras kebawah. Ini berarti rakyat banyak menjadi sasaran dari kehendak elite. Oleh karena itu, adanya suatu lembaga pemilihan umum yang

terkenal itu dan adanya kompetisi partai politik tidaklah memungkinkan massa untuk ikut memerintah. Masalah-masalah policy dalam public policy jarang diputuskan oleh rakyat lewat lembaga-lembaga pemilihan dan perwakilan atau melalui hadirnya alternatif-alternatif policy yang diajukan oleh partai-partai politik. Hampir seluruh lembaga-lembaga demokrasi (misalnya, pemilihan umum dan partai politik) dirasakan penting hanya untuk simbol nilai-nilai elite.

Elite menolong mengikat massa pada suatu sistem politik dengan memberikan pada suatu peranan bermain pada hari pemilihan umum, dan adanya partai politik yang dikenal dan diizinkan oleh elite. Pada saat yang terbaik (ini kalau bernasib mujur) massa menurut elitisme hanyalah mempunyai pengaruh yang tidak langsung terhadap perilaku elite dalam membuat policy.

Elitisme juga melaksanakan pemerataan dalam konsensus mengenai norma-norma yang fundamental yang berada dalam sistem sosial. Dan elite juga setuju akan dasar "aturan main", sebagaimana setujunya elite terhadap kelangsungan sistem sosial itu sendiri. Stabilitas dari sistem itu dan juga kehidupannya tergantung pada konsensus elite dalam melaksanakan sistem nilai yang fundamental. Dan hanya alternatif-alternatif policy yang berada dalam batasan "meratakan konsensus" yang akan diberikan pertimbangan serius.

Sudah barang tentu, elitisme bukanlah berarti bahwa diantara sesama anggota elite. Tidak pernah terjadi "tidak sependapat" atau tidak pernah "bersaing" satu sama lain untuk merebutkan superioritas. Justru kalau terjadi persaingan di antara mereka, maka warna persaingannya akan lebih tajam akan tetapi diusahakan tidak akan tampil ke permukaan. Diusahakan kompetisi diantara mereka terpusat pada sekitar batas-batas yang amat sempit, sehingga diantara elite lebih banyak setujunya dibandingkan dari pada tidak setujunya.

Hal-hal yang dapat dipergunakan sebagai dasar konsensus elite antara lain: "pemerintahan yang konstitusional", "prosedur yang demokratis", "peranan mayoritas", kebebasan bersuara dan *press*", "kebebasan untuk membentuk partai atau kekuatan oposisi", "kebebasan untuk memasuki sebagai pegawai dalam kantor-kantor pemerintah tanpa dilihat sal ideologi politiknya", "kesempatan yang sama dalam setiap bagian dari kehidupan ini", "dihormati milik pribadi", dan lain-lainnya.

2. Model Kelompok (*Policy* sebagai Keseimbangan Kelompok)

Teori kelompok mulai dengan suatu ungkapan bahwa interaksi di antara kelompok adalah fakta sentral dari politik dan *public policy*.

Thoha (2008 :132) menguraikan Individu dengan kepentingan-kepentingan mengikat bersama-sama baik formal maupun tidak formal

menekankan tuntutan-tuntutannya pada pemerintah. Menurut ahli ilmu politik David Truman suatu kelompok berkepentingan adalah suatu kelompok yang ikut membagi sikap dengan mengajukan tuntutan-tuntutan tertentu atas kelompok lainnya dalam suatu masyarakat untuk kemantapan, pemeliharaan dan kesenangan dari suatu bentuk perilaku yang terdapat dalam sikap-sikap yang dibagikan tersebut.

Kelompok tertentu ini akan menjadi kelompok politik, jika dan manakala kelompok tersebut membuat suatu tuntutan melalui atau tergantung akan institusi pemerintah. Individu-individu amat penting dalam politik hanya ketika mereka bertindak sebagai suatu bagian atau atas nama dari kelompok yang berkepentingan tersebut. Sehingga dengan demikian kelompok merupakan jembatan yang esensial yang menghubungkan antara individu dengan pemerintahnya. Dari hal ini dapat diketahui bahwa politik benar-benar merupakan perjuangan di antara kelompok-kelompok untuk memengaruhi *public policy*. Adapun tugas kewajiban dari suatu sistem politik adalah untuk mengarahkan konflik kelompok dengan cara:

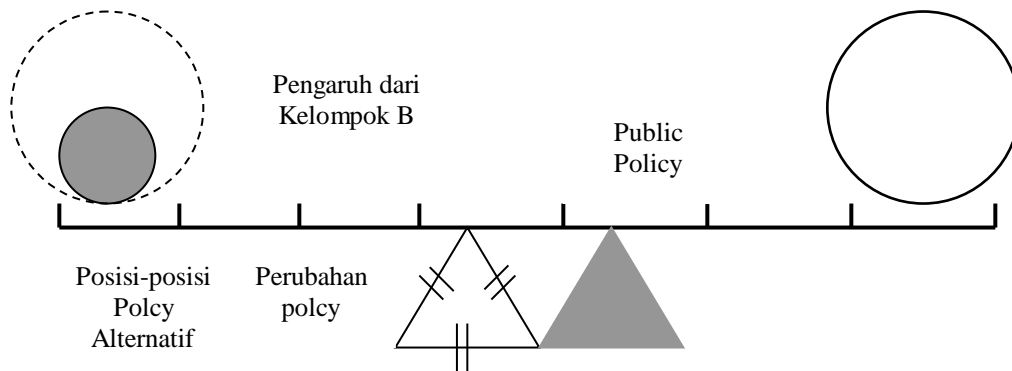
1. Menetapkan aturan permainan dalam kelompok-kelompok yang sedang berjuang;
 2. Mengatur kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan;
 3. Mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam rupa public policy;
- dan

4. Melaksanakan pelaksanaan usaha-usaha dalam kompromi tersebut.

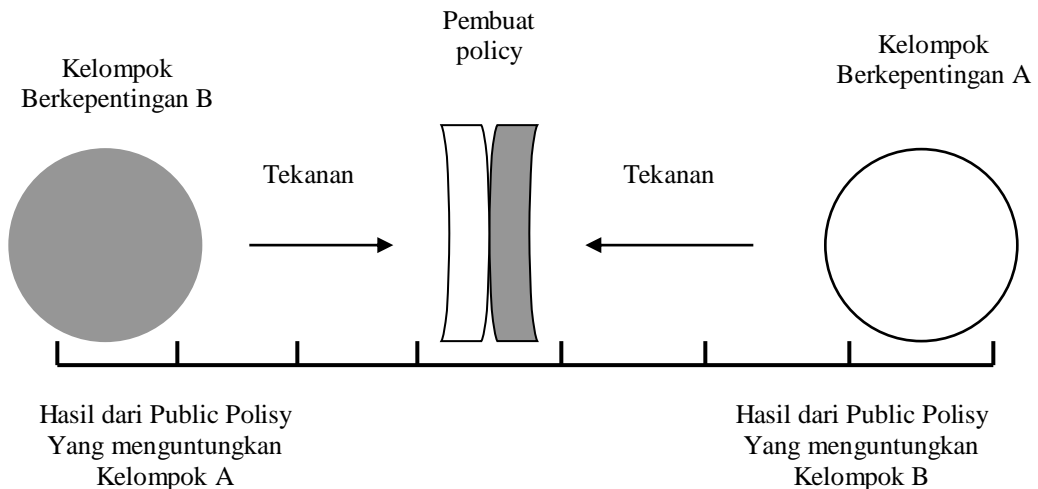
Menurut model teori kelompok ini, *public policy* pada saat-saat tertentu dan kapanpun, senantiasa merupakan usaha yang menjaga keseimbangan yang dicapai di dalam kelompok yang sedang berjuang (lihat gambar 2)

A

Pengaruh tambahan



B



Gambar 3: Model Kelompok public policy (Thoha:2008:133)

Diuraikan oleh Thoha (2008) keseimbangan ini ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok-kelompok yang berkepentingan (group interest). Perubahan-perubahan di dalam pengaruh relatif dari setiap kelompok bisa diharapkan untuk menghasilkan perubahan dalam public policy. Policy akan bergerak ke arah yang dikehendaki oleh kelompok yang mendapatkan pengaruh, dan akan menjauh dari keinginan-keinginan dari kelompok yang kehilangan pengaruh.

Pengaruh dari kelompok-kelompok berkepentingan tersebut sebenarnya ditentukan oleh:

- + jumlah keanggotaannya;
- + kesejahteraannya;
- + kekuatan organisasinya;
- + kepemimpinannya;
- + akses-akses terhadap pembuatan keputusan;
- + kohesif ke dalam organisasinya.

Model kelompok berusaha menerangkan semua aktivitas-aktivitas politik yang bermanfaat di dalam hubungannya dengan "perjuangan kelompok". Pembuat keputusan dipandang secara ajek menanggapi tekanan-tekanan dari kelompok dengan cara *bargaining*, *negosiasi*, dan *kompromi* dari tuntutan-tuntutan yang saling bersaing di antara kelompok-kelompok yang berpengaruh.

Suatu contoh yang menarik dari model kelompok ini dikenal dengan sistem koalisi, dikemukakan oleh Thomas R. Dye dengan referensi kehidupan politik di Amerika Serikat. Menurut Dye para politisi berusaha membentuk kelompok koalisi mayoritas. Dalam hal yang sedemikian ini mereka mempunyai beberapa keluasaan di dalam menetapkan kelompok manakah yang perlu dimasukkan ke dalam koalisi mayoritas tadi. Semakin besar lambaga konstitusi dari para politisi, dan semakin besar jumlah kepentingan yang berbeda, maka semakin bebas pula di dalam usaha menyeleksi kelompok-kelompok yang akan membentuk koalisi mayoritas. Di Amerika Serikat anggota kongres mempunyai sedikit fleksibilitas dibandingkan dengan para senator yang mempunyai fleksibilitas yang longgar. Dan presiden lebih mempunyai fleksibilitas yang longgar kalau dibandingkan dengan anggota kongres dan senat.

Partai politik di sana dipandang sebagai kelompok koalisi. Partai Demokrat misalnya, sejak zamannya Roosevelt sampai sekarang dikenal sebagai koalisi dari: buruh, penduduk yang bertempat tinggal di pusat kota, kelompok etnik, pemeluk agama Katholik, orang-orang miskin, kaum intelektual liberal, orang-orang hitam (Negro), dan orang-orang selatan (Texas, Louisiana, Virginia, dan lain-lainnya). Dengan demikian, persoalan-persoalan yang sering timbul yang dihadapi partai demokrat sekarang ini dapat ditelusuri dari kelemahan-kelemahan koalisi ini. Seperti misalnya,

persoalan-persoalan ketidakpuasan dari orang-orang selatan, dan konflik-konflik yang senantiasa timbul antara kaum buruh kulit putih dengan orang-orang hitam dan kelompok etnik lainnya. Demikian pula partai republik merupakan koalisi dari penduduk pedesaan dan kota-kota kecil, kelas menengah, orang-orang kulit putih, pemeluk agama protestan, pekerja-pekerja kulit putih, dan juga warga pinggiran kota.

Semua sistem kelompok berkepentingan itu yakni sistem partai politik itu sendiri, diikat bersama di dalam keseimbangan (equilibrium) oleh beberapa faktor berikut ini sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2008:135),

1. Ada sekelompok besar bahkan dapat dikatakan mendekati universal bahwa di masyarakat Amerika Serikat terdapat kelompok laten yang mendukung sistem konstitusi dan yang mengutamakan untuk menenangkan "aturan bermain". Kelompok ini tidak selalu tampak, tetapi dapat diaktifkan untuk mengelola perlawanan dari kelompok yang akan menyerang sistem yang ada dan berkeinginan menghancurkan keseimbangan.
2. Adanya keanggotaan kelompok yang tumpangtuh (*overlapping group membership*). Anggota semacam ini dapat menolong untuk memelihara keseimbangan dengan cara mencegah setiap kelompok untuk bergerak terlampaui jauh dari nilai-nilai yang dipertahankan. Individu yang menjadi anggota satu kelompok dan juga menjadi

anggota kelompok lain, merupakan kenyataan yang dapat melembutkan tuntutan-tuntutan dari kelompok yang satu atas kelompok lain.

3. *Check* dan *balance* yang dihasilkan dari persaingan kelompok dapat juga membantu untuk memelihara keseimbangan dari suatu sistem. Tidak ada kelompok tunggal yang merupakan suatu mayoritas di masyarakat amerika serikat. Kekuasaan dari tiap kelompok dicek oleh kekuasaan dari kelompok-kelompok yang sedang bersaing. Pusat-pusat perimbangan fungsi kekuasaan dipergunakan untuk mengecek pengaruh dari tiap kelompok tunggal, dan untuk melindungi individu dari tindakan sewenang-wenang.

3. Model Kelembagaan (Institution Model)

(*Policy* sebagai hasil dari lembaga)

Akhir-akhir ini struktur pemerintahan dan lembaga-lembaga yang ada telah lama menjadi pusat perhatian dari ilmu politik. Secara tradisional, ilmu politik dirumuskan sebagai suatu studi tentang lembaga-lembaga pemerintahan. Kegiatan-kegiatan politik pada umumnya berpusat disekitar lembaga-lembaga pemerintahan tersebut, seperti misalnya parlemen, kepresidenan, badab kehakiman, pemerintahan daerah, partai politik, dan

lain sebagainya. Public policy adalah ditentukan, dilaksanakan, dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Lembaga pemerintah memberikan *public policy* tiga karakteristik antara lain: (Thoha:2008:136)

1. Pemerintah meminjamkan legitimasi kepada kebijaksanaan (*policy*).

Kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah pada umumnya dipandang sebagai kewajiban yang legal yang harus dipatuhi oleh semua warga negara. Rakyat boleh saja memandang kebijaksanaan-kebijaksanaan dari kelompok-kelompok lain misalnya: perusahaan, organisasi-organisasi profesi, majelis ulama, yayasan-yayasan sosial, dan lain sebagainya, sebagai hal yang amat penting dan bahkan bisa mengikatnya. Akan tetapi, hanya *policy-policy* dari pemerintahlah yang mampu melibatkan semua warga negara untuk mematuhi sebagai kewajiban yang legal.

2. *Policy-policy* pemerintah melibatkan universalitas. Hanya *policy-policy* pemerintah yang mampu memasuki dan menjangkau semua rakyat dalam suatu masyarakat. Tidak ada satu orangpun yang mampu menghindari dari suatu keputusan kebijaksanaan telah diambil oleh pemerintah. *Policy* yang dibuat oleh organisasi-organisasi lain yang disebutkan di atas, hanya mampu meraih sebagian saja dari masyarakat.

3. Pemerintah memonopoli paksaan dalam masyarakat. Hanya pemerintah yang bisa mengabsahkan tindakan untuk memenjarakan seseorang yang melawan *policy*-nya. Sangsi yang barangkali akan diberikan oleh organisasi-organisasi lain dalam masyarakat sangat terbatas. Adalah tepat sekali, bahwa pemerintah mempunyai kemampuan-kemampuan memonopoli paksaan untuk memaksakan loyalitas dari semua rakyatnya, dan mengeluarkan *policy-policy* yang mengatur seluruh masyarakat. Demikian pula pemerintah berhak memonopoli penggunaan legitimasi untuk memaksakan dan mendorong individu-individu dan kelompok bekerja sesuai dengan preferensi yang ditegaskan dalam *policy*.

Menurut kelaziman yang tradisional, pendekatan kelembagaan dalam ilmu politik tidaklah memberikan banyak perhatiannya pada hubungan antara struktur lembaga pemerintah dengan isi *public policy*. Penelaahan kelembagaan biasanya hanya menjelaskan lembaga-lembaga pemerintah secara spesifik, misalnya menjelaskan tentang strukturnya, organisasi, tugas kewajibannya, dan fungsi-fungsi yang dijalankan. Penjelasan-penjelasan tersebut tanpa diikuti secara sistematis meneliti pengaruh karakteristik lembaga-lembaga tersebut dengan hasil-hasil dari suatu *policy*.

Selain perhatian analisis model kelembagaan di dalam ilmu politik terlalu sempit ia pun tidak produktif. Lembaga-lembaga pemerintah sebenarnya merupakan pola perilaku dari individu-individu dan kelompok yang bentuk kerangkanya sudah jelas dan dapat dilihat sebelumnya. Dengan pola kerangka ini dimaksudkan bahwa pola-pola perilaku ini cenderung untuk tetap berlaku begitu saja selamanya. Pola-pola perilaku individu dan kelompok yang stabil dapat memengaruhi isi *public policy*. Lembaga-lembaga yang sudah demikian mempolanya barangkali bisa dipergunakan untuk memudahkan menghasilkan *policy* dan menolak hasil-hasil *policy* lain. Lembaga-lembaga semacam ini dapat pula memberikan keuntungan kepada kelompok berkepentingan tertentu dalam masyarakat dan dapat pula menunda keuntungan-keuntungan tersebut pada pihak-pihak lainnya. Individu-individu dan kelompok-kelompok tertentu dapat pula lebih menikmati dari akses-akses kekuasaan pemerintah di dalam tatanan sifat-sifat struktural dibandingkan dengan tatanan-tatanan lainnya. Dengan singkat, struktur lembaga-lembaga pemerintah dapat mempunyai akibat yang penting terhadap *public policy*.

Pendekatan kelembagaan tidaklah perlu berpandangan sempit dan deskriptif. Kita dapat mempertanyakan apakah ada hubungan-hubungan antara perangkat institusional dengan bobot isi dari *public policy*. Dan kita

juga dapat meneliti hubungan-hubungan ini dalam suatu bentuk perbandingan yang sistematis. Suatu contoh dalam suatu bidang masalah-masalah pedesaan dapat dipertanyakan sebagai berikut sebagaimana dikemukakan oleh Thoha, 2008:138)

- Apakah *policy* pemerintah pusat (misalnya departemen dalam negeri, menteri perumahan, dan barangkali pula departemen pekerjaan umum), lebih banyak memerhatikan dan menanggapi masalah-masalah pembangunan pedesaan ataukah hanya memikirkan pemerintahan daerah saja secara umum?
- Bagaimanakah pembagian tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah tentang pembangunan pedesaan tersebut?

Pertanyaan-pertanyaan seperti ini dapat dipergunakan sebagai alat analisis yang sistematis dalam mencari hubungan antara pengaturan lembaga-lembaga pemerintahan dengan bobot dari isi *public policy*.

Adalah penting diingat bahwa pengaruh pengaturan kelembagaan dalam *public policy* merupakan persoalan empiris yang membutuhkan penelitian lebih lanjut. Sering kali dijumpai bahwa orang-orang melupakan penelitian ini. Pembaru-pembaru yang bersemangat untuk melakukan pembaruan acap kali terperangkap pada salah duga yang apriori. Mereka beranggapan bahwa perubahan dalam kelembagaan akan

mengakibatkan juga perubahan-perubahan dalam kelembagaan akan mengakibatkan juga perubahan dalam kebijaksanaan. Padahal kenyataan tidak mesti demikian. Itulah sebabnya menurut Thoha (2008) kehati-hatian amat dibutuhkan untuk dapat mengamati dengan teliti hubungan antara struktur kelembagaan dengan isi *public policy*. Dengan penelitian akan diperoleh pengetahuan bahwa baik struktur lembaga ataupun isi *public policy* dapat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan yang ada dalam lingkungan. Demikian pula akan diketagui bahwa pengaturan-pengaturan lembaga tersebut akan memberikan pengaruh yang kecil terhadap *public policy* jika kekuatan-kekuatan lingkungan seperti misalnya: kekuatan sosial, ekonomi dan politik tetap ajek.

4. Model Proses (*Policy* Sebagai Suatu Aktivitas politik)

Thoha (2008) menguraikan panjang lebar tentang proses politik dan perilaku telah lama menjadi pusat perhatian ilmu politik pada beberapa dasawarsa belakangan ini. Perilaku politik yang tergolong modern sejak perang dunia II telah mempelajari aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh para pemilih, kelompok-kelompok berkepentingan, pembuat undang-undang, presiden, birokrat, badan-badan peradilan, dan pelaku-pelaku politik lainnya. Salah satu tujuan utama yang diinginkan adalah untuk menemukan suatu pola aktivitas atau proses

yang mudah diidentifikasi. Akhir-akhir ini beberapa ahli ilmu politik telah mencoba untuk mengelompokkan berbagai aktivitas menurut hubungannya dengan *public policy*. Hasilnya ialah adanya serangkaian proses policy yang biasanya mengikuti pola umum sebagai berikut:

1. Identifikasi persoalan-persoalan.

Tuntutan-tuntutan untuk kegiatan pemerintah.

2. Perumusan Usul-usul *Policy*

Prakarsa dan pengembangan usulan-usulan program pemerintah.

3. Pengesahan *Policy*.

Memilih suatu usulan, pembentukan dukungan politik untuk usulan tersebut, dan mengesahkan itu sebagai undang-undang hukum.

4. Pelaksanaan *Policy*. Penataan birokrasi, penyediaan gaji dan pelayanan-pelayanan, dan penetapan-penetapan pajak.

5. Evaluasi *Policy*.

Penganalisisan tentang program-program, evaluasi hasil-hasil dan pengaruhnya, dan menyarankan perubahan-perubahan dan penyesuaian-penyesuaian.

Dengan demikian, *public policy* dilihat dari model proses ini sebagai suatu rangkaian kegiatan-kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan, pengesahan, pelaksanaan dan evaluasi policy.

Proses pembuatan kebijaksanaan sebagai suatu kerangka analisis dikemukakan oleh Charles O. Jones dalam tabel sebagai berikut:

Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan aktivitas yang dilakukan di dalam menghasilkan public policy. Model ini kurang memerhatikan isi substansi dari *policy* yang bakal di buat. Dengan demikian, sebagian ahli mengatakan bahwa pandangan-pandangan dari model proses ini terlalu sempit dibandingkan dengan model yang lain. Walaupun dikatakan sempit, model ini bagaimanapun mempunyai kegunaan yang besar untuk mengetahui dan memahami aneka macam kegiatan yang terlibat dalam proses pembuatan *policy*.

Tabel 2: *Proses Policy* suatu kerangka Analisis (Thoha,2008:140)

Aktivitas-Aktivitas Fungsional	Pengelompokkan dalam pemerintahan	Sebagai Suatu Sistem	Hasil
Persepsi Definisi Agrogasi Organisasi Reprerstatif	Persoalan-persolan Untuk Pemerintah	Identifikasi Persoalan	Persoalan Untuk tuntutan
Formulasi Legitimasi Apresiasi	Tindakan-tindakan dalam pemerintahan	Pengembangan Program	Usul-usul untuk program anggaran
Organisasi, Interpretasi Aplikasi	Dari pemerintahan untuk masalah	Pelaksanaan Program	Bermacam-macam (antara lain:pelayanan, gaji, fasilitas, kontrol, dsb
Spesifikasi pengukuran analisis	Program pemerintah untuk	Evaluasi program	Bermacam-macam (antara lain: justifikasi, rekomendasi,dll
Resolusi terminasi	Masalah resolusi perubahan	Terminasi program	Pemecahan atau perubahan

5. Model Rasionalisme (*Policy* sebagai Pencapaian Tujuan yang Efisien)

Thoha (2008) mengemukakan suatu *policy* yang rasional adalah dirancang secara tepat untuk memaksimalkan "hasil nilai bersih" (*net value achievement*). Dengan nilai bersih ini dimaksudkan bahwa semua nilai-nilai yang bergayutan di dalam masyarakat diketahui. Dan bahwa setiap pengorbanan di dalam satu atau lebih nilai yang dikehendaki oleh *policy* adalah lebih besar dibandingkan dengan kompensasi pencapai nilai-nilai lainnya. Pengertian rasionalitas ini dipakai silih berganti dengan pengertian efisiensi. Dengan demikian, suatu *policy* dikatakan rasionalitas

jika *policy* tersebut amat efisien. Hal ini berarti bahwa rasio antara nilai-nilai yang dicapai dan nilai-nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif *policy* lainnya. Orang seharusnya tidak dianggap efisien hanya dalam pemikiran kerangka uang rupiah yang sempit, yang mengorbankan nilai-nilai sosial dasar (*basic social values*) untuk penghematan rupiah tersebut.

Pemikiran tentang efisien di sini termasuk kalkulasi mengenai semua nilai-nilai sosial, politik, dan ekonomi yang dikorbankan atau dicapai oleh *public policy* dan bukan semata-mata diukur oleh rupiah atau dolar.

Untuk memilih *policy* yang rasional, maka pembuat *policy* harus:

1. Mengetahui semua preferensi nilai-nilai dalam masyarakat dan tekanan kecenderungannya.
2. Mengetahui semua pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif *policy* yang tersedia.
3. Mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap pilihan-pilihan *policy*.
4. Memperhitungkan rasio yang dicapai bagi setiap nilai-nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif *policy*.
5. Memilih alternatif *policy* yang paling efisien.

Menurut Thoha (Thoha,2008:141) rasionalitas ini menganggap bahwa semua preferensi nilai dari suatu masyarakat secara keseluruhan dapat diketahui dan ditimbang. Hal ini berarti bahwa tidak cukup hanya mengetahui dan menimbang nilai-nilai dari beberapa kelompok dan tidak mau mengetahui nilai kelompok lain. Rasionalitas haruslah mempunyai pengertian yang lengkap mengenai nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian pembuatan *policy* yang rasional memerlukan adanya informasi tentang pilihan-pilihan *policy*, kemampuan prediktif untuk mengetahui secara tepat akibat-akibat dari pilihan-pilihan *policy* tersebut, dan kecerdasan untuk menghitung secara tepat perimbangan antara biaya dan keuntungan (*the ratio of costs and benefits*). Dan yang terakhir pembuatan keputusan yang mampu mempermudah tercapainya rasionalitas di dalam perumusan keputusan atau *policy*.

6. Model Inkrementalisme (Policy sebagai Kelanjutan Masa Lalu)

Pandangan inkrementalisme di dalam *public policy* ialah menekankan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan sedikit mengadakan perubahan. Ahli ilmu politik Charles E. Lindblom (Thoha,2008:144) bahwa yang pertama kali mengemukakan model inkriemental ini di dalam serangkaian kritiknya terhadap model pembuatan keputusan yang rasional. Menurut Lindblom pembuat keputusan tidak mau

melakukan peninjauan secara ajek dari seluruh *policy* yang telah dibuatnya. Demikian pula tidak mau melakukan identifikasi tujuan-tujuan sosial, meneliti untung rugi dari alternatif-alternatif *policy* yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial tersebut, mengklasifikasi preferensi bagi setiap alternatif dalam hubungannya dengan perhitungan untung rugi, dan menyeleksi informasi-informasi yang relevan. Sementara itu, hambatan-hambatan waktu, kecermatan, dan biaya dapat mencegah pembuat *policy* mengidentifikasi alternatif-alternatif *policy* dan konsekuensinya. Adapun hambatan politik dapat menghalangi terciptanya tujuan-tujuan sosial yang jelas perhitungan yang cermat atas perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dengan keuntungan yang diperoleh. Model inkremental memperkenalkan kebiasaan yang tidak praktis dari pembuatan *policy* yang menggunakan cara komprehensif yang rasional (*rational-comprehensive*). Dan model ini berusaha menjelaskan proses pengambilan keputusan yang lebih bersifat konservatif.

Inkrementalisme di dalam usahanya menciptakan program, *policy*, dan pembiayaan-pembiayaan dasar pemikirannya adalah bersifat konservatif. Dan perhatiannya terhadap program baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi dan menyempurnakan program-program yang telah ada. Pembuat *policy* pada umumnya menerima keabsahan (*legitimacy*) dari program-program yang telah ditetapkan dan menyetujui untuk melanjutkan *policy-*

policy yang sudah ada sebelumnya. Di Indonesia model ini juga dipakai, seperti yang pernah diucapkan oleh Mendikbud ketika ditanya wartawan mengapa setiap ganti menteri selalu ganti kebijaksanaan. Menteri Nugroho Notosusanto menegaskan bahwa setiap menteri baru melanjutkan kebijaksanaan menteri yang sebelumnya. Kebijaksanaan tersebut hanya disempurnakan tidak ada yang diganti. Di contohkan oleh Mendikbud bahwa kurikulum pendidikan itu dalam seratus tahun belakangan ini tidak pernah berubah.

Menurut Thoha, (2008:140) Ada beberapa alasan mengapa pembuat *policy* lebih bersifat inkrementalistis. Alasan-alasan itu antara lain:

1. Mereka tidak mempunyai waktu, kecerdasan atau biaya untuk melakukan penelitian dari semua kemungkinan alternatif dari suatu *policy* yang ada. Waktu mereka disita untuk memecahkan masalah-masalah rutin dan kegiatan-kegiatan lainnya. Sehingga usaha untuk mengadakan penelitian untuk merancang *policy* baru yang bisa mengganti *policy* yang mendahuluinya tidak sempat dilakukan. Kecerdasan, kemampuan, dan keterampilan tidak pula mampu menjangkau untuk mengadakan penggantian dari *policy* yang ada. Teknik dan informasi tidak tersedia. Kecakapan dan keterampilan tidak memadai. Sehingga dengan demikian keadaan "status quo" dipertahankan. Atau paling sedikit dengan melakukan sedikit

perubahan. Selain itu biaya untuk mengumpulkan informasi terlalu besar. Pembuat *policy* tidak mempunyai kemampuan untuk menghitung secara rasional untung rugi dari setiap alternatif-alternatif *policy*. Dengan demikian, maka lengkaplah bahwa suatu *policy* yang diharapkan rasional, berbalik menjadi tidak rasional, jika waktu kecerdasan, keterampilan dan biaya untuk mengembangkan suatu *policy* yang rasional tidak memadai.

2. Mereka menerima keabsahan dari *policy* sebelumnya karena ketidaktentuan akibat-akibat yang bakal ditimbulkan dari *policy* yang baru atau yang sama sekali berbeda dari yang mendahuluinya. Usaha mempertahankan program yang ada lebih selamat dan menguntungkan dibandingkan membuat *policy* atau program baru yang akibat-akibatnya tidak bisa diramalkan. Dalam keadaan yang tidak menentu tersebut, pembuat *policy* lebih menguntungkan melanjutkan *policy* atau program-program yang lalu.
3. Barangkali karena terdapatnya tabungan-tabungan yang menarik dalam program-program yang ada dapat menghalangi perubahan-perubahan yang benar-benar radikal. Tabungan-tabungan tersebut mungkin berupa uang, gedung, atau perangkat keras lainnya (*other heard items*). Atau dapat pula berupa tindakan-tindakan psikologi, praktika administratif, atau struktur organisasi. Sebagai contoh, jika

suatu organisasi tetap mempertahankan yang lama, mengembangkan hal-hal rutin, dan pegawai-pegawainya tetap mengembangkan tradisi lama, maka sulit bagi pembuat *policy* untuk melakukan perubahan-perubahan yang radikal.

4. Inkrementalisme merupakan tindakan politik yang tepat. Persetujuan dalam proses pembuatan policy akan datang lebih mudah, jika hal-hal yang dipersoalkan adalah mengenai kenaikan atau penurunan anggaran, atau hanya penyempurnaan policy yang ada. Konflik akan meninggi, jika pembuatan keputusan dipusatkan pada policy utama untuk mengubah hal-hal yang melibatkan keuntungan dan kerugian besar atau semuanya akan sama-sama kehilangan yang besar, atau dapat pula berupa suatu keputusan policy yang, "ya-tidak". Oleh karena pembuat *policy* menginginkan ketegangan politik yang timbul tiap tahun menurun, maka ketika melibatkan diri ke dalam penyusunan program-program policy baru dihindarkan tindakan-tindakan perubahan yang radikal. Itulah sebabnya kemenangan policy lama (*past policy victory*) dilanjutkan untuk masa-masa yang akan datang. Dengan demikian inkrementalisme merupakan usaha yang amat penting untuk menurunkan tegangan konflik, memelihara kestabilan, dan melindungi sistem politik itu sendiri.

Selain empat alasan tersebut, Thoha berpendapat (2008;148) bahwa inkrementalisme didukung pula oleh sifat-sifat manusia pada umumnya. Sebagian besar manusia ini cenderung mempertahankan stabilitas, kurang menyukai konflik, dan tidak mau bersusah payah mencari hal-hal yang paling baik diantara yang baik. Oleh karena itu, perubahan dan penggantian *policy* yang ada akan mengakibatkan tidak adanya stabilitas, terjadinya konflik dan merupakan upaya yang tidak programatis.

7. Model Sistem (*Policy* sebagai Hasil dari Suatu Sistem)

Cara lain untuk melihat dan memahami public policy ialah dengan menganalisisnya sebagai suatu jawaban dari suatu sistem politik atas desak-desakan yang diterimanya dari lingkungannya. Desakan atau tekanan dari lingkungan tersebut yang memengaruhi sistem politik dipandang sebagai suatu masukan (*inputs*). Lingkungan adalah setiap kondisi atau situasi tertentu yang dirumuskan sebagai faktor luaran (*external factor*) dari batas-batas suatu sistem politik. Sistem politik adalah saling ketergantungan antara struktur dan proses suatu kelompok yang berfungsi mengalokasikan nilai-nilai yang otoritatif untuk suatu masyarakat. Adapun hasil atau *output* dari suatu sistem politik adalah alokasi nilai-nilai yang otoritatif dari suatu sistem, dan alokasi-alokasi ini dinyatakan sebagai *public policy*. (Thoha,2008:148)

Model sistem berusaha menggambarkan *public policy* sebagai suatu hasil (*output*) dari suatu sistem politik. Pada konsep sistem terkandung di dalamnya serangkaian institusi dalam masyarakat dan aktivitasnya yang mudah diidentifikasi. Lembaga-lembaga ini melakukan fungsi transformasi dari beberapa tuntutan ke dalam suatu keputusan yang otoritatif. Dan usaha transformasi ini membutuhkan dukungan seluruh masyarakat. Terkandung pula di dalam konsep sistem unsur-unsur sistem yang saling berhubungan. Unsur-unsur tersebut dapat memberikan respons dari kekuatan-kekuatan yang ada dalam lingkungannya. Dan hal tersebut dilakukan agar dapat melindungi dirinya sendiri.

Masukan yang diterima oleh sistem politik dapat berbentuk tuntutan atau dukungan. Tuntutan-tuntutan terjadi ketika individu atau kelompok menanggapi dan memengaruhi keadaan sekitarnya dari lingkungannya. Respons ini diusahakan agar dapat memengaruhi *public policy*. Adapun dukungan terjadi ketika individu atau kelompok menerima hasil-hasil dari suatu kesepakatan. Misalnya menaati hukum, membayar pajak, dan semua tindakan-tindakan yang pada umumnya sesuai dengan *public policy*.

Setiap sistem pada hakikatnya menyerap berbagai tuntutan antara lain berupa konflik. Agar dapat mentransformasikan tuntutan-tuntutan ini menjadi suatu kenyataan berupa hasil dari *public policy*, maka tuntutan-

tuntutan tersebut harus diatur dalam pacakan tuntutan kelompok-kelompok politik seperti misalnya parpol, Golkar, dan kelompok-kelompok berkepentingan lainnya. Hasil-hasil dari *public policy* tersebut barangkali akan dapat memengaruhi untuk melakukan penyempurnaan dalam lingkungan dan tuntutan-tuntutan baru yang kemungkinan bisa timbul. Demikian pula kemungkinan bisa memengaruhi sifat-sifat dari suatu sistem politik. Sehubungan dengan ini suatu sistem dapat melindungi dirinya dengan cara:

1. menghasilkan hasil-hasil yang dapat memuaskan;
2. menggantungkan pada akar-akar yang telah mengikat secara mendalam suatu sistem tersebut;
3. menggunakan pemaksaan.

Nilai suatu sistem dalam model sistem terhadap *public policy* akan tergantung pada pertanyaan-pertanyaan berikut ini: (Thoha,2008:150)

1. Dimensi-dimensi lingkungan apakah yang secara signifikan dapat memengaruhi timbulnya tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik?
2. Sifat-sifat sistem politik apakah yang secara signifikan mampu mentransformasikan tuntutan-tuntutan kedalam *public policy*, dan yang mampu melindungi dirinya setiap waktu?
3. Bagaimanakah masukan-masukan dari lingkungan dapat memengaruhi sifat-sifat sistem politik?

4. Bagaimanakah karakteristik sistem politik dapat memengaruhi isi dari *public policy*?
5. Bagaimanakah masukan-masukan dari lingkungan dapat memengaruhi isi dari *public policy*?
6. Bagaimanakah *public policy* dapat memengaruhi, melalui umpan balik (*feedback*) dilingkungannya dan sifat-sifat sistem politik?

Demikianlah beberapa model yang dapat dipergunakan sebagai bahan analisis dalam memahami *public policy*. Sebagaimana dikatakan di depan model ini banyak dijumpai dalam literatur-literatur ilmu politik dan ilmu administrasi negara.

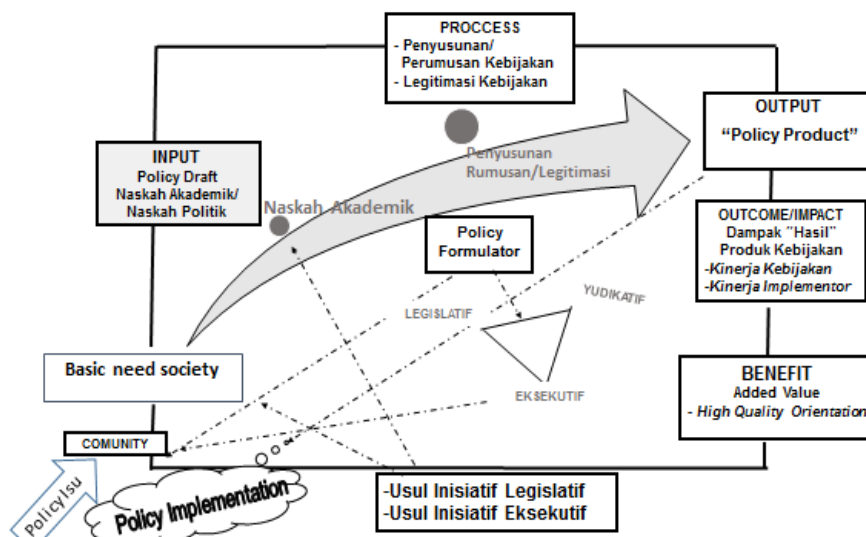
3 | Perumusan Kebijakan

A. Konsep Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan merupakan salah satu tahapan dari kebijakan publik sedangkan tahapan yang lain adalah implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dalam tahapan perumusan kebijakan inilah dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Mengingat bahwa substansi dari kebijakan **Pertama** adalah intervensi, maka perumusan kebijakanpun ditujukan kepada kepentingan publik dalam artian meningkatkan kehidupan publik itu sendiri, meskipun kebijakan publik adalah pilihan untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan pemerintah, namun sebenarnya yang menjadi focus adalah apa yang dikerjakan pemerintah karena bersifat aktif. **Kedua**, keterbatasan kemampuan sumberdaya manusia. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa tidak sedikit kebijakan publik pada akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai. **Ketiga**, keterbatasan kelembagaan, sejauh mana kualitas praktek manajemen professional di dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang

bergerak di bidang profit maupun non-profit. **Keempat**, adalah keterbatasan yang klasik tetapi tidak kalah penting, yakni keterbatasan dana atau anggaran. Kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak ada dana. Dan **Kelima**, adalah keterbatasan yang bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri

Untuk jelas Proses Perumusan kebijakan dapat dilihat pada desain gambar dibawah ini :



Gambar 4 : Proses Perumusan Kebijakan dalam Perspektif Politik

Input Perumusan Kebijakan pada dasarnya diawali oleh adanya isu yang berkembang di masyarakat yang menyangkut persoalan-persoalan kebutuhan dasar masyarakat. Isu tersebut bisa saja direspon oleh Eksekutif atau Legislatif. Apabila isu tersebut direspon oleh eksekutif maka aktifitas perumusannya disebut usul inisiatif eksekutif, sebaliknya kalau isu tersebut direspon oleh legislative maka aktifitas perumusannya disebut usul inisiatif legislative. Usulan tersebut kemudian di proses

dimulai dengan pembuatan naskah Akademik untuk persiapan penyusunan kebijakan public. Output nya adalah adalah kebijakan public menyangkut pemecahan masalah yang berkembang.

Terkait dengan perumusan kebijakan di atas, Widodo (2007:43) menegaskan bahwa : “formulasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses kebijakan publik. Manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, maka hasil kebijakan yang diformulasikan tidak akan bias mencapai tataran optimal. Artinya, bias jadi kebijakan itu akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa di implementasikan (unimplementable). Paling tidak, menurut Widodo (2007:44) terdapat empat macam kegiatan atau tahapan yang harus dilalui dalam proses formulasi kebijakan, yaitu : 1) *problem identification*, 2) *agenda setting*, 3) *policy problem formulation*, dan 4) *policy design*.

Untuk jelasnya masing-masing tahapan diuraikan sebagai berikut :

1) *Problem Identification* (Identifikasi Masalah)

Dijelaskan oleh Widodo, bahwa langkah penting dalam proses identifikasi dan memahami masalah, kita harus mampu melakukan pemetaan situasi masalah dengan cara melakukan pencermatan atau mengenali (scanning) setiap perubahan yang terjadi, baik pada lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Tidak semua masalah publik bisa melahirkan suatu kebijakan publik. Masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkann dan mencari solusinya yang bisa tampil menjadi masalah kebijakan (*only those that move people to action become policy problems*). Oleh karena itu, suatu hal

yang terpenting adalah agar suatu masalah publik dapat menjadi masalah kebijakan, tidak cukup hanya dihayati oleh banyak orang sebagai suatu masalah, tetapi masyarakat juga perlu memiliki political will untuk memperjuangkan general problem itu menjadi policy problem dan yang lebih penting juga harus pula ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan.

Tabel 3 : Contoh Format Analisis Perumusan Masalah

NO	DIMENSI	MASALAH
1	Situasi Masalah	Degradasi Moral para ASN
2	Meta Masalah	<ul style="list-style-type: none"> • Moral dan perilaku ASN mengalami degradasi yang serius • Banyak ASN yang tidak disiplin • Banyak ASN yang tidak produktif • Masyarakat apatis terhadap program pemda
3	Masalah Substantif	<ul style="list-style-type: none"> • Moral dan perilaku ASN mengalami degradasi yang serius • Banyak ASN yang tidak disiplin
4	Masalah Formal	Moral dan perilaku ASN

2) *Agenda Setting* (Penyusunan Agenda)

Didalam menyusun agenda kebijakan sering muncul pertanyaan “*who decides what will be decided?*” Siapa yang memutuskan dan apa yang akan diputuskan? Merupakan pertanyaan yang menunjukkan perlunya mendefinisikan

masalah secara benar dan tepat agar bisa menjadi policy issues dan akhirnya bisa menghasilkan public policy.

Oleh karena itulah, maka kegiatan awal proses perumusan kebijakan publik adalah kegiatan agenda setting. Agenda setting adalah suatu istilah yang pada umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu isi yang dinilai publik perlu di ambil suatu tindakan. Agenda sebagai suatu kesepakatan umum tentang adanya suatu masalah publik yang perlu menjadi perhatian bersama dan menurut campur tangan pemerintah untuk memecahkannya.

Proses penyusunan agenda kebijakan menurut Anderson (dalam Widodo, 2007 : 53) secara runtut terdiri atas :

- (a) *Private problems,*
- (b) *Publik problems,*
- (c) *Political issues*
- (d) *Systemic agenda, dan*
- (e) *Institusional agenda.*

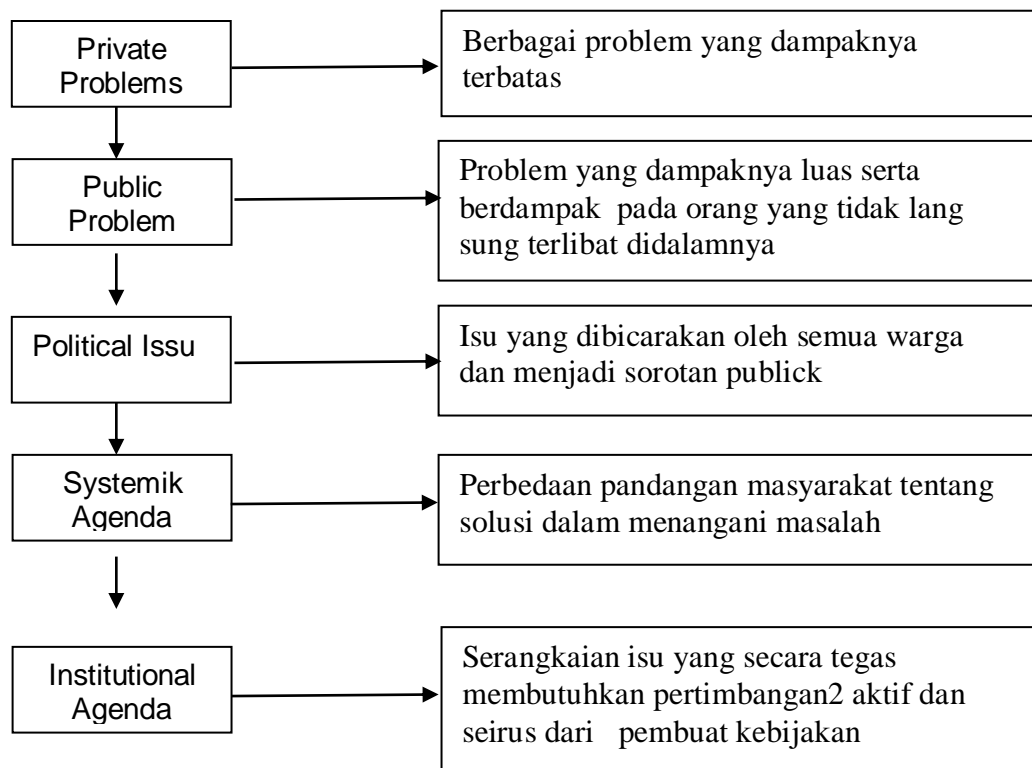
Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah yang muncul di masyarakat. Masalah ini dapat diungkapkan oleh seseorang atau sekelompok orang sebagai suatu masalah publik. Masalah biasanya beawal dari masalah-masalah public yang berdampak luas dan mengena kepada orang-orang yang secara tidak langsung terlibat didalamnya. Misalnya banjir di pusat kota tertentu. Bisa berdampak pada orang-orang yang tidak berada di tempat itu karena lumpuhnya ekonomi karena pusat-pusat pertokoan tertutup akibat banjir.

Masalah bisa tampil menjadi masalah publik, jika :

- 1) Mempunyai dampak yang besar pada orang banyak,
- 2) Ada bukti yang meyakinkan agar lembaga legislative dan eksekutif maupun pemerhati masalah tersebut sebagai masalah serius; dan
- 3) Ada pemecahan masalah yang mudah dipahami terhadap masalah yang sedang dipikirkan dan diperhatikan.

Langkah-langkah proses penyusunan agenda kebijakan dapat dilihat pada table berikut ini.

Alur Agenda Setting Proses



Gambar 5 : Alur Agenda Setting Proses

Berikut ini beberapa contoh penyusunan agenda setting sebagaimana tergambar dibawah ini.

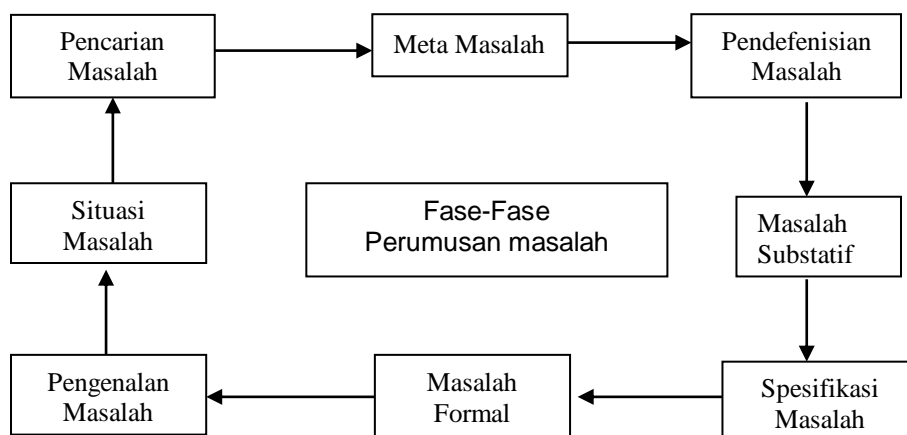
Tabel 4 : Contoh Penyusunan Agenda setting

NO	DIMENSI	MASALAH
1	Privaty Problem	Pengguna Jalan terganggu oleh PKL
2	Public Problem	Setiap penduduk terganggu dengan keberadaan PKL
3	Policy issus	<ul style="list-style-type: none"> • PKL perlu ditertibkan • Pembatasan urban • Perlu pembinaan PKL
4	Sistemic Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Pembinaan Perilaku PKL • Penataan PKL
5	Institusi Agenda	Pembinaan Perilaku PKL

3) *Policy problem formulation (Formulasi Masalah Kebijakan Publik)*

William N. Dunn (1998:224) membedakan empat macam fase yang saling interdependensi, yaitu: (a) pencarian masalah (b) pendefinisian masalah, (c) spesifikasi masalah, dan (d) pengendalian masalah.

Secara diagramatis dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 6 : Proses Perumusan Masalah Kebijakan

4) *Policy Design* (Mendesain Kebijakan Publik)

Berdasarkan masalah kebijakan yang telah dirumuskan (masalah formal) kemudian dicarikan solusi berupa kebijakan publik apa yang perlu diambil. Untuk menemukan kebijakan apa yang sebaiknya diambil, maka perlu dilakukan analisis terhadap masalah kebijakan tersebut.

Ada tujuh tahapan langkah dalam melakukan analisis kebijakan menurut Mustofadidjadja (2003), yakni :

- a. Tahap pengkajian persoalan
- b. Penetapan tujuan dan sasaran kebijakan
- c. Penyusunan model
- d. Perumusan alternative kebijakan
- e. Penentuan kriteria pemilihan alternative kebijakan
- f. Penilaian alternative kebijakan
- g. Perumusan rekomendasi kebijakan

Dengan demikian bahwa analisis kebijakan publik, diharapkan dapat memberikan usulan kebijakan pada penentu kebijakan sehingga muara dari kegiatan analisis kebijakan adalah berupa rumusan rekomendasi kebijakan yang diberikan kepada pembuat kebijakan.

Tabel 5: Kriteria Penilaian Alternatif Kebijakan

No	Kriteria	Dimensi
1	Technical Feasibility	Efektifitas pencapaian tujuan
2	Economic and Financial feasibility	Efisiensi (biaya dan hasil)
3	Political Viability	<ul style="list-style-type: none"> • Acceptability (dapat diterima) • Appropriateness (kecocokan)

		<ul style="list-style-type: none"> • Responsiveness (dapat dipertanggung jawabkan) • Legal Suitability (sah dan layak) • Equity (memenuhi rasa keadilan)
4	Administrative Operability	Dapat diimplementasikan pada konteks social, politik, dan administrasi yang berlaku

Tabel 6: Kriteria Penilaian Alternatif Kebijakan

No	Kriteria	Alternatif			Ket
		A	B	C	
1	Technical Feasibility	4	2	2	
2	Economic and financial feasibility	4	4	2	
3	Political Viability	3	2	2	
4	Administrative operability	2	2	2	
Jumlah		13	10	8	
Ranking		I	II	III	

Perolehan nilai tertinggi diantara alternatif langkah intervensi dengan menggunakan kriteria penilaian tersebut merupakan alternative yang sebaiknya dipilih atau diambil.

B. Model Perumusan Kebijakan

Thomas R. Dye (1995) mengemukakan bahwa pada dasarnya perumusan kebijakan merupakan usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk mencari problem solving. Intervensi yang dilakukan dapat memaksa publik. Walaupun bersifat memaksa tetapi memiliki keabsahan karena pemerintah diberi kewenangan otoritatif.

Selanjutnya Dye, merumuskan Sembilan model formulasi perumusan kebijakan, sebagai berikut:

1. Model kelembagaan (institusional), bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Dengan demikian, apapun yang dibuat pemerintah dan dengan cara apapun adalah kebijakan publik.
2. Model Proses (process), bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Untuk itu, kebijakan publik juga merupakan proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan: a) identifikasi permasalahan, b) menata agenda formulasi kebijakan, c) perumusan proposal kebijakan, d) legitimasi kebijakan, e) implementasi kebijakan, dan f) evaluasi kebijakan.
3. Model Teori Kelompok (Group), yang mengandalkan kebijakan sebagai titik keseimbangan (equilibrium). Inti gagasannya adalah interaksi didalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik.
4. Model Elit (Elite), model ini berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa didalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elite dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apapun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari elit.
5. Model Rasional (Rational), mengedepankan gagasan bahwa kebijakan puublik sebagai maximum social gain yang berarti pemerintah sebagai pembuat

kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimal bagi masyarakat.

6. Model Inkremental (Incremental), merupakan kritik terhadap model rasional. Menurut model ini, para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasional. Karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik.
7. Model Teori Permainan (Game Theory), adalah model yang sangat abstrak dan deduktif didalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini mendasarkan kepada formulasi kebijakan, yang rasional namun didalam kondisi kompetitif dimana tingkat keberhasilan.
8. Model Pilihan Publik (Publik Choice), melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik (economic of publik choice) yang mengandalkan bahwa manusia adalah homo economicus yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah buyer meet seller, supply meet demand.
9. Model Sistem (System), bahwa kebijakan merupakan hasil atau output dari system (publik)

4 | Implementasi Kebijakan Publik

A. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya pada buku Tachjan (2006:ix) bahwa studi kebijakan publik tersebut dapat dipahami dari dua perspektif, yakni ;

Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan

prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat public (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Disisi lain, Tachjan (2006;63) mengemukakan bahwa : “Implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari adminitrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.”

Pandangan tersebut, mengarahkan kita bahwa produk kebijakan apapun yang akan diimplementasikan haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan publik tersebut, baik dari prospektif politik maupun dari prospektif administratif secara berimbang. Hal ini sebagai pertimbangan mendasar yang prinsip dan substansial bahwa setiap kebijakan sejak dirumuskan, diimplementasikan, sampai tahapan evaluasi pasti bersinggungan dengan perbedaan kepentingan dalam tataran politik, akan

tetapi harus pula membuat kita semakin proaktif dalam mewujudkan pelaksanaan kebijakan berdasarkan system, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat public sebagai wujud kehandalan dalam prospektif administrative kebijakan itu sendiri.

Dunn (1981:56), memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan sebagai berikut : *Policy implemetation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentilly theoretical.* Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Hal tersebut disebabkan karena ia terkait dengan tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*) Dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Dengan demikian, konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Ini menunjukkan bahwa proses implementasi pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa

kalau tidak diimplementasikan. Oleh sebab itu, tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Sementara itu, Josy Adiwisatra dalam prolognya pada buku Tachjan (2006:xii) menegaskan, bahwa : “Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila tidak berhasil dilaksanakan “. Selanjutnya, masih menurut Josy Adiwisatra dalam prolognya pada buku Tachjan (2006;xiv) bahwa : “Keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.”

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat

untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Untuk lebih mengimplentasikan kebijakan publik Nugroho (2003:158) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu : “langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.”

Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realitas, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Sementara itu Abdul Wahab (1997:53) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah: Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Ini berarti bahwa setelah suatu keputusan diambil, langkah berikutnya adalah bagaimana keputusan itu diimplementasikan. Implementasi berisifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya. Ini berarti antara

pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka, karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada *action intervention* itu sendiri (Naihasy, 2006). Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam pengambilan kebijakan. Van Horn (Wahab,1997) mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan.

Sedangkan Nakamura dan Smallwood (1980:17) mengemukakan bahwa implementasi adalah “(1) *a declaration government preferences*; (2) *mediated by a number of actors who*; dan (3) *create a circular proces characterized by reciprocaal power relations and negotiations.*” Sementara itu Gunn dan Hoogwood (Sunggono, 1994:2) mengemukakan bahwa “Implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial.” Sehubungan dengan itu Nugroho (2003:119) mengartikan “Implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan.” Hal ini sejalan dengan pandangan Salusu (2003:409) yang mengartikan “Implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah.”

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2005) membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Bertolak dari uraian di atas, maka implementasi diartikan sebagai upaya melakukan, mencapai, memenuhi, dan menghasilkan. Dalam berbagai praktek, terlihat bahwa suatu keputusan telah ditetapkan, tidak selalu dilaksanakan dengan tertib dan rapi. Seandainya suatu rencana keputusan yang terdiri dari seperangkat tujuan/sasaran, sarana, dan waktu yang dipilih dan ditetapkan dalam implementasinya, banyak terjadi bahwa keputusan tersebut hampir selalu harus disesuaikan lagi. Misalnya, karena perumusan tujuan terlalu umum, sarana tidak dapat diperoleh atau tidak dapat dipakai tepat pada waktunya. Atau karena faktor waktu yang dipilih terlalu optimistik dan sebagainya, hal ini merupakan gambaran yang kurang tepat pada implementasi keputusan.

Sebagaimana telah diuraikan di depan bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian

tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya dalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain implementasi suatu kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan pelbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Sehubungan dengan itu Anderson (1978:92) menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak dari implementasi.

Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan keputusan yang diinginkan. Senada dengan itu, Tangkilisan (2002:18) menjelaskan Ada tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: 1) Penafsiran, 2) Organisasi, 3) Penerapan.”

Sedangkan Abidin (2004:191) mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu:

1. Faktor internal yang meliputi (a) kebijakan yang akan dilaksanakan, dan (b) faktor-faktor pendukung;
2. Faktor eksternal yang, meliputi (a) kondisi lingkungan, dan (b) pihak-pihak terkait.

Lebih lanjut Abidin menjelaskan bahwa implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistis atau dari atas ke bawah (apa yang dilaksanakan adalah apa yang telah diputuskan). Selain itu Abidin juga menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan struktural,
2. Pendekatan prosedural,
3. Pendekatan kejiwaan, dan
4. Pendekatan politik.

Sehubungan dengan itu maka, Nugroho (2003:158), Naihasyi (2006:128) menjelaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua langkah yang dilakukan, yaitu:

1. Langsung mengimplementasikan ke dalam bentuk program-program,
2. Melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Sehubungan dengan itu, maka ada dua hal penting yang harus diperhatikan berkenaan dengan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Peralatan kebijakan,
2. Kewenangan yang tersedia untuk melakukan implementasi”

(Abidin, 2004:199).

Selanjutnya Abidin menjelaskan, bahwa peralatan kebijakan adalah cara yang dipakai dalam menerapkan kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Peralatan kebijakan ini berhubungan dengan sumber daya manusia, khususnya sumber daya aparatur, dan organisasi. Sumber daya aparatur adalah subjek dan sekaligus objek dalam implementasi kebijakan. Sebagai subjek berkenaan dengan kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan. Sedangkan sebagai objek sumber daya manusia berkaitan dengan penerimaan suatu kebijakan.

“Kewenangan adalah kekuasaan tertentu yang dimiliki dan secara formal diakui pihak-pihak lain untuk menggunakan peralatan yang tersedia dalam melaksanakan kebijakan” (Abidin, 2004:2003). Kewenangan berkaitan dengan posisi yang bersangkutan dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Sehubungan dengan itu, maka perlu dilihat status dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Apakah merupakan suatu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, suatu kebijakan operasional atau teknis. Implementasi kebijakan umum biasanya dilakukan melalui petunjuk

pelaksanaan dan petunjuk teknis. Jadi pada masing-masing kebijakan terdapat pelaksanaan sendiri-sendiri.

Sehubungan dengan itu, maka secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Wibawa *et al.*, 1994). Selanjutnya Wibawa *et al.*, (1994) menjelaskan bahwa keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Sejalan dengan itu maka Nugroho, (2003:163) menjelaskan bahwa manajemen kegiatan implementasi kebijakan dapat disusun secara berurutan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut: 1) Implementasi Strategi (Pra Implementasi), 2) Pengorganisasian, 3) Penggerakkan dan kepemimpinan, 4) Pengendalian.

Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 7 Manajemen Kegiatan Implementasi Kebijakan

No	Tahap	Isu Penting
1.	Implementasi Strategi (Pra Implementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi Melembagakan strategi Mongoperasikan strategi
2	Pengorganisa sian	Desain organisasi dan struktur organisasi Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan Integrasi dan koordinasi Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia Hak, wewenang, dan kewajiban Pendelegasian Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia Bdaya organisasi
3	Penggerakan dan Kepemimpinan	Efektivitas Kepemimpinan Motivasi Etika Mutu Kerja sama tim Komunikasi Organisasi Negosiasi
4.	Pengendalian	Desain pengendalian Sistem informasi manajemen Pengendalian anggaran/keuangan Audit

Uraian di atas menunjukkan bahwa inti dari pada implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Selain itu, yang penting juga diperhatikan adalah perlunya pedoman yang dapat mengarahkan ruang gerak dari pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom di dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Pedoman ini membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada hal-hal yang bersifat khusus yang ditemukan ketika melakukan implementasi keputusan. Hal ini menunjukkan bahwa imlementasi kebijakan pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan sentralistis atau dari atas ke bawah. Sehubungan dengan itu, Abidin menjelaskan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara sempurna, karena menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sukar diprediksikan. Hal ini sejalan dengan Salusu (2003:431) yang menyetir pandangan dari Alexander tentang masalah yang sering dijumpai dalam melaksanakan suatu strategi, yaitu:

1. Jangka waktu pelaksanaan lebih lama dari yang direncanakan, koordinasi tidak berjalan secara efektif, pelaksana tidak memiliki keterampilan yang memadai, faktor eksternal kurang terkontrol dan sering dilupakan.
2. Kualitas kepemimpinan yang kurang memadai, sehingga pengarahan, instruksi kepada karyawan sering tidak tepat, pelatihan

yang disyaratkan jarang dilakukan, monitoring atas pelaksanaan tugas eselon bawah sangat lemah.

Selain itu masalah lain yang sering muncul sehingga implementasi sering mengalami hambatan, yaitu dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan, akibatnya adalah adanya kesenjangan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan.

Kesenjangan ini menurut Warnham (dalam Salusu, 2003:432) disebabkan oleh :

1. Tidak tersedia sumber daya pada saat dibutuhkan,
2. Kurangnya informasi,
3. Tujuan-tujuan dari unit-unit organisasi sering bertentangan sehingga membutuhkan waktu yang lama bagi manajemen untuk menyesuaikan.”

Selain itu kesenjangan tersebut boleh jadi disebabkan: “(1) karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya, (2) karena mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan” (Abidin, 2004:207).

B. Model Implementasi Kebijakan

Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut teraktualisasi. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman tentang berbagai faktor yang terkait di dalam implementasi, maka pada bagian ini dielaborasi beberapa teori implementasi kebijakan dan dijadikan sebagai landasan pijak dalam penelitian ini.

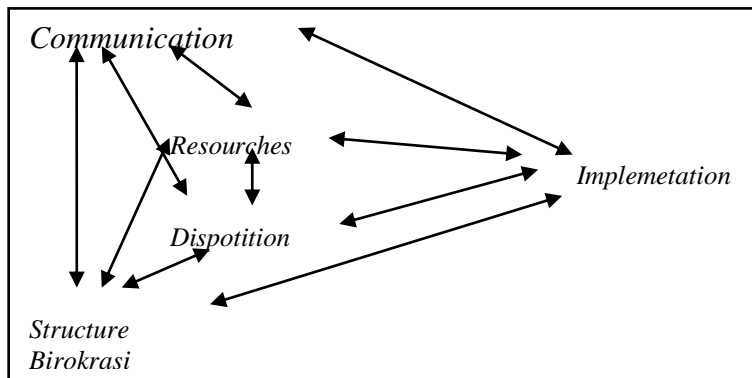
1. Model George C. Edwards III

Edwards III (1980:9), mengemukakan : *“In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask : What are the precondition for successful policy implementation? What are primary obstacles to successful policy implementation?”* Setidaknya George C. Edwards III mengatakan bahwa di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik

Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni : *Communication, Resources,*

Disposition or Attitudes, and bureaucratic Structure” menjelaskan empat faktor dimaksud yakni komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, struktur.

Untuk jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 7. Faktor penentu implementasi kebijakan menurut Edward III

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor memahami apa yang harus dilakukan. Setiap tujuan dan sasaran kebijakan harus disosialisasikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Di sisi lain keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang berupa sumberdaya manusia yang memiliki kompetensi implementor dan sumberdaya finansial.

Sumber daya manusia harus memiliki watak dan karakteristik, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, dan lain-lain. Apabila implementor memiliki watak dan karakteristik yang baik, ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Selain hal tersebut keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh

struktur birokrasi yang baik. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar. Standar inilah yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

1) Faktor Komunikasi (*Communication*)

Edwards III (1980:10) menegaskan: *For implementation to be effective , those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decision-makers wish to be implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementers about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended.*

Implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, maka yang harus bertanggung jawab terhadap implementasi sebuah kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukannya. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang-orang yang mampu.

Jika implementasi kebijakan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tampak tidak secara jelas terspesifikasikan, mungkin saja terjadi kesalahpahaman oleh para pelaksana yang ditunjuk. Jelas sekali bahwa kebingungan yang dialami para pelaksana mengenai masalah yang harus dilakukannya dapat memberi peluang untuk tidak mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikehendaki oleh para pemberi mandat.

Faktor komunikasi ini menunjukkan peranan sebagai acuan agar pelaksana kebijakan mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Ini berarti bahwa komunikasi juga dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat dan konsisten.

Komunikasi yang tidak sempurna akan berdampak pada para pelaksana menafsirkan kebijakan sebagai otoritas, seperti tindakan-tindakan untuk menyempitkan kebijakan umum menjadi kebijakan spesifik. Otoritas ini tidak akan diperiksa sebagaimana mestinya guna mendahulukan tujuan semula dari perintah kebijakan. Dengan demikian instruksi implementasi tidak tertransmisikan dan terdistorsi dalam proses transmisi. Inkonsisten dapat mengakibatkan hambatan yang serius bagi implementasi kebijakan itu sendiri karena dipahami sebagai pembatasan kreatifitas dan kemampuan beradaptasi.

Salah satu syarat utama agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif adalah mengetahui apa yang harus dilakukan. Sebuah kebijakan dan instruksi implementasi harus ditransmisikan kepada personel-personel yang tepat seelum dilaksanakan. Komunikasi semacam ini harus akurat dan harus dipahami oleh para pelaksana.

Kesempurnaan suatu kebijakan ketika akan diimplementasikan, maka instruksi implementasi tidak hanya dapat diterima saja tapi pesan-pesan di dalamnya harus dapat diterima dengan jelas. Jika tidak, para pelaksana akan mengalami kesulitan mengenai tindakan yang harus dilakukan, mereka akan leluasa menafsirkan implementasi kebijakan tersebut, sebuah penafsiran yang mungkin saja berbeda dengan maksud atasannya.

Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya sekedar mengetahui apa yang harus mereka lakukan tetapi pada intinya harus mempunyai pemahaman yang kompleks terhadap implementasi kebijakan tersebut.

Ripley dan Franklin (dalam Tangkilisan, 2003:21) mengemukakan:

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, yaitu: (1) perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya, (2) perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah, (3) perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Sedangkan menurut Gogin *at al.*, (dalam Tarigan, 2007:23) "Proses implementasi kebijakan diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel sebagai berikut:

1. Dorongan dan paksaan pada tingkat federal,
2. Kapasitas pusat,
3. Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah."

Sementara itu Nugroho (2003:174) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implementity* dari kebijakan tersebut, maka dalam konteks implementasinya terdapat tiga hal, yaitu:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,
2. Karakteristik lembaga dan penguasa,
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab, (1991) mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengambilan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (*target group*) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implementasi kebijakan negara.

Bertolak dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh bagaimana implementor memahami

kejelasan isi pesan yang disampaikan untuk diteruskan kepada pelaksana. Selain itu keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kompleksitas isi kebijakan, konteks kebijakan, karakter lingkungan tempat kebijakan dilaksanakan dan karakter pelaksana.

Menurut Tarigan, (2007:23) untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui;

1. Besarnya dana yang dialokasikan,
2. Bentuk kebijakan, yang memuat antara lain kejelasan kebijakan, konsistensi, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.

Sedangkan menurut Nugroho (2003:174) isi kebijakan meliputi:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh isi kebijakan,
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
3. Derajat perubahan yang diinginkan,
4. Kedudukan pembuat kebijakan,
5. Siapa pelaksana program,
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Selain itu Van Meter dan Van Horn (dalam Parsons, 2006:482) menyatakan bahwa “Studi implementasi perlu mempertimbangkan isi atau tipe kebijakan, karena itu efektivitas implementasi akan bervariasi di antara tipe dan isu kebijakan.” Selanjutnya Van Meter dan Van Horn menjelaskan

bahwa faktor utama implementasi adalah perubahan, kontrol, dan pemenuhan, dan jika ada tingkat konsensus yang tinggi dan tidak banyak dibutuhkan perubahan, maka implementasi kebijakan akan lebih sukses.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Faktor lain yang dimaksud adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber kebijakan, sifat instansi pelaksana, komunikasi antar organisasi dan antar kegiatan yang dilakukan, sikap pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

2) Faktor Sumber Daya (*Resourches*)

Faktor *resourches* (sumberdaya) menurut Edwar III (1980:10), menjelaskan bahwa:

Important resourches include staff of the proper size and with the necesary exprise: relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of other involved in implementation: the auothority to ensure tha policies are carried out as they are intended, and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or whith which to provide services. Insufficient resourches will mean that laws will not be enforced, services will not be provided, and reasonable regulation will not be developed.

Sumber daya yang penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat di dalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya sebagai dimaksudkan; dan berbagai

fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengan memberikan pelayanan. Sumber daya yang tidak cukup akan berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.

Jika sumber daya yang dimiliki organisasi diartikan sebagai kemampuan organisasi maka sumber daya pelaksana dipahami sebagai kemampuan pelaksana. Dalam hubungan ini, maka implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana yang meliputi kemampuan sumber daya, komitmen, otoritas, koordinasi antar pelaksana dan budaya yang dianut. Hal ini sejalan dengan pandangan Grindle, Mazmanian, yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaannya. Dari sisi pelaksana kebijakan didasarkan pada sumber daya yang dimiliki dengan segala perilakunya. Sumber daya dalam suatu organisasi meliputi kapasitas organisasi dan orang yang terlibat didalamnya, mutu dan jumlahnya, kewenangan yang dimiliki, dan budaya organisasi. Selain itu, apabila suatu kebijakan dilaksanakan lebih dari satu organisasi maka sumber daya organisasi juga meliputi kerjasama dan koordinasi.

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai

sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2005) membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup:

1. Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas,
2. Perintah,
3. Anjuran atasan/pimpinan.

Selain itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan. Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal

ini dimaksudkan agar para implementor tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi: Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

3) Faktor Sikap Pelaksana (*Dispotition*)

Faktor ketiga sebagai pertimbangan dalam mengimplementasikan kebijakan menurut Edwar III (1980:11) menegaskan :

The dispotition or attitude of implementations is the critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectiviely, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation policies. One of the reacons for this is theis independence from their nominal supperiors

who formulate the policies. Another reason is the complecity of the policies themselves. They way in which implementers exercise their direction, however, depends in large part upon their dispotition to ward the policies. Their attitude, in turn, will be influenced by their views toward the policeis per se and by how the policeis effecting their organizational and personal interest.

Sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai studi implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para pelaksana menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap pembuat kebijakan. Alasan yang lain adalah kompleksitas dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara lain para pelaksana menggunakan otoritasnya tergantung dari disposisi mereka yang menngacu kepada kebijakan-kebijakan tersebut, namun pada akhirnya sikap merekalah yang mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka.

Para pelaksana tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Akibatnya pembuat kebijakan sesuai sering

berhadapan dengan tugas-tugas untuk memanipulasi atau bekerja dalam lingkungan disposisi para pelaksananya atau bahkan membatasi otoritasnya. Jika para pelaksana mendapatkan disposisi yang baik terhadap kebijakan tertentu, mereka cenderung melaksanakannya diluar yang telah diharapkan pembuat kebijakan sebelumnya. Tetapi ketika perilaku dan perspektif para pelaksana berbeda dari pembuat kebijakan, proses implementasi kebijakan menjadi secara tak tertabats lebih membingungkan. Beberapa orang yang menghimplementasikan kebijakan dalam dalam beberapa hal independen dari banyak atasan mereka yang secara langsung berpartisipasi pada awal pemberian keputusan kebijakan. Karena para pelaksana secara umum memiliki kebijakan, perilaku mereka terhadap kebijakan mungkin menghambat efektivitas implementasi kebijakan.

4) Faktor Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Edward III (1980:11) menjelaskan: Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it. Implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked.

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakannya, implementasi kebijakan masih terhambat oleh

inefisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan kompleksitas implementasi sebuah kebijakan yang membutuhkan kerja sama dengan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan.

Sebagai administrator kebijakan unit organisasi, mereka membangun standar prosedur operasional untuk menangani tugas rutin sebagaimana biasanya mereka tangani. Sayangnya standar dirancang untuk kebijakan-kebijakan yang telah berjalan dan kurang dapat berfungsi dengan baik untuk kebijakan-kebijakan baru sehingga sulit terjadi perubahan, penundaan, pembaharuan, atau tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki. Standar kadang-kadang lebih menghambat dibandingkan membantu implementasi kebijakan.

Para pelaksana kebijakan akan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai keinginan dan sumber daya untuk melakukan kebijakan, tetapi mereka akan tetap dihambat proses implementasinya oleh struktur organisasi yang mereka layani. Asal usul karakteristik organisasi, fragmentasi birokrasi yang berbeda akan menghambat implementasi kebijakan. Mereka selalu menghambat implementasi kebijakan, pemborosan sumber daya,

menyebabkan tindakan yang diharapkan, menghambat koordinasi, akibat proses kebijakan pada maksud yang berlawanan, dan sebab beberapa kebijakan yang gagal.

2. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn

Van Meter dan Van Horn (dalam Wibawa *et al.*, 1994:19), “Merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.”

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2005:99) mengemukakan ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni : 1) Standar dan sasaran kebijakan, 2) Sumberdaya, 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, 4) Karakteristik agen pelaksana, 5) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, 6) Sikap para pelaksana.

Van Meter dan van Horn dalam teorinya beranjak dari suatu argument bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendirinya bahwa perubahan, control dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi. Seberapa jauh tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme control setiap jenjang struktur (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi. (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

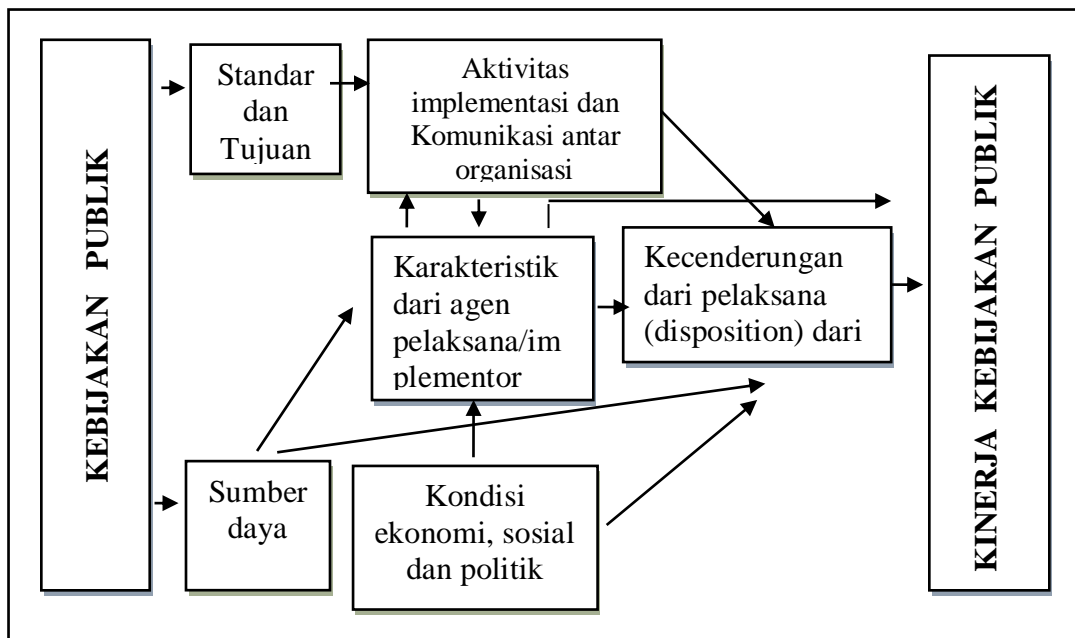
Atas dasar pandangan seperti ini Van Meter dan Van Hom kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut : 1) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan, 2) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Alasan dikemukakannya hal ini ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relative sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relative tinggi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh

sejumlah variable bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu ialah : 1) Ukuran dan tujuan kebijakan, 2) Sumber-Sumber kebijakan, 3) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, 4) Komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, 5) Sikap para pelaksana dan 6) Lingkungan ekonomi, social dan politik.

Model ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 8. Model Donald Van Meter dan Van Harn 1975 (dalam Dwidjowijoto, 2003:168).

Variabel-variabel kebijakan bersangkut paut dengan tujuan –tujuan yang telah digariskan oleh sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-

kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.

3. Model Merilee S. Grindle

Grindle (dalam Wibawa, 1990:127) mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Dalam teori ini Grindle memandang bahwa suatu implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam teorinya itu Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

Isi kebijakan menurut Grindle mencakup:

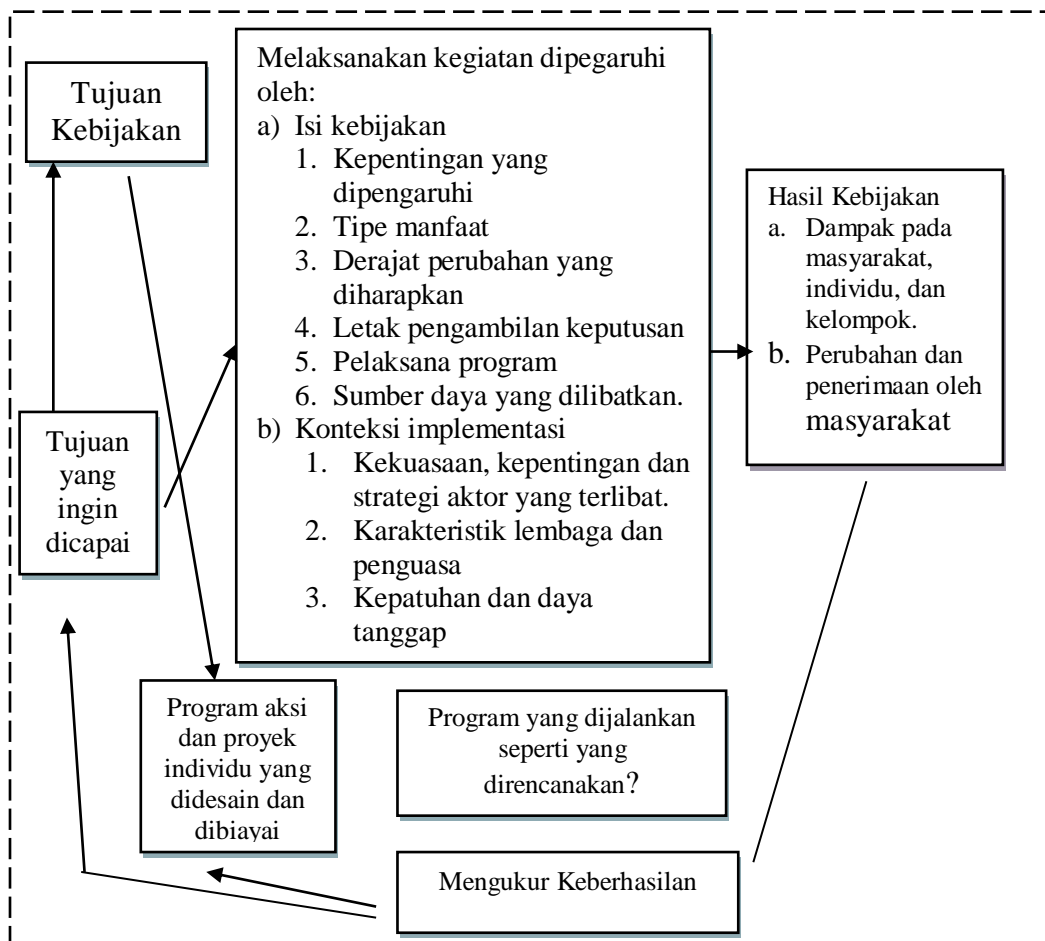
- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan,
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan,
- 5) Siapa pelaksana program,
- 6) Sumber daya yang dikerahkan.

Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan dan posisi pembuat kebijakan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakan. Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi.

Yang dimaksudkan oleh Grindle dengan konteks kebijakan adalah:

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa,
- 3) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Model implementasi kebijakan tersebut dapat digambarkan seperti berikut:



Gambar 9. Model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle

Dimensi isi kebijakan ini dipertajam oleh Goggin *et al* (dalam Tarigan, 2000) yang memperkenalkan model komunikasi kebijakan. Menurut Goggin *et al* keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan maka kemudahan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi faktor pesan, bentuk pesan dan reputasi komunikatornya.

Faktor kedua menurut Goggin *et al* yaitu bentuk pesan kebijakan yang meliputi kejelasan kebijakan yang diformulasikan, kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi dan pesan yang dapat diterima oleh pelaksana di lapangan.

Selain itu, pandangan Grindle ini memiliki relevansi dengan apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam melihat implementasi dalam keterkaitannya dengan lingkungan.

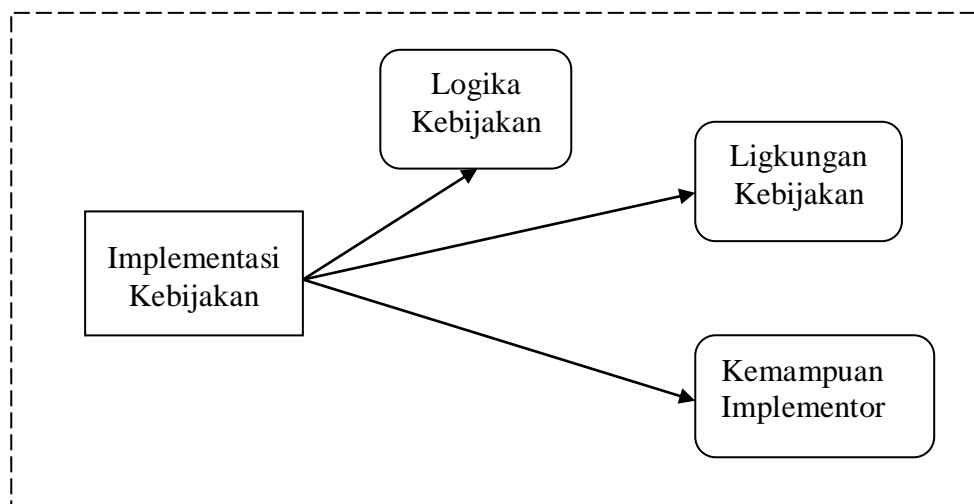
4. Model Devid L. Weimer dan Aidan R. Vining

Pandangan David L. Weimwer dan Aidan R. Vining (dalam Subarsono, 2005:103) yang mengemukakan ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:

- 1) Logika kebijakan,
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasionalkan, dan
- 3) Kemampuan implementator kebijakan.

Tiga kelompok di atas masing-masing logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dan kemampuan implementor kebijakan harus senantiasa menjadi fokus perhatian dari pengambil kebijakan.

Model tersebut digambarkan sebagai berikut :



Gambar 10 : Model Model Devid L. Weimer dan Aidan R. Vining

Sedangkan Bardach (Stillman, 1982:376, Nakamura, 1980:16) mengemukakan “Teori *the implementation game* (implementasi dalam bentuk permainan).” Teori ini menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan di dalamnya terjadi tawar menawar, persuasif manuver yang berlangsung di

bawa kondisi tidak pasti dengan tujuan agar bisa melakukan kontrol terhadap hasil yang diinginkan. Dalam kondisi ini para pelaksana belajar memahami/menguasai aturan permainan, keahlian menggunakan taktik dan strategi, mengontrol arus komunikasi dan mencermati krisis dan situasi tidak pasti yang mungkin terjadi.

Lain halnya dengan Mayone dan Wildavsky (dalam Lane, 1995) yang mengemukakan teori *evolution* (evolusi) dalam implementasi kebijakan. Teori evolusi lebih menekankan implementasi sebagai suatu proses yang senantiasa memerlukan perubahan/penyesuaian dengan mendefinisikan dan menafsirkan kembali terhadap tujuan-tujuan dan dampak yang dihasilkannya. Dalam teori ini dikatakan bahwa proses implementasi boleh jadi tidak dipisahkan dari tahap-tahap perumusan kebijakan, pengkombinasian tujuan-tujuan dan hasil. Konsepsi tersebut juga mengimplikasikan bahwa implementasi tidak akan berakhir. Implementasi selalu akan mengalami evolusi, dan implementasi selalu dirumuskan ulang sepanjang pelaksanaan kebijakan.

5. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir (1983)

Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir yang dikenal dengan model kerangka analisis implementasi. Dalam esainya, Mazmanian dan Sabateir mencoba memperkirakan kondisi apa yang mendorong atau

menghambat suatu implementasi kebijakan. Keduanya berpendapat bahwa implementasi yang ideal memerlukan seperangkat kondisi optimal.

Di dalam pemetaan model ini bersifat sentralistis (dari atas ke bawah) dan lebih berada di mekanisme paksa dari pada mekanisme pasar. Implementasi kebijakan berdasarkan model pendekatan sentralistis akan menjadi efektif apabila memenuhi enam syarat, yaitu sebagai berikut:

- 1) Adanya tujuan yang jelas dan konsisten,
- 2) Memiliki teori kausal yang memadai tentang bagaimana cara melahirkan perubahan,
- 3) Mempunyai struktur implementasi yang disusun secara legal,
- 4) Para pelaksana implementasi yang memiliki keahlian dan komitmen, 5) Adanya dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa,
- 6) Adanya perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa (Parsons, 2006).

Selanjutnya Mazmanian dan Paul A. Sabateir (dalam Subarsono, 2005:94), Dwidjowijoto (2006:129) menjelaskan “Ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

1. Variabel Independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator dukungan teori dan teknologi,

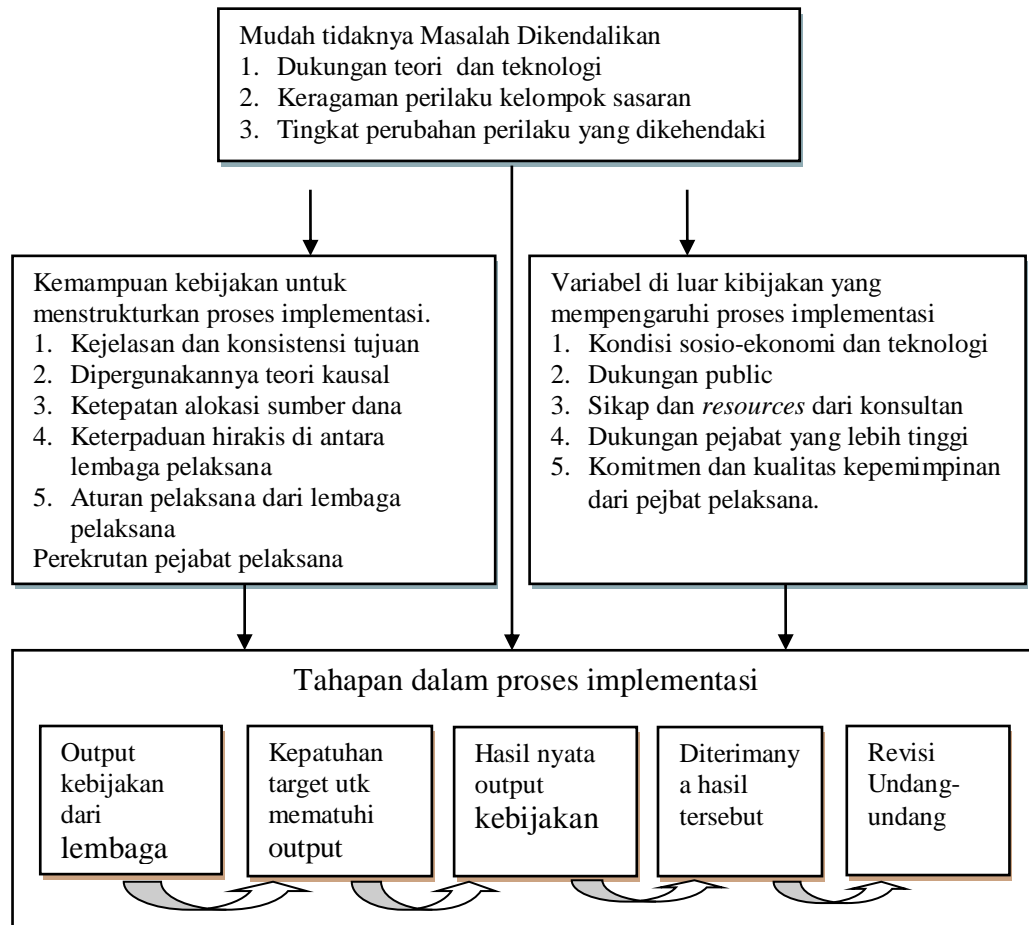
keragaman perilaku kelompok sasaran, tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki, variable ini disebut juga dengan karakteristik dari masalah,

2. Variabel Intervening, yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi dan tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar variable ini disebut juga dengan karakteristik kebijakan.
3. Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi atau lingkungan, yang berkenaan dengan indicator, kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2005) membuat kategorisasi bahwa proses implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan dengan substansi kebijakannya, pejabat pelaksana di lapangan sebagai implementor dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur

dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Untuk jelasnya dapat dilihat gambar di bawah ini.



Gambar 11. Model Implementasi Kebijakan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir (Sumber: Nugroho, 2006:130).

Pada gambar tersebut ketiga kategori variable tersebut di atas, disebut sebagai variable bebas (*independen variable*), dibedakan tahap-tahap

implementasi yang harus dilalui, disebut *variable* tergantung (*dependen variable*).

Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain; misalnya tingkat kesedian kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan–ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan–badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.

6. Model korelasi antara perumusan strategi dan implementasi strategi

Suksesnya perumusan suatu kebijakan bukan merupakan suatu jaminan bahwa implementasinya akan berhasil dengan baik.

Karena itu menurut Salusu (2003:443) “Para eksekutif perlu memberi perhatian pada hubungan antara perumusan strategi dan implementasi strategi tersebut.”

Dalam model ini ditegaskan oleh Bonoma (dalam Salusu, 2003) bahwa sel pertama yaitu pertemuan antara formulasi strategi yang tepat dan implementasi yang ekselen membawa sukses organisasi untuk mencapai sasaran dan sekaligus memberi kepuasan bagi seluruh anggota organisasi. Pada sel kedua, yaitu pertemuan antara rumusan strategi yang kurang tepat dengan pelaksanaan yang prima membantu organisasi dalam mencegah kegagalan. Sedangkan pada sel ketiga, yaitu pertemuan antara strategi yang

rumusannya sangat tepat dengan implementasi yang buruk menghasilkan kegagalan, karena dengan pelaksanaan yang buruk sasaran tidak tercapai. Pada sel terakhir, yaitu pertemuan antara rumusan strategi yang tidak tepat dengan pelaksanaan yang buruk, hasilnya sudah dapat dipastikan, yaitu kegagalan total, artinya apa yang dikehendaki oleh semua unsur dalam organisasi tidak dapat direalisasikan.

Hubungan ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 8. Korelasi antara rumusan strategi dan implementasi strategi
(Model Bonoma, 1984) Sumber: Salusu (2003:445).

IMPLEMENTASI STRATEGI	FORMULASI STRATEGI	
	TEPAT	TIDAK TEPAT
EKSELEN	Sukses	Selamat atau Runtuh
	Sasaran pertumbuhan dinikmati oleh semua pihak dan keuntungan yang diharapkan tercapai.	Implementasi yang baik membantu menyelamatkan strategi yang kurang baik rumusannya, atau mencegah kegagalan.
BURUK	Kesulitan	Kegagalan
	Implementasi yang buruk, merintangi strategi yang baik. Manajemen bisa keliru menafsirkan bahwa strateginya kurang tepat	Sebab kegagalan sulit dikenali. Strategi yang buruk ditandai oleh ketidakmampuan melaksanakan

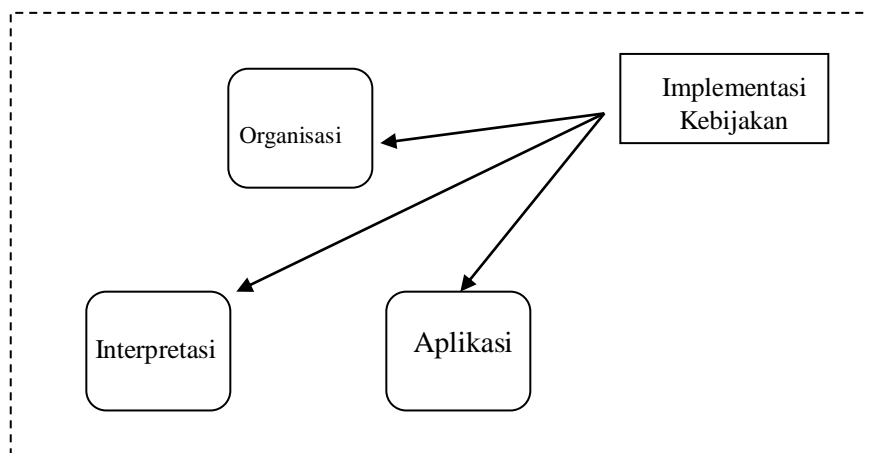
7. Model Charles O. Jones

Jones (1996 : 166) mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Menurut Jones ketiga aktivitas tersebut dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Tiga aktivitas dimaksud adalah :

1. Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan,
2. Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan
3. Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

Untuk jelasnya dapat dilihat dalam gambar dibawah ini.



Gambar 12. Model Implementasi Kebijakan Charles Jhones

Dari ilustrasi gambar diatas dapat ditegaskan bahwa sebagai pegangan bagi para implementor kebijakan, harus disadari bahwa implementasi kebijakan itu merupakan hal yang paling berat, karena dalam tataran inilah masalah-masalah yang kadang tidak ditemui dalam perumusan kebijakan, akan muncul di lapangan disaat kebijakan itu diimplementasikan. Oleh karena itulah, apakah kebijakan itu dalam tataran implementasi telah diorganisir dengan baik, juga telah dijabarkan produk kebijakan itu ke hal-hal yang lebih operasional, ataukah juga telah siap dan mudah diaplikasikan untuk mencapai tujuan kebijakan yang dikehendaki bersama.

8. Model implementasi kebijakan model Hoogwood & Gun

Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (dalam Nugroho, 2006:131) mengetengahkan bahwa :

Untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu :1) Syarat pertama berkenan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar. 2) Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumber daya waktu, 3) Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada, 4) Syarat keempat apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal, 5) Syarat kelima adalah seberapa hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan "sebab akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dicapai, 6) Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasinya tidak akan berjalan secara efektif, 7) Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, 8) Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar, 9) Syarat kesembilan adalah

komunikasi dan koordinasi sempurna, 10) Syarat kesepuluh adalah pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Untuk jelaskan diuraikan sebagai berikut;

1) Kondisi Eksternal Yang Dihadapi Oleh Badan/Instansi Pelaksana Tidak Akan Menimbulkan Gangguan/Gendala Yang Serious.

Beberapa kendala/hambatan (*constaraints*) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik, semisal kalau program pembangunan pertanian di suatu wilayah terbengkalai dan mengalaami kemacetan total lantaran musim kemarau yang berkepanjagan atau karena berkembang biaknya hama penyakit tanaman. Ada pula kemungkinan hambatan-hambatan yang bersifat politis, dalam artian baik kebijaksanaan maupun tindakan-tindakan yang di perlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak yang kepentingannya terkait (misalnya tokoh-tokoh partai politik tertentu, golongan militer) yang memiliki kekuasaan untuk membatalkannya. Kendala-kendala yang smacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh para adminitstrator (dalam kapasitasnya sebagai penasehat) ialah mengingatkan

bahwa kemungkinan-kemungkinan semacam itu perlu di pikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijaksanaan.

2) Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu Dan Sumber-Sumber Yang Cukup Memadai

Syarat kedua ini sebagaimana tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Alasan yang biasanya dikemukakan ialah terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sifat dan perilaku (misalnya, usaha-usaha untuk mengubah sikap diskriminatif masyarakat terhadap orang-orang cacat tubuh atau cacat mental, atau bekas narapidana, bekas pelacur dan lain sebagainya). Alasan lainnya ialah bahwa para politisi kadang kala hanya peduli dengan pencapaian tujuan, namun kurang peduli dengan penyediaan sarana untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan/pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai.

Masalah lain yang biasanya terjadi ialah apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia (semacam proyek INPRES), tetapi harus dapat di habiskan dalam tempo yang sangat

singkat, kadang lebih cepat dari kemampuan program/proyek untuk secara efektif menyerpnya. Perlu pula di tegaskan disini, bahwa dana/uang itu pada dasarnya bukanlah resources/sumber itu sendiri, sebab ia tidak lebih dari sekedar tiket dengan mana akan dapat di peroleh sumber-sumber yang sebenarnya; karena itulah kemungkinan masih timbul persoalan berupa kelambanan atau hambatan-hambatan dalam proses konfersinya-proses mengubah uang itu menjadi sumber-sumber dapat dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan program atau proyek.

Kekhawatiran mengenai keharusan untuk mengembalikan dana proyek yang tidak terpakai habis pada setiap akhir tahun anggaran seringkali menjadi penyebab kenapa instansi-instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah) selalu berada dalam situasi kebingungan, sehingga karena takut dana itu menjadi hangus, tidak jarang juga terbeli atau dilakukan hal-hal yang sesungguhnya tidak perlu.

3) Perpaduan Sumber-Sumber Yang Diperlukan Benar-Benar Tersedia

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua diatas, dalam artian disatu pihak harus dizamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak, pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus benar-benar di sediakan.

Dalam praktek, khususnya bila hal ini menyangkut proyek-proyek konstruksi (semisal proyek bendungan atau perumahan) seringkali terjadi hambatan yang serius. Misalnya, perpaduan antara dana, tenaga kerja, tanah, peralatan, dan bahan-bahan bangunan yang diperlukan untuk membangun proyek tersebut seharusnya dapat dipersiapkan secara serentak, namun ternyata salah satu atau mungkin kombinasi dari beberapa sumber tersebut mengalami kelambatan dalam penyediannya sehingga berakibat proyek tertunda pelaksanaan dan penyelesaiannya dalam beberapa bulan.

Tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan program atau proyek secara tepat sudah tentu berada di pundak para staf administrasi, termasuk diantaranya para perancang bangunan dan para manajer program, sebab merekalah yang pada umumnya telah dibekali dengan sejumlah kemampuan teknik administrasi tertentu, *semisal network planning and control, manpower forecasting dan inventory control*, sehingga dapat diharapkan bahwa sejak dini setiap hambatan yang bakal terjadi dapat diantisipasi/diperkirakan sebelumnya, dan tindakan-tindakan yang cepat dan tepat dapat segera dilakukan.

- 4) Kebijakan Yang Akan Diimplementasikan Didasari Oleh Suatu Hubungan Kausalitas Yang Andal.

Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara sembrono/asa-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri memang brengsek. Penyebab dari kesemua ini, kalau mau dicari, tidak lain karena kebijaksanaan itu telah didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan di tanggulangi sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya; atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masaalanya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang itu.

Dalam kaitan ini Abdul Wahab (2008:74) yang dikutip dari pendapat Pressman dan Wildavsky (1973), menyatakan secara tegas bahwa setiap kebijaksanaan pemerintah pada hakikatnya memuat hipotesis mengenai kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang diramalkan bakal terjadi sesudahnya. Dengan demikian, dasar pemikiran yang digunakan oleh pembuat kebijakan selalu berupa pernyataan; jika X dilakukan pada waktu tertentu (W1,) maka Y akan terjadi pada waktu tertentu (W2). Jadi menurut logika ini setiap kebijakan pada dasarnya memuat suatu teori mengenai hubungan sebab akibat (kausalitas). Oleh karena itu, apabila ternyata kelak kebijakan itu gagal, maka kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidak tepatan teori yang menjadi landasan kebijakan tadi dan bukan karena implementasinya yang keliru.

5) Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung Dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya

Pada kebanyakan proram pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijaksanaan jauh lebih kompleks dari pada sekedar berupa : jika X dilakukan, maka terjadi Y dan mata rantai hubungan kausalitasnya hanya sekedar jika X, maka terjadi Y, dan jika Y terjadi maka akan diikuti oleh Z. Dalam hubungan ini Pressman dan Wldavsky memperingatkan, bahwa kebijakan-kebijakan yang hubungan sebab akibatnya 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 di antara mata rantai penghubungnya dan semakin menjadi kompleks implementasinya.

Dengan perkataan lain, semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko, bahwa beberapa di antaranya telah terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

6) Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (*single agency*), yang untuk keberhasilan misi yang di embannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/ instansi-instansi lainnya, maka hubungan 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 serangkaian tanggapan dan jaringan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komiten terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar actor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

7) Pemahaman Yang Mendalam dan Kesepakatan Terhadap Tujuan

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai, dan kesepakatan terhadap, tujuan atau sasaran yang akan dicapai dan yang penting, keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut haruslah dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan, dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dengan mana pelaksanaan program dapat dimonitor.

Kendatipun demikian, berbagai penelitian telah mengungkapkan, bahwa dalam kehidupan nyata tujuan yang akan dicapai organisasi atau suatu program tidak jarang sukar untuk di identifikasikan telah telah dirumuskan dalam istilah-istilah yang kabur. Bahkan, untuk sementara tujuan-tujuan resmi, kemungkinan tidak saling melengkapi, sehingga kemungkinan

menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya dalam hal para ahli /kelompok professional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan-tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerab kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah dan keluar dari kantor pusat (misalnya departemen) tidak memadai. Bahkan seandainya tujuan-tujuan tersebut pada awal mulanya dipahami dan disepakati, tidak ada jaminan bahwa keadaan seperti ini akan terus terpelihara selama pelaksanaan program, mengingat kenyataan bahwa tujuan-tujuan itu cenderung mudah sekali berubah, dilipat gandakan, diperluas, dan diganti/diselewengkan.

Kecenderungan manapun yang bakal terjadi, akan menyebabkan rumitnya proses implementasi. Dari uraian-uraian ini sekali lagi kita dapat menyaksikan bahwa penyebab kegagalan implelementasi kebijakan itu mungkin berasal dari tahap-tahap lain dalam proses kebijakan.

8) Tugas-tugas Diperinci dan Ditempatkan dalam Urutan yang Tepat

Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk mengerinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang haru dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna ni tidak dapat kita sangsikan lagi disamping itu, juga di perlukan,

maka dapat dikatakan tak dapat dihindarkan, keharusan adanya ruang yang cukup lagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirangkai secara tepat. Beberapa teknologi administrasi, semisal *network planning and control*, sedikitnya dapat dimanfaatkan untuk merencanakan dan mengendalikan implementasi proyek dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan antara hubungan di antara masing-masing tugas dan urutan logis pelaksanaannya. Tentu saja akan masih ada persoalan-persoalan manajerial yang lain, semisal upaya untuk menjamin bahwa tugas-tugas tersebut dilaksanakan dengan benar dan tepat pada waktunya serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang diperlukan apabila ternyata pelaksanaan tugas tersebut melenceng dari rencana.

9) Komunikasi dan Koordinasi Yang Sempurna

Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsure atau badan yang terlibat dalam program. Abdul Wahab (2008:77) yang dikutipnya dari pendapat Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu system satuan administrasi tunggal (*unitary administrative system*) seperti halnya satuan tentara yang besar yang hanya memiliki satu satuan komando tanpa kompartementalisasi atau konflik di dalamnya.

Tentu saja sarjana ini tidak bermaksud untuk menganjurkan system semacam itu, perlu dicamkan bahwa terlepas dari persoalan bahwa adanya koordinasi yang sempurna itu amat diperlukan, kondisi seperti ini sebenarnya hampir-hampir tidak mungkin bisa diwujudkan dalam kehidupan nyata kebanyakan organisasi yang umumnya bercirikan adanya departementalisasi, profesionalisasi dan aneka kegiatan dari berbagai kelompok yang boleh jadi ini melindungi nilai-nilai, tujuan dan kepentingan-kepentingan mereka sendiri.

Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlaangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Namun, komunikasi yang benar-benar sempurna sebetulnya merupakan kondisi yang sulit untuk bisa diwujudkan. Walaupun system informasi manajemen (*manajemen information system*) mungkin dalam membantu dalam memadukan arus informasi yang diperlukan, informasi ini belum bisa menjamin bahwa data, saran dan perintah-perintah yang dihasilkan benar-benar dimengerti sebagai apa yang dikehendaki oleh pihak yang mengirimnya. Koordinasi sudah barang tentu bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yakni praktek pelaksanaan kekuasaan. Pernyataan ini

mengantarkan kita pada persyaratan terakhir mengenai implementasi yang sempurna yang akan dibicarakan dibawah ini.

10) Pihak-pihak Yang memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut dan Mendapatkan Kepatuhan yang Sempurna

Pernyataan terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah / komando dari siapa pun dalam system administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu maka ia harus dapat diidentifikasi oleh kecanggihan system informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh system pengendalian yang andal.

Dengan kata lain, persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga mereka yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain (baik yang berasal dari kalangan dalam badan/organisasi sendiri maupun yang berasal dari luar) yang kesepakatan dan kerja samanya amat diperlukan demi berhasilnya misi program. Dalam praktek sehari-hari, dalam lingkungan suatu badan/organisasi mungkin saja ada kompartementalisasi, dan diantara badan yang satu dengan badan yang lain mungkin terdapat konflik-konflik kepentingan dan perdebatan yang laten mengenai status, dan mereka yang secara formal memiliki wewenang untuk menuntut kerjasama boleh

jadi adalah mereka yang tidak memiliki kekuasaan untuk menunjang tuntutan ini atau kurang memiliki hasrat kuat untuk mempraktekan wewenang serta kekuasaan tersebut.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gun mendasarkan kepada konsep manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

9. Model El More, Lipsky, Hjem & David O'Porter

Model yang disusun oleh Richard Elmore, Michael Lipsky dan Benny Hjem & David O'Porter (dalam Nugroho, 2006:134), bahwa "Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki".

Model implementasi kebijakan ini didasari kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran bawah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model

ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat baik secara langsung ataupun melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

Secara garis besar model implementasi tersebut dapat dilihat pada tahapan sebagai berikut:

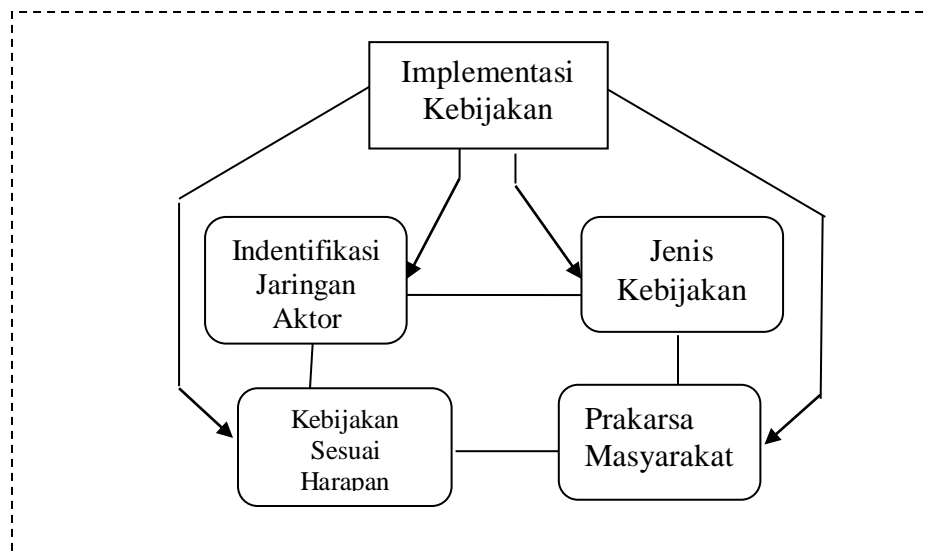
- 1) Mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat.
- 2) Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level bawah.
- 3) Kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target.
- 4) Prakarsa masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

Model ini juga mengedepankan dua variabel utama, yaitu :

- 1) Isi kebijakan (*content of policy*) dan Konteks implementasinya (*content implementation*) , dimana *content of policy* meliputi: a) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, c) Derajat perubahan yang diinginkan, d) kedudukan pembuat kebijakan, e) Pelaksana program, f) Sumber data yang dikerahkan. Dan Konteks implementasinya (*content implementation*), meliputi : a) Kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat, b) Karakteristik lembaga dan penguasa, c) Kepatuhan dan daya tanggap.

2. Dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi : a) Manfaat dari program, b) Perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

Untuk jelasnya dapat dilihat dalam gambar dibawah ini.



Gambar 13 : Model implementasi kebijakan Elmore, Lipky, Hjem & O'Porter

10. Model implementasi kebijakan Jan Merse

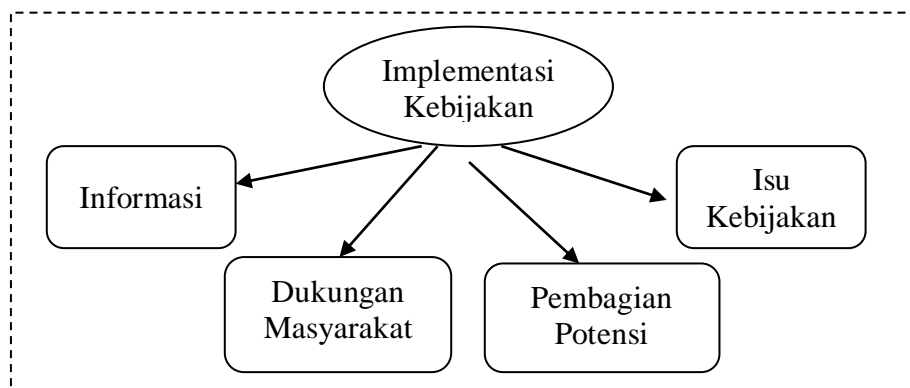
Model implementasi kebijakan sebagai mana dikemukakan oleh Jan

Merse (dalam Koryati, 2004:16), menegaskan bahwa:

“Model implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut : 1) informasi, 2) isi kebijakan, 3) dukungan masyarakat (fisik dan non fisik), dan 4) pembagian potensi. Khusus dukungan masyarakat berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* dalam proses pelaksana program”.

Penegasan di atas membuktikan bahwa karena pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap implementasi kebijakan dalam program pembangunan, maka setiap implementasi program tetap membutuhkan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai *stakeholder*.

Untuk jelasnya dapat dilihat pada gambar dibawah ini:



Gambar 14 : Model implementasi kebijakan Jan Merse

11. Model implementasi kebijakan Warwic

Menurut Warwic (dalam Subarsono, 2005;99) mengatakan bahwa: "Dalam implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang perlu diperhatikan, yaitu :

- 1) Kemampuan organisasi,
- 2) Informasi,
- 3) Dukungan, dan
- 4) Pembagian potensi."

Selanjutnya keempat masing-masing faktor di atas diuraikan sebagai berikut;

1) Kemampuan Organisasi, implementasi dalam tahapan ini diartikan sebagai kemampuan melaksanakan tugas-tugas apa yang seharusnya dilakukan.

Kemampuan organisasi terdiri dari tiga unsur pokok yaitu ;

- Kemampuan teknis,
- Kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama dalam arti perlu koordinasi antar unsur terkait.
- Meningkatkan sistem pelayanan dengan mengembangkan “SOPs” (*Standar Operating Prosedures*), yaitu pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan kebijakan.

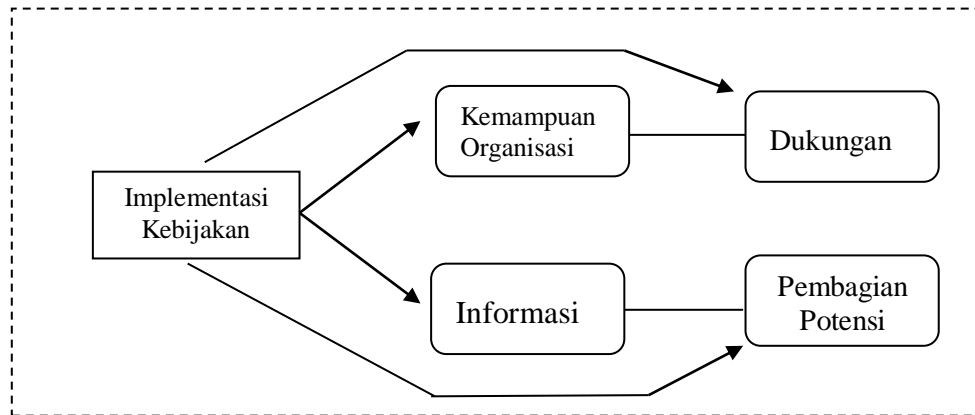
2) Informasi; faktor informasi sangat pula memegang peran penting, karena kurangnya informasi yang dimiliki dapat mempengaruhi kebijakan itu sendiri.

3) Dukungan, kurang kesediaan obyek-obyek kebijakan “terikat” kegiatan/kewajiban tertentu dan kepatuhan mereka makin sedikit bilamana isi kebijakan bertentangan dengan pendapat atau keputusan mereka.

4) Pembagian potensi, pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas seperti pembatasan-pembatasan yang kurang jelas serta adanya desentralisasi pelaksanaan.

Keempat faktor tersebut diatas menjadi perhatian utama Warwic guna mengefektifkan implementasi kebijakan.

Untuk jelasnya dapat dilihat dalam gambar dibawah ini.



Gambar 15 : Model implementasi kebijakan Warwic (Gambar diadaptasi JK)

12. Model Rippley dan Franklin

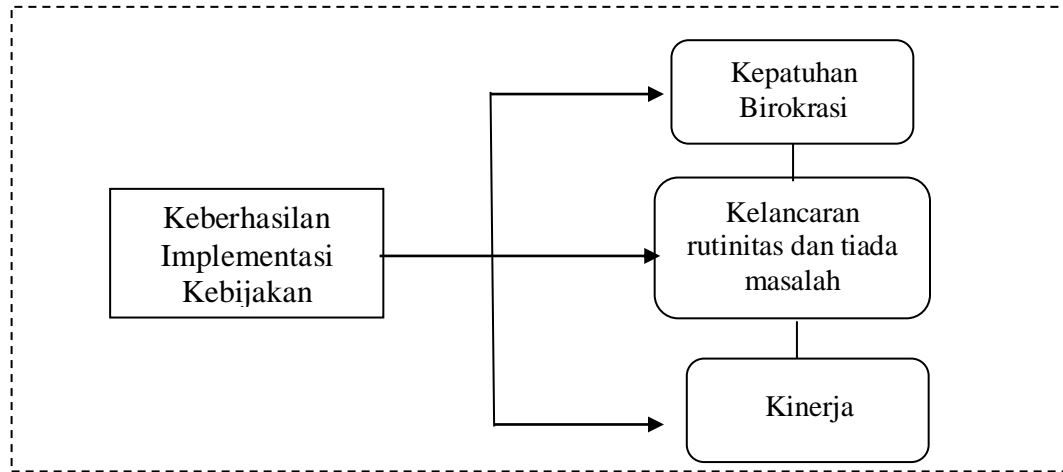
Ripley dan Franklin (dalam Tangkilisan, 2003:21) mengemukakan:

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, yaitu:

1. Perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya,
2. Perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah,
3. Perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Menurut Rippley dan Franklin 3 (tiga) perspektif di atas dapat menjadi penghambat ataupun menjadi pendukung dalam implementasi kebijakan. Ini berarti bahwa ketiga perspektif tersebut harus mendapat perhatian yang serius proses implementasi kebijakan.

Untuk jelasnya dapat dilihat dalam gambar berikut ini.



Gambar 16 : Model Implementasi Kebijakan menurut Rippley dan Franklin

Implementasi kebijakan menurut Rippley dan Franklin lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama yakni :

1. Tingkat kepatuhan birokrasi. Artinya setiap aparatur dalam birokrasi atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan.
2. Kelancaran rutinitas dan tiada masalah. Dalam hal ini para implementor kebijakan public sedapat mungkin mengeliminir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan

publik. Setiap implementor menjadi *problem solver* bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.

3. Kinerja. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektivitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan kinerja individu dan para implementor kebijakan publik itu sendiri.

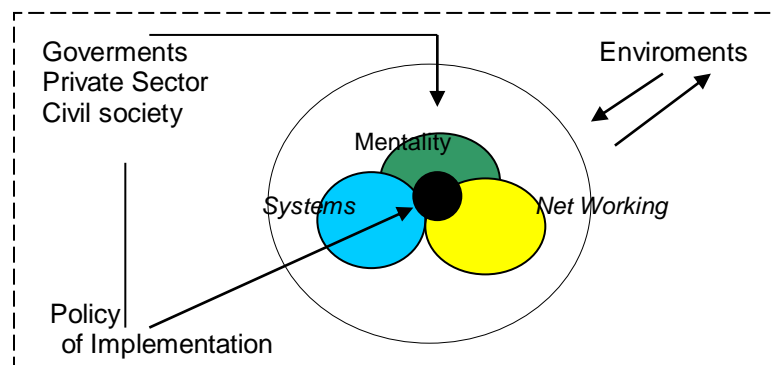
13 . Model implementasi kebijakan melalui MSN Approach

Model implementasi kebijakan melalui pendekatan *MSN Approach*, merupakan suatu model yang dikembangkan oleh Yuliato Kadji. Menurutnya bahwa realitas sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan akan bermuara atau bersinggungan langsung dengan tiga dimensi *policy of stakeholders*, yaitu *governments*, *private sector*, dan *civil society*. (Kadji, 2008:49).

Pemerintah (*Goverments*) dalam eksistensinya baik sebagai pembuat dan pengambil kebijakan bersama legislative (actor kebijakan), juga pemerintah sebagai aparatur pelaksana atau implementor kebijakan. Sektor swasta (pengusaha, wiraswasta) sebagai pihak yang berkepentingan dengan produk kebijakan yang mengintervensi stabilitas kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan, maka seharusnya mereka berada pada garda terdepan

untuk ikut mendukung implementasi kebijakan yang berpihak kepada kepentingan public. Sementara masyarakat (*civil society*) sebagai pihak yang menyadari bahwa masyarakat tidak lagi sekedar obyek dari sebuah kebijakan, tapi sekaligus sebagai subyek dari kebijakan.

Dalam hal ini pelibatan masyarakat dalam setiap aspek kebijakan pembangunan, dimulai sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengamanan hasil-hasil pembangunan yang benar bersentuhan dengan kepentingan public. Oleh sebab itu sebagai konsekuensi logis dari pandangan diatas maka dalam tahapan implemetasi kebijakan perlu mensinergiskan ketiga dimensi tersebut dan dapat diwujudkan melalui pendekatan *mentality*, *systems* dan *net workin*, atau yang disebut implementasi kebijakan melalui MSN-Approach. Sinergitas antara ketiga pendekatan tersebut dapat diilustrasikan seperti gambar dibawah ini.



Gambar 17. Implementasi kebijakan melalui MSN-Approach, Model YK

Dari ilustrasi gambar di atas dapat diuraikan bahwa dalam aspek implementasi dari sebuah kebijakan, maka yang perlu diperhatikan adalah sejauh mana produk kebijakan itu dapat menyentuh dan merubah perilaku dari pihak aparatur (pembuat dan implementor), pihak swasta/dunia usaha, dan juga masyarakat sebagai subjek dan objek dari kebijakan itu sendiri. Paling tidak dimensi ini mewujud pada pendekatan *mentality*, *systems* dan *net workin*.

Setelah dikemukakan model-model implementasi kebijakan oleh para ahli di atas, masalah penting adalah model mana yang baik untuk digunakan. Menurut, Nugroho (2003:177), Naihasy (2006:140) "Tidak ada model implementasi kebijakan yang paling unggul dari model yang lainnya, karena setiap kebijakan memerlukan model implementasi yang berlainan." Lebih lanjut Naihasy menjelaskan bahwa ada kebijakan efektif bila diimplementasikan secara *top-down*, ada kebijakan lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-up*, selain itu ada jenis kebijakan efektif jika diimplementasikan secara paksa dan ada pula efektif jika menggunakan mekanisme pasar.

Hal ini menunjukkan bahwa, tampaknya tidak ada model yang ideal yang harus dipilih, tetapi yang ada adalah pilihan-pilihan model yang harus dipilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan dari kebijakan itu sendiri. Namun ada satu hal yang penting adalah implementasi kebijakan harus

menampilkan keefektifan kebijakan itu sendiri. Sehubungan dengan itu, maka Dwidjowijoto (2003:179) mengemukakan ada “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam implementasi kebijakan. “Empat tepat” tersebut, yaitu:

1. Kebijakan itu sendiri sudah tepat,
2. Tepat pelaksanaannya,
3. Tepat target,
4. Ttepat lingkungan.”

Selain itu Dwidjowijoto lebih lanjut menjelaskan bahwa keempat “tepat” tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu dukungan politik, dukungan stratejik, dan dukungan teknis.

Dengan demikian untuk menjamin efektif tidak suatu kebijakan, maka perlu memperhatikan apakah kebijakan itu sudah tepat dilakukan dengan pula mempertimbangkan ketepatan proses pelaksanaan, ketepatan target atau sasaran kebijakan serta pula memperhatikan kondisi lingkungan yang ada. Disamping itu, tentunya dukungan politik di daerah itu sangat dibutuhkan serta, juga dukungan strategis dan dukungan teknis dari kebijakan itu sendiri.

5 | EVALUASI KEBIJAKAN

A. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan tujuannya untuk menilai apakah kebijakan yang sudah diimplementasikan efektif atau tidak. Evaluasi kebijakan dilakukan setelah kebijakan diimplementasikan dan berjalan cukup waktu . Oleh sebab itu sangat diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk mengevaluasi suatu kebijakan. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakancharus dievaluasi.

Winarno (2008:166), mengutip pendapat Anderson bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut. Selanjutnya dikatakan juga menurut Lester dan Stewart evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa

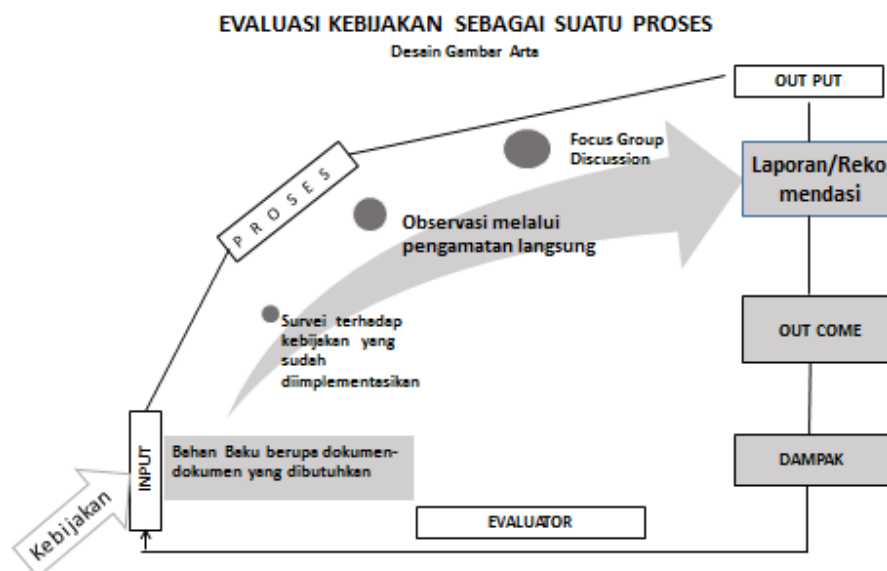
pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (*outcome*) atau dampak (*impact*) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

B. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan
2. Mengukur tingkat efesiensi suatu kebijakan
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan
4. Mengukur dampak suatu kebijakan
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang

Gambar 18. Evaluasi kebijakan sebagai suatu Proses



Yang dimaksud dengan input adalah bahan baku (*raw materials*) yang digunakan sebagai masukan dalam sebuah sistem kebijakan. Input tersebut dapat berupa sumber daya manusia, sumberdaya finansial, tuntutan-tuntutan, dukungan masyarakat.

Sistem politik melalui para aktornya melakukan proses konversi dari input menjadi output. Selama proses konversi ini terjadi *bargaining* dan *negosiasi* antar para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, yang masing-masing memiliki kepentingan yang mungkin berbeda dan atau bisa sama. Output yang merupakan hasil dari konversi sebetulnya merupakan resultante dari tarik-menarik antar kepentingan para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Dalam pandangan teori kelompok (*group model*), sebuah kebijakan akan lebih banyak berisi preferensi kelompok yang kuat dan menjauh dari keinginan kelompok yang lama (Dye, 1981).

Output adalah keluaran dari sebuah sistem kebijakan, yang dapat berupa peraturan, kebijakan, pelayanan/jasa, dan program. Sebagai contoh, output dari proyek irigrasi adalah tersedianya saluran irigrasi sepanjang sekian km.

Sedangkan *outcome* adalah hasil suatu kebijakan dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat diimplementasikannya suatu kebijakan. Contoh: proyek irigrasi, maka *outcomes*-nya adalah tersedianya suplai air berjumlah sekian kubik, peningkatan jumlah luas sawah yang mendapat irigrasi.

Impact (dampak) adalah akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan. Contoh: proyek irigasi, maka dampaknya adalah meningkatnya frekuensi tanam padi, kenaikan tingkat produksi padi, dan meningkatnya pendapatan padi.

Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang . Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri.

Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.
- b. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan.
- c. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

Menurut Subarsono (2012: 122) dampak merupakan akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan. Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino (2008:187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut member sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator,

Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Dampak kebijakan dalam hal ini melingkupi komponen sebagai berikut: a. Kesesuaian antara kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, untuk mengukur seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai. b. Pelaksanaan kebijakan, yaitu untuk mengetahui apakah tindakan yang ditempuh oleh implementing agencies sudah benar-benar efektif, responsive, akuntabel, dan adil. Dalam bagian ini evaluasi kebijakan juga harus memperhatikan persoalan-persoalan hak azasi manusia ketika kebijakan itu dilaksanakan. Hal ini diperlukan oleh para evaluator kebijakan karena jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, tetapi ketika itu diimplementasikan banyak melanggar hak asasi warga. Selain itu untuk mengetahui bagaimana dampak kebijakan itu sendiri. Dalam bagian ini, evaluator kebijakan harus dapat

memberdayakan output dan outcome yang dihasilkan dalam suatu implementasi kebijakan.

C. Pendekatan terhadap Evaluasi Kebijakan

Menurut Willian Dunn (1994) ada tiga jenis pendekatan Evaluasi kebijakan yakni :

1. Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*), yaitu pendekatan evaluasi kebijakan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan pada individu atau kelompok atau masyarakat. Asumsi yang digunakan adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti dengan sendirinya (*self evident*) atau tidak kontroversial.
2. Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode-metode yang menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Asumsi yang digunakan adalah bahwa sasaran dan target yang ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai dari program dan kebijakan.
3. Evaluasi Keputusan Teoritis (*Description Theoritic Evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil

kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai *stakeholders*. Dalam hal ini evaluasi keputusan teoritik berusaha untuk menentukan sasaran dan tujuan yang tersembunyi dan dinyatakan oleh para *stakeholders*.

Tabel 11 : Pendekatan Evaluasi

PENDEKATAN	TUJUAN	ASUMSI	METODOLOGI
Evaluasi Semu (<i>Pseudo Evaluation</i>),	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan	Ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti dengan sendirinya (<i>self evident</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eksperimentasi social 2. Akuntansi sistem social 3. Pemeriksaan social 4. Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal (<i>Formal Evaluation</i>)	Menggunakan metode-metode yang menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan	Sasaran dan target yang ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluasi perkembangan 2. Evaluasi eksperimental 3. Evaluasi proses restrospektif 4. Evaluasi hasil restrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis (<i>Description Theoritic Evaluation</i>)	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai <i>stakeholders</i>	Tujuan dan sasaran dalam berbagai pelaku yang secara formal diumumkan atau didiamkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penilaian tentang dapat tidak dievaluasi 2. Analisis unilitas multivariate

d. Indikator Evaluasi

Untuk mengevaluasi kebijakan sangat diperlukan indikator yang jelas agar hasil avaluasinya tidak akan menjadi bias dari hal yang semestinya. Subarsono (2011:126) dalam hal ini mengutip pendapat Dunn mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan mencakup lima indikato sebagai berikut :

1. Eektivitas, apakah hasil yang diinginkan tepat tercapai
2. Kecukupan, seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah.
3. Pemerataan, apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
4. Responsivitas, apakah hasil kebijakan memuat preferensi/ nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?
5. Ketepatan, apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Sementara itu, Langbein (1980), menyusun kriteria atau indicator program public terdiri dari tiga yaitu :

1. Pertumbuhan ekonomi, terdiri dari peningkatan produktivitas sumberdaya dan peningkatan efesiensi ekonomi melalui penyediaan barang-barang non profit, penyediaan informasi, pengurangan resiko dan memperluas akses masuk pasar (*market entry*)

2. Distribusi keadilan, terdiri dari kecukupan, keadilan horizontal, keadilan vertikal
3. Preferensi warga Negara, terdiri dari kepuasan warga Negara dan seberapa jauh preferensi masyarakat termuat dalam kebijakan public.

6 | *Good Governance*

Konsep *Good Governance* sesungguhnya masih kelabu dan berkembang terus dalam berbagai perbincangan akademik.

A. Konsep Good Governance

Pada awalnya Bank Dunia mendefenisikan “*Governance*” sebagai “*the exercise of political power to manage a nation’s affair*” (Davis and Keating, 2000). Bank Dunia juga menambahkan karakteristik normative tentang *Good Governance*, yaitu:

“An efficient public service, and independent judicial system and legal frame work to enforce contract; the accountable administration of public funds; an independent public auditor, responsible to a representative legislature; respect for law and human rights at all levels of government; a pluralistic institutional structure; and free press”.

Sementara itu UNDP mendefenisikan *Good Governance* sebagai “*The Exercise of political, economic, and administrative authority to manage the nation’s affair at all levels.*”

OECD dan WB mensinonimkan *Good Governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar bebas, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan kepastian hukum dan suasana politik untuk tumbuhnya aktivitas kewirausahaan. Selanjutnya UNDP juga mensinonimkan *Good Governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (LAN, 2000:7).

Atas dasar inilah, maka disusun Sembilan karakteristik *Good Governance*, yaitu;

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk azazi manusia
3. *Transparency*. Tranparansi di bangun atas dasar kebebasan arus informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh masyarakat yang membutuhkan.
4. *Responciveness*. Lembaga-lembaga dan proproses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders

5. *Concensus Orientation*. *Good Governance* menjadi perantarakepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuatan keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga stakeholders.
9. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan public harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Bappenas dalam Modulnya Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Kepemerintahan yang baik (2007:13) mengemukakan bahwa konsep tentang *government*, *good governance* dan *good public governance*. Menurutnya secara umum istilah *government* lebih mudah dipahami sebagai “Pemerintah”

yaitu lembaga beserta aparaturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat. *Governance* merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan/ kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu di implementasikan atau tidak diimplementasikan. *UN Commission on Human Settlements* (1996) menjelaskan bahwa *governance* adalah kumpulan dari berbagai cara yang diterapkan oleh individu warga negara dan para lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam menangani kepentingan-kepentingan umum mereka.

Hal ini merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dimana segala jenis kepentingan maupun kebutuhan dapat di akomodasikan dan tindakan korektif diterapkan. Termasuk pula didalamnya lembaga dan regim formal yang dikuasakan untuk menegakkan kepatuhan, maupun pengaturan secara informal sehingga masyarakat dan lembaga memiliki kesepakatan atau kesamaan kepentingan.

Governance juga dapat diungkapkan oleh Mustopadidjaja (2003) sebagai : 1) Kepemerintahan, 2) Pengelolaan pemerintahan, 3) Penyelenggaraan pemerintahan, 4) Penyelenggaraan negara, dan 5) Administrasi negara.

Istilah *governance* lebih kompleks karena melibatkan tiga pilar *stakeholders*, yakni pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam posisi yang sejajar dan saling kontrol. Hubungan ketiganya harus dalam posisi seimbang

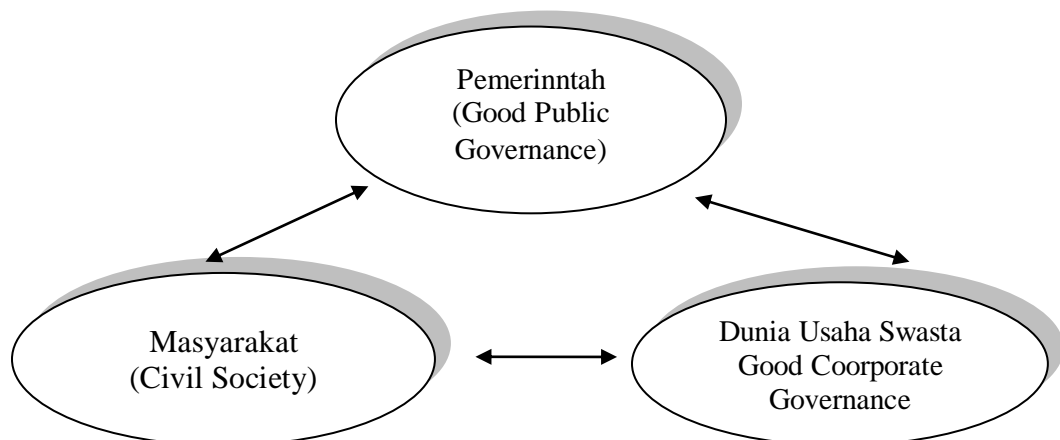
dan saling kontrol (*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan atau "*eksploitasi*" oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. Bila salah satu komponen lebih tinggi dari pada yang lain, yang terjadi adalah dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya.

Istilah *good public governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, serta dapat pula di ungkapkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan negara yang baik atau pun administrasi negara yang baik.

Istilah tata pemerintahan yang baik (*good public governance*) merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif. Selain sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, tata pemerintahan yang baik juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat.

Salah satu upaya untuk mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah reformasi birokrasi. Birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerja yang terikat dengan peraturan, memiliki kompetensi sesuai jabatan dan pekerjaan, memiliki semangat pelayanan publik, pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal.

Upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing-masing. Pemerintahan (legislatid, eksekutif, dan yudikatif) memainkan peran menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *governance*. Dunia usaha swasta berperan dalam pendiptaan lapangan kerja dan pendapatan. Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi dan politik. Ketiga unsur tersebut dalam memainkan perannya masing-masing harus sesuai dengan nilai-nilai dan prinsi-prinsip yang terkandung dalam tata pemerintahan yang baik.



Gambar 17: Tiga Pilar/Aktor Tata Pemerintahan Yang Baik

Proses pengembangan nilai tambah berkelanjutan diantara tiga pilar tata pemerintahan yang baik, yakni pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Kepercayaan, dukungan, dan legitimasi politik dari masyarakat akan diperoleh apabila pemerintah dapat menyediakan pelayanan publik yang memadai dan menjalankan fungsi perlindungan pada masyarakat. Di sisi lain pemerintah juga harus mampu menciptakan stabilitas politik, hukum, pertahanan dan keamanan, ekonomi, serta sosial dan budaya untuk mendorong peran dunia usaha swasta dalam pembangunan ekonomi. Dunia usaha swasta yang sehat akan menghasilkan kualitas layanan serta memberikan nilai tambah yang positif bagi masyarakat. Hal ini tentunya juga akan menghasilkan pertumbuhan kegiatan usaha yang tinggi sehingga dapat menumbuhkan loyalitas konsumen dan kontribusi keuntungan yang lebih besar dari masyarakat sebagai target pasar. Integrasi pengelolaan ketiga rantai nilai tersebut secara selaras akan menghasilkan nilai tambah bagi masyarakat.

Penerapan tata pemerintahan yang baik dilingkungan pemerintahan tidak terlepas dari penerapan sistem manajemen pemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen, (*planing, organizing, actuating, dan controlling*) yang dilaksanakan secara

profesional dan konsisten. Penerapan sistem manajemen tersebut mampu menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, lingkungan instansi pemerintah diharapkan dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Agenda penciptaan tata pemerintahan yang baik setidaknya memiliki 5 (lima) sasaran yaitu :

- 1) Berkurangnya secara nyata praktek korupsi, kolusi dan nepotisme di birokrasi, yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas;
- 2) Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah yang efisien, efektif dan profesional, transparan dan akuntabel;
- 3) Terhapusnya peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara;
- 4) Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
- 5) Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah.

Rosyada dkk, (2003:180), mengemukakan pengertian *good governance* yang dikutipnya dari Billah adalah merupakan tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah public untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan kehidupan keseharian.

Sementara itu Sedarmayanti (2003:2), menjelaskan bahwa *good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* sedangkan praktek terbaiknya disebut *good governance*.

Di Indonesia isu *good governance* telah memasuki arena perdebatan pembangunan yang didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan di sisi pemerintah maupun di sisi warga. Ke depan, pemerintah dan pemimpin politik di negara ini diharapkan menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang dapat menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Sejalan dengan itu, wargapun diharapkan menjadi warga yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, lebih terinformasi, memiliki solidaritas terhadap sesama, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggraan urusan publik lainnya tidak apatis serta tidak memetingkan diri sendiri. Adanya perubahan disisi pemerintah dan warga seperti tersebut di atas berarti adanya perubahan dalam pola *good governance*.

Itulah sebabnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 (dalam Sedarmayanti, 2004:4), merumuskan arti *good governance* adalah pemerintahan yang mengembankan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi,

efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Bappenas (2007:17), bahwa dari telusuran keberagaman wacana tata pemerintahan yang baik, terdapat sekumpulan nilai yang perlu diterapkan di Indonesia sebagian dari nilai tersebut sebenarnya telah tumbuh dan berkembang dalam akar budaya masyarakat Indonesia. Walaupun demikian, nilai-nilai tersebut sangat relevan untuk kembali diterapkan dalam kehidupan, hanya saja istilah dan kemasannya yang berbeda.

Sekurang-kurangnya terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip pemerintahan yang baik, yaitu ;

- 1) Wawasan kedepan (*visionary*);
- 2) Keterbukaan dan transparansi (*Openest and transparency*)
- 3) Partisipasi masyarakat (*participation*)
- 4) Tanggung gugat (*accountability*)
- 5) Supremasi hukum (*rule of law*)
- 6) Demokrasi (*democracy*)
- 7) Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*)
- 8) Daya tanggap (*responseveness*)
- 9) Efisiensi dan efektifitas (*efficiency and efektivness*)
- 10) Desentralisasi (*decentralitation*)

- 11) Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private and civil society partnership*)
- 12) Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*)
- 13) Komitmen pada perlindungan lingkungan hidup (*commitment to and vironmental protection*)
- 14) Komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*)

Dengan demikian *governance* di sini diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Senada dengan itu Hatifah dalam prolognya (2004:1), mengatakan bahwa dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi actor paling menentukan. Ini berarti bahwa implikasi dari *governance*, peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa pelayanan dan infra struktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta ikut aktif melakukan upaya tersebut. Itulah sebabnya *governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri.

Secara terminologis *governance* dimengerti sebagai pemerintahan sehingga masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* adalah sinonim dengan *government*. Interpretasi dari praktek *governance* selama ini memang lebih banyak mengacu pada perilaku dan kapasitas pemerintah, sehingga *good governance* seolah-olah otomatis akan tercapai apabila ada *good government*. Berdasarkan sejarah, ketika istilah *governance* pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, konotasi *governance* yang digunakan memang sangat sempit dan bersifat teknokratis di seputar kinerja pemerintah yang efektif, utamanya yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Oleh sebab itu, banyak kegiatan program bantuan yang masuk dalam kategori *governance* tidak lebih dari bantuan teknis yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik dan mendorong adanya pemerintah yang bersih (menghilangkan korupsi). Itulah sebabnya Hatifah dalam prolognya mengemukakan bahwa sejatinya konsep *Governance* harus dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. (Hatifah, 2004:2).

Selanjutnya dikatakan bahwa *governance* juga menunjukkan inklusivitas. Artinya kalau *government* dilihat sebagai "mereka" maka *governance* dilihat sebagai "kita". Menurut Leach & Perry Smith (2001) *Government* mengandung pengertian seolah-olah hanya politisi dan

pemerintahan yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara sisa dari "kita" adalah penerima yang pasif. Sementara *Governance* meleburkan perbedaan antara "pemerintah" dan "yang diperintah" karena kita semua adalah bagian dari proses *governance*.

Pada hakekatnya penyelenggaraan pemerintah ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik (*public service*). Pemerintah yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik dengan baik pula. Sebaliknya, pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak akan terselenggara dengan baik pula. Prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, tidak hanya terbatas pada penggunaan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tidak hanya melibatkan pemerintah atau negara (*state*) semata, tetapi harus melibatkan sistem birokrasi maupun ekstern birokrasi. Itulah sebabnya *good governance* bukan semata-mata mencakup relasi dalam pemerintahan, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat sipil. Gagasan kesejajaran ini mengandung arti akan pentingnya redefinisi peran dan hubungan ketiga institusi ini dalam mengelola sumber daya ekonomi, politik, dan kebudayaan yang tersedia dalam masyarakat.

Singkat kata, *governance* yang baik hanya dapat tercipta apabila dua kekuatan saling mendukung, warga yang bertanggung jawab, aktif dan

memiliki kesadaran, bersama dengan pemerintah yang transparan, tanggap, mau mendengar, dan mampu melibatkan (inklusif).

Dengan demikian *Good Governance* adalah suatu konsep penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi serta pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif.

B Konsep Transparansi dalam Good Governance

Saat ini transparansi penyelenggaraan pemerintahan sudah menjadi kebutuhan yang tidak dapat diabaikan lagi. Namun terdapat satu pertanyaan, *mengapa perlu transparansi dalam Good Governance?* Sebelum kita lebih jauh berupaya menemukan format dan konsep transparansi mungkin pertanyaan di atas perlu dijawab terlebih dahulu.

Ketika seseorang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah maka ia akan menawarkan seperangkat janji kepada para pemilih, demikian juga halnya para anggota legislatif juga memberikan seperangkat janji kepada konstituennya. Selanjutnya setelah mereka terpilih sebelum melaksanakan tugasnya mereka akan mengangkat sumpah. Hal itu semua merupakan seperangkat janji yang harus dipenuhi kepada para pemilih ataupun kepada diri sendiri.

Sasaran penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini seharusnya adalah kepercayaan yang di-perintah terhadap pemerintah sebagai output.

Maksudnya disini adalah *yang di-perintah* percaya kepada pemerintah karena bukti bukan janji. Kepercayaan tersebut timbul karena pemerintah mampu dan mau untuk memenuhi janji yang telah disampaikan. Kemampuan untuk menjawab atau memenuhi janji atau *commitment* kepada orang lain atau diri sendiri tersebut adalah tanggung jawab (*responsibility*) . Jadi pemerintah yang bertanggung jawab adalah pemerintah yang mampu menjawab atau memenuhi janji kepada warganya.

Untuk mewujudkan pertanggung jawaban pemerintah terhadap warganya salah satu cara dilakukan dengan menggunakan prinsip transparansi (keterbukaan). Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan dan telah diambil oleh pemerintah. Juga melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan tersebut, masyarakat dapat memberikan *feedback* atau *outcomes* terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah.

Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam dua hal yaitu;

- 1) Salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat,
dan

- 2) Upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Transparansi (*transparency*) secara harafiah adalah jelas (*obvious*), dapat dilihat secara menyeluruh (*able to be seen through*). Dengan demikian transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan. Transparansi merupakan salah satu syarat penting untuk menciptakan *Good Governance*. Dengan adanya transparansi di setiap kebijakan dan keputusan di lingkungan organisasi dan pemerintahan, maka keadilan (*fairness*) dapat ditumbuhkan.

Dengan demikian transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi sosial dan politik oleh pihak yang berkepentingan.

Mardiasmo (2003:30) mengemukakan bahwa transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat.

Salah satu yang menjadi persoalan diakhir masa masa orde baru adalah merebaknya kasus-kasus korupsi. Korupsi sebagai tindakan yang

harus dihindari dalam upaya menuju cita-cita *good governance*. Dan salah satu yang dapat menimbulkan dan memberi ruang gerak kegiatan ini adalah manajemen pemerintah yang tidak transparan.

Selanjutnya Tjokromidjoyo (2003:123), menjelaskan bahwa transparansi yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi dan badan usaha. *Good Governance* tidak membolehkan manajemen pemerintahan yang tertutup.

Oleh karena *good governance* tidak membolehkan cara-cara yang tertutup, Gaffar (dalam Rosyada dkk 2003:184), mengemukakan bahwa ada 8 (delapan) aspek mekanisme pengelolaan anggaran negara yang harus dilakukan secara transparans yaitu sebagai berikut :

- 1) Penetapan posisi jabatan atau kedudukan;
- 2) Kekayaan pejabat publik;
- 3) Pemberian penghargaan;
- 4) Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan ;
- 5) Kesehatan;
- 6) Moralitas para pejabat dan aparatur pelayan publik;
- 7) Keamanan dan ketertiban;
- 8) Kebijakan strategi untuk pencerahan kehidupan masyarakat.

Konsep transparansi menurut *Organisation for Economic Cooperation and*

Development (OECD): As transparency is a core governance value. The regulatory activities of government constitute one of the main contexts within which transparency must be assured. There is a strong public demand for greater transparency, which is substantially related to the rapid increase in number and influence of non governmental organisations (NGOs) or 'civil society groups', as well as to increasingly well educated and diverse populations (2004 :66)

Menurutnya bahwa konsep transparansi adalah merupakan nilai utama dari system pemerintahan. Konteks utama aktivitas pemerintah harus diyakini berdasarkan pada transparansi. Terdapat kekuatan publik yang menuntut transparansi yang lebih besar. Pada hakekatnya ada kaitannya dengan percepatan dan pengaruh terhadap organisasi swasta, sebagaimana terus meningkatnya populasi masyarakat. Ini berarti tuntutan publik terhadap transparansi sudah semakin kuat.

Smith (2004:66), mengemukakan bahwa proses transparansi meliputi :

- 1) *Standard procedural requirements* (Persyaratan Standar Prosedur), bahwa proses pembuatan peraturan harus melibatkan partisipasi dan memperhatikan kebutuhan masyarakat.
- 2) *Consultation processes* (Proses Konsultasi), Adanya dialog antara pemerintah dan masyarakat

3) *Appeal rights (Permohonan Izin)*, adalah pelindung utama dalam proses pengaturan. Standard dan tidak berbelit, transparan guna menghindari adanya korupsi.

Hidayat (2007:23), mengemukakan bahwa transparansi berarti masyarakat harus dapat memperoleh informasi secara bebas dan mudah tentang proses dan pelaksanaan keputusan yang diambil. Secara umum akuntabilitas publik tidak akan terjadi tanpa ditunjang transparansi dan kejelasan aturan hukum. Didalam *Good Governance* (Nugroho, Randi R.W 2004:128), transparansi adalah merupakan salah satu prinsip *Good Governance*. Artinya transparansi disini adalah segala keputusan yang diambil dan penerapannya dibuat dan dilaksanakan sesuai koridor hokum dan peraturan yang berlaku Hal ini juga mencakup pengertian bahwa informasi tersedia secara cuma-cuma dan dapat diakses secara mudah dan langsung. Sementara itu dalam <http://www.transparansi.or.id> Jurnal Masyarakat Transparansi mengemukakan bahwa transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Dari berbagai definisi tentang transparansi diatas, terlihat jelas benang merah antara transparansi dengan good governance, dimana suatu pemerintahan masuk katagori *Good Governance* manakala pemerintahan

tersebut sudah menerapkan prinsip-prinsip transparansi. Hal ini dimungkinkan karena prinsip-prinsip *Good Governance* adalah mencakup: Transparansi, Integritas, Akuntabilitas, Tanggung jawab dan Partisipasi.

Dengan demikian, penulis dapat menyimpulkan bahwa transparansi bukan merupakan hal yang baru dalam konsep kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketika setiap program kegiatan dikomunikasikan dengan melibatkan seluruh *stakeholder* yang ada dan konsisten melaksanakan secara terbuka dan membangun kohesivitas antara pimpinan dan bawahan serta mengharapkan masukan-masukan sebagai partisipasi dari publik, maka sebenarnya prinsip-prinsip transparansi telah terimplementasi dengan baik.

Beberapa waktu belakangan tengah dikembangkan dan dimasyarakatkan konsep atau ajaran tentang *pemerintahan yang bersih yang bebas KKN* atau *pemerintahan yang bersih dan berwibawa*. Ajaran tentang pemerintahan yang baik dan bersih ini memang sangat populer dan menjadi perhatian banyak kalangan dan dikenal dengan ajaran *good governance*. Namun pemerintahan yang bersih dan berwibawa tersebut sangat sulit dilaksanakan dalam prakteknya di lapangan. Bahkan negara maju seperti Amerika Serikat yang juga mengembangkan *good governance*, tidak menggunakan konsep *pemerintahan yang bersih dan berwibawa*, tetapi lebih memilih konsep pemerintahan yang *works better and costs less*. Karena

menurut mereka konsep itulah yang lebih dapat diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sejalan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah dibawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kita semua pasti mencita-citakan suatu *good governance* . Semangat otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab di bawah UU 32/2004 secara ideal dapat mendorong terwujudnya *good governance* pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Semangat otonomi daerah menurut UU 32/2004 tersebut akan memacu pelaksanaan pembangunan daerah, peningkatan pelayanan kepada masyarakat, dan mendorong tumbuh dan berkembangnya demokrasi.

Hal tersebut mungkin saja dapat diwujudkan karena daerah (Kabupaten dan Kota) mempunyai kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, daerah memiliki kewenangan yang luas dan utuh. Dalam pengertian ini daerah tidak lagi menunggu lagi penyerahan kewenangan dari pusat tapi bias mengembangkan kewenangan yang dimiliki berdasarkan UU tersebut sesuai dengan kondisi riil di daerahnya. Sedangkan utuh artinya bahwa dalam melaksanakan kewenangan yang telah disersahkan tersebut mulai dari perencanaan,

pelaksanaan, dan evaluasi merupakan tanggung jawab pemerintah daerah sepenuhnya. Pemerintahan pusat tidak lagi mencapurinya. Pemerintah pusat hanya memberikan pedoman, arahan, bimbingan dan penentuan standarnay. (Nurcholis, 2007:126).

Oleh sebab itu disini perlu kita rumuskan kembali pengertian dari “penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik”. Apakah yang dimaksud disini adalah ; pemerintahan daerah yang diselenggarakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, pemerintahan daerah yang diselenggarakan semata-mata memenuhi aspirasi rakyat semata, atau pemerintahan yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspirasi rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Untuk itu menurut kami perlu kita mempertemukan dulu persepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik. Disini kami tawarkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Konsep otonomi daerah hendaknya mengubah atau mereform warna *government* yang bertitik tekan pada otoritas kepada *governance* yang bertitik tekan pada interaksi di antara pemerintah (*public*), masyarakat (*comunity*) dan swasta (*profit maupun sosial*).

C. Transparansi vs Korupsi

Pengalaman masa lalu membuktikan bahwa salah satu yang menjadi persoalan diakhir masa masa orde baru adalah merebaknya kasus-kasus korupsi. Korupsi sebagai tindakan yang harus dihindari dalam upaya menuju cita-cita *good governance*. Dan salah satu yang dapat menimbulkan dan memberi ruang gerak kegiatan ini adalah manajemen pemerintah (kepemimpinan) yang tidak transparan.

Reformasi menginginkan agar kasus ini tidak merebak, namun sungguh tragis, korupsi bukan semakin berkurang di era reformasi ini, malah sebaliknya justru korupsi semakin merajalela sejak ditangkap para koruptor yang melibatkan sejumlah pejabat baik di Pusat maupun di daerah. Koruptor telah melilit bagaikan gurita karena terjadi hampir di seluruh elemen masyarakat, ada dari kalangan menteri, gubernur, bupati/walikota, camat sampai kepala desapun. Bahkan para jenderal, para jaksa, hakim, politisi, akademisi sampai kontraktorpun semua telah terjerat oleh kasus ini.

Fenomena ini terjadi karena prinsip-prinsip transparansi di negeri ini hanya merupakan slogan yang enak di dengar, tetapi kondisi realitas transparansi hanya dijadikan *accessories* (pelengkap) dalam setiap proses pengambilan kebijakan. Hampir setiap organisasi baik pemerintah maupun swasta, prinsip transparansi menjadi model bahkan terpampang dalam visi dan misi. Tetapi ketika kita menengok lebih jauh ke dalam ternyata model itu

hanya sekedar *lipstic* atau hiasan bibir belaka, karena kenyataanya apa yang diperlihatkan oleh pemimpin tidak memperlihatkan perilaku yang transparan. Apalagi kalau kebijakan itu menyangkut masalah-masalah yang ada kaitannya dengan finansial.

Herb Baum (2004) menyatakan bahwa di era seperti saat ini orang dapat menjadi sukses tanpa terbuka, jujur dan transparan tetapi jika orang tersebut tidak mengikuti gaya kepemimpinan yang transparan maka kesuksesannya hanya akan seumur jagung. Demikian pula dengan situasi dan kondisi kita saat ini, di saat masyarakat semakin kritis, hukum dijadikan panglima dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara maka jika masih ada pemimpin yang tidak transparan maka kesuksesannya juga tidak akan berlangsung lama.

Banyak contoh di sekitar kita, rekan-rekan kita yang tersandung kasus hukum karena kepemimpinannya tidak transparan.

Padahal sebagaimana diuraikan di atas, ada 8 (delapan) aspek mekanisme pengelolaan anggaran negara yang harus dilakukan secara transparans antara lain : misalnya masalah penetapan posisi jabatan. Aspek ini yang menjadi momok dalam setiap pengambilan kebijakan pimpinan karena cenderung bernuansa *like and dislike*. Banyak kasus yang terjadi pada setiap pemerintahan daerah hanyalah karena dituding tidak loyal terhadap Bupati/Walikota, maka mutasi dan demosi bahkan pemutusan

hubungan kerja dapat dijadikan alat kebijakan untuk mengeksekusi seseorang. Prinsip *the right man on the right job* hanyalah pada tataran *research* dan pengajaran. Disamping itu pula, masalah kekayaan pejabat publik cenderung dimanipulasi dan yang paling sulit tersentuh adalah masalah moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik karena sulit terdeteksi kendati bukan rahasia umum lagi. Maka tidak heran, banyak para pemimpin (pejabat publik) yang tiba-tiba saja tersandung dengan masalah-masalah hukum meskipun dalam kesehariannya mereka menjalankan prinsip nilai-nilai religi.

D. Transparansi dalam Kepemimpinan

Di atas telah dijelaskan bahwa transparansi bukan merupakan hal yang baru dalam konsep kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketika setiap program kegiatan dilaksanakan dengan melibatkan seluruh *stakeholder* yang ada dan dilaksanakan secara terbuka dengan mengharapkan masukan-masukan sebagai partisipasi dari publik, maka sebenarnya prinsip-prinsip transparansi telah telah terimplementasi dengan baik.

Dalam realitas kehidupan setiap organisasi baik pemerintah maupun swasta transparansi seakan hanya merupakan slogan untuk mendapat dukungan publik, namun dibalik semua itu transparansi sebenarnya hanya merupakan *accessories* (penunjang) program sebagai pendukung untuk menarik minat publik itu sendiri. Karena kenyataannya tidak

ada satupun pemimpin yang siap secara *vulgar* membicarakan kondisi pemerintahannya (kecuali hal-hal berkaitan dengan keselamatan negara, hak-hak pribadi dan rahasia jabatan), kendati system pemerintahannya semakin rapuh dan mungkin akan hancur dibawah tampuk kepemimpinannya. Sementara tradisi kritis dan mekanisme control semakin tabu karena kekuatiran tudingan tidak loyal terhadap atasan, sehingga tidak heran banyak para aparatur yang terjebak dalam kubangan lumpur kemunafikan birokrasi.

Oleh sebab itu, ide apapun yang di tuangkan dalam *grand desain* dalam kebijakan seorang pemimpin dalam system pemerintahan daerah tidak akan bermanfaat sedikitpun, bila prinsip dan nilai transparansi tidak diimplementasikan dalam kerja-kerja organisasi. Prinsip transparansi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah ;

- Prinsip komunikatif, saling berhubungan, saling memahami (empati) saling merasa antara Bupati/Walikota dan aparatnya sehingga pesan yg disampaikannya dapat diterima dengan baik;
- Prinsip konsistensi, melakukan suatu kegiatan secara terus menerus dengan tekun dan benar tanpa keluar dari jalur/batasan batasan yang telah di tentukan maupun sesuai dengan ucapan yang telah dilontarkan sehingga menumbuhkan rasa percaya diri terhadap aparat itu sendiri.

- Prinsip kohesivitas, saling ketergantungan antara Bupati/Walikota dan aparatnya serta publik karena tanpa mereka tujuan yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi;
- Prinsip Partisipatif, apabila ketiga prinsip di atas terbangun secara signifikan, maka suatu hal yang tidak mungkin akan tumbuh partisipasi baik partisipasi aparat maupun partisipasi publik yang merasa peduli (*care*), merasa memiliki (*sense of belonging*) dan merasa bertanggung jawab (*feel responsible*) terhadap jalannya system pemerintahan daerah.

Keempat prinsip di atas diimplementasi bukan dalam tutur, tetapi bagaimana mengimplementasikanya dalam kerja-kerja organisasi. Sedangkan nilai-nilai pemimpin yang transparan adalah memiliki kualitas moral-personal yang prima; kualitas moral yang prima ini dapat dilihat dari integritas, amanah dan cerdas bagi seorang pemimpin.

Sering kali kita mendengar teriakan seorang pemimpin terlalu kencang kepada stafnya untuk bekerja efektif, efisien, produktif, dan kreatif. Namun sayangnya kerja-kerja yang ditampilkan tidak mendukung semangat dan antusias yang ada dalam pikiran si pemimpin. Oleh sebab itu, suatu keberhasilan hanya dapat diperoleh jika prinsip dan nilai transpransi dalam proses pemerintahan daerah mendukung semua visi dan misi yang dimilikinya.



DAFTAR PUSTAKA.

- Abdul Wahab, Solichin, 1997, Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Keimplementasi Kebijakan Negara. Jakarta, Penerbit PT Bumi Aksara
- Abidin, Said Zainal, 2004, *Kebijakan Publik*, Jakarta Pancar Siwah.
- Adimihardja, Kusnaka & Hikmat, Harry. 2003. *Participatory Research Appraisal. Pengabdian dan Peberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora
- Anderson, James, A. 1997. *Public Policy Making Third Edition*, USA, Penerbit Houghton Mifflin Company
- A.R. Mustapadijaja. 1992. *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Perepannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta, LP-FEUI.
- Bokings,Iwan, 2011, *Implementasi Kebijakan Transparansi di Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo*, Disertasi, Universitas Negeri Makassar
- Chandra, Eka, dkk. 2003. *Membangun Forum Warga. Implementasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil*. Bandung: Akatiga.
- Dye R Thomas. 2008. *Understanding Public Policy*. Pearson Education' Upper Saddle River' NewJersey
- Dun, Willian N, 1981. *Public Policy Analysis : An Intruduction*, Prentce_Ha, Inc, Englewood Cliffs, N.J.07632. USA

-, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. (Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa.dkk.) Yogyakarta: Gaja Mada University Pres.
- Edwar III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, DC, Congressional Quarterly Press
- Gaventa, John dan Valderama, Camilo. 2001. *Mewujudkan Partisipasi: Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*. The British Council dan New. Economics Foundation.
- Gaventa, John. 2002. *Kewargaan, Partisipasi dan Akuntabilitas* (Sebuah Pengantar).
Online(<http://www.ipd.ph/logoliksea/resquaces/Mengkaji%20Kewargaan%20%Partisipasi%20dan%20Akuntabilitas%20-%2020%5B1%5D..pdf>.) Diakses, 06 November 2006.
- Gortner, Harold F. 1984. *Adinistration in The Public Sector*. New York, Jhon Willy
- Hamengkubuwono ke X, Sultan. 2007. *Merajut Kembali ke Indonesia Kita*. Gramedia Jakarta: Pustaka Umum.
- Hatifah Sj. Sumarto. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatisi di Indonesia*. Jakarta:Yayasan Obor Indonesia.
- Hidayat, Misbah.L. 2007. *Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Islamy, Irfan, M. 1994. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Islam, Roumeen. 2006. *Does More Transparency Go Along With Better Governance*, Jurnal Compilation, Black Whell Publishing Ltd. 9600 Garsington Road, Oxford, USA
- John Pffifner dan Robert V. Presthus, 1960, *Public Administration*, The Ronald Press Company New York

- Jones, Charles O.1996. *Pengantar Keijakan Publik (Publik Policy)* Terjemahan Ricky Ismanto, Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- Kadji, Yulianto.2008. *Impelemntasi Kebijakan Publik melalui MSN Aprproach*, Jurnal Teknologi dan Manajemen Indonesia, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008, Univesrsitas Merdeka Malang
-2008. *Implementasi Kebijakan: Dalam Perspektif Realitas*, Tulung Agung: Cahaya Abadi
- Keban, Yeremias, T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Penerbit Gaya Media Yogyakarta.
- Koontz, Harold and Cryill O'Donnel. 1972, *Principle of Management an Analysis of Management Function*, 5th Edition, New York. Mc Graw-Hill Book Company
- Krina P, Lalolo, Loina. 2003. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Pertisipasi*. 9Online (http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/konsep_files/good%20governance.pdf.) Diakses, 06 November 2006.
- Lewis, Phillip, *Organizational Communication*, Columbus, Ohio: Grid Publishing, Inc, 1980
- [http.www.transparansi.or.id](http://www.transparansi.or.id). *Masyarakat Transparansi*. 2007. Diakses, 10 April 2009.
- Manan. Bagir.1995, *Sistem dan Tehnik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, Bandung
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Andi
- Majchrzak,Ann. 1984. *Methods For Policy Research, (Applied Social Research Methods Series 3)*, SAGE Publication 275 South Beverly Drive Beverly Hills, California
- Miles, B. Matthew dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. (Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi). Jakarta: UI-Press

- Muhyadi. 1989. *Organisasi: Teori, Struktur dan Proses*. Jakarta: Proyek Pengembangan LPTK.
- Mustopadidjaja , AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Penerbit LAN.
- Na'a Suprin, 2004, *Perda dalam Perspektif Ilmu Perundang-Undangan*, Palu, Tadulako University Press.
- Naihasya, Syahrir. 2006. *Kebijakan Publik Menggapai Masyarakat Madani*. Yogyakarta: Mida Pustaka.
- Nakamura, Robert. T and Frank Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press.
- Nugroho, D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- _____. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Oliver, Richard W. 2004. *What is Transparency*, Published by McGraw-Hill Professional
- Patton, Michael, Quinn. 2001. *Qualitative Research & Evaluation Methods, Edition 3*, Sage Publication Inc. 2455, Teller Road, Thousand Oaks, California
- Perda No. 3 tahun 2002. *Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo*, Pemkot Gorontalo.
- Parsons, Wayne. 2006. *Public Policy: Pentgantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Kencana.
- Repley Randall B. 1985. *Policy Analysis In Pilical Science*. Cicago : Nelson Hall Inc

- Rosyada, Dede, dkk, 2003, *Demokrasi Hak Azasi Manusia dan Masyarakat*, Jakarta
- Rusli, Budiman, 2000. *Pola Kebijakan Publik tentang Kerjasama antar Pemerintah Kotamadya dan Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon dalam Pembangunan Prasarana Kota Terpadu Cirebon Raya*, Bandung; Pascasarjana UNPAD
- Salusu, Jonathan. 2003. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo.
- Sastroputro, R.A. Santoso. 1988. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasif dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Alumni.
- Saud, Udin Syaefudin, *Pengembangan Profesi Guru*, Jakarta, CV Alfabeta,
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung, CV. Mandar maju.
- Siagian, Sondang, P, 1996, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta
- Syafiie, Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Shafritz, j.M. and E.W. Russel. 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers.
- Smith, Rex Deighton. 2004. *Regulatory Transparency in OECD Countries : Overview, Trends and Challenges*. Australian: Journal of Public Administration
- Subarsono. 2011. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sugandha, Dann. 1989. *Administrasi, Strategi, Taktik dan Penciptaan Efisiensi*. Jakarta: Intermedia.
- Suhrman. 2003. *Partisipasi Dalam Pembuatan Kebijakan: Analisis Atas Kerangka Hukum dan Praktek Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan*. Online

(<http://www.pegasus.or.id/Reports/129>)%20Paper-Suhrman.pdf).
Diakses, 15 Februari 2007.

Sinambela, Poltak, Lijan. Dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sudjarwo. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial*. Bandung: Mandar Maju.

Stillman II, Richard J, 1992, *Public Admnistraion (Concepts and Cases)*, Houghton Mifflin Company, Boston, USA

Straus, Ansel L dan Yulief Corbin. 1990. *Basic of Qualitative Research*. . London: Sage Publication.

Tangkilisan, S Nogi, Hessel. 2002. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Balirung & Co..

_____.2003. *Kebijakan Publik yang Membumi*. Yogyakarta:Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI).

Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: Penerbit AIPI Bandung- Puslit KP2W lemlit UNPAD

Tahir, Arifin, 2010, *Analisis Implementasi Kebijakan Transparansi Pememrintahan di Kota Gorontalo*, Disertasi, Universitas Negeri Makassar

Tarigan, Antonius. 2000. *Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial*. Tesis tidak diterbitkan. Yogyakarta: PPs UGM Yogyakarta.

_____.2007. *Implementasi Kebijakan Pembentukan Daerah Ototnom Baru: Pengaruh Kebijakan, Organisasi dan Lingkungan Terhadap Keberhasilan Daerah Otonom Baru di Provinsi Gorontalo*. Ringkasan Disertasi tidak diterbitkan. Jakarta: UI Jakarta.

Tjokromidjojo, H. Bintoro, 2003, *Reformasi Nasional dan Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*, Jakarta

Utomo, Warsito. 2006. *Admnistrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Pradigmadari Adnistrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 33 Tahun 2004. *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: CV. Eko Jaya.

Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 32 Tahun 2004, *Pemerintahan Daerah*, Jakarta: CV. Eko Jaya.

Undang-Undang Republik Indonesia. Nomor 14 tahun 2008. *Tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Jakarta

Wibawa, Samodra. Dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Younis, Talib, Ed, 1990, *Implementation of Public Policy*, Sydney, Dartmouth.

Zainal, Abidin. Said. 2004. *Kebijakan Publik*. (Edisi Revisi). Jakarta: Pancur Siwah.

BIODATA PENULIS

Prof. Dr. Arifin Tahir, Msi lahir di Gorontalo pada tanggal 26 Agustus 1956, putra dari alm Kadir Tahir dan almh Rugaiyah Nasaru. Kawin dengan Nursin Une dan Sofyani Usulu dan memperoleh putra putri masing-masing Fitria Tahir, SPd, Faizal Tahir, SE, Msi, Fakhri Tahir, S.Ars, Fikram Tahir dan Fidya Tahir. Setelah memperoleh pendidikan S1 di IAIN Ujung Pandang Fil Gorontalo tahun 1991. Pada tahun 2001 tamat Studi S2 Prodi Pengembangan Sumberdaya Pembangunan di Unsrat Manado dan pada tahun 2010 selesai studi S3 Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar. Sejak memperoleh gelar sarjana dan sampai sekarang menjadi dosen tetap di Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Gorontalo Prodi Administrasi Publik.

Aktif mengajar di S1, S2 dan S3 baik di UNG maupun di perguruan Tinggi swasta lainnya di Provinsi Gorontalo.

Pada tahun 2016 dikukuhkan menjadi Guru Besar tetap bidang Administrasi Publik di Universitas Negeri Gorontalo. Disamping sebagai dosen tetap di UNG sejak tahun 2017 menjabat Direktur Pasca Sarjana di STIA Bina Taruna Gorontalo.

Pada tahun 2008 melakukan studi banding di berbagai Perguruan Tinggi Malaysia dan Singapore. Tahun 2008 mengikuti Program Sandwich di Ohio State University USA selama satu semester. Tahun 2014 mengikuti

studi banding di Malaysia dan tahun 2018 mengikuti studi banding di beberapa perguruan Tinggi di Thailand yaitu Sasin School of Management University Chulalongkorn, University of Rajamangala dan The National Institut of Development Administration.