

Suluh Media

**Dr. Novita Tresiana
Dr. Noverman Duadji**

KEBIJAKAN PUBLIK TEORI DAN PRAKTEK MODEL-MODEL PENGELOLAAN PEMBANGUNAN DAERAH



LEMBAGA PENGEMBANGAN PEMBELAJARAN DAN PENJAMINAN MUTU UNILA	
TANGGAL	12 Mei 2022
No. TERDAFTAR	321/BA/LP3M/2022
PARAF	156

HALAMAN PENGESAHAN

Judul : Kebijakan Publik Teori dan Praktek Model-Model
Pengelolaan Pembangunan Daerah

Penulis : Novita Tresiana, **Noverman Duadji** (anggota)
NIP : 196911032001121002
Instansi : Fakultas ISIP Universitas Lampung
Publikasi : Buku
ISBN : 978-602-8610-39-1
Tanggal Publikasi : 2017
Penerbit : Suluh Media, yogyakarta
Website :

Bandar Lampung, 10 Juni 2021

Penulis,



Dr. Noverman Duadji, M.Si.
NIP '196911032001121002

Mengetahui/Menyetujui :

Dekan FLSIP



Dra. Ida Nughada, M.Si.
NIP 196108021987032001

Mengetahui/Menyetujui

Ketua Lembaga Pengembangan Pembelajaran dan Penjaminan Mutu (LP3M)
Universitas Lampung



Prof. Dr. Iqbal Wan Abbas Zakaria, M.S
NIP 196108261987021001

**KEBIJAKAN PUBLIK
TEORI DAN PRAKTEK
MODEL-MODEL PENGELOLAAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

**KEBIJAKAN PUBLIK
TEORI DAN PRAKTEK
MODEL-MODEL PENGELOLAAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

**Dr. Novita Tresiana
Dr. Noverman Duadji**

Suluh Media

KEBIJAKAN PUBLIK; Teori dan Praktek Model-Model Pengelolaan Pembangunan Daerah

oleh Dr. Novita Tresiana; Dr. Noverman Duadji

Hak Cipta © 2017 pada penulis

Suluh Media

Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283
Telp: 0274-889398; 0274-882262; Fax: 0274-889057;

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Tajuk Entri Utama: Tresiana, Novita

KEBIJAKAN PUBLIK; Teori dan Praktek Model-Model Pengelolaan Pembangunan Daerah/Novita Tresiana; Noverman Duadji

- Edisi Pertama. Cet. Ke-1. - Yogyakarta: Suluh Media, 2017
x + 210 hlm.; 25 cm

Bibliografi.: 10, 19-20, 28, 42-43, 56-57, 69, 77, 90, 101, 114, 127-128, 139-140, 152-153, 175-176, 209-210

ISBN : 978-602-8610-39-1

E-ISBN : 978-602-8610-40-7

1. Pemerintah Daerah

I. Duadji, Noverman Judul

320.8

Semua informasi tentang buku ini, silahkan scan QR Code di cover belakang buku ini

KATA PENGANTAR

Buku ini berangkat dari perlunya ramuan materi pembelajaran dari beberapa referensi (literatur) yang disesuaikan dengan kondisi riil peserta pembelajaran oleh dosen pengampu mata kuliah. Selain itu juga penyampaian materi kepada peserta pembelajaran bukan hanya memindahkan energi konseptual atau teori ke bidang modul kognitif, tetapi juga menuntut contoh-contoh faktual yang merupakan hasil penelitian empirik, yang dilakukan dosen sebagai ketauladanan pemicu perubahan dimensi psikomotorik peserta. Berbasis hasil penelitian inilah maka penyusunan buku ajar kebijakan publik untuk mahasiswa Strata Satu dan strata dua bagi Jurusan Ilmu Administrasi (Publik) disusun.

Buku ini disusun menjadi lima belas bagian penting dengan mengacu pada silabus mata kuliah Kebijakan Publik. Struktur penulisan buku dimulai dari pendahuluan (Standar Kompetensi, Indikator, Tujuan), penyajian materi, rangkuman, latihan, sumber rujukan dan glossari.

Buku ajar ini melakukan pembagian topik bahasan kedalam 3 lingkup pembahasan, yakni : Lingkup pertama buku ini dimulai dengan mengangkat teori-teori yang menjadi pemahaman dasar tentang kebijakan publik dalam konteks manajemen. Lingkup kedua mengangkat teori-teori yang menjadi pemahaman dasar tentang kebijakan publik dalam konteks analisis. Lingkup ketiga, mengangkat praktek-praktek kebijakan publik berbasis penelitian yang dilakukan kedua penulis

Khalayak sasaran buku ini ditujukan secara umum kepada mahasiswa yang konsen terhadap persoalan kebijakan, khususnya kebijakan publik.

Terakhir, tidak ada gading yang tidak retak. Tentu saja buku ajar ini masih banyak sekali kekurangannya dan masih jauh dari kesempurnaan maupun harapan, oleh karenanya masukan, tegur-sapa dan kritik konstruktif dari para pembaca sangat diharapkan guna penyempurnaan substansi dan materi buku ini di masa mendatang.

Terima kasih penulis ucapkan kepada Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, Khususnya Direktur Riset dan Pengabdian, Ketua LPPM Universitas Lampung, Rektor dan Tim Peer Group Kekhususan Kebijakan Publik yang telah memberi ruang, kesempatan bagi penulis melalui **Program Hibah Penelitian Produk Terapan Tahun Penganggaran 2017** untuk menyelesaikan buku ajar ini.

Bandar Lampung, September 2017

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
Bab 1 KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK	1
1.1 Pendahuluan	1
1.2 Penyajian Materi	2
1.3 Rangkuman	9
1.4 Latihan	10
1.5 Pustaka Rujukan	10
1.6 Glossari	10
BAB 2 KEBIJAKAN PUBLIK: KONTEKS MANAJEMEN DAN ANALISIS	11
2.1 Pendahuluan	11
2.2 Penyajian Materi	12
2.3 Rangkuman	19
2.4 Latihan	19
2.5 Pustaka Rujukan	19
2.6 Glossari	20
BAB 3 PROSES, LINGKUNGAN DAN PENGARUH NILAI DALAM KEBIJAKAN PUBLIK	21
3.1 Pendahuluan	21
3.2 Penyajian Materi	22

3.3	Rangkuman	27
3.4	Latihan	28
3.5	Pustaka Rujukan	28
3.6	Glossari	28
BAB 4	FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK	29
4.1	Pendahuluan	29
4.2	Penyajian Materi	30
4.3	Rangkuman	40
4.4	Latihan	42
4.5	Pustaka Rujukan	42
4.6	Glossari	42
BAB 5	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	45
5.1	Pendahuluan	45
5.2	Penyajian Materi	46
5.3	Rangkuman	54
5.4	Latihan	55
5.5	Rujukan	56
5.6	Glossari	57
BAB 6	ORGANISASI DAN PERAN BIROKRAT GARDA DEPAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	59
6.1	Pendahuluan	59
6.2	Penyajian Materi	60
6.3	Rangkuman	67
6.4	Latihan	68
6.5	Rujukan	69
6.6	Glossari	69
BAB 7	MONITORING KEBIJAKAN PUBLIK	71
7.1	Pendahuluan	71
7.2	Penyajian Materi	72
7.3	Rangkuman	76
7.4	Latihan	77
7.5	Rujukan	77
7.6	Glossari	77

BAB 8	MANAJEMEN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK	79
8.1	Pendahuluan	79
8.2	Penyajian Materi	80
8.3	Rangkuman	89
8.4	Latihan	90
8.5	Pustaka Rujukan	90
8.6	Glossari	90
BAB 9	ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK	91
9.1	Pendahuluan	91
9.2	Penyajian Materi	92
9.3	Rangkuman	100
9.4	Latihan	100
9.5	Rujukan	101
9.6	Glossari	101
BAB 10	ANALISIS PERUMUSAN KEBIJAKAN	103
10.1	Pendahuluan	103
10.2	Penyajian Materi	104
10.3	Rangkuman	113
10.4	Latihan	114
10.5	Pustaka Rujukan	114
10.6	Glossari	114
BAB 11	ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	115
11.1	Pendahuluan	115
11.2	Penyajian Materi	116
11.3	Rangkuman	126
11.4	Latihan	127
11.5	Pustaka Rujukan	127
11.6	Glossari	128
BAB 12	ANALISIS EVALUASI KEBIJAKAN, PERUBAHAN DAN KONTINUITAS	129
12.1	Pendahuluan	129
12.2	Penyajian Materi	130
12.3	Rangkuman	138

12.4	Latihan	139
12.5	Pustaka Rujukan	139
12.6	Glossari	140
BAB 13	KEBIJAKAN PUBLIK YANG UNGGUL (EXCELLENCE PUBLIC POLICY)	141
13.1	Pendahuluan	141
13.2	Penyajian Materi	142
13.3	Rangkuman	152
13.4	Latihan	152
13.5	Pustaka Rujukan	152
13.6	Glossari	153
Bab 14	MODEL MULTISTAKEHOLDERS GOVERNANCE BODY: GAGASAN BARU DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN DAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN LAMPUNG SELATAN	155
14.1	Pendahuluan	155
14.2	Penyajian Materi	156
14.3	Rangkuman	174
14.4	Latihan	174
14.5	Pustaka Rujukan	175
14.6	Glossari	175
Bab 15	MODEL PENGEMBANGAN PENGELOLAAN PARIWISATA	177
15.1	Pendahuluan	177
15.2	Penyajian Materi	178
15.3	Rangkuman	208
15.4	Latihan	209
15.5	Pustaka Rujukan	209
15.6	Glossari	210

Bab 1

KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

1.1 PENDAHULUAN

Bab pertama akan membahas mengenai konsep dasar kebijakan publik. Bab ini menjadi dasar untuk memahami bab-bab berikutnya, utamanya dalam memahami keanakeragaman berbagai makna kebijakan publik dan konsep-konsep penting lainnya dalam memahami kebijakan publik. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang makna-makna kebijakan publik yang terbungkus dalam aneka terminologi kebijakan publik, penjelasan tentang konsep-konsep kebijakan publik dan penjelasan tentang karakter serta ruang lingkup kebijakan publik.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Konsep Dasar Kebijakan Publik yang meliputi: makna-makna kebijakan publik, konsep-konsep kebijakan publik, karakter dan ruang lingkup kebijakan publik.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menyebutkan makna-makna kebijakan publik
2. Menjelaskan konsep-konsep kebijakan publik
3. Menjelaskan karakter dan ruang lingkup kebijakan publik

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Mendapatkan pemahaman makna-makna kebijakan publik.
2. Mendapatkan pemahaman konsep-konsep kebijakan publik monitoring kebijakan.
3. Mendapatkan penjelasan karakter dan ruang lingkup kebijakan publik.

1.2 PENYAJIAN MATERI

1. Makna-Makna Kebijakan Publik

Aneka makna yang termuat dalam terminology (istilah) kebijakan publik (*public policy*) dalam prakteknya tidak hanya bersifat tekstual, namun kontekstual. Oleh karena itu, makna tidaklah homogen. Hogwood dan Gunn, sebagaimana dikutip Wahab (2008, 18), telah mengelompokkan ragam istilah/makna kebijakan publik dalam sepuluh macam, yakni :

Kebijakan sebagai sebuah label atau merk bagi suatu bidang kegiatan pemerintah (*Policy as a Label for Field of Activity*)

Merujuk pada konteks pernyataan-pernyataan umum mengenai kebijakan ekonomi (*economic policy*) pemerintah, kebijakan sosial (*social policy*) pemerintah, atau kebijakan luar negeri (*foreign policy*) pemerintah.

Misalnya dalam lingkup kegiatan ekonomi, ada kebijakan penanggulangan kemiskinan perkotaan, kebijakan privatisasi BUMN. Dalam lingkup kebijakan sosial, misalnya ada kebijakan pemberian beras untuk orang miskin, sedangkan contoh dalam cakupan kebijakan luar negeri, misalnya kebijakan kerjasama anti teroris negara ASEAN.

Kebijakan sebagai Suatu Pernyataan Mengenai Tujuan Umum atau Keadaan Tertentu yang di Kehendaki (*Policy as an Expression of General Purpose or Desired State of Affairs*)

Makna/istilah kebijakan dipakai untuk menunjukkan adanya pernyataan kehendak (keinginan) pemerintah mengenai tujuan umum dan kegiatan yang dilakukan dalam suatu bidang tertentu, atau mengenai keadaan umum yang diharapkan dapat dicapai pada suatu waktu tertentu. Misalnya, keinginan pemerintah untuk mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila, atau keinginan pemerintah untuk memberantas korupsi.

Kebijakan sebagai Usulan-usulan Khusus (*Policy as Specific Proposals*)

Makna dimaksudkan untuk menunjukkan adanya usulan tertentu (spesifik), baik yang dilontarkan oleh mereka diluar maupun di dalam struktur pemerintahan. Usulan khusus itu dimaksudkan untuk mempengaruhi proses pengesahan kebijakan, atau mungkin untuk menunjukkan cara-cara untuk mencapai tujuan yang lebih besar.

Kebijakan sebagai Keputusan Pemerintah (*Policy as Decision of Government*)

Kebijakan yang memusatkan perhatian pada keputusan-keputusan yang muncul pada saat kritis, ketika berlangsung pemilihan alternatif, walaupun peluang setiap keputusan pemerintah, pada akhirnya ditentukan oleh bagaimana corak struktur politik yang berlaku.

Kebijakan sebagai Bentuk Pengesahan Formal (*Policy as Formal Authorization*)

Kebijakan dimaknai seperangkat kebijakan yang telah mendapatkan pengesahan, yang kemudian baru memungkinkan suatu tindakan tertentu dapat dilaksanakan (dokumen yang ditandatangani).

Kebijakan sebagai Program (*Policy as Programme*)

Kebijakan mencakup serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan pengesahan/legislasi, pengorganisasian dan pengerahan atau penyediaan sumber daya yang diperlukan

Kebijakan sebagai Keluaran (*Policy as Output*)

Kebijakan dilihat dari apa yang senyatanya dihasilkan/diberikan pemerintah. Misalnya pemberian uang, pelayanan berupa barang atau jasa tertentu, pemberlakuan peraturan, himbauan simbolik atau pengumpulan pajak

Kebijakan sebagai Hasil Akhir (*Policy as Outcome*)

Makna kebijakan dengan cara melihatnya dari sudut hasil akhirnya, yang memungkinkan kita untuk memberikan penilaian apakah tujuan formal/normatif dari suatu kebijakan (sebagaimana tercantum dalam

dokumen) terwujud atau tidak dalam praktik kebijakan. Produk dari dampak tidak mesti mencerminkan jumlah dari tujuan suatu organisasi, karena beberapa aspek dari dampak mungkin sama sekali diluar kalkulasi/ bahkan tidak diharapkan.

Kebijakan sebagai Teori atau Model (*Policy as Theory or Model*)

Kebijakan publik pada intinya memuat suatu teori atau model tertentu yang menyiratkan adanya hubungan sebab dan akibat (walaupun ada yang terus terang atau secara eksplisit). Bentuknya yang sederhana tercermin dalam pernyataan "Jika X dilakukan, maka Y bakal terjadi". Dalam praktek, hubungan kausalitas dalam teori jauh lebih rumit.

Kebijakan sebagai Proses (*Policy as Process*)

Kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses, yakni sebagai proses politik (*political process*), sebagai sebuah siklus yang dimulai dari a). masalah yang dihadapi masyarakat, b) penyusunan agenda, c) perumusan kebijakan, d). implementasi kebijakan, e). evaluasi kebijakan, f) perubahan kebijakan dan g). pengakhiran kebijakan sebagai titik akhir siklus.

2. Konsep-Konsep kebijakan Publik

Pada sesi ini, Penulis menjabarkan konsep kebijakan dan konsep kebijakan publik. Ada banyak silang pendapat mengenai makna-makna di atas, dikarenakan berbagai konsep sangat sulit diberikan makna tunggal. Berikut ini adalah konsep kebijakan dan konsep kebijakan publik.

Konsep Kebijakan

Konsep kebijakan diakui sangat sulit memperlakukan dalam sebuah gejala yang sangat khas dan kongkret, dikarenakan realitanya apa yang disebut kebijakan, seringkali masih berkelanjutan bahkan ketahap dimana kebijakan itu dianggap sudah final.

David Easton (dalam Wahab, 2008:40) mengkonsepsikan kebijakan (*policy*) sebagai serangkaian putusan dan tindakan untuk mengalokasikan nilai-nilai. Pendapat lain dikemukakan oleh Jenkins (dalam Wahab, 2008:40) dengan serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait, berkenaan

dengan pemilihan tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu.

Untuk memperdalam pemahaman tentang konsep kebijakan, maka Wahab (2008, 41) memberikan pemahaman terhadap konsep kebijakan, yaitu: a) Kebijakan Harus Dibedakan Dari Keputusan; b) Kebijakan Sebenarnya Tidak Secara Serta Merta Dapat Dibedakan dari Administrasi; c) Kebijakan Mencakup Prilaku dan Harapan-harapan; d) Kebijakan Mencakup Ketiadaan Tindakan ataupun Adanya Tindakan; e) Kebijakan Biasanya Mempunyai Hasil Akhir yang Akan dicapai; f) Kebanyakan Para Penulis Buku Kebijakan Publik dalam Mendefinisikan Kebijakan Tidak Lupa Memasukkan ke Dalam Difinisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan/sasaran tertentu, baik eksplisit maupun implisit; g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu; h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu); i) Kebijakan publik, meski tidak eksklusif, menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah; j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Konsep kebijakan Publik

Konsep kebijakan publik dimaknai dan dirumuskan secara beragam. Hal itu disebabkan beberapa pakar yang mendefinisikan dipengaruhi masalah tertentu yang ingin dikaji, disamping kerangka berfikir (*frame of thinking*) yang dipergunakan berbeda-beda.

Berikut ini penulis menampilkan beberapa pendapat dari pakar yang memperjelas konsep kebijakan publik, diantaranya :

1. *United Nation* (dalam Wahab, 1997:2). merupakan dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.
2. James E Anderson (dalam Wahab, 2008:29) mendefinisikan sebagai kebijakan yang dikembangkan/dirumuskan oleh instansi-instansi atau pejabat-pejabat pemerintah, karenanya implikasi terhadap hakikat kebijakan publik adalah: *Pertama*, kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan. *Kedua*, tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh

pejabat pemerintah. *Ketiga*, berkaitan dengan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu dan *Keempat*, berbentuk positif dan bisa pula negatif.

3. Carl Friedrich (dalam Wahab, 2008:29) memandang kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.
4. Thomas R. Dye (dalam Wahab, 2008:29), kebijakan publik adalah pilihan apapun yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Parker (dalam Wahab, 2008:29) mengkonsepsikan kebijakan publik sebagai suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis.
6. Hogwood dan Lewis A.Gunn (dalam Wahab, 2008:28), memandang kebijakan sebagai program. Kebijakan sebagai program, maka dimaksudkan sebagai suatu lingkup pemerintahan yang relatif khusus dan cukup jelas batas-batasnya. Dalam konteks kebijakan sebagai program itu sendiri biasanya akan mencakup serangkaian kegiatan yang menyangkut pengesahan/legislasi, pengorganisasian dan pengerahan atau penyediaan sumberdaya yang diperlukan.
7. Nugroho(2012:173) menguraikan beberapa konsep kebijakan publik, yaitu: (a). Hal-hal yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan; (b). Berbentuk peraturan pemerintah secara tertulis maupun konvensi-konvensi; (c). Kerjasama legislasi dan eksekutif.

Jika diperhatikan dengan teliti dan seksama, berbagai definisi yang muncul dalam berbagai kepustakaan, maka setidaknya kita mendapatkan dua pandangan.

Pandangan pertama, ialah pendapat para ahli yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh peme-

rintah. Para ahli disini berpendapat cenderung beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya disebut kebijakan publik.

Pandangan kedua, pendapat para ahli yang memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan. Para ahli di pandangan ini terbagi menjadi dua kutub, yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang memiliki tujuan dan sasaran tertentu, dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik memiliki akibat dan dampak yang dapat diramalkan/diantisipasi sebelumnya.

3. Karakter dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Dalam memahami kebijakan publik, wujud nyata dari karakter kebijakan publik menjadi amatan utama. Nugroho (2012:177) membagi karakter kebijakan publik menjadi dua, yakni: (a). Regulatif versus deregulatif dan (b). Alokatif versus distributif/redistributif.

Karakter kebijakan jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan berkenaan dengan hal ini.

Karakter kebijakan jenis kedua, biasanya berupa kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik. Hal ini secara detail berkenaan dengan, (a) fungsi alokasi yang bertujuan untuk mengalokasikan barang publik dan mekanismenya yang tidak bisa dilakukan melalui mekanisme pasar; (b) fungsi distributif berkenaan dengan pemerataan kesejahteraan masyarakat termasuk perpajakan; (c) fungsi stabilitas berkenaan dengan peran penyeimbang dari kegiatan alokasi dan distribusi tersebut; (d) fungsi koordinasi anggaran yang berkenaan dengan koordinasi anggaran secara horizontal dan vertikal.

Selanjutnya, ada 7 (tujuh) variasi kegiatan dalam ruang lingkup kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Wahab (2008, 13-15), yaitu:

Pertama, studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*), dimana ruang lingkup kebijakan menggambarkan penjelasan mengenai asal muasal serta perkembangan kebijakan-kebijakan tertentu. Analisanya diarahkan pada kasus tertentu, guna melacak bagaimana kebijakan tertentu

itu muncul, bagaimana kebijakan tadi diimplementasikan dan apa hasil-hasilnya.

Kedua, studi-studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*). Fokus perhatian pada tahan-tahap yang harus dilalui oleh isu kebijakan sebelum menjadi agenda pemerintah dan usaha-usaha yang dilakukan untuk menilai pengaruh berbagai faktor terhadap perkembangan isu

Ketiga, studi-studi mengenai output-output kebijakan (*studies of policy output*). Difokuskan untuk menjelaskan mengapa tingkat pengeluaran biaya atau penyediaan jasa oleh pemerintah daerah satu dengan daerah yang lain berbeda-beda. Atau dengan kata lain, lingkupnya menempatkan kebijakan publik sebagai variabel tergantung (*policy as dependent variables*) serta dari sudut faktor-faktor sosial, ekonomi, teknologi dan lain sebagainya yang mempengaruhinya.

Keempat, studi-studi evaluasi (*evaluation studies*). Studi ini sering disebut dengan studi tentang dampak kebijakan (*policy impact studies*), karena studi tersebut memang bermaksud untuk menganalisis dampak kebijakan tertentu terhadap kelompok sasaran (*target group*).

Kelima, studi informasi untuk pembuatan kebijakan (*information for policy making*), dimana data dihimpun dan disusun sedemikian rupa guna membantu para pembuat kebijakan agar dapat mengambil keputusan yang tepat. Informasi mungkin diperoleh dari hasil penilaian pemerintah sendiri sebagai bagian dari proses monitoring (pemantauan) yang biasa dilakukan (bagian dari rutinitas birokrasi), atau bisa jadi informasi itu telah disiapkan oleh analis kebijakan akademik yang berhasrat untuk menerapkan pengetahuan dan keahlian mereka guna memecahkan masalah praktis.

Keenam, proses kepenasehatan (*advocacy process*), yang merupakan bentuk lain dari kebijakan dimana dimaksudkan untuk memperbaiki sistem dari sifat-sifat pembuatan kebijakan yang ada. Proses kepenasehatan tercermin dalam berbagai upaya untuk menyempurnakan mesin-mesin pemerintahan melalui realokasi fungsi-fungsi dan tugas-tugas, dan usaha-usaha untuk memantapkan landasan bagi pemilihan kebijakan melalui pengembangan sistem-sistem perencanaan serta pendekatan-pendekatan baru untuk menilai dan memilih alternatif yang terbaik.

Ketujuh, nasehat kebijakan (*policy advocacy*), yakni suatu kegiatan yang melibatkan analisis dalam mendesakkan pilihan-pilihan alternatif dalam proses kebijakan, baik secara perseorangan (atas nama pribadi) ataupun dalam kerjasamanya dengan pihak lain, semisal kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*).

1.3 RANGKUMAN

Makna kebijakan publik bersifat tekstual, kontekstual dan memiliki makna-makna yang heterogen. Hal itu terjadi karena dalam realitanya mengikuti dinamika aksi sosial politik dan persepsi yang diberikan orang-orang terhadapnya. Ragam istilah kebijakan publik diantaranya: *Policy as a Label for Fed of Activity*, *Policy as an Expression of General Purpose or Desired State of Affairs*, *Policy as Specific Proposals*, *Policy as Decision of Government*, *Policy as Formal Authorization*, *Policy as Programme*, *Policy as Output*, *Policy as Outcome*, *Policy as Theory or Model*, *Policy as Process*.

Konsep-konsep kebijakan publik pada dasarnya memiliki dua kutub pandangan, yakni *Pandangan pertama*, yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. *Pandangan kedua*, pendapat para ahli yang memusatkan perhatian pada bagaimana sebuah kebijakan publik diimplementasikan.

Karakter kebijakan publik terdiri dari *regulasi versus deregulatif*, dan *alokasi versus distributif/redistributif*.

Kebijakan publik memiliki ruang lingkup kebijakan publik yang terdiri dari: *Pertama*, studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*). *Kedua*, studi-studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*). *Ketiga*, studi-studi mengenai output-output kebijakan (*studies of policy output*). *Keempat*, studi-studi evaluasi (*evaluation studies*). *Kelima*, studi informasi untuk pembuatan kebijakan (*information for policy making*). *Keenam*, proses kepensejahteraan (*advocacy process*). *Ketujuh*, nasehat kebijakan (*policy advocacy*).

Pemahaman berbagai makna, konsep, karakter dan ruang lingkup menjadi pedoman, arah bagaimana memahami kebijakan publik seutuhnya.

1.4 LATIHAN

1. Sebutkan ragam makna-mana kebijakan publik (minimal 5)
2. Jelaskan minimal dua definisi kebijakan
3. Jelaskan konsep kebijakan publik menurut setidaknya 5 orang ahli.
4. Apa beda konsep kebijakan publik sebagai keluaran dan konsep kebijakan publik sebagai hasil.
5. Deskripsikan 2 karakter kebijakan publik
6. Jelaskan 7 macam ruang lingkup kebijakan publik

1.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Muhammadiyah. Malang.
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo. Jakarta
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo. Yogyakarta.
- Parson, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Kencana. Jakarta

1.6 GLOSSARI

- Konvensi*: Kebiasaan-kebiasaan dalam tata cara dan pengambilan keputusan
- Muatan Kebijakan (studies of policy content)*: Isi atau content kebijakan yang memuat tujuan, sasaran, anggaran dan organisasi pelaksana
- Output-Output Kebijakan (studies of policy output)*: Hasil implementasi kebijakan dalam bentuk barang dan jasa yang sampai ke kelompok sasaran kebijakan
- Kepenasehatan (advocacy process)*: Fungsi analisis kebijakan yang memberikan saran-saran kebijakan untuk keberhasilan sebuah kebijakan mencapai tujuan dan sarasannya

Bab 2

KEBIJAKAN PUBLIK: KONTEKS MANAJEMEN DAN ANALISIS

2.1 PENDAHULUAN

Bab kedua akan membahas mengenai kebijakan publik dalam konteks manajemen dan analisis. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang kebijakan publik dalam konteks manajemen (proses) dan kebijakan publik dalam konteks analisis.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Kebijakan publik yang meliputi: kebijakan publik dalam konteks manajemen dan kebijakan publik dalam konteks analisis.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan kebijakan publik sebagai manajemen atau sebagai proses kebijakan
2. Menjelaskan Kebijakan Publik sebagai analisis kebijakan

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Mendapatkan pemahaman kebijakan publik sebagai manajemen atau sebagai proses kebijakan
2. Mendapatkan pemahaman kebijakan publik sebagai analisis kebijakan.

2.2 PENYAJIAN MATERI

1. Manajemen Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagai manajemen, dipahami sebagai proses. Hal ini menjadi mungkin, mengingat sektor dalam kebijakan publik teramat luas untuk dibuatkan diferensiasinya ataupun dipilahkan. Manajemen kebijakan publik sebagai proses, terdiri dari 3 dimensi, yaitu: perumusan, implementasi dan evaluasi (pengendalian)

Pemahaman kebijakan publik sebagai proses dicoba dikembangkan oleh beberapa ahli, diantaranya :

1. James Anderson, dkk (1978) yang memilah manajemen/proses kebijakan publik kedalam tahapan, mulai dari: a) *policy agenda*, b) *policy formulation*, c) *policy adoption*, d) *policy implementation*, e) *policy evaluation*.
2. Ripley (1985), yang melihat proses kebijakan publik yang dimulai dari: a) agenda setting (persepsi masalah publik, pendefinisian masalah, mobilisasi dukungan untuk masuknya masalah menjadi agenda kebijakan), b) formulasi dan legitimasi tujuan dan program (informasi dan analisis, pembangunan alternatif, advokasi dan pembangunan koalisi, kompromi, negoisasi dan keputusan), c) implementasi kebijakan, d) evaluasi terhadap implementasi kinerja dan dampak kebijakan, e) keputusan tentang masa depan kebijakan
3. Thomas Dye (dalam Nugroho, 2012:529) melihat proses kebijakan publik dalam enam tahap proses yaitu: *problem identification*, *agenda setting*, *policy formulation*, *policy legitimation*, *policy implementation*, *policy evaluation*.

Beberapa pemahaman para ahli mengenai kebijakan publik sebagai proses, membagi tahapan/proses dengan urutan yang berbeda, beda. Namun setidaknya, jika dilihat, konsepsi proses memiliki satu kesamaan, yaitu proses kebijakan publik berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan.

Secara garis besar, kebijakan publik sebagai proses digambarkan oleh Isamy (1986:77-101) melalui prosesnya sebagai berikut :

(a). Perumusan Masalah (*defining problem*)

Dalam kaitannya dengan tahap ini, Jones (1977) maupun Anderson (1979), membedakan antara *Problems* dengan *issues*. Masalah publik untuk

kepentingan kebijakan adalah kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada rakyat, yang tidak bisa diatasi secara pribadi, namun memerlukan intervensi pemerintah. Sedangkan issue, adalah masalah publik yang bertentangan (konflik) satu sama lain. Atau dengan kata lain ada silang pendapat di antara para actor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter masalah itu sendiri. Jones (1977) juga menegaskan bahwa tidak semua problem dapat menjadi problem umum, tidak semua problem umum bisa menjadi isu, dan tidak semua isu bisa masuk dalam agenda kebijakan. Karenanya, kunci keberhasilan dalam tahap ini adalah pembuat kebijakan harus mampu menemukan pokok dari permasalahan, kemudian merumuskan masalah secara benar. Karenanya perumus kebijakan harus punya kapasitas untuk itu, dan keberhasilan atau kegagalan dalam kegiatan ini akan berpengaruh pada proses perumusan kebijakan seterusnya.

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiaognosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan formulasi kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

(b). Penyusunan agenda pemerintah

Agenda pemerintah disusun atas masalah/isu yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat kebijakan untuk mempertimbangkannya. Dalam tahap ini mengingat *public problems* begitu banyak, maka para pembuat kebijakan akan memilih dan menentukan *public problems* mana yang menurut mereka perlu atau seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif. Mungkin diantara pembuatan

kebijakan yang satu persepsinya berbeda dengan yang lain terhadap *public problems* mana yang memerlukan perhatian serius dan aktif tersebut. Tetapi kalau sebagian besar pembuat kebijakan sepaham bahwa prioritas perlu diberikan kepada *public problems* tertentu, maka timbullah isu kebijakan (*policy issues*), yang dapat segera dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

Karenanya juga dalam tahap ini juga, konflik kepentingan, pengaruh "super system", keadaan infra dan supra struktur ikut berpengaruh pada dapat tidaknya suatu problema tampil dalam agenda pemerintah. Problema-problema yang telah sukses dapat tampil dalam agenda pemerintah, maka kewajiban pembuat kebijakan untuk memprosesnya dalam fase-fase berikutnya. Jones (1977) membedakan agenda pemerintah menjadi; a) *problem definition agenda*, yaitu hal-hal yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari pembuat kebijakan; b) *proposal agenda*, hal-hal yang telah mencapai tingkat yang diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah dalam fase pemecahan masalah; c) *bargaining agenda*, usulan kebijakan ditawarkan untuk memperoleh dukungan aktif dan serius; d) *continuing agenda*, hal-hal yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

(c). Perumusan (Formulasi) Usulan Kebijakan

Tahap ini merupakan proses kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Yang termasuk dalam kegiatan ini adalah: *Pertama*, Mengidentifikasi alternatif, yang merupakan pemberian criteria atau karakteristik terhadap berbagai alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah. *Kedua*, Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, memberi pengertian pada masing-masing alternatif yang dikumpulkan agar semakin jelas dan semakin memudahkan pembuat kebijakan untuk menilai aspek positif dan negative dari setiap alternatif. *Ketiga*, menilai alternatif yang merupakan kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternatif sehingga diketahui nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. *Keempat*, memilih alternatif yang memuaskan, merupakan pilihan untuk bisa menjadi usulan kebijakan (*policy proposal*) yang telah diantisipasi dapat dilaksanakan dan memberikan dampak yang positif.. Namun belum tentu semua usulan

kebijakan itu bisa menjadi keputusan kebijakan (*policy decision*), karena sangat tergantung dari proses yang terjadi dalam pengesahan kebijakan (*policy adoption*). Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

(d). Tahap Penetapan Kebijakan

Proses ini adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utamanya adalah variable-variabel social, seperti system nilai masyarakat, ideology Negara, system politik dan sebagainya. Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan.

Proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson, proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur sedikit-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*), sehingga penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya

Sebagai suatu proses kolektif, pembuat kebijakan bisa sekaligus berfungsi sebagai pengesah kebijakan, atau pembuat kebijakan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesah kebijakan. Dalam konteks ini tentunya pembuat kebijakan akan berusaha sekuat tenaga untuk memenangkan mayoritas dalam forum pengesahan usulan kebijakan, sehingga pejabat atau badan pemberi pengesahan setuju untuk mengadopsi usulan kebijakan menjadi kebijakan yang sah. Setiap kebijakan yang telah disahkan berarti telah siap untuk dilaksanakan.

2. Analisis Kebijakan Publik

Kebijakan sebagai analisis mengandung tujuan dan relasi yang berbeda dengan kebijakan sebagai proses. Thomas R. Dye (1976:1) menggambarkan kebijakan publik sebagai analisis adalah suatu upaya untuk mengetahui apa yang sesungguhnya dilakukan oleh pemerintah, kenapa mereka melakukan hal itu dan apa yang menyebabkan capaiannya berbeda-beda. Karenanya kebijakan publik sebagai analisis bermuara pada pendeskripsian dan penjelasan mengenai sebab-sebab dan akibat dari tindakan/perbuatan pemerintah.

Kebijakan publik dalam konteks analisis berupaya untuk memecahkan persoalan dengan menggunakan pendekatan multidisipliner/interdisipliner. Artinya, pendekatan atau kerangka pemikiran yang dipakai untuk memecahkan masalah dilakukan dengan memanfaatkan berbagai konsep yang berasal dari multidisiplin ilmu, mulai dari ilmu politik, sosiologi, ilmu ekonomi, psikologi, antropologi.

Dari definisi sebagaimana dikemukakan oleh Dye, pada dasarnya menekankan peran analisis kebijakan dalam meningkatkan pemahaman terhadap tindakan pemerintah, namun sesungguhnya Dye menekankan juga pada upaya membantu para pembuat kebijakan untuk kualitas kebijakan publik.

Beberapa ahli yang menggambarkan orientasi kebijakan publik sebagai analisis diklasifikasikan oleh Wahab (2008:6-12), yakni: (a). Harold Lasswell, mengungkapkan perkembangan kebijakan dengan apa yang disebut *policy orientation* (orientasi kebijakan), dimana kebijakan menekankan pada pengetahuan yang sistematis, rasional terstruktur dan kreativitas

membuat kebijakan yang lebih baik; (b). Wildavsky bahwa sifat kegiatan kebijakan publik yang memusatkan perhatian pada analisis masalah, artinya menjadikan masalah sebagai yang diambil pengambil keputusan sebagai pokok studi dan mengurangi tingkat keparahannya. Karenanya analisis kebijakan memusatkan perhatiannya pada aktivitas perencanaan (*planning*) dan politics dan prestasi puncak dari kerja analisis adalah penggunaan kecerdasan otak untuk membantu kelancaran interaksi/komunikasi social di antara orang-orang atau yang disebut peran kepenasehatan.

Dengan demikian, maka analisis kebijakan lebih dipandang sebagai upaya membantu pengambil keputusan untuk membuat pilihan yang baik, didasari oleh pengetahuan berbasis intervensi dalam pembuatan kebijakan. Kaitannya dengan pengetahuan, Dryzek dalam Parson (2006:58-59) ada 4 pertanyaan penting dalam memandang kebijakan publik sebagai analisis, yaitu: *Pertama*, pengetahuan **siapa** yang dipakai, apakah pengetahuan dari birokrasi, atau institusi riset, apakah penelitian resmi, apa advokasi kebijakan dari think-tank, siapa yang mempergunakan pengetahuan, siapa yang menyusun, siapa yang menginterpretasi, siapa yang melakukan monitoring dan evaluasi, siapa yang menyebarkan, siapa yang dimasukkan dan dikeluarkan dalam proses kebijakan, *nilai siapa yang mendominasi. Kedua*, jenis pengetahuan **apa** yang diklaim, apakah pengetahuan itu dipresentasikan sebagai pengetahuan yang ilmiah dan obyektif, apa macam pengetahuan, siapa ahli yang terlibat, apa jenis asumsinya, *nilai apa yang mendominasi. Ketiga*, **Kapan** pengetahuan dihasilkan, diperbanyak, kapan pengetahuan tentang persoalan disusun, kapan problems ditemukan, kapan media massa terlibat, kapan pengetahuan mempengaruhi opini publik, kapan keyakinan berubah, *kapan suatu nilai mendominasi. Keempat*, **Bagaimana** pengetahuan dipakai, bagaimana pengetahuan dihasilkan, bagaimana pengetahuan diorganisir kedalam pemerintahan, bagaimana advokasi kebijakan muncul, bagaimana argument bisa menang kalah, bagaimana keyakinan bisa berubah, *bagaimana seperangkat nilai tertentu mendominasi.*

Selanjutnya Wahab ((2008:6-12) mengklasifikasikan variasi kegiatan kebijakan publik dalam konteks analisis yang sekaligus juga menggambarkan ruang lingkungnya sebagai berikut :*Pertama*, ada yang disebut studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*), dimana analisis bermaksud untuk menyajikan gambaran dan penjelasan mengenai asal muasal serta

perkembangan kebijakan tertentu. **Kedua**, studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*), dimana yang menjadi sorotan adalah tahap-tahap yang harus dilalui oleh isu kebijakan sebelum menjadi agenda pemerintah dan usaha-usaha yang dilakukan untuk menilai pengaruh berbagai factor pada perumusan kebijakan. **Ketiga**, studi tentang output-output kebijakan (*studies of policy output*), yang menekankan kenapa tingkat pengeluaran biaya bisa berbeda-beda. **Keempat**, studi evaluasi (*evaluation studies*) yang menekankan dampak kebijakan terhadap penduduk/kelompok sasaran. **Kelima**, studi informasi pembuatan kebijakan, dimana data dihimpun dan disusun untuk membantu pembuat kebijakan mengambil keputusan. **Keenam**, proses kepenasehatan (*advocacy process*), dimana kebijakan publik ditujuakn untuk memperbaiki sifat dari sistem-sistem pembuatan kebijakan yang ada. Hal ini tercermin dariberbagai upaya yang dilakukan untuk menyempurnakan mesin-mesin pemerintahan melalui realokasi fungsi dan tugas, upaya memantapkan landasan bagi pemilihan kebijakan melalui pengembangan sstem perencanaan serta pendekatan baru untuk menilai dan memilih alternative terbaik. **Ketujuh**, nasehat kebijakan (*policy advocacy*), yang melibatkan analis dalam mendesakkn pilihan alternative dalam proses kebijakan.

Paralel dengan di atas, Dye sebagaimana dikutip oleh Winarno (2002:27) menyatakan 3 hal pokok yang menjadi perhatian kebijakan publik dalam konteks analisis, yakni: **Pertama**, focus utamanya mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas. **Kedua**, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan menggunakan metode ilmiah. **Ketiga**, analisis kebijakan dilakukan dalam rangka mengembangkan teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan publik dan pembentukannya. Dengan demikian, analisis kebijakan publik dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah politik social sekarang ini.

Parson (2006:56-57) mengatakan kebijakan publik sebagai analisis, maka mencakup hal-hal sebagai berikut: **Pertama**, analisis kebijakan yang mencakup determinasi kebijakan dan Isi kebijakan. **Kedua**, monitoring dan evaluasi kebijakan. **Ketiga**, analisis untuk kebijakan yang mencakup advokasi kebijakan dan informasi untuk kebijakan.

Bab 3

PROSES, LINGKUNGAN DAN PENGARUH NILAI DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

3.1 PENDAHULUAN

Bab ketiga akan membahas mengenai kerangka kebijakan publik. Bab ini menjadi dasar bagi bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang Proses dan sistem kebijakan publik, lingkungan kebijakan publik dan nilai dalam kebijakan publik

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami proses kebijakan, lingkungan kebijakan dan pengaruh sistem nilai dalam kebijakan publik.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan dan menganalisis proses kebijakan publik
2. Menjelaskan dan menganalisis lingkungan kebijakan publik
3. Menganalisis esensi nilai dalam kebijakan publik

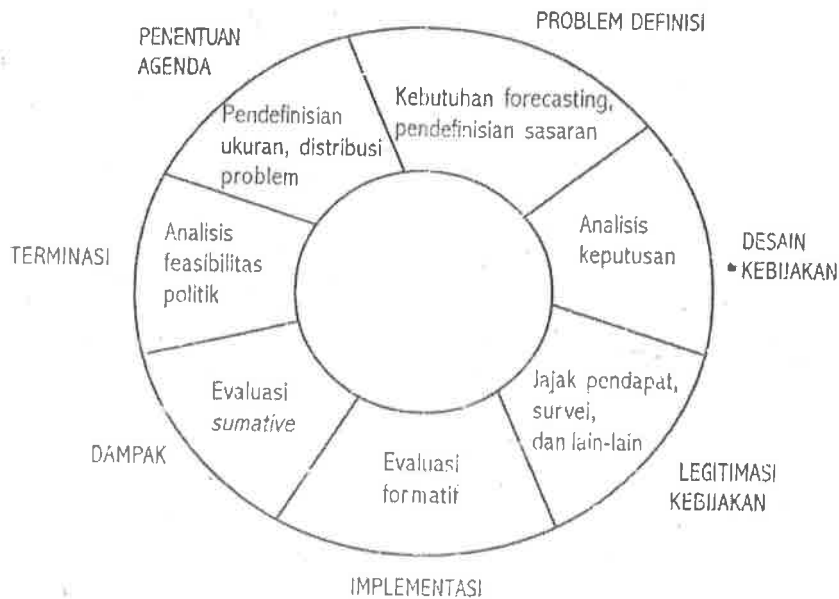
TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Menguasai proses kebijakan publik.
2. Menguasai lingkungan kebijakan publik.
3. Mendapatkan esensi nilai dalam kebijakan publik.

3.2 PENYAJIAN MATERI

1. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagai sebuah proses, yang merupakan proses politik, maka dipersepsikan sebagai sebuah siklus. Pusat perhatiannya ditekankan pada tahap-tahap yang ada di dalam siklus itu.



Sumber: Parson (2006)

Gambar 3.1 Siklus Kebijakan

Senada dengan Parson, Howlet dan Rames (dalam Subarsono, 2005:12) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari 5 tahapan sebagai berikut:

- (1). Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian pemerintah.
- (2). Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- (3). Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan/tidak melakukan suatu tindakan.

- (4). Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- (5). Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Berikutnya, Anderson sebagaimana dikutip Subarsono (2005:12) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- (1). Formulasi masalah (*problem formulation*), yang terurai Apa masalahnya?, Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah itu bisa masuk agenda kebijakan?.
- (2). Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan atau alternative untuk memecahkan masalah tersebut?, Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan.
- (3). Penentuan kebijakan (*adoption*): Bagimaa alternative ditetapkan?, Per-syaratan/criteria seperti apa yang harus dipenuhi?, Siapa yang akan melaksanakan kebijakan?, Bagaimana proses/stretagi untuk melak-sanakan kebijakan?, Apa isi dari kebijakan yang ditetapkan?.
- (4). Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan?, Apa yang mereka kerjakan?, Apa dampak dari isi kebijakan?.
- (5). Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan dampak kebijakan diukur?, Siapa yang mengevaluasi kebijakan?, Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?, Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan/pembatalan?.

Perubahan kebijakan (*policy change*) merupakan bagian lanjutan dalam proses kebijakan. Sebagai sebuah instrument analitik, maka konsep perubahan mengacu pada titik temu dimana seharusnya kebijakan dievaluasi dan dirancang bangun atau didesain kembali

Selanjutnya terminasi kebijakan (*policy termination*) adalah sebuah fase atau istilah untuk menunjukkan cara mengakhiri kebijakan yang telah kadaluarsa atau kinerjanya dianggap tidak memadai. Beberapa program tertentu diketahui memang tidak jalan, karenanya perlu segera dihapus, sementara beberapa program yang lain terlantar atau jalannya tersendat-sendat dan kinerjanya merosot lantaran kekurangan sumberdaya (biaya) atau ternyata tidak dianggap rasional dan hanya memenuhi ambisi politik tertentu. Jadi berdasarkan pendekatan siklus kebijakan, istilah terminasi ini mengacu pada titik akhir dari siklus kebijakan.

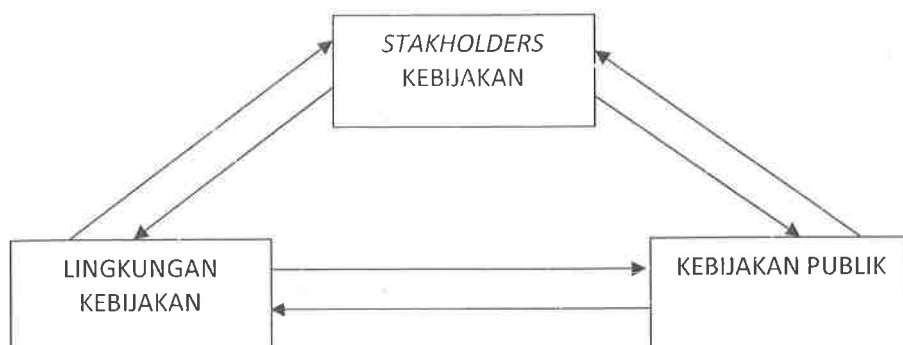
2. Lingkungan Kebijakan Publik

Lingkungan dalam konteks kebijakan publik, telah menempatkan batas-batas dan hambatan-hambatan pada apa yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan. Lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik akan mempengaruhi dan memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponnya, yakni memasukkannya dalam agenda kebijakan dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan

Winarno (2002:95) menggambarkan bahwa dalam konteks teori system, pembuatan kebijakan publik tidak bisa dilepaskan dari lingkungan. Kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari sebuah system terhadap tuntutan yang timbul dari lingkungan. Aneka lingkungan itu kemudian mempengaruhi kebijakan, karena pembuatan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari lingkungan kebijakan. Tuntutan (*demands/claims*) terhadap suatu tindakan kebijakan bersumber dari lingkungan yang kemudian mengalir ke dalam sistem politik dan pada saat yang sama lingkungan memberikan "*Limits*" dan "*Constrains*" terhadap Pembuat Kebijakan (*Policy Makers/ Stakeholders/ Policy Actors*).

Paralel dengan di atas, Anderson dalam Parsons (2011:9) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu respons dari sistem politik terhadap *demands/claim* yang mengalir dari lingkungannya. Dunn (2000:110) kemudian menggambarkan keterkaitan lingkungan dengan elemen-elemen system kebijakan publik, yaitu: Pertama, *Stakeholders* atau Pelaku Kebijakan atau disebut juga *Policy Actors* atau *Political Actors* baik formal maupun informal dalam *Boundaries* sistem politik. Kedua, Kebijakan Publik (*Policy Contents*). Ketiga Lingkungan Kebijakan (*Policy Environment*). Hubungan dan proses keterkaitan itu terlihat pada gambar 3.2.

Alur keterkaitan lingkungan dimulai dari pendefinisian masalah kebijakan yang sangat tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan (*policy stakeholders*) yang khusus, yaitu para individu atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Pelaku kebijakan, misalnya kelompok warganegara, partai politik, agen-agen pemerintah, pemimpin terpilih sering menangkap secara berbeda informasi yang sama mengenai lingkungan kebijakan.



Sumber: Dunn (2000)

Gambar 3.2. Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan

Lingkungan kebijakan yaitu konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan (*stakeholders*) dan kebijakan publik. Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti bahwa dimensi objektif dan subjektif dari pembuatan kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya. Beberapa faktor lingkungan dimaksud antara lain: (a). Karakteristik geografi, seperti: sumberdaya alam, iklim, topografi; (b). Variabel demografi, seperti: banyaknya penduduk, distribusi umur penduduk, lokasi spasial; (c). Kebudayaan politik; (d). Struktur social; (e). Sistem ekonomi.

Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subjektif yang diciptakan melalui pilihan-pilihan yang sadar oleh para pelaku kebijakan. Sistem kebijakan ini adalah realitas objektif yang di manifestasikan ke dalam tindakan-tindakan yang teramati berikut konsekuensinya. Para pelaku kebijakan merupakan produk dari sistem kebijakan.

Ada dua variabel lingkungan yang banyak mendominasi pembuatan kebijakan, yakni variabel kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel social ekonomi (*socio economic variable*). *Pertama*, Kebudayaan Politik. Kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan social, tetapi bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya salah satu factor lingkungan yang mempengaruhi perilaku masyarakat. Kebudayaan politik adalah bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup nilai, kepercayaan, sikap tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah

dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warganegaraanya. *Kedua*, Kondisi Sosial Ekonomi. Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan diantara pemerintah dengan privat. Kebijakan karena dapat dipergunakan untuk menyelesaikan persoalan diatas, melalui perubahan ekonomi atau pembangunan. Kebijakan pemerintah juga dapat melindungi kelompok yang lemah dengan menciptakan keseimbangan hubungan diantara kelompok yang berbeda.

3. Nilai-Nilai dalam Kebijakan Publik

Ada banyak nilai-nilai yang menjadi pedoman perilaku dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam praktek, pembuat kebijakan akan menetapkan criteria, berupa nilai-nilai yang menjadi ukuran dalam pengambilan kebijakan. Nilai dalam kebijakan publik pada dasarnya adalah sebuah pandangan tentang siapa yang mendapatkan sesuatu, mengapa dia, adalah pertanyaan yang mengacu pada nilai. Karenanya pembuatan kebijakan (keputusan) adalah proses yang mesti dianalisis dari segi siapa yang mendapat suatu nilai, kapan mereka mendapatkannya, dan bagaimana nilai tertentu itu diperoleh. Laswell dalam Parson (2006, 342-345) mempertegas persoalan nilai dengan menjelaskan bahwa proses politik dalam kebijakan publik menjadi proses dimana orang bertujuan untuk mengamankan dan mempromosikan nilai-nilai melalui institusi. Dalam pembuatan kebijakan pemerintah sering sekali mendapatkan pengaruh atau tuntutan dari para aktor, mereka banyak yang mendesak kepada pemerintah agar pemikirannya atau sarannya dapat dipertimbangkan. Pengaruh desakan tuntutan tersebut datang berbeda-beda dari masing-masing para aktor, mereka mendesak tuntutan yang berbeda dengan tujuan yang berbeda dan pada waktu yang berbeda pula. Dalam hal ini kebijakan merupakan fungsi dari nilai dan perilaku para aktor, fungsi dan nilai tersebut berdasarkan desakan para aktor mengenai kepentingannya masing-masing.

Anderson (dalam Winarno, 2002:93) mendeskripsikan nilai-nilai yang menjadi elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu: 1) Nilai-nilai politik, 2) Nilai-nilai organisasi, 3) Nilai-nilai pribadi, 4) Nilai-nilai kebijakan, 5) Nilai-nilai ideologis. *Pertama*, nilai-nilai politik merupakan nilai yang berdasarkan atas kepentingan politik dari seorang aktor politik,

seperti: kepentingan kelompok, golongan atau partai politik tempat seorang aktor yang memimpin partai politik tersebut. *Kedua*, nilai-nilai organisasi merupakan nilai yang dilakukan oleh seorang aktor dalam mempertahankan organisasinya dan memperluas organisasinya demi memperoleh anggota atau masa yang lebih banyak, serta memperluas aktivitas ruang lingkungannya. *Ketiga*, nilai-nilai pribadi merupakan nilai yang dimiliki oleh seseorang yang berasal dari sejarah kehidupan pribadinya, sehingga nilai tersebut ikut terbentuk dalam perilakunya. *Keempat*, nilai-nilai kebijakan merupakan nilai yang dimiliki oleh seorang aktor yang berupa tindakan-tindakannya, seperti moralitas, rasa keadilan, kemerdekaan, kebebasan dan kebersamaannya. *Kelima*, nilai-nilai Ideologi yang merupakan seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan yang berhubungan secara logis, dan memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan

3.3 RANGKUMAN

Kebijakan publik sebagai proses, meliputi setidaknya 5 tahapan sebagai berikut: 1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), 5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Selanjutnya yang juga tidak bisa dipisahkan dengan proses kebijakan publik adalah perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan.

Perubahan kebijakan (*policy change*) merupakan bagian lanjutan dalam proses kebijakan. Sebagai sebuah instrument analitik, maka konsep perubahan mengacu pada titik temu dimana seharusnya kebijakan dievaluasi dan dirancang bangun atau didesain kembali

Selanjutnya terminasi kebijakan (*policy termination*) adalah sebuah fase atau istilah untuk menunjukkan cara mengakhiri kebijakan yang telah kadaluarsa atau kinerjanya dianggap tidak memadai.

Kebijakan publik juga adalah suatu respons dari sistem politik terhadap *demands/claim* yang mengalir dari lingkungannya. Keterkaitan lingkungan dengan elemen-elemen system kebijakan publik, yaitu: 1) *Stakeholders/ Pelaku Kebijakan/ Policy Actors* atau *Political Actors* baik formal maupun informal dalam *Boundaries* sistem politik, 2) Kedua, Kebijakan Publik (*Policy Contents*), 3) Ketiga Lingkungan Kebijakan (*Policy Environment*).

Nilai-nilai yang menjadi elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu: 1) Nilai-nilai politik, 2) Nilai-nilai organisasi, 3) Nilai-nilai pribadi, 4) Nilai-nilai kebijakan, 5) Nilai-nilai ideologis.

3.4 LATIHAN

1. Gambarkan tahapan proses dan keterkaitan setiap proses kebijakan publik.
2. Apa makna perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan dengan kebijakan publik hasil evaluasi.
3. Gambarkan lingkungan kebijakan publik, dan jelaskan keterkaitan setiap elemen lingkungan dengan kebijakan publik.
4. Apa yang dimaksud dengan nilai individu dalam kebijakan publik dan apa yang dimaksud dengan *Stakeholders/Pelaku Kebijakan/ Policy Actors* atau *Political Actors* baik formal maupun informal dalam *Boundaries* sistem politik.

3.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Parson, Wayne.2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Kencana. Jakarta
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- William, Dunn. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gajahmada University Press. Yogyakarta
- Winarno, Budi.2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo. Yogyakarta.

3.6 GLOSSARI

Policy Actors: Orang atau sekelompok orang yang membuat kebijakan

Limit and Constrains: Pembatas dan pemberi batas dalam pembuatan kebijakan

Bab 4

FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

4.1 PENDAHULUAN

Bab keempat akan membahas mengenai tahapan manajemen/proses kebijakan publik yang pertama, yakni formulasi kebijakan. Bab ini menjadi dasar pemahaman untuk untuk bab-bab berikutnya, terutama implementasi kebijakan publik dan evaluasi kebijakan publik. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang konsep formulasi, isu-isu kebijakan dan aktor kebijakan serta model-model formulasi kebijakan.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Formulasi kebijakan publik yang meliputi: konsep kebijakan publik, isu dan aktor dalam formulasi kebijakan dan model-model dalam formulasi kebijakan publik.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan konsep formulasi kebijakan publik.
2. Menjelaskan isu-isu dan aktor-aktor dalam formulasi kebijakan
3. Mendeskripsikan dan menganalisis model-model formulasi kebijakan

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Menjelaskan konsep formulasi kebijakan publik.
2. Menjelaskan isu-isu dan siapa aktor-aktor dalam formulasi kebijakan.
3. Menguasai model-model formulasi kebijakan.

4.2 PENYAJIAN MATERI

1. Konsep Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan yang kemudian disinonimkan dengan perumusan kebijakan formulasi, penggunaannya seringkali di pertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti pembuatan keputusan atau pengambilan keputusan. Berapa pakar memang ada yang membedakannya, walau ada juga yang menganggapnya sama, sebagai sebuah istilah yang bisa dipertukarkan. Wahab (2008:53), memberikan arah substansial akan perbedaan keduanya dengan mendikotomikan antara kebijakan dan keputusan dari tiga aspek, yaitu; *Pertama*, kebijakan memiliki ruang lingkup lebih besar ketimbang keputusan, karena terdiri dari serangkaian keputusan yang saling terkait, dan diikuti langkah-langkah yang bersifat rasional. *Kedua*, Meskipun dalam suatu keputusan tunggal mungkin terdapat langkah-langkah tertentu yang rumit bahkan kritis, utamanya saat penentuan pilihan terbaik diantara berbagai macam pilihan tersedia, pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan, baik sebelum atau sesudah dilampauinya saat-saat kritis itu. *Ketiga*, konsep keputusan sering dikaitkan dengan apa yang disebut sebagai pembuat keputusan (*decision maker*). Biasanya istilah itu mengacu pada seseorang atau sebuah kelompok atau suatu organisasi tertentu.

Beberapa pakar kemudian memberi makna yang terkandung dalam formulasi/perumusan kebijakan sebagaimana diklasifikasikan oleh Wahab (2008:53-550, yaitu :

- 1) **Charles Lindblom** (1968) yang menyatakan suatu proses politik yang amat kompleks dan analitis, dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhiri, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijakan itulah yang membuahkan hasil yang disebut kebijakan publi.

- 2) **Austin Ranney** (1968) mengatakan proses perumusan kebijakan sebagai tindakan-tindakan dan interaksi yang menghasilkan pilihan akhir yang sah mengenai suatu kebijakan tertentu setelah diperbandingkan dengan pilihan-pilihan lainnya.
- 3) **Raymond Bauer** (dalam Wahab, 1997), sebagai proses transformasi atau perubahan input-input menjadi output-output politik.
- 4) **Amitai Etzioni** (1967), menjelaskan bahwa melalui proses pembuatan keputusanlah komitmen-komitmen masyarakat yang acapkali masih kabur dan abstrak, sebagaimana nampak dalam nilai-nilai dan tujuan masyarakat, diterjemahkan oleh para aktor (politik) kedalam komitmen-komitmen yang lebih spesifik, menjadi tindakan-tindakan dan tujuan-tujuan yang kongkrit.
- 5) **Don K. Price** menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijakan yang bertanggungjawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para administrator dan para politisi.
- 6) **Fremont J. Lyden, George A Shipman dan Robert W. Wilkinson** menjelaskan, proses pembuatan kebijakan publik mengacu pada langkah-langkah yang teratur, mengenai interaksi antar pemerintah dan swasta yang memperbincangkan atau berdebat, serta upaya untuk mencapai kesepakatan bersama tentang ruang lingkup dan jenis tindakan pemerintah yang dirasa tepat untuk menangani masalah sosial tertentu. Proses kebijakan publik meliputi: (1) pencarian informasi yang tepat untuk merumuskan masalah sosial tersebut. (2) mengembangkan alternative pemecahan masalah. (3) mencapai kesepakatan pendapat mengenai alternative terbaik untuk memecahkan masalah tersebut.
- 7) **Udoji**, sebagai keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut dalam system politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/inplementasi, monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik). Kemudian siapa yang berpartisipasi dan apa perannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan sendiri.

Dengan demikian, pada intinya formulasi kebijakan dimaknai sebagai kegiatan dimana pejabat merumuskan alternative kebijakan untuk mengatasi masalah. Tahapan ini tentunya merupakan hal yang kritis, mengingat proses pemilihan alternative biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dan biasanya proses ini mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan tarik menarik diantara kelompok kepentingan social, politik dan ekonomi.

Djumara (2010:1-3) menggambarkan bahwa proses perumusan kebijakan mencoba menjawab terhadap sejumlah pertanyaan apa, yakni: *apa rencana untuk menyelesaikan masalah?, apa yang menjadi tujuan dan prioritas?, pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan?, apa keuntungan setiap pilihan? Dan eksternalitas apa, baik positif maupun negative terkait setiap pilihan alternative?*. Proses perumusan seperangkat alternative ini akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah, serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan/ model. Selanjutnya adalah proses penentuan sejauhmana alternative kebijakan akan diadopsi menjadi kebijakan, yakni: (1). Penghilangan alternative kebijakan yang ditentukan sejumlah parameter yang substansial; (2). Alokasi kompetensi yang dimiliki oleh berbagai aktor. Terakhir, hasil akhir dari tahap perumusan kebijakan adalah solusi bagi masalah publik (masyarakat). Beberapa tipe solusi kebijakan adalah: 1) *Inducement* yang dapat berbentuk positif ataupun negative, 2) *Rules* atau bentuk lain dari pengaturan perilaku, 3) *Facts* atau penggunaan informasi untuk menghimbau target group untuk berperilaku tertentu, 4) *Rights*, yang memberikan hak dan tugas kepada sekelompok orang tertentu, 5) *Powers*, dimana institusi pembuat keputusan diberikan tugas spesifik untuk meningkatkan proses pembuatan keputusan.

Ada 12 ciri yang diidentifikasi Dror (dalam Wahab, 2008:55-63), yang umumnya terdapat dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu: *pertama*, pembuatan kebijakan sangat kompleks; *kedua*, prosesnya bersifat dinamis; *ketiga*, komponen-komponen dalam pembuatannya beraneka ragam; *keempat*, dimilikinya peran masing-masing sub struktur secara berbeda; *kelima*, pembuatan kebijakan berarti memutuskan sesuatu; *keenam*, digunakan sebagai pedoman umum; *ketujuh*, pembuatan keputusan untuk mengambil

tindakan: *kedelapan*, diarahkan pada masa depan; *kesembilan*, utamanya dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah; *kesepuluh*, secara formal dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan; *kesebelas*, apa yang tercermin dalam kepentingan umum. Terakhir, *keduabelas*, dilakukan dengan cara sebaik mungkin.

Merespon ciri-ciri di atas, Lindblom (1986) kemudian menyatakan dalam alam demokratis, ada dua pertanyaan mendasar tentang formulasi kebijakan publik, yaitu: 1) kemampuan/keampuhan dalam memecahkan masalah publik dan 2) kepekaannya terhadap kontrol sosial. Pertanyaan pertama mengambil bentuk apakah *policy maker* memiliki kearifan dalam menangani masalah-masalah publik yang cukup luas dan rumit. Sementara yang terakhir tampil dalam bentuk siapa yang sebenarnya merumuskan kebijakan publik. Lebih lanjut Lindblom (1986) melihat, bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan publik, maka harus dipahami sifat-sifat semua partisipan, peran apa yang mereka mainkan, wewenang dan kekuatan yang mereka miliki, bagaimana mereka saling berinteraksi dan mengawasi. Bagaimana cara terbaik untuk melihat peliknya perumusan kebijakan, maka perlu dilihat perumusan dalam tahap-tahap dan kemudian menganalisis masing-masing tahap.

Ripley (1985) menggambarkan ada 4 tahapan perumusan/formulasi kebijakan, mulai tahapan penyusunan agenda kebijakan, agenda pemerintah, formulasi dan legitimasi kebijakan dan kebijakan. Alur tahapan dan prosesnya adalah :

Pertama, Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan yang meliputi:

- (a). Persepsi masalah publik, yang menunjuk bagaimana isu masalah dipersepsikan oleh masyarakat, termasuk isu masalah pentingkah, seriuskah atau biasa-biasa saja.
- (b). Pendefinisian masalah, yaitu menunjuk adanya pembatasan masalah yang dilakukan oleh publik sendiri. Meskipun dikalangan masyarakat banyak terdapat isu yang berbeda dan juga persepsi, namun ranah masalah pada fase ini sudah dapat diidentifikasi.
- (c). Mobilisasi dukungan untuk masuknya isu/masalah publik menjadi agenda pemerintah, yaitu menunjuk upaya dari masyarakat untuk memasukkan masalah atau isu publik tertentu ke dalam agenda

pemerintah. Sampai dititik ini tentunya dibutuhkan kekuatan politik dari masing-masing kelompok kepentingan. Kelompok yang paling memiliki kekuasaan atau kelompok yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pihak lainnya yang isu dan pembatasan serta definisinya dipakai sebagai acuan ketika masuk agenda pemerintah.

Kedua, Tahap Formulasi dan Legitimasi. Setelah masalah publik masuk agenda pemerintah, masalah publik harus melewati mekanisme politik untuk mendapatkan solusi terbaik. Adapun mekanisme pada fase ini adalah:

- (a). Tujuan dan program, yaitu masing-masing kelompok kepentingan mulai berlomba untuk menginterpretasikan masalah publik yang dihadapi dan menciptakan tujuan dan desain program yang dapat diterima sebagai solusi dari masalah publik.
- (b). Informasi dan analisis, yaitu dapat mengidentifikasi masalah publik secara cermat, masing-masing kelompok dalam proses politik ini membutuhkan informasi dan analisis dari para ahli sehingga kebijakan yang diambil nantinya dapat berkualitas.
- (c). Pembangunan alternatif-alternatif, yaitu tindak lanjut dari pengumpulan informasi dan analisis, maka mulailah dirancang alternatif-alternatif kebijakan yang diyakini dapat menjadi solusi dari masalah publik. Ranah ini nampaknya masih sangat rasional dan idealis.
- (d). Advokasi dan pembangunan koalisi, yaitu setelah masing-masing kelompok kepentingan mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan yang sejauh mungkin memenuhi kaidah rasionalitas, tahapan ini sangatlah politis. Masing-masing pihak mulai mengembangkan lobi-lobi agar kebijakan yang keluar nantinya dapat mengadopsi seluruh atau sebagian besar ide dari kelompoknya. Banyak hal yang dapat dilakukan, salah satunya koalisi.
- (e). Kompromi, negoisasi dan keputusan merupakan fase terakhir dari penyusunan kebijakan. Masing-masing pihak mulai berkompromi atas solusi dari masalah publik yang dihadapi. Masing-masing pihak mulai melakukan tawar menawar atas kebijakan yang akan diambil. Tentu saja ketika masing-masing pihak mau mengalah, ada kompensasi yang mau di dapat. Inilah yang menjadikan kebijakan publik tidak sepenuhnya dapat memenuhi rasa rasionalitas dan keberpihakan pada publik. Selain kelompok kepentingan ini tidak pernah memiliki komitmen yang kuat

untuk membela publik, sitem pengambilan kebijakan yang tertutup juga menjadi lahan terjadinya politik dagang sapi.

2. Isu-Isu dan Aktor-Aktor dalam Formulasi Kebijakan

Isu-Isu kebijakan Publik

Isu kebijakan dalam konteks kebijakan publik, muatan maknanya sama dengan masalah kebijakan (*policy problem*). Inti isu kebijakan (*policy issues*) lazimnya muncul silang pendapat diantara aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pendapat mengenai karakter masalah itu. Dunn (2000:209) menyatakan isu kebijakan adalah produk atau fungsi dari perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas masalah. Wahab (1997; 36) dengan menyitir pendapat Hogwood dan Cunn menyatakan sisi lain dari isu bukan hanya mengandung masalah, tapi juga peluang untuk tindakan positif dan kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai yang potensial. Munculnya isu bisa menjadi alternatif kebijakan-kebijakan baru.

Wahab (1997: 40-42) menyebutkan kriteria isu menjadi isu kebijakan, untuk dijadikan agenda kebijakan, bila memenuhi kriteria: 1) Isu telah menjadi titik kritis tertentu/mencapai titik ancaman serius, sehingga tidak bisa diabaikan begitu saja. 2) Isu telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang menimbulkan dampak yang bersifat dramatik. 3) Isu telah menyangkut emosi tertentu, melibatkan orang banyak, mendapat dukungan media massa luas. 4) Isu telah menjangkau dampak yang amat luas. 5) Isu mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat. 6) Isu telah menynagkut suatu persoalan yang fasionable, dimana posisinya sulit dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Dalam teori *agenda setters*, maka ada peran dan pengaruh riil dari *agenda setter*, yakni: organisasi kelompok kepentingan, kelompok pemrotes, tokoh partai politik, para pejabat senior pemerintah (sipil/militer) atau tokoh-tokoh yang berpengaruh dalam masyarakat, para pembentuk opini, seperti editor surat kabar dan sebagainya. Berikutnya, proses masuknya isu menjadi agenda kebijakan/pemerintah pada hakikatnya merupakan suatu proses yang berdosisi politik sangat tinggi. Artinya, proses ini sangat dipengaruhi oleh bagaimana perwujudan dari distribusi kekuasaan riil yang berlangsung di suatu negara, organisasi atau masyarakat secara

keseluruhan. Derajat polarisasi dan tingkat persiapan politik dikalangan aktor pada suatu sistem politik tertentu, menggambarkan siapa yang mampu menggulirkan isu, memasukkan isu yang digulirkan dalam agenda kebijakan dan mewujudkannya sebagai kebijakan publik yang diimplementasikan dan berdampak nyata pada kehidupan sosial masyarakat.

Aktor-Aktor Formulasi

Pembahasan siapa aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilacak dari tulisan Anderson (1979), Linblom (1980), Lester dan Stewart (2000). Pendapat beberapa ahli di atas, yang kemudian disitir oleh Winarno (2012:126) setidaknya menyatakan, bahwa ada 2 kelompok yang berperan dalam formulasi kebijakan, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi.

Kelompok pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warganegara individu. Aktor-aktor pemeran serta resmi adalah sebagai berikut: 1) Badan-Badan Administrasi (Agen-Agen Pemerintah). 2) Presiden (Eksekutif). 3) Lembaga Yudikatif. 4) Lembaga Legislatif. 5) Kelompok-Kelompok Kepentingan. 6) Partai-Partai Politik. 7) Warganegara Individu (*Civil Society*).

3. Model-Model Formulasi Kebijakan

Nugroho (2012:544-576), menyatakan ada tiga belas macam model perumusan kebijakan yaitu:

Model Kelembagaan

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Model ini mendasarkan pada fungsi-fungsi kelembagaan dan pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, dalam formulasi kebijakan. Ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama. Model ini merupakan derivasi dan ilmu politik tradisional yang

lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Salah satu kelemahan pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan.

Model Proses

Model ini menggambarkan bahwa perumusan kebijakan adalah sebuah proses mulai dari identifikasi masalah, menata agenda formulasi kebijakan, perumusan proposal kebijakan, legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Model ini memberi tahu kepada kita bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada.

Metode Teori Kelompok

Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasan bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan dan keseimbangan adalah yang terbaik, dimana individual dalam kelompok kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan.

Model Teori Elite

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa didalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok yaitu pemegang kekuasaan atau *elit* dan yang tidak memiliki kekuasaan atau *massa*. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apapun selalu ada bias didalam formulasi kebijakan karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit. Ada dua penilaian didalam pendekatan ini *negative* dan *positif*.

Model Teori Rasionalisme

Model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum sosial gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan

hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

Model Inkrementalis

Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan dimasa lalu. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pengambil kebijakan dihadapkan kepada ketidakpastian yang muncul disekitarnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan dimasa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya, pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistic yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

Modal Pengamatan Terpadu (*mixed-scanning*)

Model ini merupakan upaya menggabungkan model rasional dan model inkrementalis. Model ini sebagai pendekatan terhadap formulasi keputusan keputusan pokok dan incremental menetapkan proses proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk petunjuk dasar, menetapkan proses proses yang menyiapkan keputusan keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Pada dasarnya model ini adalah model yang amat menyederhanakan masalah, mengkompromikan model rasional dan inkrementalis.

Model Demokratis

Dikembangkan oleh beberapa pengajar di Indonesia, yang mengelaborasi model yang berintikan pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengolaborasi suara dari stakeholders. Model ini berkembang khususnya di Negara Negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi seperti Indonesia. Model ini biasanya di perkaitan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan konstituen dan pemanfaat demokrasi diakomodasi keberadaanya

Model Strategis

Model ini menggambarkan bahwa proses perumusan strategi sendiri di susun dalam langkah langkah berikut: a) Memprakarsai dan menyampaikan proses perencanaan strategis, yang meliputi kegiatan. b) Memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal. c) Merumuskan panduan proses. d) Memperjelas mandat dan misi organisasi yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi. e) Menilai kekuatan dan kelemahan peluang dan ancaman. f) Mengidentifikasi isu strategis yang di hadapi organisasi. g) Merumuskan strategis untuk menge-lolah isu.

Model Teori Permainan

Gagasan pokok model ini, *pertama* formulasi kebijakan berada dalam situasi kebijakan kompetitif yang intensif. *Kedua* para aktor berada dalam situasi pilihan yang sama sama bebas. Model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional, namun dalam kondisi kompetisi dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya di tentukan aktor pembuat kebijakan namun juga actor actor lain. Inti teori permainan yang terpenting adalah mengakomodasikan kenyataan paling riil bahwa setiap negara, setiap pemerintahan dan setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum ketika kita mengambil keputusan, disini teori permainan member kontribusi paling optimal.

Metode Pilihan Publik

Model pilihan publik biasanya di gunakan oleh kebijakan yang bersifat ekonomi publik mayoritas analisa kebijakan atau "selera" kekuasaan adalah ekonom atau "ekonomi". Model ini meskipun ideal, dalam kontek demokrasi dan kontrak social memiliki kelemahan pokok dalam realita interaksi itu sendiri karna interaksi akan terbatas dalam publik yang mempunyai akses dan di sisi lain berkecenderungan pemerintah hanya memuaskan pemilihan dari pada masyarakat luas. Pada tingkat ekstrem, model pilihan publik terjadi pada pembuatan keputusan yang melibatkan masyarakat secara luas seperti yang di lakukan masyarakat di perdesaan atau di kota kota kecil dengan penduduk terbatas, yang mungkin di lakukanya repretasi public secara langsung.

Model Sistem

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen yaitu: input, proses dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah. Jadi formulasi kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik).

Model Deliberatif

Proses analisis kebijakan publik model “musyawarah” mi jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran analisis kebijakan “hanya” sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri. Prosesnya, peran pemerintah di sini lebih sebagai legalisator daripada “kehendak publik”. Sementara peran analisis kebijakan adalah sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijakan publik.

Model Garbage Can

Pemikiran tentang model “Tong Sampah” mi didasarkan pada keyakinan bahwa proses kebijakan merupakan serangkaian tindakan dalam suatu “anarki yang terorganisasi” (“*organized anarchy*”) yang menjadikan model-model perumusan kebijakan yang ada menjadi tidak relevan lagi, khususnya model rasional komprehensif dan inkremental. Model ini menggambarkan bahwasanya para pembuat kebijakan biasanya “membuat kebijakan” terlebih dulu, baru kemudian mencari permasalahan yang sekiranya cocok dengan kebijakan yang dibuatnya. Istilahnya “*policy as solutions find problem rather than vice-versa*”. Akibatnya, permasalahan yang terjadi adalah para pembuat kebijakan justru mencari-cari permasalahan sebagai pembenaran atas keputusan kebijakan yang dibuatnya.

4.3 RANGKUMAN

Formulasi kebijakan dimaknai sebagai kegiatan dimana pejabat merumuskan alternative kebijakan untuk mengatasi masalah. Tahapan ini tentunya merupakan hal yang kritis, mengingat proses pemilihan alternative biasa-

nya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dan biasanya proses ini mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan tarik menarik diantara kelompok kepentingan social, politik dan ekonomi.

Ada 12 ciri dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu :1) sangat kompleks; 2) prosesnya bersifat dinamis; 3) komponen beraneka ragam; 4) dimilikinya peran masing-masing sub struktur secara berbeda; 5) memutuskan sesuatu; 6) sebagai pedoman umum; 7) keputusan untuk mengambil tindakan; 8) diarahkan masa depan; 9) dilakukan lembaga-lembaga pemerintah; 10) untuk mencapai suatu tujuan; 11) tercermin dalam kepentingan umum; 12) dilakukan dengan cara sebaik mungkin.

Tahapan formulasi meliputi: 1) Identifikasi dan perumusan masalah, 2) Formulasi dan legitimasi kebijakan.

Isu kebijakan (*policy issues*) merupakan silang pendapat diantara aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pendapat mengenai karakter masalah itu. Isu kebijakan adalah produk atau fungsi dari perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas masalah, isu bukan hanya mengandung masalah, tapi juga peluang untuk tindakan positif dan kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai yang potensial. Munculnya isu bisa menjadi alternatif kebijakan-kebijakan baru.

Aktor-aktor dalam perumusan kebijakan meliputi: 1) Badan-Badan Administrasi (Agen-Agen Pemerintah), 2) Presiden (Eksekutif). Lembaga Yudikatif, 3) Lembaga Legislatif. Kelompok-Kelompok Kepentingan, 4) Partai-Partai Politik, 5) Warganegara Individu (*Civil Society*).

Ada tiga belas macam model perumusan kebijakan yaitu: Model Kelembagaan (*Institutional*), Model Proses (*Process*), Model Kelompok (*Group*), Model Elite (*Elite*), Model Rasional (*Rational*), Model Inkremental (*Incremental*), Model Teori Permainan (*Game Theory*), Model Pilihan Publik (*Public Choice*), Model Sistem (*System*), Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*), Model Demokratis, Model Strategis, Model Deliberatif, Model "Tong Sampah" (*Garbage Can*).

4.4 LATIHAN

1. Jelaskan pemahaman dari formulasi kebijakan publik, minimal 2 ahli.
2. Deskripsikan cirri-ciri penting dari formulas kebijakan publik.
3. Gambarkan tahapan/proses formulasi kebijakan publik.
4. Apa beda isu dan masalah kebijakan.
5. Siapa aktor-aktor dalam formulasi kebijakan.
6. Analisis perumusan kebijakan "Pilkada melalui perwakilan" menggunakan model deliberative.

4.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Djumara, Noorsyamsa.2010. *Pedoman Perumusan Kebijakan*. Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN.Jakarta
- Lindblom, Charles E.1986. *Proses Penetapan Kebijakan Edisi Kedua*. Erlangga. Jakarta
- Nugroho, Riant.2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo.Jakarta
- Ripley, Randal. 1985. *Policy Analysis in: Political Science*. Nelson Hall Publisher. Chicago
- Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta
- Wahab, Solichin. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Muhammadiyah. Malang
- William, Dunn. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gajahmada University Press. Yogyakarta
- Winarno, Budi.2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo. Yogyakarta.

4.6 GLOSSARI

Inducement: Kebijakan yang berbentuk sebuah dorongan untuk melakukan sesuatu

Rules: Pedoman yang biasanya berbentuk peraturan perundangan yang membatasi perilaku seseorang

Titik kritis: Ambang batas maksimal bagi adanya sebuah tindakan yang harus diambil oleh pemerintah

-oo0oo-

Bab 5

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

5.1 PENDAHULUAN

Bab kelima akan membahas mengenai konsep dan model implementasi kebijakan. Bab ini menjadi dasar untuk bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang konsep implementasi kebijakan, proses implementasi kebijakan dan masalahnya, dan model-model implementasi kebijakan.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Implementasi Kebijakan Publik yang meliputi: konseptualisasi implementasi kebijakan, prosesnya dan model-model implementasi kebijakan

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan konseptualisasi implementasi kebijakan
2. Menjelaskan proses implementasi kebijakan
3. Mendeskripsikan dan menganalisis model-model implementasi kebijakan

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Mendapatkan konseptualisasi implementasi kebijakan.
2. Mendapatkan proses implementasi kebijakan
3. Mendapatkan cara menganalisis model-model kebijakan

5.2 PENYAJIAN MATERI

1. Konseptualisasi Implementasi Kebijakan

Sejarah implementasi diawali oleh studi Pressman dan Wildavsky pada tahun 1973 yang berjudul *Implementation: "How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, or Why it's Amazing that Federal Program Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes"*. kedua ahli itu mendapatkan hasil bahwa problem kebijakan banyak terjadi di level implementasi ketimbang formulasi.

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980: 7), bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan) dimana kebijakan diterapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons (2006: 461) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Deskripsi sederhana tentang konsep implementasi juga dikemukakan oleh Lane (dalam Akib, 2010) bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan deskripsi tersebut, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat. Selanjutnya, implementasi merupakan persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementor, inisiator, dan waktu (Sabatier, 1986: 21-48). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri,

kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu. Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan van Horn (dalam Grindle, 1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan

Studi implementasi kebijakan dibagi dalam 3 generasi dengan fokus kajian yang berbeda-beda. *Generasi pertama* diwakili oleh studi Pressman dan Wildavsky yang terfokus pada bagaimana keputusan otoritas tunggal dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Hasilnya member pengakuan sifat atau kakikat implementasi yang kompleks. *Generasi kedua* terfokus pada deteminan keberhasilan implementasi kebijakan. Model konseptual model proses implementasi dikembangkan dan diuji pada berbagai area yang berbeda. Dua pendekatan yang mendominasi adalah pendekatan *top-down* dan pendekatan *topdown*. Studi yang representatif pada masa ini dibuat oleh Carl Van Horn dan Donald, Van Meter serta Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. *Generasi ketiga* terfokus pada sintesis dan pengembangan pendekatan implementasi kebijakan dengan lokus (secara multilevel) dan focus yang lebih kompleks sebagai proses dinamis.

Ada beberapa alasan mengapa implementasi kebijakan diperlukan. Mengacu pada pandangan para pakar bahwa setiap kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai alasan atau perspektif. Berdasarkan perspektif masalah kebijakan, sebagaimana yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10), implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan. Edwards III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan pertanyaan retorik tersebut dirumuskan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut merupakan kriteria yang kebijakan.

T. B. Smith mengakui bahwa ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Jika divisualisasikan akan terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

2. Proses Implementasi Kebijakan

Proses implementasi dipahami sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan telah disyahkan dalam bentuk hukum), dengan mengerahkan semua sumberdaya yang ada, agar kebijakan mampu mencapai dan mewujudkan tujuannya. Berbagai fakta menunjukkan bahwa, didalam implementasi terkandung proses yang kompleks dan panjang. Proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan dan memiliki payung hukum yang syah. Setelah itu tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan, mulai dari membentuk organisasi, mengerahkan orang, sumberdaya, teknologi, menetapkan prosedur, agar tujuan yang ditetapkan dapat tercapai.

Bagi penulis, implementasi dipahami sebagai kegiatan mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.



Gambar 5.1. *Implementasi Sebagai Delivery Mechanism Policy Output*



Gambar 5.2. *Perubahan Kondisi kelompok sasaran yang menggambarkan tujuan Implementasi*

Tahapan implementasi sebagai “proses” dikatakan sebagai “jembatan” antara dunia konsep dengan dunia realita. *Dunia konsep* tercermin dari kondisi ideal yang dicita-citakan sebagaimana terformulasikan dalam dokumen kebijakan. Sementara dunia nyata adalah realitas dimana masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan sedang bergelut dengan berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik. Implementasi dikatakan sebagai jembatan, karena melalui tahapan yang dilakukan oleh “*delivery mechanism*”, yaitu ketika berbagai *policy output* yang dikonversi dari *policy input* disampaikan kepada kelompok sasaran

Gambaran proses implementasi dimulai dari penjelasan sebagai berikut: bahwasanya sebuah kebijakan disusun untuk mencapai misi, mencapai tujuan dan sasaran yang telah dirumuskan. Untuk mencapainya maka diperlukan *policy input*, salah satunya anggaran. Input berupa anggaran dari pemerintah akan diolah atau dikonversi menjadi keluaran kebijakan (*policy output*).

Policy Output merupakan instrument kebijakan untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. *Policy output* dapat berupa: (1) Pelayanan gratis, yang diberikan oleh pemerintah, misalnya: pendidikan, kesehatan, air bersih. (2). Hibah kepada masyarakat, berupa peralatan pertanian, computer pada siswa SD, kendaraan operasional untuk rumah sakit, penelitian dan pengabdian untuk para pengajar. (3) Susidi, contohnya bibit, nahan bakar, alat kontrasepsi. (4). Transfer dana, misalnya bantuan tunai yang diberikan pemerintah kepada keluarga miskin agar mereka mampu memenuhi kebutuhan pokok mereka. *Policy output* sebagai instrument kebijakan tidak

akan sampai pada kelompok sasaran tanpa dilakukannya kegiatan menghantarkan *policy output* tersebut. Kegiatan menghantarkan *policy output* kepada kelompok sasaran menjadi tugas *implementing agency* (lembaga yang diberi tugas untuk mengimplementasikan kebijakan).

Untuk menjamin implementasi dapat berjalan lancar, sebelum kegiatan penyampaian keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran dimulai terlebih dahulu dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran berupa sosialisasi atau konsultasi publik. Informasi mencakup: 1) penjelasan secara lengkap tentang tujuan kebijakan 2) manfaat dan keuntungan yang akan dirasakan oleh kelompok sasaran 3) stakeholders yang terlibat 4) mekanisme sebuah kebijakan/program. Setelah proses sosialisasi/konsultasi publik, maka kegiatan *delivery activities* dilakukan, yaitu kegiatan untuk menyampaikan *policy output* kepada kelompok sasaran. Inilah yang banyak dipahami sebagai kegiatan implementasi kebijakan.

Tujuan *delivery activities* adalah sampainya *policy output* pada kelompok sasaran, yang realisasinya bisa berbagai bentuk, misalnya pemberian pelayanan (seringkali gratis), maupun realisasi bantuan (Misalnya kompor gas, traktor, mesin jahit, dana penelitian dan pengabdian). Dengan demikian, *delivery activities* dinilai berhasil, apabila pelayanan, hibah, subsidi dan lainnya sampai atau diterima oleh kelompok sasaran. Kriteria yang diterapkan biasanya yaitu; 1) tepat waktu penyampaian 2) tepat kuantitas 3) tepat kualitas 4) tepat sasaran.

Ketika *policy output* sudah sampai pada kelompok sasaran, maka dikatakan kebijakan telah menimbulkan *policy effect* atau *initial outcome*, yaitu dampak langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran ketika ada kegiatan *delivery activities* suatu *policy output* kepada kelompok sasaran. Contoh kebijakan pemerintah memberikan traktor tangan/hibah penelitian, maka *policy effect* muncul saat diterimanya traktor/penelitian. Kualitas *policy effect* yang baik adalah ketika seluruh kelompok sasaran yang *eligible* (memenuhi kriteria) memperoleh traktor tangan/dana penelitian, sehingga *policy effect* yang baik dinilai dari cakupan (*coverage*) kelompok sasaran.

Tahap berikutnya setelah kelompok sasaran menerima *policy output* adalah dimanfaatkannya bantuan tersebut untuk kegiatan yang menunjang kehidupan utama kelompok sasaran. Sebagai gambaran, dengan

diterimanya setelah diterimanya traktor, maka pengolahan lahan pertanian jauh lebih baik, sehingga produktivitas pertanian meningkat, akhirnya pendapatan meningkat, yang ujung-ujungnya maka kesejahteraan diri dan keluarga meningkat. Peningkatan kesejahteraan petani tersebut disebut sebagai dampak kebijakan/program. *Policy impact* dan *policy effect* disebut dengan *policy outcomes* (hasil kebijakan). *Policy outcomes* (hasil kebijakan) kemudian dibandingkan dengan tujuan kebijakan (*goal policy*). Apabila *policy outcomes* mampu mewujudkan tujuan kebijakan (*goal policy*), maka bisa dikatakan terjadi kinerja kebijakan (*policy performance*).

3. Model-Model Implementasi

Implementasi kebijakan banyak dipengaruhi oleh cabang ilmu pengetahuan. Salah satu pengaruh yang besar adalah manajemen, yang berasal dan dikembangkan sektor bisnis. Beberapa model-model implementasi sebagaimana diuraikan oleh Nugroho (2012: 683-698)

Model Van Meter dan Van Horn

Merupakan model yang paling klasik, yakni model yang mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variable yang dimasukkan sebagai variable yang memengaruhi kebijakan publik adalah variable berikut: (1). Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi; (2). Karakteristik agen pelaksana/implementor; (3). Kondisi ekonomi, social, dan politik; (4). Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

Model mazmanian dan Sabatier

Model yang dikembangkan Daniel mazmanian dan paul A. Sabatier (1983) mengemukakan, bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan, dikatakan "*implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executives ordes or court decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, 'structures' the the implementation process.*" Model ini merupakan kerangka analisis implementasi (*A framework for implementation analysis*) yang

mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variable, yakni :

Pertama: variable independen, yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

Kedua, variable intervening, yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indicator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kasual, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, dan variable diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, variable dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan-pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Model Hogwood dan Gunn

Model brian W. hogwood dan lewis A. gunn (1978) mengatakan bahwakeberhasilan implementasi kebijakan memerlukan beberapa syarat. *Syarat pertama* berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar. *Syarat kedua* adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan fisibilitas implementasi kebijakan. *Syarat ketiga*, apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut impak yang luas. Oleh Karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya maupun sumber-aktor. *Syarat keempat*, adalah apakah kebijakan yang akan

diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi. dalam metodologi dapat disederhanakan menjadi "apakah jika X dilakukan akan terjadi Y". *Syarat kelima* adalah, beberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan. *Syarat keenam*, adalah apakah hubungan saling kebergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling kebergantungan tinggi, implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif-apalagi jika hubungannya adalah hubungan kebergantungan. *Syarat ketujuh* adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. tidak lah begitu sulit dipahami, bahwa mereka yang ada dalam perahu yang sama sepakat akan sebuah tujuan yang sama. *Syarat kedelapan* adalah, bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan. *Syarat kesembilan* adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya sinergi. *Syarat kesepuluh* adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektivan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, kenijakan akan tetap berupa kebijakan-tanpa ada dampak bagi targer kebijakan. Model ini mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

Model Grindle

Model ini menggambarkan bahwa implementasi ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut: (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) Sumberdaya yang dikerahkan. Sementara itu, konteks implementasinya adalah: (1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; (2) Karakteristik lembaga dan penguasa; (3) Kepatuhan dan daya tanggap. Keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi dan arena konflik yang mungkin terjadi diantara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Model Edward III

Model ini menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah "*lack of attention to implementation*". Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Ada 4 isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif yaitu: *communication, resource, disposition or attitudes* dan *bureaucratic structures*. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. *Resource* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumberdaya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. *Disposition* berkenaan dengan ketersediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. *Struktur birokrasi* berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

5.3 RANGKUMAN

Konsepsional implementasi adalah proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi hakikinya baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan,

program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran.

Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan dan memiliki payung hukum yang syah. Setelah itu tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan, mulai dari membentuk organisasi, mengerahkan orang, sumberdaya, teknologi, menetapkan prosedur, agar tujuan yang ditetapkan dapat tercapai.

Implementasi dipahami sebagai kegiatan mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Beberapa model implementasi kebijakan diantaranya: 1) Model Edward III, 2) Model Grindle, 3) Model Hogwood dan Gunn, 4) Model mazmanian dan Sabatier, 5) Model Van Meter dan Van Horn

5.4 LATIHAN

1. Jelaskan konsepsional dari implementasi kebijakan publik.
2. Mengapa implementasi kebijakan dianggap sebagai aktivitas yang penting dan menentukan keberhasilan kebijakan keseluruhan.
3. Apa yang dimaksud dengan *delivery mechanism*, *policy input*, *policy output*, *implementing agency*, *target group*, *policy goal*, *policy effect* dan *policy outcome*.
4. Gambarkan proses implementasi kebijakan dan analisis titik kelemahan dari implementasi kebijakan dalam keseluruhan prosesnya.
5. Jelaskan model Edwar III, model Jaringan, model Van Meter Van Horn dalam implementasi kebijakan.
6. Deskripsikan titik tekan masing-masing model implementasi.

5.5 RUJUKAN

- Goggin, Malcolm L *et al.* 1990. *Implementation, Theory and Practice*, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princenton University Press, New Jersey.
- Korten, David C dan Syahrir. 1980. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Nakamura, Robert T and FrankSmallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York.
- Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Inplementing*, Jai Press Inc, London-England.
- Korten, David C dan Syahrir. 1980. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman and Company, USA.
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo. Jakarta
- Quade, E.S. 1984. *Analysis For Public Decisions*, Elsevier Science Publishers, New York.
- Parson, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Kencana. Jakarta
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Wahab, Solichin A. 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Inplementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.
- Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta

5.6 GLOSSARI

Variabel dependen dalam implementasi: Sesuatu yang menjadi penyebab dari keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan.

Variabel independen dalam implementasi: Sesuatu yang timbul sebagai akibat dari penyebab utama dari kegagalan/keberhasilan implementasi kebijakan

Kinerja Implementasi: Capaian hasil kebijakan yang diperoleh dengan membandingkan antara tujuan kebijakan dengan dampak yang ditimbulkan dari kebijakan.

-oo0oo-

Bab 6

ORGANISASI DAN PERAN BIROKRAT GARDA DEPAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

6.1 PENDAHULUAN

Bab keenam akan membahas mengenai organisasi dan peran birokrat garda depan dalam implementasi kebijakan. Bab ini menjadi dasar untuk bab berkenaan evaluasi kebijakan dan analisis kebijakan. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang organisasi dalam implementasi kebijakan dan peran birokrat garda depan dalam implementasi kebijakan.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami implementasi dari sisi organisasi dan peran birokrat garda depan dalam keberhasilan implementasi

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis organisasi dalam implementasi kebijakan
2. Mendeskripsikan bagaimana peran birokrat garda depan dalam implementasi kebijakan

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Memperoleh pemahaman deskripsi organisasi dalam implementasi kebijakan

2. Mendapatkan peran birokrat garda depan dalam implementasi kebijakan

6.2 PENYAJIAN MATERI

1. Organisasi dalam Implementasi Kebijakan

Implementing Agency

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh *delivery mechanism* (mekanisme penyampaian), yaitu bagaimana keluaran kebijakan dapat sampai kepada kelompok sasaran dengan berbagai criteria tepat, seperti tepat sasaran, waktu, kualitas dan lain-lain serta dapat menjamin munculnya hasil kebijakan. *Delivery mechanism* keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh *implementing agency*, yaitu keberadaan organisasi atau lembaga yang diberi mandat untuk mengimplementasikan kebijakan. Dilihat dari posisinya, *implementing agency* memiliki peran vital, yang menjamin ketercapaian tujuan-tujuan.

Mengikuti gagasan dikhotomi politik-administrasi, lembaga yang paling otoritatif untuk mengimplementasikan kebijakan adalah eksekutif atau pemerintah. Agar pemerintah dapat menjalankan tugas untuk mengeksekusi kebijakan, maka dibentuklah organisasi yang solid, disebut birokrasi. Mengikuti prinsip *division of labor* yang dianjurkan *Weberian Bureaucracy*, maka birokrasi pemerintah terbagi menurut spesialisasinya, mulai dari kementerian/lembaga atau dinas/SKPD pada level pemerintah daerah. Selain bersifat horizontal, *division of labour* di dalam birokrasi juga dilakukan secara vertical dalam wujud leveling pemerintah, yakni pemerintah propinsi dan kabupaten-kota.

Selain pemerintah (eksekutif), dalam perkembangannya organisasi, organisasi yang terlibat makin lama makin luas. Bahkan sejak dikhotomi politik-administrasi berakhir, implementasi melibatkan pihak legislative (DPR/DPRD). Hal ini berlaku, karena proses legislasi kebijakan dan program sesungguhnya melalui parlemen, maka tentunya anggota DPR/DPRD mengetahui substantive program, yang hal itu kemudian disosialisasikan ke konstituennya. Harapannya, para konsituennya akan lebih paham dan kemudian memiliki akses untuk memperoleh manfaat atas kebijakan/program yang diimplementasikan oleh pemerintah. Sektor swasta juga

diakui memiliki peran membantu pemerintah mengimplmentasikan berbagai kebijakan. Efisiensi kerja swasta, kualitas SDM, kecepatan adopsi terhadap berbagai teknologi menjadi alasan pemerintah harus melibatkan swasta. Upaya kerjasama dengan swasta diformulasikan dalam bentuk kemitraan antara pemerintah-swasta (*public private partnership*). *Civil society organization* (CSOs) yang memiliki berbagai bentuk, mulai formal sampai informal, seperti LSM, paguyuban, perkumpulan keagamaan, keberadaannya makin penting dan sangat diperhitungkan saat ini. CSOs memiliki berbagai keunggulan antara lain kedekatannya dengan kelompok sasaran, sifatnya non profit, organisasinya yang fleksibel dan memiliki basis normative kuat yang memungkinkan CSOs menjadi mitra pemerintah yang dapat diandalkan untuk mengimplementasikan berbagai program yang memiliki orientasi social yang tinggi, seperti pelayanan publik untuk kelompok miskin, program pendampingan penderita HIV/AIDS, program pendampingan anak jalanan dan program lain yang sejenis.

Kapasitas Organisasi Untuk Implementasi

Keberhasilan birokrasi dalam implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi. Goggin et.al (1990:12) mendefinisikan kapasitas organisasi sebagai suatu kesatuan unsure organisasi yang melibatkan: a) struktur, b) mekanisme kerja, c) sumberdaya manusia, d) dukungan financial serta sumberdaya yang dibutuhkan organisasi untuk bekerja. Agar tujuan tercapai, maka kapasitas organisasi yang melibatkan keempat unsure harus optimal dan saling mendukung. Ketepatan dapat dilihat sebagai kesesuaian antara misi yang harus dicapai dengan karakteristik lingkungan tugas dimana organisasi bekerja sehingga dapat meningkatkan kapasitas organisasi sebagai implementer. Kemudian kemampuan sumberdaya manusia harus memenuhi kebutuhan organisasi seperti *knowledge*, *skill* serta *personality* yang baik. Tidak kalah pentingnya ketercukupan sumberdaya financial untuk menjalankan aktivitas dalam proses implementasi. Ketepatan serta kecukupan unsure-unsur yang berkaitan dengan terbentuknya kapasitas organisasi akan sangat mempengaruhi kualitas organisasi implementer. Elemen kualitas organisasi tersebut yang selanjutnya akan menentukan bagaimana organisasi pengimplementasi ini mampu menjalankan perannya dengan baik.

Unsur-unsur penting dalam kapasitas organisasi adalah: *Pertama*, struktur organisasi. Dalam kegiatan implementasi menjadi wadah atau wahana interaksi diantara pelaksana dengan berbagai kegiatannya. Oleh karenanya struktur disusun agar bisa bekerja secara efektif, sesuai dengan tujuan dan kompleksitas kebijakan. Secara teoritis ada 3 pendekatan untuk membentuk struktur, yakni horizontal, vertikal, spasial. Ketiganya mencerminkan adanya diferensiasi pembagian tugas. *Kedua*, Tim kerja. Eksistensi tim kerja terkait dengan keunggulan tim kerja yang biasanya memiliki a) tujuan kolektif, b) bersinergi secara positif, c) akuntabilitas secara pribadi maupun mutual, d) keahlian (skill) yang bersifat komplementer di antara sesama anggotanya. *Ketiga*, Jumlah SDM yang dimiliki. Jumlah SDM yang dimiliki organisasi akan menentukan kemampuan organisasi dalam menjalankan kebijakan. *Keempat*, Kesesuaian tujuan individu/personel dengan pesan kebijakan. Setiap kebijakan pada dasarnya dibuat untuk capai tujuan tertentu. *Kelima*, Komitmen (motivasi) dan Kompetensi (Keahlian) personel untuk melaksanakan implementasi. *Keenam*, Pengalaman kerja dan senioritas. Keuntungan dengan dimilikinya pengalaman dan senioritas adalah: a) lebih mampu mengantisipasi kesulitan yang muncul melalui pemahaman karakteristik persoalan, b) lebih mampu mencari solusi terhadap persoalan, c) lebih mampu membuat keputusan secara bijaksana dan hati-hati, d) memiliki ketrampilan lebih baik dalam koordinasi.

Koordinasi dan Interaksi Antar Aktor

Jenis implementasi yang menggunakan struktur multi organisasi memiliki konsekuensi bahwa koordinasi antar unit organisasi dan aspek kerjasama antar aktor menjadi sangat penting. Purwanto dan Sulistyastuti (2012:153) menjelaskan, koordinasi sebagai proses pemaduan sasaran dan kegiatan dari unit-unit kerja yang terpisah untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif. Selanjutnya tentang itu, O'Toole dan Montjoy (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 153) mengemukakan ada 3 faktor penting terjalannya koordinasi, yaitu: *authority, common interest, exchange*. Selain ketiga faktor di atas, Jening (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 153) mengingatkan keberhasilan koordinasi berbanding terbalik dengan jumlah unit kerja yang terlibat, koordinasi akan terasa sulit ketika organisasi yang terlibat semakin banyak

Agar koordinasi dapat sukses, maka penanggungjawab implementasi perlu memahami mekanisme kerja yang akan melibatkan seluruh stakeholders. Hall dan O'Toole jr (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 154) mengklasifikasikan ada 4 kategori mekanisme kerja/hubungan antar stakeholders yang terlibat dalam implementasi, yaitu :*Pertama*, Menggunakan Mekanisme Kerja Mengutub (*pooled*). Proses implementasi dengan menggunakan mekanisme ini terjadi ketika suatu kebijakan melibatkan banyak organisasi dengan satu kelompok sasaran tertentu. *Kedua*, Menggunakan Mekanisme Kerja *Sequential*. Mekanisme kerja ini terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan banyak organisasi dengan kelompok sasaran tertentu. *Ketiga*, Menggunakan Mekanisme Kerja *Reciprocal*. Proses ini terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan beberapa organisasi dan untuk mencapai tugas masing-masing, organisasi akan menghasilkan output yang akan menjadi input bagi organisasi lain, namun pada titik tertentu proses itu akan berbalik ketika input yang telah diproses tersebut akan menghasilkan output yang akan digunakan sebagai input bagi organisasi yang sebelumnya menjadi input.

2. Birokrat Garda Depan dalam Implementasi Kebijakan

Birokrat Garda Depan dan Penyampaian Informasi

Salah satu kunci sukses keberhasilan implementasi adalah kemampuan implementator adalah menginterpretasikan tujuan kebijakan. Dikatakan oleh Pressman dan Wildavski (1973) bahwa seorang implementer kebijakan seringkali dihadapkan pada ketidakpastian dan ketidakjelasan tujuan rumusan kebijakan. Hal itu semakin sulit ketika implementer harus melakukan hubungan dengan lembaga yang lain.

Melakukan interpretasi terhadap tujuan kebijakan serta menjalin komunikasi antar lembaga merupakan tugas birokrat garda depan sebagai implementer kebijakan, yang dalam studi implementasi disebut *frontline bureaucrats* atau *street-level bureaucrats*. Lipsky (1980) menyebutnya "*Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats*". Mereka adalah SDM birokrasi yang secara langsung menjalankan peran untuk mewujudkan tujuan kebijakan, mulai mendata kelompok sasaran yang *eligible*, melakukan sosialisasi, mendistribusikan

keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran, memastikan bahwa keluaran kebijakan dimanfaatkan oleh kelompok sasaran secara benar agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

Lipsky (1980) menekankan pentingnya peran *street-level bureaucrats* terkait fungsinya menyampaikan berbagai program langsung kepada kelompok sasaran. Senada dengan Lipsky, Kim (2010:15) menekankan pada monopoli penyampaian informasi kepada kelompok sasaran. Merekalah yang menyampaikan sosialisasi tentang berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan. Ada beberapa tujuan pokok sosialisasi, sebagaimana dikemukakan Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 170) adalah untuk menjelaskan kepada masyarakat, terutama kelompok sasaran tentang isi kebijakan. Sayangnya kerap terjadi *information gap*, yakni suatu kondisi dimana informasi tentang tujuan kebijakan tidak dapat disampaikan secara baik kepada kelompok sasaran sehingga menimbulkan perbedaan pemahaman. Kondisi demikian terjadi karena berbagai sebab yang tentunya berkaitan dengan karakteristik para birokrat garda depan.

Protas sebagaimana dikutip Kim (2010), mengemukakan bahwa ada tiga tipologi birokrat garda depan berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan yang mereka lakukan: *Pertama, Suppress information bureaucrats*. Birokrat yang menyembunyikan sebagian informasi yang seharusnya disampaikan kepada kelompok sasaran. Hal ini berarti birokrasi garda depan tidak menjelaskan secara detail hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan yang diimplementasikan, terutama hak-hak kelompok sasaran. Hal ini tentunya merugikan kelompok sasaran. *Kedua, Provide inadequate information bureaucrats*. Birokrat yang menyediakan informasi kepada kelompok sasaran dilakukan dengan tidak lengkap, sehingga kelompok sasaran kurang memiliki pemahaman yang komprehensif tentang tujuan dan manfaat dan kemudian mengalami kebingungan. Hal ini lebih disebabkan ketidakmampuan birokrat dalam memahami dan menerjemahkan tujuan kebijakan dalam bahasa yang mudah dipahami oleh kelompok sasaran di lapangan. *Ketiga, Provide supportive information bureaucrats*. Birokrat memberikan informasi secara memadai, akurat, adil kepada masyarakat yang menjadi kelompok sasaran. Mereka juga menyediakan waktu lebih

untuk melayani kelompok sasaran. Tipe ini yang cukup memberikan kontribusi positif terhadap upaya pencapaian tujuan kebijakan.

Idealnya tipe ketiga adalah yang harus dilakukan birokrat garda depan, namun realitasnya tipe 1 dan 2 masih banyak ditemukan. Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 172) menjelaskan, ada beberapa factor yang mempengaruhi perilaku birokrat garda depan, yaitu: 1) tingkat penghasilan rendah, sehingga mendorong mereka melakukan rent seeking; 2) tingkat pendidikan yang kurang memadai; 3) adanya tekanan yang menjadikan seorang birokrat harus menutupi sebagian informasi.

Kim (2010) mengatakan perlu diskresi diberikan kepada birokrat garda depan. Pertimbangannya adalah mereka yang paling memahami kondisi kelompok sasaran. Seorang aparat birokrasi harus mengenali dengan baik karakter kelompok sasaran kebijakan. Karakteristik kelompok sasaran inilah yang akan menentukan metode delivery informasi yang akan digunakan. Dalam beberapa kondisi, aparat birokrasi harus mengambil inisiatif untuk menyampaikan informasi secara efektif. Tentu saja kewenangan itu tidak boleh meninggalkan factor kelengkapan informasi, karena tidak jarang hal tersebut justru menimbulkan kontraproduktif.

Ada bahaya yang akan muncul dengan dilakukannya diskresi dalam penyampaian informasi yang menyebabkan tidak lengkapnya pemahaman kelompok sasaran tentang kebijakan, adalah: *Pertama*, sebagaimana dikutip Kim (2010), ketidaklengkapan informasi mengakibatkan kelompok sasaran tidak terlibat secara aktif dalam pelaksanaan kebijakan/program. Untuk dapat mengundang keterlibatan sasaran diperlukan beberapa tahapan, yaitu: kesadaran (*awareness*), penerapan (*application*), penerimaan (*acceptance*), dan keanggotaan (*enrollment*). Tahapan itu hanya mungkin dicapai jika informasi pada mereka diterima secara lengkap. *Kedua*, akibat serius lainnya adalah kesalahpahaman atau miss-informasi. Ini kerap terjadi ketika birokrat garda depan tidak mampu menyampaikan pesan kebijakan dengan baik kepada kelompok sasaran karena berbagai hal, mulai dari bahasa yang sulit dipahami, kurang tepat media untuk menyampaikannya, penyampaian informasi bersifat one-way-traffic yang tidak membuka ruang dialog. Implikasinya, kelompok sasaran bersifat resisten terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan.

Diskresi Street Level Bureaucrats dalam Implementasi Kebijakan

Diskresi merupakan elemen penting yang menjadi ruang gerak bagi individu pelaksana di lapangan untuk memilih tindakan sendiri yang otonom dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Diskresi diberikan dengan asumsi bahwa para pembuat kebijakan memiliki informasi yang terbatas dan tidak lengkap tentang berbagai hal yang berkaitan dengan persoalan kebijakan yang dipecahkan, karakteristik kelompok sasaran, kondisi social-ekonomi-politik di masing-masing lokasi dimana kebijakan diimplementasikan. Artinya, sebegus apapun kebijakan dirumuskan ketika diimplementasikan pasti akan menghadapi persoalan karena keterbatasan tadi.

Diskresi yang diambil para birokrat merupakan upaya untuk memecahkan masalah yang mereka hadapi di lapangan, karena prosedur yang rigid. Persoalannya, prosedur kaku inilah yang terkadang menghambat tujuan kebijakan. Prosedur dalam implementasi minimal biasanya akan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan: a) penggunaan input kebijakan: dana, material, tenaga kerja dan lainnya; b) penentuan kelompok sasaran: criteria, mekanisme pendataan dan verifikasi; c) distribusi keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran untuk meyakinkan ketepatan: waktu, jumlah, kualitas; d). tata kelola hubungan antar pihak yang terlibat dalam implementasi, misalnya hubungan antar aktor, unit dalam organisasi, maupun tingkat pemerintahan yang berbeda.

Apabila SOf disusun secara baik, sesuai dengan kondisi lapangan, maka implementasi akan berjalan lancar. Namun, masalah akan muncul jika realitas yang ada berubah cepat, lebih kompleks dibanding sebelumnya. Dalam kondisi demikian, maka implementer dihadapkan pada 2 pilihan sulit, yaitu: 1) mengikuti SOP namun implementasi tidak dapat dijalankan, karena kenyataan lapangan berubah dibanding SOP yang ada; b) menyimpang dari SOP, agar implementasi mencapai hasil optimal, namun mengandung resiko dipersalahkan secara hukum

Dari 2 pilihan, idealnya pilihan kedua yang diambil untuk mewujudkan tujuan kebijakan secara lebih baik, namun apakah implementer diberi diskresi atas SOP yang sudah ditentukan oleh pembuat kebijakan. Kriminalisasi mungkin akan menimpa birokrat pelaksana.

Diskresi harus dipahami sebagai upaya menutup gap keterbatasan kapasitas *policy maker* dalam merumuskan *policy guideline* yang mampu dijadikan sebagai pedoman oleh implementer. Pentingnya diskresi ini karena proses implementasi berada pada lingkungan yang kompleks dan penuh ketidakpastian. Lipsky (1980) memberikan paparan mengenai pentingnya diskresi karena beberapa alasan: 1) birokrat garda depan bekerja dengan kondisi dan situasi tertentu yang tidak terduga. 2) dalam tugas keseharian, para birokrat garda depan juga harus merespon dimensi kemanusiaan tertentu yang membutuhkan tindakan khusus.; c) para birokrat garda depan bukanlah pegawai rendahan yang hanya menjalankan pekerjaan sesuai SOP, tetapi mereka berinteraksi langsung dengan masyarakat dan harus diberi kewenanga untuk membangun kepercayaan masyarakat bahwa kesejahteraan mereka akan berubah melalui tangan para birokrat garda depan.

Ada 2 jenis klasifikasi diskresi, yaitu: *Pertama*, diskresi yang berorientasi pada perwujudan kepentingan publik dan lebih diarahkan sebagai upaya mewujudkan nilai publik dan kepentingan publik. *Kedua*, berorientasi pada kepentingan implementer, yang lebih merupakan bentuk penyimpanan kewenangan. Untuk meminimalkan adanya penyalahgunaan kewenangan dalam penggunaan diskresi, salah satu instrumen yang penting adalah peningkatan akuntabilitas para birokrat garda depan dalam penggunaan kewenangannya. Handler dan Kim (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 178) menyarankan perlunya disusun suatu system agar diskresi bisa dilakukan dengan akuntabel. Ada tahapan mekanisme pengembangan akuntabilitas sebagai berikut: Pertama, adalah mengembangkan standar yang digunakan untuk membandingkan antara perilaku ideal dengan riil dilapangan. Kedua, membandingkan standar tersebut dengan perilaku para birokrat sesungguhnya di lapangan. Ketiga, mengembangkan system insentif untuk mendorong bureaucrats preferred behaviors, yaitu perilaku birokrat garda depan yang lebih diinginkan untuk dapat mendukung pencapaian tujuan-tujuan kebijakan.

6.3 RANGKUMAN

Delivery meclunism keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh keberadaan *implementing agency*, yaitu organisasi atau lembaga yang diberi mandat untuk

mengimplementasikan kebijakan. *Implementing agency* adalah pemerintah, legislative, swasta dan masyarakat.

Keberhasilan birokrasi dalam implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi, mulai dari: a) struktur, b) mekanisme kerja, c) sumberdaya manusia, d) dukungan financial serta sumberdaya yang dibutuhkan organisasi untuk bekerja. Agar tujuan tercapai, maka kapasitas organisasi yang melibatkan keempat unsure harus optimal dan saling mendukung. Ketepatan dapat dilihat sebagai kesesuaian antara misi yang harus dicapai dengan karakteristik lingkungan tugas dimana organisasi bekerja sehingga dapat meningkatkan kapasitas organisasi sebagai implementer.

Selanjutnya, salah satu kunci sukses keberhasilan implementasi adalah kemampuan implementator dalam menginterpretasikan tujuan kebijakan. Melakukan interpretasi terhadap tujuan kebijakan serta menjalin komunikasi antar lembaga merupakan tugas birokrat garda depan sebagai implementer kebijakan, yang dalam studi implementasi disebut *frontline bureaucrats* atau *street-level bureaucrats*. Ada beberapa tipologi birokrat garda depan berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan yang mereka lakukan: (1). *Suppress information bureaucrats*; (2). *Provide inadequate information bureaucrats*; (3). *Provide supportive information bureaucrats*. Diskresi perlu diberikan kepada birokrat garda depan. Pertimbangannya adalah mereka yang paling memahami kondisi kelompok sasaran.

6.4 LATIHAN

1. Apa dan siapa *implementing agency* yang merupakan kunci sukses dari keberhasilan implementasi.
2. Sebutkan dan jelaskan 4 unsur menentu kapasitas birokrasi pelaksana kebijakan.
3. Sebutkan dan jelaskan 4 kategori mekanisme kerja/hubungan antar stakeholders yang terlibat dalam implementasi.
4. Gambarkan urgensi *level street bureaucracy* dalam menyampaikan kebijakan pada kelompok sasaran.
5. Apa yang dimaksud dengan diskresi.
6. Bagaimana pengaturan diskresi dilakukan.

6.5 RUJUKAN

- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russel Sage. New York.
- Purwanto, Agus dan Ratih Sulistyastuti, Dyah. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta.
- Kim (2010). Do Street Level Bureaucrats Provide Enough Information to Citizens? A Case Study of Michigan's Welfare Implementation using a computer-assisted contents analysis. KAPA Annual Meeting, Seoul.

6.6 GLOSSARI

Policy input: masukan kebijakan yang menentukan keberhasilan implementasi, yakni kualitas kebijakan, anggaran, rekomendasi organisasi pelaksana

Policy output: instrument yang dipakai untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan kebijakan

Dikhotomi politik-administrasi: pemisahan antara pembuatan kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan

Stakeholders: Kelompok-kelompok yang berkepentingan dalam kebijakan publik termasuk kelompok sasaran.

Bab 7

MONITORING KEBIJAKAN PUBLIK

7.1 PENDAHULUAN

Bab ketujuh akan membahas mengenai monitoring kebijakan. Bab ini menjadi dasar untuk bab-bab berikutnya, utamanya untuk membedakan dengan konsep evaluasi. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang konsep dasar monitoring kebijakan serta jenis dan pendekatan terhadap monitoring kebijakan.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Monitoring Kebijakan Publik yang meliputi: konsep dasar monitoring kebijakan dan jenis serta penekatan monitoring kebijakan.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan konsep dasar monitoring kebijakan
2. Menjelas berbagai jenis dan pendekatan monitoring kebijakan

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Mendapatkan pemahaman konsep monitoring kebijakan publik.
2. Mendapatkan pemahaman jenis dan pendekatan yang dapat dilakukan untuk monitoring kebijakan.

7.2 PENYAJIAN MATERI

1. Monitoring Kebijakan

Monitoring adalah “*to watch an check over a period of time*”. Nugroho (2012:724) dengan mengikuti pendapat Kunarjo dalam glosari pembiayaan pembangunan (1991), menyatakan bahwa monitoring atau pemantauan adalah usaha secara terus menerus untuk memahami perkembangan bidang-bidang tertentu dari pelaksanaan tugas atau proyek yang sedang di laksanakan.

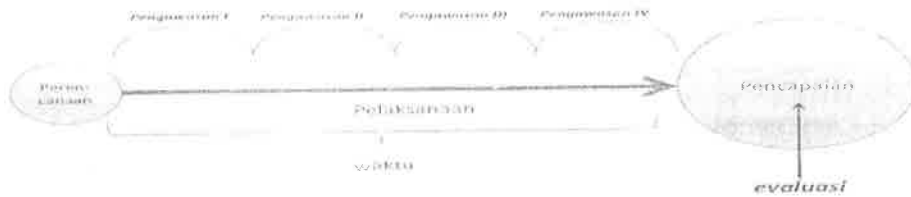
Ada dua jenis teknik monitoring yaitu: a). *on desk*, dengan mencermati laporan-laporan perkembangan; b) *on site* yaitu dengan cara turun ke lapangan memeriksa secara langsung dan c) yaitu melakukan keduanya baik on desk dan on site.

Secara substansi, tujuan monitoring hanya memastikan pelaksanaan tidak menyimpang dari perencanaan, dan membangun *early warning system* sebagai bagian penting untuk memastikan jika terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan. Kebijakan tentang pemantauan kebijakan dapat di bangun secara generik, sebagai suatu standar pemantauan, dan masing-masing lembaga mengembangkan lebih lanjut model yang sesuai dengan kebijakan yang di laksanakan.

Ada beberapa tujuan monitoring kebijakan, yaitu: 1) Menghindarkan terjadinya penyimpangan/ kesalahan/keterlambatan sehingga dapat di luruskan. 2) Memastikan proses implementasi sesuai dengan model implementasi yang sesuai. 3) Memastikan bahwa implementasi kebijakan menuju arah kinerja kebijakan yang di kehendaki.

Model Monitoring, secara generik di gambarkan sebagai sekuensi antara perencanaan dan evaluasi. Dengan demikian, sebenarnya monitoring dapat di sebut “Bagian-bagian” dari evaluasi (Gambar 7.1.)

Pengawasan yang baik dapat secara langsung menjadi evaluasi. Dengan demikian, evaluasi merupaka agregasi dan penyimpulan dari pengawasan-pengawasan yang di lakukan. Dengan demikian, terjadi “Sinergi” Optimum antara “pengawasan” dan “evaluasi” sehingga tidak perlu terjadi pengulangan proses dan pekerjaan.



Gambar 7.1. Model Monitoring

Yang kemudian menjadi masalah kita adalah *pertama*, kita tidak cukup memahami monitoring. *Kedua*, tidak cukup memahami evaluasi. *Ketiga*, tidak dapat membedakan antara monitoring dan evaluasi. Oleh karena itu, monitoring acap kali tumbuh dengan evaluasi. Misalnya teramat sering kita mendengar pimpinan birokrasi terbiasa dengan “Singkatan-Majemuk” MONEV. Implikasinya, setiap monitoring harus di lanjutkan dengan evaluasi. Padahal, tidak selalu demikian. Ada monitoring yang khusus hanya untuk *early warning system*, tidak untuk kearah evaluasi. Selain itu, masalah lain karena terbiasa dengan “Monev” pelaksanaan monitoring adalah juga pelaksanaan evaluasi. Padahal lazimnya harus berbeda. Bahkan untuk evaluasi khusus di perlukan tim khusus yang bukan dari lembaga tersebut, dalam rangka memberikan hasil evaluasi yang *fair*. Masalah ini adalah, karena terbiasa dengan kata “Monev”, ukuran monitoring secara “sembro” di samakan dengan dengan ukuran evaluasi.

Metode Monitoring biasanya di bedakan menjadi tiga, yaitu: 1) Model Survei kelapangan; 2) Model pemanfaatan ahli melalui model delphi ataupun diskusi kelompok terfokus; 3) Pengawasan di balik meja (*desk monitoring*) dengan memanfaatkan metode triangulasi, baik triangulasi data maupun triangulasi teori.

Dalam melakukan monitoring, setidaknya ada empat hal yang harus menjadi catatan pemonitor, yaitu: 1) Proses monitoring tidak di perkenankan mengganggu proses implementasi. 2) Pemonitor tidak di perkenankan melakukan intervensi karena dapat menghilangkan peluang perkembangannya deskresi/inovasi. 3) Pemonitor tidak di perkenankan menyampaikan hasil monitor. 4) Pemonitor tidak di perkenankan mengambil anggota dari pelaksanaan, atau mempunyai hubungan khusus dengan pelaksana.

Sedangkan bagi pemonitor, kecakapan dasar dalam monitoring yang di butuhkan adalah: 1) Memahami proyek/ kebijakan yang di monitor. 2) Memahami pelaksana dan konteks pelaksanaan. 3) Memahami (dan menguasai) metode penelitian cepat atau RMA (*rapid method assessment*). Dengan 2 metode dasar yang harus di kuasai, yaitu: a) Cepat menangkap temuan, b) Cepat melakukan cara untuk menungkap temuan, c) Agenda lanjutan dalam monitoring. Terakhir, dalam monitoring membutuhkan data dan informasi sebagai bahan untuk melakukan penilaian terhadap proses implementasi kebijakan. Data dan informasi tersebut dapat diperoleh melalui berbagai metode antara lain: Metode dokumentasi, Metode survey tentang implementasi kebijakan, Metode observasi lapangan, Metode wawancara dengan para stakeholders, Metode campuran dari berbagai metode di atas, *Focus Group Discusson* (FGD).

2. Metode-Metode Monitoring Kebijakan

Ada berbagai jenis monitoring, sebagaimana dikemukakan oleh Dunn (1994; 335-336), yaitu :

Pertama, Kepatuhan (*compliance*) adalah jenis monitoring untuk menentukan tingkat kepatuhan implementator terhadap standard an prosedur yang telah ditetapkan.

Kedua, Pemeriksaan (*auditing*) adalah jenis monitoring untuk melihat sejauhmana sumberdaya dan pelayanan sampai ke kelompok sasaran.

Ketiga, Akutansi (*accounting*) adalah jenis monitoring untuk mengkalkulasi perubahan social dan ekonomi yang terjadi setelah diimplementasikan suatu kebijakan.

Keempat, Eksplanasi (*explanation*) adalah jenis monitoring untuk menjelaskan adanya perbedaan antara hasil dan tujuan kebijakan .

Selanjutnya, Dunn mengidentifikasikan ada empat jenis pendekatan dalam melakukan monitoring, yakni: (1) akutansi system social; (2) eksperimentasi social; (3) akutansi social dan (4) sintesis riset dan praktek

Tabel 7.1. Pendekatan Monitoring

PENDEKATAN	JENIS PENGENDALIAN	JENIS INFORMASI YANG DIBUTUHKAN
Akutansi system social	Kuantitatif	Informasi lama dan atau baru
Eksperimental sosial	Manipulasi langsung	Informasi baru
Pemeriksaan sosial	Kuantitatif dan atau kualitatif	Informasi baru
Sintesis riset dan praktek	Kuantitatif dan atau kualitatif	Informasi lama

Sumber; Dunn, 1994:342

Akutansi system social (*social system accounting*) adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan social yang obyektif dan subyektif dari waktu ke waktu. Unsur utama dari pendekatan adalah perlunya ditetapkan indicator social, yang memungkinkan analisis kebijakan mengetahui kondisi social dalam kurun waktu yang berbeda. Sebagai contoh, di bidang pendapatan, maka indicator social adalah berapa persen penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Di bidang pendidikan, maka indicator sosialnya adalah berapa persen angka buta huruf di suatu negara.

Eksperimental sosial adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan social yang terjadi dalam sebuah kelompok eksperimen dengan cara membandingkannya dengan kelompok control. Kelompok eksperimen adalah kelompok yang mendapat program atau kebijakan, yang sering disebut dengan kelompok sasaran atau target group. Sedangkan kelompok control adalah kelompok masyarakat yang tidak mendapat program.

Akutansi social (*social auditing*) adalah pendekatan monitoring yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran/ hasil dan dampak. Dalam pendekatan ini yang diukur bukan sekedar hasil atau output dari kebijakan, tetapi juga menjawab pertanyaan: (1). Apakah hasil tersebut diperoleh dengan masukan (input) yang tidak boros; (2) Seberapa efektif sebuah system berproses untuk mendapatkan hasil output.

Sintesis riset dan praktek (*research and practice synthesis*) adalah pendekatan monitoring yang menerapkan kompilasi, perbandingan, dan

pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil dari implementasi kebijakan publik di masa lampau. Dalam konteks ini, ada kajian kritis dari penelitian-penelitian tentang proses dan hasil kebijakan masa lalu. Ada dua sumber informasi yang relevan bagi sintesis riset dan praktik, yakni: (1). Studi kasus tentang formulasi dan implementasi kebijakan, (2). Laporan-laporan penelitian yang membahas hubungan antara tindakan dan hasil kebijakan.

7.3 RANGKUMAN

Monitoring atau pemantauan adalah usaha secara terus menerus untuk memahami perkembangan bidang-bidang tertentu dari pelaksanaan tugas atau proyek yang sedang di laksanakan. Ada dua jenis teknik monitoring yaitu: a). *on desk*, dengan mencermati laporan-laporan perkembangan; b) *on site* yaitu dengan cara turun ke lapangan memeriksa secara langsung dan c) yaitu melakukan keduanya baik *on desk* dan *on site*.

Secara substansi, tujuan monitoring hanya memastikan pelaksanaan tidak menyimpang dari perencanaan, dan membangun *early warning system* sebagai bagian penting untuk memastikan jika terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan.

Metode Monitoring biasanya di bedakan menjadi tiga, yaitu: 1) Model Survei ke lapangan, 2) Model pemanfaatan ahli melalui model delphi ataupun diskusi kelompok terfokus, 3) Pengawasan di balik meja (*desk monitoring*) dengan memanfaatkan metode triangulasi, baik triangulasi data maupun triangulasi teori.

Ada berbagai jenis monitoring, **Pertama**, Kepatuhan (*compliance*) adalah jenis monitoring untuk menentukan tingkat kepatuhan implementator terhadap standard an prosedur yang telah ditetapkan. **Kedua**, Pemeriksaan (*auditing*) adalah jenis monitoring untuk melihat sejauhmana sumberdaya dan pelayanan sampai ke kelompok sasaran. **Ketiga**, Akutansi (*accounting*) adalah jenis monitoring untuk mengkalkulasi perubahan social dan ekonomi yang terjadi setelah diimplementasikan suatu kebijakan. **Keempat**, Eksplanasi (*explanation*).

Empat jenis pendekatan dalam melakukan monitoring, yakni: (1) akutansi system social; (2) eksperimentasi social; (3) akutansi social dan (4) sintesis riset dan praktek

7.4 LATIHAN

1. Jelaskan kegiatan monitoring atau pemantauan dalam kebijakan publik.
2. Apa yang menjadi tujuan monitoring
3. Sebutkan dan jelaskan metode-metode untuk monitoring
4. Sebutkan pendekatan dalam melakukan monitoring
5. Jelaskan singkatan dari MONEV

7.5 RUJUKAN

- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis*. Prentice Hall International, Englewood Cliffs. New Jersey.
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo. Jakarta
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta

7.6 GLOSSARI

Monev: Adalah monitoring dan evaluasi, yang keduanya merupakan kegiatan sebelum evaluasi, menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan, monitoring adalah kegiatan pendahuluan sebelum dilakukan evaluasi, sedangkan evaluasi adalah penilaian dampak dari kebijakan.

Studi kasus: Sebuah metode dengan mengangkat kasus untuk melakukan pemantauan pelaksanaan kebijakan.

Bab 8

MANAJEMEN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

8.1 PENDAHULUAN

Bab kedelapan akan membahas mengenai manajemen evaluasi kebijakan publik. Bab ini menjadi dasar pemahaman untuk bab berikutnya, utamanya bab tentang analisis evaluasi kebijakan. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang konsep-konsep dan langkah-langkah evaluasi kebijakan, pendekatan dan metode evaluasi kebijakan, serta perubahan dan penghentian kebijakan publik.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Evaluasi Kebijakan Publik yang meliputi: konsep dan langkah-langkah evaluasi kebijakan, pendekatan dan metode evaluasi kebijakan, perubahan dan penghentian kebijakan

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan konsep-konsep dan langkah-langkah evaluasi kebijakan
2. Mendeskripsikan pendekatan dan metode evaluasi kebijakan
3. Mendeskripsikan dan menganalisis perubahan dan Penghentian kebijakan

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Menguasai konsep-konsep dan langkah-langkah evaluasi kebijakan.

2. Menguasai pendekatan dan metode evaluasi kebijakan.
3. Menguasai cara merubah dan menghentikan kebijakan pasca evaluasi

8.2 PENYAJIAN MATERI

1. Konsep dan Langkah-Langkah Evaluasi Kebijakan Publik

Konsep dan Makna Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan berfokus pada pemahaman bahwa sebuah kebijakan publik tidak bisa di lepas begitu saja. Kebijakan harus di awasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut dikenal sebagai evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan di sarankan untuk di laksanakan dengan cara komparasi, dengan pilihan-pilihan, mulai dari komparasi dengan tujuan, komparasi dengan historical, komparasi dengan Best practices.

Makna evaluasi di tunjukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna di pertanggungjawabkan kepada konsituennya, juga sejauh mana tujuan yang telah di capai. Evaluasi di perlukan untuk melihat kesenjangan antara "harapan" dan "kenyataan".

Mengikuti pendapat Dunn (1999:608-610), istilah evaluasi dapat di samakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Dengan demikian, evaluasi berkenaan dengan produksi infomasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat di percaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat di capai melalui tindakan publik;

Premis yang dikembangkan adalah bahwa setiap kebijakan harus di evaluasi sebelum diganti sehingga perlu ada klausul "dapat di ganti setelah di lakukan evaluasi" dalam setiap kebijakan publik. Ada dua alasan pokok mengapa hal ini harus di pegang, yaitu:

1. Menghindari kebiasaan buruk administrasi publik Indonesia yaitu "Ganti pejabat, harus ganti peraturan".
2. Setiap kebijakan tidak dapat diganti dengan serta merta karena "Keinginan" atau "Selera" pejabat yang pada saat itu memegang kewenangan publik.

Tujuan pokok pada evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian

dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan publik harus di pahami sebagai suatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan.

Ada beberapa argumen, mengapa evaluasi diperlukan (Subarsono, 2005:123-124), yaitu :

- (1). Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya.
- (2). Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dengan melihat efektivitasnya, dapat disimpulkan apakah kebijakan gagal atau berhasil.
- (3). Memenuhi aspek akuntabilitas publik. Dengan melakukan penilaian kinerja, maka dapat dipertanggungjawabkan kepada publik sebagai pemilik dana dan pengambil manfaat dari kebijakan/program pemerintah.
- (4). Menunjukkan pada stakeholders (utamanya kelompok sasaran) manfaat suatu kebijakan.
- (5). Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama, dimana hasil evaluasi diharapkan dapat ditetapkan kebijakan yang lebih baik.

Nugrooho (2012: 728) mendeskripsikan ciri dari evaluasi kebijakan yang baik, adalah: 1) Tujuan menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan, 2) Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan, 3) Prosedur dapat di pertanggungjawabkan secara metodologi, 4) Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian, 5) Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan dan kinerja kebijakan.

Langkah-Langkah Evaluasi Kebijakan

Untuk melakukan evaluasi yang lebih baik dengan margin kesalahan yang minimal, beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Suchman yang dikutip oleh Winarno (2002: 169), mengemukakan 6 langkah dalam evaluasi, yakni: 1) Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi, 2) Analisis terhadap masalah, 3) Deskripsikan dan standarisasi kegiatan, 4) Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi, 5) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau penyebab lain, 6) Beberapa indikator untuk

menentukan keberadaan suatu dampak.

Selain itu juga ada beberapa pertanyaan operasional untuk evaluasi kebijakan, yakni: *pertama*, apakah yang menjadi isi dari tujuan program; *kedua*, siapa yang menjadi target program; *ketiga*, kapan perubahan yang diharapkan terjadi; *keenpat*, apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak; *kelima*, apakah dampak yang diharapkan besar; *keenam*, bagaimanakah tujuan-tujuan itu dicapai.

Evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu: 1) *Eksplanasi*, melalui evaluasi dapat di potret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat generalisasi tentang pola-pola antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. 2) *Kepatuhan*, melalui evaluasi dapat di ketahui apakah tindakan yang di lakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standard dan prosedur yang di tetapkan oleh kebijakan. 3) *Audit*, melalui evaluasi dapat di ketahui, apakah output benar-benar sampai ketangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan. 4) *Akunting*, dengan evaluasi dapat di ketahui apa akibat social-ekonomi dari kebijakan tersebut.

2. Pendekatan dan Metode Evaluasi Kebijakan

Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi, sebagaimana dijelaskan oleh Dunn (2003), yakni: 1). Evaluasi semu; 2). Evaluasi formal; 3) Evaluasi keputusan teoritis. Tabel 8.1 menggambarkan pendekatan di atas.

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan.

Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya mengenai hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Asumsinya, sasaran dan target yang telah ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai program dan kebijakan.

Tabel 8.1. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama	Teknik
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimental social Akutansi system Pemeriksaan social Sintesis riset dan praktek	Sajian grafik Tampilan tabel; Analisis seri waktu terinterupsi Analisis teori terkontrol
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program/ kegiatan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yg secara resmi diumumkan merupakan ukuran tepat dari manfaat/ nilai	Evaluasi perkembangan Evaluasi Eksperimental Evaluasi proses retrospektif (ex post) Evaluasi hasil retrospektif	Pemetaan sasaran Klarifikasi nilai Kritik nilai Pemetaan hambatan Analisis dampak silang Discaunting
Evaluasi Keputusan teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat/ nilai	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi Analisis utilitas multi- atribut	Brainstorming Analisis argumentasi Delphi kebijakan Analisis survey pemakai

Sumber: Dunn, 2003

Evaluasi proses keputusan teoritis (*decision theoretic evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang diinginkan oleh stakeholders.

Selanjutnya, untuk menilai keberhasilan/kegagalan kebijakan, Dunn (2003:405) memberikan criteria/indicator evaluasi, sebagaimana tampak pada tabel 8.2

Tabel 8.2. *Kriteria/Indikator Evaluasi Kebijakan*

No	Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai	Unit pelayanan
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan	Unit biaya, manfaat bersih, rasio cost-benefit
3	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah	Biaya tetap Efektivitas tetap
4	Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda	Kriteria pareto, Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls
5	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok tertentu	Konsistensi dengan survey warganegara
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: Dunn (2003)

Nugroho, 2012: 733, mengklasifikasikan berbagai pendekatan evaluasi dari beberapa ahli, yaitu :

Lester dan Steward, Jr (2000), yang mengelompokkan evaluasi dalam beragam evaluasi, yaitu: a) evaluasi proses, evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi; b) evaluasi dampak, yaitu evaluasi berkenaan dengan hasil dan/atau pengaruh dari implementasi kebijakan; c) evaluasi kebijakan yaitu apakah benar hasil yang di capai mencerminkan tujuan yang berkehendaki; dan d) evaluasi meta- evaluasi yang berkenaan dengan evaluasi berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

Ernest R. House (1980) membuat taksonomi evaluasi yang cukup berbeda, yang membagi pendekatan evaluasi menjadi: a) pendekatan system, dengan indikator utama adalah efisiensi; b) pendekatan perilaku, dengan indikator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas; c) pendekatan formulasi keputusan, dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas; d) pendekatan tujuan-bebas (*goal free*), dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat social; e) pendekatan kekritisian seni (*art criticism*), dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat; f) pendekatan *review professional*, dengan indikator utama adalah penerimaan professional; g) pendekatan kuasi-legal (*quasi-legal*), dengan indikator utama adalah resolusi; h) pendekatan studi kasus, dengan indikator utama adalah pemahaman atau efektivitas.

Anderson, membagi evaluasi (implementasi) kebijakan publik menjadi tiga pendekatan. *Pertama*, evaluasi kebijakan yang di pahami sebagai kegiatan fungsional yang selalu melekat pada setiap kebijakan publik. *Kedua*, evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. *Ketiga*, evaluasi sistematis untuk mengukur kebijakan dan mengukur pencapaian di banding target yang di tetapkan.

Bingham dan Filbinger, membagi evaluasi kebijakan menjadi empat jenis, yaitu: a) Evaluasi proses, yang focus pada bagaimana proses implementasi suatu kebijakan; b) Evaluasi dampak, yang focus pada hasil akhir suatu kebijakan; c) Evaluasi kebijakan, yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang di rencanakan dalam kebijakan pada saat di rumuskan; d) Meta-evaluasi, yang merupakan evaluasi terhadap berbagai kebijakan yang terkait.

Howlet dan Ramesh (1995) mengelompokkan evaluasi menjadi tiga yaitu:

1. *Evaluasi administrative*, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administrative, anggaran, efisiensi, biaya dari proses kebijakan di dalam pemerintahan yang berkenaan dengan:
 - a. *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang di kembangkan oleh kebijakan.

- b. *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan,
 - c. *Adequacy of performance evaluation* atau *efektiveness evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
 - d. *Efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
 - e. *Process evaluations*, yang menilai metode yang di pergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan pogram.
2. *Evaluasi judicial*, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan di implementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
 3. *Evaluasi politik*, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang di implementasikan.

Metode-Metode Evaluasi

Untuk melakukan evaluasi terhadap program yang telah diimplementasikan, Subarsono (2005: 128) menjelaskan ada beberapa metode evaluasi, yaitu: (1) *Single program after-only*, (2) *Single program before-only*, (3) *Comparative after-only* dan (4) *Comparative before-only*.

Tabel 8.3. Metodologi Untuk Evaluasi program

Jenis Evaluasi	Pengukuran Sebelum	Pengukuran Sesudah	Kelompok Kontrol	Informasi yang Diperoleh
<i>Single program after only</i>	Tidak	Ya	Tidak ada	Keadaan kelompok sasaran
<i>Single program before-after only</i>	Ya	Ya	Tidak ada	Perubahan kelompok sasaran
<i>Comparative after-only</i>	Tidak	Ya	Ada	Keadaan kelompok sasaran dan kelompok kontrol
<i>Comparative before-after</i>	Ya	Ya	Ada	Efek program thd kelp sasaran dan klp kontrol

Sumber: Subarsono (2005:128)

Ada pula pemilahan evaluasi sesuai dengan teknik evaluasinya, yaitu:

1. Evaluasi Komparatif, yaitu membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya) dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan.
2. Evaluasi historical, yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang munculnya kebijakan-kebijakan tersebut.
3. Evaluasi Laboratorium atau eksperimental, yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang di letakan dalam sejenis laboratorium.
4. Evaluasi ad hoc, yaitu evaluasi yang di lakukan secara mendadak dalam waktu segera untuk mendapatkan gambar pada saat itu (*snap shot*).

3. Perubahan dan Penghentian Kebijakan

Pada dasarnya evaluasi memberikan data dan informasi agar pengambil kebijakan melakukan perubahan-perubahan tertentu sebagaimana yang diharapkan masyarakat. Ditinjau dari maksud dan tujuannya, Wahab (1997:43) menyatakan pemanfaatan hasil temuan evaluasi dapat dibagi menjadi 3 kategori, yaitu :

- (a). *Instrumental*. Pemanfaatan instrumental (*instrumental use*) terjadi kalau hasil-hasil evaluasi dikutip oleh pihak manajemen program/proyek dan mereka dapat menunjukkan secara meyakinkan bahwa hasil tersebut dapat digunakan dalam pembuatan keputusan atau pemecahan masalah yang dihadapi.
- (b). *Konseptual*. Pemanfaatan informasi hasil evaluasi dapat disebut telah dimanfaatkan secara konseptual (*conceptual use*) kalau informasi tersebut mempengaruhi sedemikian rupa jalan pikiran pembuat kebijakan mengenai isu tertentu tanpa, pada saat yang sama menyebutkan informasi atau dokumen lainnya.
- (c). *Persuasif*. Hasil-hasil evaluasi dapat disebut telah dimanfaatkan secara persuasif (*persuasive use*) kalau data evaluasi telah digunakan untuk meyakinkan pihak lain.

Suatu evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sejauhmana program-program kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik. Ini berarti bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat

sejauhmana tingkat efisiensi dan efektivitas suatu program kebijakan dijalankan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Efektivitas berkenaan dengan cara yang digunakan untuk memecahkan masalah, sedangkan efisien menyangkut biaya-biaya yang dikeluarkan.

Tidak semua masalah dapat dipecahkan dengan program kebijakan. Bila kondisi ini terjadi, maka akan menimbulkan pertanyaan mengapa program kebijakan gagal meraih dampak yang diinginkan. Evaluasi berguna untuk melihat sebab-sebab kegagalan tersebut.

Perubahan kebijakan dan penghentian kebijakan, merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Setelah masalah kebijakan timbul dan kegagalan program diidentifikasi, maka tahap selanjutnya dalam lingkaran kebijakan (*policy cycle*) adalah perubahan/penghentian kebijakan.

Konsep perubahan kebijakan (*policy change*) merujuk pada penggantian kebijakan yang sudah ada dengan satu atau lebih kebijakan yang lain. Perubahan kebijakan ini meliputi pengambilan kebijakan baru dan merevisi kebijakan yang sudah ada. Anderson dalam Winarno (2002: 182) mendeskripsikan bahwa perubahan kebijakan mengambil tiga bentuk, yakni: *Pertama*, Perubahan incremental pada kebijakan yang sudah ada, dimana kebijakan tidak dirubah seluruhnya, tetapi hanya beberapa bagian saja yang dilakukan perubahan. *Kedua*, Pembuatan status baru untuk kebijakan khusus. *Ketiga*, Penggantian kebijakan yang besar sebagai akibat dari pemilihan umum kembali, dimana terjadi pergantian rezim sehingga kebijakan diganti secara besar-besaran.

Selanjutnya, perbaikan kebijakan tergantung pada beberapa factor. Faktor-faktor yang berpengaruh pada perbaikan kebijakan meliputi: *Pertama*, kemampuan kebijakan tersebut dalam memecahkan persoalan. Karena itu evaluasi dibuat untuk memecahkan persoalan-persoalan publik. *Kedua*, kemampuan kebijakan semacam itu dikelola. *Ketiga*, kelemahan yang mungkin ada selama proses implementasi berlangsung. Keempat, perubahan terhadap kebijakan ditentukan oleh kekuatan politik dan kesadaran dari kelompok-kelompok dimana kebijakan tersebut di tujukan.

Wahab (1997: 46) dengan mengutip pendapat Leviton dan Hughes, menyatakan bahwa secara garis besar menggambarkan kemungkinan penghalangan hasil evaluasi untuk perbaikan kebijakan, berkaitan dengan 3

konsep dasar, yakni: a) Pemanfaatan hasil evaluasi rendah, karena rendahnya kualitas penelitian evaluasi, atau dilihat dari sudut pandang kepentingan pengguna, sama sekali tidak memiliki implikasi praktis. b) Evaluasi tidak dimanfaatkan, karena daya kegunaannya diragukan atau tidak diketahui. c) Evaluasi mungkin tidak membuahkan dampak, karena dampak tergantung pada keputusan yang dilakukan oleh banyak individu dalam pemerintahan yang bisa jadi tidak mengetahui apa manfaatnya

8.3 RANGKUMAN

Makna evaluasi di tunjukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna di pertanggungjawabkan kepada konsituennya, juga sejauh mana tujuan yang telah di capai. Evaluasi dapat di samakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Dengan demikian, evaluasi berkenaan dengan produksi infomasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat di percaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat di capai melalui tindakan publik;

Enam langkah dalam evaluasi, yakni: 1) Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi, 2) Analisis terhadap masalah, 3) Deskripsikan dan standarisasi kegiatan, 4) Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi, 5) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau penyebab lain, 6) Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi, sebagaimana dijelaskan oleh Dunn (2003), yakni: 1). Evaluasi semu; 2). Evaluasi formal; 3) Evaluasi keputusan teoritis.

Beberapa metode evaluasi, yaitu: (1) *Single program after-only*, (2) *Single program before-only*, (3) *Comparative after-only* dan (4) *Comparative before-only*.

Perubahan kebijakan dan penghentian kebijakan, merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Setelah masalah kebijakan timbul dan kegagalan program diidentifikasi, maka tahap selanjutnya dalam lingkaran kebijakan (*policy cycle*) adalah perubahan/penghentian kebijakan

8.4 LATIHAN

1. Jelaskan pemahaman tentang evaluasi kebijakan publik dan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan publik.
2. Sebutkan minimal 3 pendekatan dalam evaluasi kebijakan publik.
3. Deskripsikan secara lengkap dengan menggunakan penyajian tabel metode-metode evaluasi kebijakan publik.
4. Analisis kaitan antara perubahan kebijakan dengan hasil kebijakan.
5. Dalam kondisi yang bagaimana sebuah kebijakan harus diterminasi (dihapus).

8.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Nugroho, Riant.2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo.Jakarta
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta
- William, Dunn. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gajahmada University Press. Yogyakarta
- , 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Keempat*. Gajahmada University Press. Yogyakarta
- Winarno, Budi.2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo. Yogyakarta.

8.6 GLOSSARI

Instrumental: Data atau hasil evaluasi menjadi alat atau dasar bagi keputusan berikutnya.

Policy cycle: Tahapan kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan

Bab 9

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

9.1 PENDAHULUAN

Bab kesembilan akan membahas mengenai analisis kebijakan. Bab ini menjadi dasar untuk bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang kerangka analisis kebijakan dan prosedur, metode serta keluaran (produk/hasil) kebijakan.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Analisis Kebijakan Publik yang meliputi: kerangka analisis kebijakan, prosedur, metode dan keluaran (produk/hasil) analisis kebijakan

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan dan menggambarkan kerangka analisis kebijakan
2. Menjelaskan prosedur, metode dan keluaran (produk/hasil) analisis kebijakan

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Mendapatkan gambaran kerangka analisis kebijakan.
2. Mendapatkan pemahaman prosedur, metode dan keluaran (produk/hasil) analisis kebijakan.

9.2 PENYAJIAN MATERI

1. Kerangka Analisis Kebijakan

Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat *deskriptif, evaluative, preskriptif*. Analisis kebijakan diharapkan dapat menghasilkan informasi dan argumen yang masuk akal mengenai 3 macam pertanyaan: 1). Nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah teratasi atau tidak; 2). Fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai; 3). Tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Didalam menghasilkan informasi dan argument-argumen yang masuk akal, maka ada 3 pendekatan analisis sebagaimana dikemukakan oleh Dunn (2000:98), yang ditunjukkan dalam tabel dibawah ini.

Tabel 9.1. Tiga Pendekatan dalam Analisis Kebijakan

Pendekatan	Pertanyaan Utama	Tipe Informasi
Empiris	Adakah dan akankah ada (<i>fakta</i>)	Deskriptif dan Prediktif
Valuatif	Apa manfaatnya (<i>nilai</i>)	Valuatif
Normatif	Apakah yang harus diperbuat (<i>aksi</i>)	Preskriptif

Sumber: Dunn (2000:98)

Pendekatan empiris, ditekankan pada penjelasan tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan publik tertentu. Disini pertanyaan utama bersifat factual (apakah sesuatu ada) dan macam informasi yang dihasilkan bersifat deskriptif. Analisis misalnya dapat menjelaskan, mendeskripsikan dan meramalkan pengeluaran publik untuk kesehatan, pendidikan, jalan raya.

Pendekatan valuatif, ditekankan pada penentuan bobot atau nilai beberapa kebijakan. Disini berkenaan dengan nilai (berapa nilainya?) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat valuatif. Sebagai contoh, setelah memberikan informasi deskriptif mengenai berbagai macam kebijakan perpajakan, analisis dapat mengevaluasi berbagai cara yang berbeda dalam mendistribusikan beban pajak menurut konsekuensi etis dan moral mereka.

Pendekatan normative, ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah publik. Dalam kasus ini, pertanyaan berkenaan dengan tindakan (Apa yang harus dilakukan?) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif. Sebagai contoh, kebijakan jaminan pendapatan minimum tahunan dapat direkomendasikan sebagai cara untuk menyelesaikan masalah kemiskinan.

Kerangka kerja kebijakan publik, ditentukan oleh beberapa variable sebagai berikut :

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

Sistem Kebijakan Publik

Suatu sistem kebijakan (*policy Sytem*) atau seluruh pola institusional dimana didalamnya kebijakan publik mencakup hubungan timbale balik antara tiga

unsure, yaitu: kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan (Dye, 1978 dalam Dunn, 2000).

Kebijakan publik (*public policies*) adalah rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah, diformulasikan kedalam bidang-bidang berbagai isu. Pada salah satu bidang tersebut terdapat banyak isu kebijakan, yaitu serangkaian arah tindakan pemerintah yang actual ataupun yang potensial yang mengandung konflik diantara segmen-segmen yang ada dalam masyarakat. Isu kebijakan yang ada biasanya merupakan hasil konflik difinisi mengenai masalah kebijakan.

Difinisi dari masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan yang khusus, yaitu para individu atau kelompok individu yang memiliki andil dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Pelaku kebijakan, misalnya kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pemimpin terpilih, para analis sering menangkap secara berbeda informasi yang sama mengenai lingkungan kebijakan.

Lingkungan kebijakan (*policy environment*), yaitu konteks khusus dimana kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik. Oleh karena itu system kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti dimensi obyektif dan subyektif dari pembuatan kebijakan tak terpisahkan didalam prakteknya.

Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subyektif, yang diciptakan melalui pilihan-pilihan sadar oleh para pelaku kebijakan. Sistem kebijakan adalah realitas obyektif yang dimanifestasikan kedalam tindakan-tindakan yang teramati berikut konsekuensinya. Para pelaku kebijakan merupakan produk dari system kebijakan sedangkan para analis kebijakan merupakan pencipta dan hasil ciptaan system kebijakan.

2. Metode dan Teknik Analisis Kebijakan

Ada beberapa metode dan teknik khusus dalam analisis kebijakan. Metode dan teknik khusus ini memungkinkan untuk mencipta, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, yakni pengetahuan tentang masalah-masalah kebijakan, kebijakan di masa

mendatang, aksi-aksi kebijakan, hasil-hasil kebijakan dan kinerja kebijakan. Dibawah ini merupakan metode dan tehnik-tehnik analisis sebagaimana dikemukakan oleh Dunn (2000).

Merumuskan Masalah Kebijakan

Dalam konteks ini, persoalan masalah dan isu menjadi hal yang cukup substansial. Masalah kebijakan merupakan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang tidak teralisir, namun dapat dicapai melalui tindakan-tindakan publik. Sebuah masalah memiliki ciri-ciri penting, yaitu: 1). Saling ketergantungan dari masalah kebijakan. 2). Subyektivitas dari masalah kebijakan. 3). Sifat masalah adalah buatan. 4). Dinamika masalah kebijakan.

Sedangkan isu adalah ketidaksetujuan mengenai serangkaian aksi yang actual atau potensial, namun juga mengandung pandangan yang berbeda tentang sifat dari masalah itu. Kompleksitas isu kebijakan dapat diperlihatkan dengan memperhatikan jenjang organisasi dimana isu-isu itu diformulasikan. Isu kebijakan dapat diklasifikasikan sesuai dengan hirarki dari tipe utama, sekunder, fungsional, minor. *Isu utama*, dapat ditemui pada tingkatan pemerintahan tertinggi dan meliputi pertanyaan tentang misi suatu instansi. *Isu sekunder*, terletak pada tingkat instansi pelaksana program pemerintahan dan berkenaan dengan bagaimana prioritas program dan definisi kelompok sasaran. Isu fungsional, terletak pada tingkat program dan proyek, dengan mengutamakan soal anggaran, keuangan dan usaha untuk memperolehnya. Isu minor, pada tingkat proyek yang spesifik, meliputi staff, jam kerja petunjuk pelaksanaan dan peraturan.

Adapun fase-fase perumusan masalah merupakan proses yang saling tergantung mulai dari pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, pengenalan masalah. Tiap-tiap tahap tersebut menghasilkan informasi mengenai situasi masalah, meta masalah, masalah substantive, dan masalah formal,

Metode-metode untuk merumuskan masalah kebijakan meliputi: 1) analisis batasan, 2) analisis klasifikasi, 3) analisis hirarkis, 4) sinektika, 5) brainstorming, 6) analisis prospektif berganda, 7) analisis asumsional, 8) pemetaan argumentasi.

Meramal Masa Depan Kebijakan (*Forecasting*)

Peramalan (*forecasting*) adalah suatu prosedur untuk membuat informasi factual tentang situasi social masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Peramalan memiliki 3 bentuk utama, yakni proyeksi, prediksi dan perkiraan.

Proyeksi adalah ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi atas kecenderungan masa lalu maupun masa kini ke masa depan. Prediksi adalah ramalan atas dasar asumsi teoritik yang tegas. Perkiraan (*conjecture*) adalah ramalan yang didasari penilaian informative atas penilaian pakar tentang situasi masyarakat masa depan.

Peramalan apapun bentuknya, memberikan informasi tentang perubahan di masa datang dalam kebijakan dan akibatnya. Ia dapat dipraktekkan secara teratur oleh badan pemerintah, perusahaan swasta dan lembaga nirlaba. Akurasi dari peramalan adalah sensitive terhadap konteks waktu, sejarah dan kelembagaan dan prosedur kompleks tidak harus akurat daripada peramalan aktrapolasi sederhana dan pendapat pribadi.

Tehnik peramalan dikelompokkan menjadi 3 pendekatan, yakni *ekstrapolatif*, *teoritis* dan *intiutif*. *Pertama*, beberapa tehnik peramalan ekstrapolatif adalah: analisis deret berkala klasik, estimasi trend linear, pembobotan eksponensial, transformasi data, metodologi katastrofi. *Kedua*, beberapa tehnik peramalan teoritis adalah: teori pemetaan, modeling kausal, analisis regresi, estimasi interval, analisis korelasional. *Ketiga*, beberapa tehnik-tehnik peramalan pendapat adalah: Delphi konvensional, Delphi kebijakan, analisis dampak silang, penaksiran fisibilitas

Rekomendasi Aksi-Aksi Kebijakan

Metode analisis kebijakan sangat terkait dengan persoalan moral dan etika, karena rekomendasi kebijakan mengharuskan untuk menentukan alternative mana yang paling bernilai dan mengapa demikian. Rekomendasi berkenaan pemilihan secara bernalar dua atau lebih alternative. Model pilihan yang sederhana meliputi: 1) difinisi masalah yang memerlukan dilakukannya suatu tindakan, 2) perbandingan konsekuensi dua atau lebih alternative untuk memecahkan masalah dan 3) rekomendasi alternative yang paling dapat memenuhi kebutuhan, nilai atau kesempatan. Model pilihan yang sederhana mengandung dua elemen utama, premis fakta dan premis nilai.

Model pilihan kompleks didasari asumsi-asumsi: 1) banyaknya pembuat kebijakan, 2) ketidakpastian/resiko, 3) akibat yang terus berkembang sejalan dengan berjalannya waktu. Model ini mencerminkan realitas pembuatan kebijakan yang sesungguhnya.

Sebagian besar pilihan adalah bersifat multirasional. Hal itu ditunjukkan dengan enam rasionalitas, yakni: *tehnis, ekonomis, legal, social, substantive, erotetis*. Agar pilihan menjadi rasional pada saat yang sama komprehensif, maka pilihan aksi-aksi haruslah mampu memuaskan kondisi yang dilukiskan sebagai teori rasional komprehensif. Beberapa tipe pilihan yang rasional dibedakan dalam bentuk criteria penentuan alternative, antara lain: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, daya tanggap dan kelayakan. Faktanya, hampir tidak mungkin memilih diantara dua alternatif atas dasar salah satu, biaya atau efektivitas. Hampir selalu diperlukan untuk menentukan tingkat efektivitas dan biaya yang dipandang sebagai tingkat kecukupan. Analisis kebijakan dapat memuaskan criteria efektivitas, kecukupan dan keadilan akan tetapi sampai saat ini selalu gagal memuaskan criteria daya tanggap

Pemantauan Hasil Kebijakan

Pemantauan (monitoring) merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Dengan kata lain pemantauan memberikan sebuah penjelasan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasil-hasilnya.

Tujuan pemantauan adalah member pernyataan yang bersifat penandaan, terutama untuk menentukan premis-premis factual kebijakan publik. Hasilnya berupa pernyataan yang bersifat penandaan setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan (*ex post facto*), sedangkan peramalan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan sebelum tindakan (*ex ante*). Informasi yang kemudian dihasilkan melalui pemantauan, memiliki setidaknya-tidaknya empat fungsi, yakni: 1) ketundukan, 2) pemeriksaan, 3) akuntansi, 4) eksplanasi. Ada 4 pendekatan untuk melakukan pemantauan, yakni:

Pertama, Akuntansi system social (*social system accounting*) adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan social yang obyektif dan subyektif dari waktu ke waktu. Unsur utama dari pendekatan adalah perlunya ditetapkan indicator social, yang memungkinkan analisis kebijakan

mengetahui kondisi social dalam kurun waktu yang berbeda. Sebagai contoh, di bidang pendapatan, maka indicator social adalah berapa persen penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Di bidang pendidikan, maka indicator sosialnya adalah berapa persen angka buta huruf di suatu negara.

Kedua, Eksperimental sosial adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan social yang terjadi dalam sebuah kelompok eksperimen dengan cara membandingkannya dengan kelompok control. Kelompok eksperimen adalah kelompok yang mendapat program atau kebijakan, yang sering disebut dengan kelompok sasaran atau target group. Sedangkan kelompok control adalah kelompok masyarakat yang tidak mendapat program.

Ketiga, Akuntansi social (*social auditing*) adalah pendekatan monitoring yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran/hasil dan dampak. Dalam pendekatan ini yang diukur bukan sekedar hasil atau output dari kebijakan, tetapi juga menjawab pertanyaan: (1). Apakah hasil tersebut diperoleh dengan masukan (input) yang tidak boros; (2) Seberapa efektif sebuah system berproses untuk mendapatkan hasil output.

Keempat, Sintesis riset dan praktek (*research and practice synthesis*) adalah pendekatan monitoring yang menerapkan kompilasi, perbandingan, dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil dari implementasi kebijakan publik di masa lampau. Dalam konteks ini, ada kajian kritis dari penelitian-penelitian tentang proses dan hasil kebijakan masa lalu. Ada dua sumber informasi yang relevan bagi sintesis riset dan praktik, yakni: (1). Studi kasus tentang formulasi dan implementasi kebijakan, (2). Laporan-laporan penelitian yang membahas hubungan antara tindakan dan hasil kebijakan.

Pada prinsipnya, pemantauan tidak seperti prosedur analisis kebijakan yang lain, tidak memiliki seperangkat prosedur yang tegas dan dapat mencakup semua alternative pendekatan. Teknik pemantauan yang paling pokok adalah: 1) metode survey riset dan kasus, 2) tampilan grafik, 3) tampilan tabel, 4) angka indeks, 5) analisis waktu berkala terinterupsi, 6) analisis berkala control, 7) analisis diskontinyuitas regresi. Setiap teknik-

teknik di atas memiliki kegunaan dan kelebihan serta keterbatasan yang berbeda.

Mengevaluasi Kinerja Kebijakan

Evaluasi berhubungan dengan skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Dalam makna yang lebih spesifik, berkenaan dengan informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Evaluasi memiliki karakteristik diantaranya: 1) Fokus pada nilai, 2) Interdependensi fakta-nilai, 3) Orientasi masa kini dan masa lalu, 4) dualitas nilai. Sedangkan criteria untuk evaluasi kebijakan sama sebagaimana criteria untuk rekomendasi kebijakan, yakni: 1) efektivitas, 2) estimasi, 3) kecukupan, 4) kesamaan, 5) daya tanggap, 6) kelayakan.

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi, sebagaimana dijelaskan oleh Dunn (2003), yakni: 1). Evaluasi semu; 2). Evaluasi formal; 3) Evaluasi keputusan teoritis. Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya mengenai hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Asumsinya, sasaran dan target yang telah ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai program dan kebijakan. Evaluasi proses keputusan teoritis (*decision theoretic evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang diinginkan oleh stakeholders.

Terakhir, pemanfaatan kinerja informasi oleh pembuat kebijakan amat ditentukan oleh faktor-faktor yang bersifat politis, organisasional, dan social bukan hanya bersifat metodologis dan teknis. Faktor-faktor tersebut dapat dikelompokkan menjadi lima, yakni: 1) Karakteristik informasi, 2) perbedaan dalam cara penyelidikan yang digunakan untuk menghasilkan informasi, 3) struktur masalah kebijakan, 4) struktur birokrasi dan politik, 5)

sifat interaksi diantara analisis kebijakan, 6) pembuat kebijakan, 7). Pelaku kebijakan lainnya.

9.3 RANGKUMAN

Analisis kebijakan adalah disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat *deskriptif, evaluative, preskriptif*, dan diharapkan dapat menghasilkan informasi dan argumen mengenai 3 macam pertanyaan: 1). Nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah teratasi atau tidak; 2). Fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai; 3). Tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Kerangka kerja analisis kebijakan publik, ditentukan oleh beberapa variable sebagai berikut: 1) Tujuan yang akan dicapai, 2) Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan, 3) Sumberdaya yang mendukung kebijakan, 4) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, 5) Lingkungan yang mencakup lingkungan social, ekonomi, politik dan sebagainya, 6) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Pendekatan analisis kebijakan terdiri dari pendekatan empiris, valuatif dan normative. Sedangkan metode dan tehnik analisis meliputi: 1) Perumusan masalah kebijakan, 2) Peramalan kebijakan (*forecasting*), 3) Aksi-aksi kebijakan 4) Monitorig kebijakan, 5) Evaluasi kebijakan.

9.4 LATIHAN

1. Apa makna dan ruang lingkup analisis kebijakan publik
2. Jelaskan 3 pendekatan dalam analisis kebijakan
3. Sebutkan dan jelaskah metode dan tehnik dalam analisis kebijakan publik
4. Point-point penting apa saja dalam analisis perumusan masalah kebijakan, dimana titik krusial yang perlu diantisipasi
5. Siapa pemanfaat hasil analisis kebijakan publik

9.5 RUJUKAN

William, Dunn. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gajahmada University Press. Yogyakarta

-----, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Keempat*. Gajahmada University Press. Yogyakarta

9.6 GLOSSARI

Ex-ante: Sebuah monitoring/evaluasi terhadap kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan itu diimplementasikan

Ex-Post: Sebuah monitoring/evaluasi terhadap kebijakan yang dilakukan setelah kebijakan diimplementasikan

Top-Down Approach: Pendekatan dalam menjalankan kebijakan dengan menggunakan logika dari atas-bawah, dari implementing agency ke target sasaran

Bottom-Up Approach: Pendekatan dalam menjalankan kebijakan dengan menggunakan logika dari bawah-atas, kemitraan dan kesejajaran dengan kelompok masyarakat

Bab 10

ANALISIS PERUMUSAN KEBIJAKAN

10.1 PENDAHULUAN

Bab kesepuluh akan membahas mengenai analisis perumusan kebijakan. Bab ini menjadi dasar untuk bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang merumuskan masalah kebijakan, *forecasting* dan rekomendasi aksi-aksi kebijakan

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Analisis Perumusan Kebijakan Publik yang meliputi: analisis keputusan, tahapan analisis kebijakan.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menggunakan analisis keputusan dalam Perumusan Kebijakan
2. Menganalisis rumusan masalah kebijakan, ramalan (*forecasting*) masa depan kebijakan, penilaian alternative dan rekomendasi aksi-aksi kebijakan dalam perumusan kebijakan

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Menguasai analisis keputusan dalam Perumusan Kebijakan.
2. Menguasai tehnik-tehnik rumusan masalah kebijakan, ramalan (*forecasting*) masa depan kebijakan, penilaian alternative dan rekomendasi aksi-aksi kebijakan dalam perumusan kebijakan

10.2 PENYAJIAN MATERI

1. Analisis Keputusan dalam Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan, sebagaimana disitir oleh Parson (1997:246), merupakan proses dimana aktor menentukan pembuatan kebijakan melalui sebuah proses interaksi fakta dan nilai-nilai aktor. Dengan demikian, sesungguhnya ada interaksi keyakinan, ide, kepentingan aktor pembuat kebijakan terhadap fakta/realitas yang ada. Dalam proses pembuatan kebijakan, aktor akan berinteraksi dengan aktor lain dalam konteks hubungan pengetahuan dan kekuasaan (otoritas) yang pada gilirannya menghasilkan tingkat rasionalitas pembuatan kebijakan yang kompatibel dengan dunia riil yang ada anekaragam fakta, nilai, cara dan tujuan. Pembuatan kebijakan (*policy making*) yang dilakukan aktor tidak terjadi diruang yang terisolasi. Pembuatan kebijakan terjadi dalam konteks ekonomi, sosial, geografi, historis dan kultural yang terbatas. Aktor pembuat kebijakan melakukan penilaian terhadap realitas, penilaian realitas bisa dikatakan membentuk batas-batas dari hal-hal yang mungkin dan diharapkan, atau hal-hal yang seharusnya (*ought to be*) dalam kebijakan.

Kemudian, dalam konteks pembuatan kebijakan biasanya digunakan berbagai macam disiplin akademik dan kerangka pemikiran. Fokus dari masing-masing disiplin dan kerangka tersebut juga bervariasi. Untuk sesuatu yang kompleks, seperti pembuatan keputusan oleh individu dan kelompok, satu kerangka atau disiplin saja tidak mungkin dapat menjelaskan segalanya, karena ada hal-hal yang dititikberatkan dan ada hal lain yang diabaikan. Karenanya dalam memahami fokus penelitian yang dipilih, maka penulis merekomendasikan beberapa pendekatan yang dipergunakan untuk memahami substansi perumusan kebijakan, diantaranya :

Analisis Jaringan dalam Perumusan Kebijakan

Pendekatan ini dalam analisis, mengkaji aspek relasional dan informasional dalam pembuatan kebijakan. Dalam kasus pembuatan kebijakan, istilah ini menarik, karena konsep ini memberi perhatian pada bagaimana kebijakan muncul dari kesalinghubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi dan memberikan gambaran yang lebih informal tentang bagaimana kebijakan riil dilaksanakan. Tulloch dalam Parson (1997:184-185) mengatakan bahwa

jaringan digunakan untuk dua hal. *Pertama*, sebagai kata kerja (*verb*), menyusun jaringan (*to network*) berarti menjalin kontak untuk mendapat keuntungan. *Kedua*, berasal dari bahasa teknologi komputer, yakni komputer yang saling terhubung. Metafora jaringan atau komunitas menitikberatkan pada pola kontak dan hubungan formal dan informal agenda kebijakan dan pembuatan keputusan. Metafora ini terutama penting dalam kasus masyarakat yang sangat pluralistis, dan dimana ada multiplisitas pengaruh pada proses kebijakan. Analisis jaringan didasari oleh ide bahwa sebuah kebijakan dibentuk dalam konteks relasi dan dependensi. David Knoke dan James Kuklinski (dalam Parson, 2006:188) mengasumsikan analisis jaringan bahwa; *pertama*, aktor berpartisipasi dalam sistem sosial dan dimana aktor lainnya mempengaruhi keputusan orang lain. *Kedua*, level struktur di dalam system social merupakan focus kajian.

Menurut Richardson et al (dalam Parson, 2006:188-189), ada dua dimensi utama dari gaya kebijakan, yaitu: (1) gaya antisipatif (tendensi untuk mengantisipasi problems) atau gaya reaksioner (tendensi untuk bereaksi terhadap kemunculan kejadian dan situasi); (2) gaya pencarian konsensus (tendensi untuk membuat keputusan melalui kesepakatan antar kelompok yang berkepentingan) atau gaya yang cenderung memaksakan keputusan pada masyarakat. Gaya mana yang akan diterapkan, akan tergantung pada apakah pemerintah akan mengedepankan tendensi bernegosiasi dengan komunitas kebijakan, menggunakan pendekatan rasional, bergaya konsensus, atau bergaya atau bergaya konfrontasional tanpa terlalu banyak konsultasi dengan komunitas kebijakan. Menyadari bahwa kesetaraan dan keadilan gender sangat terkait dengan sistem nilai sosial budaya suatu masyarakat melalui proses pembiasaan terus menerus sehingga telah berakar kuat, maka gaya kebijakan yang dilakukan melalui negoisasi, consensus maupun konsultasi dengan komunitas kebijakan dipandang efektif dibandingkan dengan pendekatan yang konfrontasional.

Analisis Inkrementalis (*Pragmatis*) dalam Perumusan Kebijakan

Pendekatan ini lahir sebagai kritik dari pendekatan yang rasional. Dalam pendekatan ini, kebijakan publik merupakan varian ataupun kelanjutan dari kebijakan masa lalu. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, informasi dan kecukupan dana

untuk melakukan evaluasi secara komprehensif. Disisi lain, pengambil kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul disekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan sedikit mengadakan perubahan. Charles E Lindblom sebagaimana dikutip oleh Parson (1997:284-287), sebagai penggagas model ini menyatakan pembuatan kebijakan tidak mau melakukan peninjauan secara ajek dari seluruh kebijakan yang dibuatnya. Inkrementalis di dalam usahanya menciptakan kebijakan/program dan pembiayaan-pembiayaan dasar pemikirannya bersifat konservatif. Dan perhatiannya pada program baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi dan menyempurnakan program-program yang telah ada. Pembuat kebijakan pada umumnya menerima keabsahan (*legitimacy*) dari program-program yang telah ditetapkan dan menyetujui untuk melanjutkan kebijakan-kebijakan yang sudah ada sebelumnya.

Ada beberapa karakteristik dari model ini, yakni: *pertama*, pemilihan nilai/tujuan dan analisis empiris terhadap tindakan saling berkaitan; *kedua*, analisa cara/tujuan terbatas; *ketiga*, kebijakan dikatakan baik ditentukan atas dasar kesepakatan pelbagai pembuat keputusan; *keempat*, analisa dibatasi secara drastis; *kelima*, kegiatan membandingkan kebijakan yang lama dan baru mengurangi/menghilangkan peran teori.

Selain itu, model ini didukung oleh sifat-sifat manusia pada umumnya. Sebagian besar manusia cenderung mempertahankan stabilitas, kurang menyukai konflik dan tidak mau bersusah payah mencari hal-hal yang paling baik diantara yang terbaik. Karenanya perubahan dan penggantian kebijakan yang ada akan mengakibatkan tidak adanya stabilitas, terjadinya konflik dan merupakan upaya yang tidak programis. Kelemahan model ini terabaikannya peluang-peluang baru untuk memecahkan masalah, terlebih ditengah perubahan-perubahan yang banyak terjadi dalam pengaruh politik, kemampuan ekonomi, teknologi dan sebagainya.

Analisis Kekuasaan untuk Perumusan Kebijakan

Pendekatan kekuasaan (*power*) memandang perumusan kebijakan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan, misalnya saja kelas, orang kaya, tatanan birokratis dan tatanan politik, kelompok penekan, kalangan profesional atau ahli pengetahuan teknis. Pendekatan ini kemudian melahirkan variannya yakni: a). pendekatan elitisme;

b). pendekatan pluralisme; c). pendekatan marxisme; d). pendekatan korporatisme; e). pendekatan profesionalisme; f). pendekatan teknokrasi .

Pendekatan elitis memfokuskan bagaimana cara kekuasaan dikonsentrasikan dalam perumusan kebijakan. Pendapatnya bahwa kekuasaan terkonsentrasi di tangan segelintir orang atau kelompok. *Pendekatan Pluralismememfokuskan* cara kekuasaan didistribusikan. Melalui pemikiran Dahl (1953) dan Charles Lindblom (1959) yang berpendapat bahwa perumusan kebijakan bukanlah kegiatan yang netral, tuntutan kepentingan bisnis mendominasi kepentingan kelompok yang lain, karenanya proses perumusan kebijakan harus dibiarkan untuk keuntungan pihak yang kuat, dan dimanfaatkan untuk kelompok yang kurang kuat. *Pendekatan Marxisme*, memfokuskan pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi. Melalui karya Schmitter (1974) dan Lehmbbruch (1982) yang menekankan pola korporatis dalam perumusan kebijakan dengan mengelola kelompok-kelompok dan elit-elit kunci dimasyarakat. *Pendekatan Profesionalisme*, memfokuskan pada kekuasaan kalangan profesional. Dalam perumusan kebijakan kalangan profesional, kalangan ini mempengaruhi proses perumusan kebijakan. *Pendekatan Teknokrasi* memfokuskan pada kekuasaan pakar teknis. Pendekatan ini sebenarnya sudah dirintis lama, sejak jaman Taylor dan Gantt, sehingga dikatakan oleh Burnham (1941) bahwa revolusi manajerial telah melahirkan kelompok pakar (*expert*) yang berkuasa karena pengetahuan yang mereka miliki.

Analisis Rasionalitas dalam Perumusan Kebijakan

Pendekatan rasionalitas adalah model pembuatan kebijakan yang berfokus pada rasionalitas yang mengatakan bahwa, apabila kita ingin memahami keputusan yang riil, maka kita harus mempertimbangkan sejauhmana keputusan itu adalah hasil dari proses yang rasional. Konteksnya adalah ide rasionalitas ekonomi yang dikembangkan oleh teori ekonomi, dan ide rasionalitas birokratis yang dirumuskan oleh teori sosiologis tentang organisasi dan masyarakat industri.

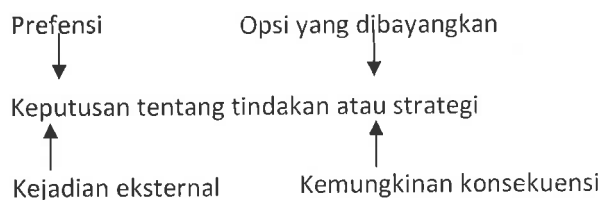
Dikemukakan oleh Simon (1957:81-109) dalam Parson (2006) bahwasanya rasionalitas manusia adalah terbatas dikarenakan: a) Sifat pengetahuan yang tidak lengkap dan terfragmentasi, b) Konsekuensi yang tidak bisa diketahui, sehingga si pembuat kebijakan mengandalkan pada kapasitas untuk melaksanakan penilaian, c) Keterbatasan perhatian:

problem harus ditangani dalam waktu serial, satu persatu karena pembuat keputusan tidak bisa memikirkan terlalu banyak isu pada saat yang sama; perhatian berpindah dari satu nilai ke nilai yang lain, d) Manusia belajar menyesuaikan perilaku mereka agar sejalan dengan tujuan yang diniatkan, kekuatan observasi dan komunikasi membatasi proses pembelajaran, e) Batas daya tampung (memori) pikiran manusia: pikiran hanya bisa memikirkan beberapa hal dalam waktu bersamaan, f) Manusia adalah makhluk dengan kebiasaan dan rutinitas, g) Rentang perhatian manusia terbatas, h) Lingkungan psikologis manusia terbatas, i) Perilaku dan perhatian awal akan cenderung bertahan dalam arah tertentu selama beberapa periode waktu, j) Pembuatan keputusan juga dibatasi oleh lingkungan organisasi yang menjadi kerangka bagi proses pemilihan.

Analisis Kognitif dan Informasi dalam Perumusan Kebijakan

Pembuatan kebijakan pada konteks ini mendapat pengaruh ilmu psikologi dan ilmu informasi. Pemikiran Herbert Simon (dalam Parson, 2006: 337) yang dikembangkan ide awalnya tentang rasionalitas terkekang, merupakan pemikiran yang paling berpengaruh pada konteks ini. Pada pendekatan ini, Simon memfokuskan pada bagaimana orang (aktor dalam kebijakan) mendapatkan dan menggunakan informasi dan kemudian orang atau aktor itu memecahkan masalah.

Dalam konteks ini, Kaufman (Parson, 2006:371-371) mengemukakan model integrative dalam pembuatan kebijakan. Model integrative Kaufman ini memfokuskan pada pemahaman pembuatan keputusan dalam konteks pemerintahan lokal. Kajiannya pada konteks mikro adalah bagaimana individu menentukan pilihan dan keputusan. Pada level makro, kelompok dan organisasi saling berinteraksi, memilih opsi dan membuat keputusan.



Sumber; Diadopsi dari Parson (2006:372)

Gambar 10.1 Model Pembuatan Keputusan Menurut Kaufman



Sumber; Diadopsi dari Parson (2006:372)

Gambar 10.2 *Konteks organisasi dan lingkungan dalam pembuatan keputusan*

Pembuat keputusan membawa preferensi berupa pengetahuan, keahlian, dan kekuasaan yang berasal dari pandangannya, keahlian khususnya atau akses sumberdaya. Dia membentuk persepsi tentang isu-isu yang akan ditangani, opsi-opsi yang tersedia, konsekuensi pilihan, kemungkinan munculnya peristiwa tertentu, dan aturan keputusan yang berlaku. Pembuat keputusan mungkin mengidentifikasi beberapa hasil yang diharapkan, yang masih harus dinegoisasikan dengan lingkungan tempat implementasinya. Lingkungan keputusan terdiri dari individu, kelompok, organisasi, organisasi lain yang bisa mempengaruhi hasil dari keputusan berdasarkan keputusan mereka atau mempengaruhi dengan cara mengontrol sumberdaya atau kepentingan-kepentingan orang yang dapat dipengaruhi dengan oleh keputusan. Model ini sangat berguna untuk menjembatani teori kognisi dengan perilaku organisasional.

2. Analisis Perumusan Masalah Kebijakan, Forecasting, Pengembangan Alternatif Kebijakan dan Rekomendasi Kebijakan

Perumusan adalah hal pertama dan terpenting dalam analisis kebijakan. Analisis kebijakan sering gagal karena memecahkan masalah yang salah dibanding gagal karena menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang benar. Karenanya, inti dari analisis yang akan dilakukan adalah memastikan untuk menemukan pokok dari permasalahan. Berikut ini tindakan analisis dalam perumusan kebijakan.

Analisis Identifikasi dan Perumusan Masalah Publik

Sebuah masalah publik dipahami sebagai belum terpenuhinya kebutuhan, nilai atau kesempatan yang diinginkan oleh publik dan pemenuhannya hanya mungkin dilakukan melalui kebijakan pemerintah. Jones (1977) juga menegaskan bahwa tidak semua problem dapat menjadi problem umum, tidak semua problem umum bisa menjadi isu, dan tidak semua isu bisa masuk dalam agenda kebijakan. Karenanya, kunci keberhasilan dalam tahap ini adalah pembuat kebijakan harus mampu menemukan pokok dari permasalahan, kemudian merumuskan masalah secara benar. Perumus kebijakan harus punya kapasitas untuk itu, dan keberhasilan atau kegagalan dalam kegiatan ini akan berpengaruh pada proses perumusan kebijakan seterusnya.

Merumuskan masalah publik yang benar dan tepat, tidaklah mudah karena sifat masalah publik yang sangat kompleks. Dunn (2000: 214) menguraikan karakteristik dari masalah publik, yaitu:

- (1). Saling ketergantungan (*interdependence*) antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain. Ini mengharuskan, analisis kebijakan menggunakan pendekatan *holistic* dalam memecahkan masalah dan akar masalahnya.
- (2). Subyektivitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Karenanya suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, bisa jadi bukan masalah untuk lingkungan yang lain.
- (3). Artificiality masalah, yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena ada keinginan manusia untuk mengubah situasi.
- (4). Dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah selalu berubah. Masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama dengan konteks lingkungan yang berbeda. Demikian juga, masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau waktunya berbeda.

Perumusan masalah diawali dari adanya situasi masalah, yakni serangkaian situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan dan terasa ada sesuatu yang salah. Kemudian para analis terlibat dalam pencarian masalah, yang selanjutnya lahir apa yang disebut meta masalah, yakni masalah yang

belum tertata dengan rapi. Dari meta masalah, analisis dilanjutkan dengan melakukan pendefinisian masalah dalam istilah yang paling umum dan mendasar, misalnya menentukan apakah masalahnya termasuk dalam masalah social, politik, ekonomi, selanjutnya akan lahir masalah substantive. Melalui proses spesifikasi masalah, masalah substantive berubah menjadi masalah formal, yakni masalah yang telah dirumuskan secara spesifik dan jelas.

Ada beberapa metode dalam merumuskan masalah (Subarsono, 2005:32-35), yaitu: (1) analisis batas, yakni upaya pemetaan masalah melalui snowball sampling dari stakeholders, dimana analisis kebijakan sering dihadapkan pada masalah tidak jelas dan rumit; (2) analisis klasifikasi, yakni mengklasifikasikan masalah dalam kategori tertentu untuk tujuan memudahkan analisis; (3) analisis hirarki, metode untuk menyusun masalah berdasarkan sebab-sebab yang mungkin dari situasi masalah; (4) brainstorming, yakni metode untuk merumuskan masalah melalui curah pendapat dari orang-orang yang mengetahui kondisi yang ada; (5) analisis perspektif ganda, merupakan metode untuk memperoleh pandangan yang bervariasi dari perspektif yang berbeda mengenai suatu masalah dan pemecahannya.

Forecasting

Forecasting adalah analisis kegiatan yang menentukan informasi factual tentang situasi masa depan atas dasar informasi yang sekarang. Ada beberapa tujuan forecasting (Subarsono, 2005:37), yaitu: (1) memberikan informasi mengenai kebijakan di masa depan dan konsekuensinya; (2) melakukan control dan intervensi kebijakan guna mempengaruhi perubahan, sehingga akan mengurangi resiko yang besar. Ada 3 jenis forecasting atau peramalan, yaitu : (1). Proyeksi, yakni ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi berdasarkan kecenderungan masa lalu, dengan asumsi masa datang memiliki pola yang sama dengan masa lalu; (2). Prediksi, ramalan yang didasarkan pada asumsi teoritik; (3). Perkiraan, yakni ramalan yang didasarkan pada penilaian para pakar tentang situasi masalah yang akan datang.

Adapun obyek peramalan dalam kebijakan publik adalah: (1). Konsekuensi kebijakan sekarang, yaitu ramalan yang digunakan untuk mengestimasi kondisi yang akan datang, bila tidak ada kebijakan baru;

(2). Konsekuensi kebijakan baru, yakni peramalan yang digunakan untuk mengestimasi kondisi akan datang, bila diterapkan kebijakan baru; (3) Isi kebijakan baru, yakni ramalan untuk mengestimasi perubahan dalam isi kebijakan baru; (4). Prilaku stakeholders, yakni ramalan yang digunakan untuk mengestimasi dukungan/penolakan yang lahir dari kebijakan baru.

Pengembangan Alternatif Kebijakan

Mengembangkan alternative kebijakan bukanlah pekerjaan yang mudah. Patton dan Sawicki (1987) dalam Subarsono (2005:54-57) mengidentifikasi beberapa metode pembuatan kebijakan untuk mengembangkan alternative kebijakan, yaitu :(1). Metode Status Quo (*No-Action*). Suatu alternative dipilih apabila pemegang otoritas, kelompok masyarakat atau instansi merasa bahwa masalah yang ada dapat diperbaiki dengan alternative yang bersangkutan. (2). Metode Survei cepat (*Quick Surveys*). Analisis kebijakan dengan menanyakan kepada teman/kelompok tertentu mengenai suatu masalah dan meminta saran bagaimana memecahkan masalah. Metode ini menghasilkan serangkaian daftar saran alternative kebijakan untuk diolah.(3). Tinjauan Pustaka (*Literature Review*). Berbagai sumber literature (buku, jurnal) dapat digunakan untuk sumber informasi guna menawarkan alternative pemecahan masalah .(4). Perbandingan dengan pengalaman nyata (*Comparison of real worls experiences*). Memperoleh informasi tentang alternative kebijakan yang nyata digunakan oleh pihak lain, terutama apabila masalah yang dihadapi memiliki kesamaan setting social.(5). Metode *Analogy, Methapor and Synetics*. (6). Curah Pendapat (*Brainstorming*), Dapat dilakukan melalui konferensi yang kreatif guna menghasilkan serangkaian daftar (checklist) ide//gagasan untuk memecahkan masalah.

Dalam memilih alternative kebijakan publik, ada beberapa variable yang perlu dipertimbangkan, yakni: (1). Kesesuaian dengan visi dan misi organisasi; (2). Applicable (dapat diimplementasikan); (3).Mampu mempromosikan pemerataan dan keadilan pada masyarakat; (4). Mendasarkan pada criteria penilaian yang jelas dan transparan. Dalam hubungannya dengan criteria yang berfungsi sebagai standar penilaian, Bardach sebagaimana dikutip oleh Subarsono (2005: 58-60) mengajukan criteria seleksi alternative yakni :(1). Kelayakan tehnis (*tehncial feasibility*), (2). Kemungkinan ekonomik dan financial (*economic and financial possibility*).

(3). Kelayakan politik (*political viability*). (4). Kelayakan administrative (*administrative operability*).

Rekomendasi kebijakan

Tujuan rekomendasi kebijakan adalah memberikan alternative kebijakan yang paling unggul dibanding dengan alternative kebijakan yang lain. Proses pemilihan alternative kebijakan membutuhkan perhatian yang cermat agar policy makers tidak terjebak pada pilihan yang hanya untuk kepentingan kelompok tertentu, atau bias politik. Aspek rasionalitas dan aseptabilitas dari sebuah alternative merupakan pertimbangan utama dalam memilih alternative, yang bukan berarti aspek lain diabaikan.

Rekomendasi kebijakan adalah proses untuk melakukan pilihan terhadap berbagai alternative kebijakan berdasarkan criteria-kriteria yang telah ditetapkan. Ada beberapa metode yang digunakan untuk proses seleksi kebijakan (Subarsono, 2006:66-84), yaitu; (1). *Metode Perbandingan*. (2). *Metode memuaskan (Satisficing Method)*. (3). *Lexicographic Ordering Method*. (4). *Non Dominated Alternatives Method*. (5). *Metode May*. (6). *Metode Pro dan Kontra*. (7). *Analisis Biaya dan Manfaat (Cost and Benefit Analysis)*. (8). *Pohon Keputusan*. (9). *Total Profit*. (10). *Ranking by Inspection*. (11). *Payback Period*.

10.3 RANGKUMAN

Analisis kebijakan sering gagal karena memecahkan masalah yang salah dibanding gagal karena menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang benar. Karenanya, inti dari analisis yang akan dilakukan adalah memastikan untuk menemukan pokok dari permasalahan. Berikut ini tindakan analisis dalam perumusan kebijakan.

Analisis dalam formulasi kebijakan menggunakan pendekatan diantaranya: 1) analisis jaringan, 2) analisis inkrementalis, 3) analisis rasionalitas, 4) analisis kekuasaan, 5) analisis kognitif.

Proses analisis perumusan kebijakan dimulai dari: 1) identifikasi dan perumusan masalah, 2) Forecasting, 3) Pengembangan alternative kebijakan, 4) Rekomendasi kebijakan.

10.4 LATIHAN

1. Gunakan Pendekatan jaringan untuk merumuskan kebijakan dan program-program pembangunan.
2. Jika menggunakan analisis kognitif, apa yang menjadi penyebab kegagalan hasil kebijakan.
3. Deskripsikan analisis incremental untuk beberapa kasus kebijakan/program di Indonesia.
4. Lakukan forecasting untuk masa depan kebijakan desa di Indonesia
5. Apa rekomendasi kebijakan menurut sdr, jika masalah pokok adalah tingginya pengangguran dikarenakan daya serap pekerjaan yang rendah.

10.5 PUSTAKA RUJUKAN

Parson, Wayne.2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Kencana. Jakarta

Riege, Andreas dan Linsey, Nicholas.2006. *Knowledge Management in The Public Sector: Stakeholders Partnership in The Public Policy Development*. Artikel dalam Journal of Knowledge Management Vol.10 No.3 Tahun 2006. Emerald Group Publishing Limited.ISSN 1357-3270.

William, Dunn. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gajahmada University Press. Yogyakarta

10.6 GLOSSARI

Stakeholders: Kelompok yang berkepentingan terhadap sebuah kebijakan, yang biasanya adalah kelompok yang terkena dampak langsung kebijakan maupun yang memiliki kepedulian terhadap kebijakan

Kemitraan: Hubungan antara pemerintah-swasta atau pemerintah-NGO yang saling menguntungkan.

Bab 11

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

11.1 PENDAHULUAN

Bab kesebelas akan membahas mengenai analisis implementasi kebijakan. Bab ini menjadi dasar untuk bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, Sistem pelaksanaan atau penyampaian (*delivery*) dari sisi campuran instrument, institusi dan nilai yang dipakai dalam menyediakan kebijakan publik.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Analisis Implementasi Kebijakan Publik yang meliputi: analisis pendekatan-pendekatan yang mempengaruhi praktek-praktek implementasi kebijakan, analisis *delivery* implementasi melalui campuran instrument, campuran instirusi dan campuran nilai.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Mengidentifikasi dan menemukan pendekatan-pendekatan (variabel-variabel) yang mempengaruhi keberhasilan praktek-praktek implementasi kebijakan.
2. Menganalisis dan menyusun implementasi dari segi campuran instrument, institusi dan nilai yang dipakai dalam menyediakan kebijakan publik.

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Menguasai dan menggunakan Pendekatan-Pendekatan (variabel-variabel) yang mempengaruhi keberhasilan praktek-praktek implementasi kebijakan.
2. Meramu implementasi dari segi campuran instrument, institusi dan nilai yang dipakai dalam menyediakan kebijakan publik

11.2 PENYAJIAN MATERI

1. Analisis Pendekatan-Pendekatan yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi

Ada 3 pendekatan dalam menganalisis implementasi kebijakan. *Pertama*, Model Rasional (*Top Down*) untuk mengidentifikasi factor-faktor yang menjadikan implementasi berhasil, Model ini mengintepretasikan Generasi II. Beberapa ahli yang digolongkan sebagai penganut pendekatan top down adalah; Nakamura dan smallwood (1980), Edward III (1980), Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975), Hood (1976), Gunn (1975), Sabatier dan Mazmanian (1979). Pendekatan top down menggunakan logika berfikir dari 'atas' kemudian melakukan pemetaan "kebawah" untuk melihat keberhasilan dan kegagalan kebijakan. Pendekatan ini sering disebut dengan "*policy centered*", karena focus perhatian tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuannya atau tidak (Hogwood dan Gun, 1984).

Analisis implementasi yang menggunakan Pendekatan Top Down bertujuan untuk menjelaskan persoalan-persoalan (hambatan atau kegagalan) yang berkaitan dengan implementasi suatu kebijakan. Secara garis besar, tahapan kerja peneliti Generasi II yang menggunakan pendekatan Top Down biasanya adalah sebagai berikut: a). Memilih kebijakan yang akan di kaji; b). Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan; c). Mengidentiifikasikan bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrument untuk capai tujuan dan sasaran kebijakan; d). Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik (sesuai SOP yang ada); e). Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan memiliki manfaat

bagi kelompok sasaran; f). Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima; g). Analisis kemudian diarahkan untuk mengetahui apakah dampak tersebut berimplikasi terhadap terwujudnya tujuan kebijakan sebagaimana ditetapkan dalam dokumen kebijakan.

Beberapa ahli di atas diklasifikasikan pengguna pendekatan top down karena cara kerja mereka yang memulai dengan memahami kebijakan dan melihat efektivitas pencapaian tujuan kebijakan di lapangan. Cara pendekatan itu disebut juga dengan Command and control (komando dan perintah) (deLeon and deLeon, 2002).

Kedua, Pendekatan *Bottom Up*. Pendekatan ini merupakan kelompok yang melakukan Kritik terhadap model Top Down, dalam hal pentingnya aktor lain dan interaksi organisasional: Karya Lipsky (1971), Elmore (1978), Hjern et al (1978). Kritik terhadap pendekatan bottom up yang terlalu menyederhanakan realitas implementasi, cenderung instrumentalis karena hanya menaruh perhatian pada efektivitas implementasi kebijakan.

Ada 4 kelemahan dari top down yang menjadi kritik aliran bottom up ini, yakni: *Pertama*, Menganggap bahwa aktor utama yang paling berpengaruh dalam implementasi adalah *policy maker*, sehingga mereka lupa bawa keberhasilan dan kegagalan implementasi dapat dipengaruhi oleh aktor-aktor lain, yaitu birokrat garda depan, kelompok sasaran, sector swasta dan lain-lain. *Kedua*, Pendekatan top down sulit diterapkan ketika tidak ada kebijakan/aktor yang dominan (kebijakan melibatakan pemerintah, swasta dan internasional. *Ketiga*, Pendekatan top down melupakan kenyataan bahwa birokrat garda depan dan kelompok sasaran cenderung untuk menyelewengkan arah kebijakan bagi kepentingan masing-masing. *Keempat*, Siklus kebijakan itu sendiri yang tahapannya tidak bersifat *clear cut*, sehingga membuka ruang bagi birokrat garda depan dan kelompok sasaran untuk mempengaruhi dan melakukan negoisasi pada saat formulasi kebijakan dilakukan hingga berlanjut pada implementasi.

Pendekatan *bottom up* menekankan pentingnya dua aspek, yakni: birokrat pada level bawah (*street level bureaucrat*) dan kelompok sasaran (*target group*). Argumennya, pentingnya memperhatikan *street level bureaucrat* sangat terkait dengan posisinya dalam merealisasikan keluaran

kebijakan (apabila keluaran dalam bentuk layanan) atau menyampaikan keluaran kebijakan tersebut kepada kelompok sasaran (apabila keluaran kebijakan berupa hibah, bantuan, subsidi dan lain-lain). Dengan perannya yang demikian, maka ia menempati posisi kunci yang akan menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Selain itu implementasi juga akan berhasil, jika sejak awal kelompok sasaran dilibat mulai formulasi sampai implementasi yang hal ini dilupakan oleh pendekatan top down

Langkah-langkah pendekatan analisis dengan pendekatan *bottom down*: 1) Memetakan *stakeholder* (aktor dan organisasi) yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level terbawah; 2) Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan apa kepentingan mereka terlibat dalam implementasi; 3) Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level terbawah tersebut dengan aktor-aktor di level atasnya; 4) Analisis bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama; 5) Pemetaan dilakukan terus sampai pada level tertinggi (policy maker). Dengan pola di atas, maka tujuan analisis implementasi adalah untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level dan motif ekonomi politik para aktor yang terlibat dalam implementasi. Pemetaan jaringan implementasi dan motif ekonomi-politik akan menjadi factor penting untuk menjelaskan sebab-sebab kegagalan/ keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Ketiga, Pendekatan scientific yang dikembangkan oleh Malcolm Goggin yang menyatakan bahwa variable perilaku aktor pelaksana kebijakan akan lebih menentukan keberhasilan implementasi. Muncul pendekatan kontigensi atau situasional yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Pendekatan ini relevan dengan generasi ketiga dalam studi implementasi yang melanjutkan dukungannya terhadap pendekatan *bottom up*, namun mereka lebih mengembangkan studi implementasi kearah yang lebih scientific.

Beberapa rekomendasi tentang cara terbaik untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan, dikemukakan oleh ahli-ahli melalui berbagai model yang mereka susun, diantaranya penulis kemukakan dibawah ini, yaitu :

Pendekatan Van Meter & Van Horn. Pendekatan ini Menjelaskan bahwa analisis Implementasi hakikatnya merupakan penilaian atas kinerja kebijakan. Kinerja kebijakan amat ditentukan oleh factor-faktor berupa: *Pertama*, Standard (ukuran dasar) dan tujuan kebijakan. Ini berkaitan dg sejauhmana standard direalisasikan, sebab: sering telalu luas dan kabur, shg susah diukur. *Kedua*, Sumber-sumber Kebijakan: Dana SDM, Fasilitas. *Ketiga*, Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan, khususnya mengkomunikasikan standard aturan, sehingga diperoleh ketepatan dan konsistensi sekaligus ebagai alat ukur dalam pengawasan. *Keempat*, Karakteristik badan pelaksana: menyangkut karakteristik, norma dan pola hubungan yang ada. Dalam hal ini yang harus dicermati adalah: kompetensi dan jumlah staff, Rentang kendali (hierarki), Dukungan politik yng dimiliki, Kekuatan organisasi, Derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi, Keterkaitan dengan pembuat kebijakan. *Kelima*, Kondisi sosial ekonomi dan politik. *Keenam*, Sikap pelaksana, meliputi persepsi pelaksana atas masalah, standard dan tujuan serta sejauhmana bertentangan dengan kepentingan pelaksana.

Pendekatan Edward III. Pendekatan ini didasari pertanyaan: (1). Prakondisi apa yang diperlukan agar implementasi berhasil; (2). Hambatan utama yang menyebabkan inplementasi gagal. Ada empat variabel penting dalam implementasi, yakni Komunikasi, Sumber-sumber, Sikap pelaksana dan Struktur Birokrasi. Dimensi keberhasilan *komunikasi* ditentukan oleh: a) Setiap pelaksana harus memahami apa yang dilakukan; b) pelaksana harus memahami juklak; c) Pelaksana harus konsisten pada juklak; d) Sering ditemukan hambatan dalam penyampaian informasi pada hierarkhi organisasi yang berlapis-lapis; e) Semakin baik komunikasi akan semakin baik implementasi; f) Mengurangi distori informasi; g) transparansi. Dimensi keberhasilan *Sumber- sumber* menyangkut: a) Staff yang memadai dan berkeahlian sesuai kebutuhan; b) Informasi tentang kebijakan; c) Wewenang yang dimiliki pelaksana; d) Fasilitas yang ada. Dimensi keberhasilan *sikap pelaksana* ditentukan oleh: a) Sikap dan dukungan aparat pelaksana, b) Perilaku birokrasi. Dimensi *struktur organisasi*, meliputi: a) Prosedur kerja dan ukuran dasarnya; b) Hierarkhis struktur organisasi; c) koordinasi, desentralisasi, kewenangan dan sebagainya.

Pendekatan Gunn memandang ada 10 hal yang menjamin kesuksesan implementasi kebijakan, yakni: 1) Situasi diluar aktor pelaksana tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan; 2) Waktu yang cukup dan sumberdaya yang memadai harus tersedia untuk program; 3) Tidak ada batasan sumberdaya secara keseluruhan, melainkan kombinasi sumber-sumber yang tersedia; 4) Kebijakan didasari oleh teori sebab akibat yang valid; 5) Hubungan sebab akibat bersifat langsung; 6) Ada satu pelaksana yang tidak tergantung pada pelaksana yang lain, kalaupun ada harus seminimal mungkin ketergantungannya; 7) Pemahaman terhadap tujuan dalam setiap proses implementasi; 8) Spesifikasi tugas pelaksanaan secara rinci; 9) Komunikasi yang sempurna; 10) Pimpinan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Pendekatan Mazmanian dan Sabatier (1983: 5) mengenai dua perspektif implementasi kebijakan - yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik - merupakan cara alternatif dalam meng-implementasikan kebijakan atau program. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi kebijakan pada awalnya didasarkan pada bagaimana cara memenuhi aspek ketepatan dan keefisienan. Namun demikian, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa agen administrasi publik tidak hanya bekerja berdasarkan mandat resmi, tetapi juga karena tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislative dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Sementara itu, perspektif ilmu politik yang mendapat dukungan dari pendekatan sistem politik memberikan perhatian pada bagaimana implementasi kebijakan dipengaruhi oleh input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu bagaimana konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya. Ripley dan Franklin (1986: 11) memperkenalkan pendekatan "kepatuhan" dan pendekatan "faktual" dalam implementasi kebijakan. Pendekatan kepatuhan muncul dalam literature administrasi publik dengan fokus perhatian pada upaya membangun kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan dalam suatu organisasi. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut keduanya, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: 1) banyak faktor non-birokratis yang

berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan 2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Sedangkan perspektif faktual mengasumsikan bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian. Dengan demikian, kepatuhan pelaksana terhadap atasan perlu ditunjukkan sebagai bukti keberhasilan implementasi kebijakan atau program. Menurut Grindle (1980: 7), kedua perspektif yang diperkenalkan Ripley dan Franklin tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan pada tahap implementasinya dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: 1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan 2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan implementasi kebijakan atau program juga dapat dikaji berdasarkan proses implementasi (perspektif proses) dan hasil yang dicapai (perspektif hasil). Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dinilai berhasil manakala programnya membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah berdampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.

Mengacu pada pendapat Sabatier (1986: 21-48) mengenai dua model yang berpacu dalam tahap formulasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*, penulis menganggap bahwa refleksi kedua model tersebut

dapat ditunjukkan pada tahap implementasi kebijakan dalam wujud yang sentralistik dan desentralistik, dilihat pada kondisi dan tempat dimana implementor mengambil keputusan dalam organisasi. Manakala putusan bertindak didominasi oleh keinginan implementor di tingkat pusat maka implementasinya bersifat sentralistik atau mereflesikan model *top down*, sementara itu ketika keputusan bertindak lebih banyak didasarkan pada inisiasi, kreasi, dan penyesuaian oleh implementor di tingkat bawah maka implementasinya bersifat desentralistik atau mereflesikan model *bottom up*.

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Dye, 1981). Dengan kata lain, implementasi kebijakan atau program perlu dilakukan secara konsisten dengan menunjukkan keterkaitan elemen sistemnya. Pemahaman ini antara lain mengilhami Kadji (2008) dalam mengembangkan model implementasi kebijakan berupa model *MSN approach* -pendekatan *mentality, system* dan *networking*. Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses dinamis, karena pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan para pemangku kepentingan (*stakeholder*). Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan pada setiap fase pelaksanaannya dapat diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, meskipun persyaratan input sumber daya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan

kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Menurut Akib dan Tarigan (2008), jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan outcomenya.

David C. Korten meneguhkan kembali gagasannya tentang Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, organisasi pelaksana dan kelompok sasaran atau pengguna. Korten (1980) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. *Pertama*, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). *Kedua*, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang dipersyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. *Ketiga*, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

2. Delivery System: Analisis Implementasi Campuran Instrumen, Institusi dan Nilai

Implementasi dalam konteks analisis membahas system penyampaian dari segi cara barang dan pelayanan publik disediakan melalui seperangkat institusi dan instrument yang lebih kompleks dan beragam. Campuran (mixes) menunjukkan bahwa kebijakan terdiri dari beragam aktor, institusi dan organisasi, mode pemberlakuan kebijakan dan nilai-nilai. Parson (2006: 493-521) membagi campuran dalam implementasi kedalam 4 campuran, yakni: a) campuran pemerintah, b) campuran sektoral, c) campuran pemberlakuan dan d) campuran nilai

Campuran Pemerintah

Merupakan bagian/level pemerintah yang bertanggungjawab atas penyampaian/pelaksanaan suatu program. Campuran ini akan berbeda-beda dari satu arena kebijakan ke arena kebijakan yang lain. Beberapa level pemerintah yang dianggap bertanggungjawab secara actual atas penyampaian implementasi adalah level: nasional, regional/negara, local, tetangga dekat. Campuran level pemerintah dalam arena kebijakan tertentu, akan menjadi dasar konteks dimana relasi interorganisasional berlangsung

Campuran Sektoral

Campuran level (bidang) pemerintah juga menjadi pertimbangan bersama dengan sector yang terlibat dalam penyampaian pelayanan dan barang publik. Pelayanan campuran sektoral, terdiri dari campuran antara tanggungjawab publik dan privat, antara sector sukarela (lembaga swadaya) dengan agen komunitas yang punya peran dalam pelayanan.

Campuran publik-privat, merupakan mode delivery implementasi yang membangun kemitraan (partnerships) antara *sector public* dan privat, yang dilakukan di sejumlah area, yakni: a) pembangunan infrastruktur, b) pembangunan urban, c) pembangunan regional, d) training dan pendidikan, e) lingkungan. Alasan mode ini dalam implementasi adalah sebuah kesadaran akan adanya manfaat yang diperoleh pemerintah dalam hal dana dan keahlian manajemen sector privat serta manfaat financial yang bisa didapatkan dari sector privat. Mode kemitraan ini, sebagai model analisis implementasi yang sempurna, adalah sebuah "proses belajar" bagi

sector public maupun privat. Ini biasanya menguntungkan pada proyek-proyek besar dimana kemitraan menjadi satu-satunya cara untuk mengatasi problem dan menangkap peluang. Untuk proyek social berskala kecil, penggunaan kemitraan memungkinkan untuk mendapatkan dana tambahan dan keahlian sector privat bagi pemerintah local, sedangkan sector privat selain bisa mendapatkan keuntungan financial, juga bisa mendapatkan keuntungan dari promosi dan pengakuan akan tanggungjawab sosial dan etis bisnis mereka.

Sektor Sukarela (*Voluntary*). Sektor ini melakukan kerja sosial untuk orang miskin dan lemah, dan dalam mendesain penyampaian pelayanan publik, kontribusi dari sektor ini tidak bisa diabaikan dalam analisis perkembangan system delivery modern. Campuran implementasi tergambar pada model dependensi organisasi sukarela terhadap sumberdaya dari lembaga dana di *sector public* dan privat. Organisasi sukarela berusaha untuk mengambil dana publik dengan kampanye pendanaan untuk mengurangi ketergantungan pada dana pemerintah. Saat yang sama, organisasi publik akan tergantung pada sector sukarela untuk memberikan pelayanan yang sulit mereka sediakan, karena mereka tidak punya sumberdaya untuk menyediakannya atau karena memang pelayanan itu biasanya dikerjakan oleh sector sukarela.

Campuran Pemberlakuan (enforcement)

Pemberlakuan atau campuran pelaksanaan kebijakan berdasarkan pada setting organisasional. Sebuah kebijakan yang baik, tetapi tanpa kemampuan untuk melaksanakan atau memberlakukannya akan mengakibatkan penyampaian kebijakan publik menjadi lebih sulit. Campuran metode pemberlakuan bisa bermacam-macam. Parson (2006:520) menggambarkan campuran pemberlakuan, yaitu:

Pertama, mode organisasi yang berbasis pasar, maka biasanya problem pelaksanaan kebijakan sebagai problem yang berakar dari perilaku mementingkan diri sendiri. Kebijakan dalam model pasar memberlakukan melalui rancangan tipe pasar, pertukaran, insentif imbalan atau penggunaan kontrak untuk memastikan pelaksana melakukan apa-apa yang disepakati dalam perjanjian.

Kedua, mode hirarki/birokrasi mengandung gagasan bahwa pemberlakuan kebijakan akan membutuhkan metode perintah (komando) yang efektif dan penggunaan koersi (kekerasan) atau ancaman untuk memastikan kebijakan berjalan sesuai aturan dari penguasa.

Ketiga, pemilihan bentuk jaringan atau komunitas, akan didasarkan pada pelaksanaan adat istiadat, tradisi, aturan moral umum, nilai dan keyakinan, cinta, rasa memiliki "kesukuan", resiprositas, solidaritas dan kepercayaan.

Campuran Nilai

Campuran nilai dalam implementasi kebijakan berangkat dari premis "apa distribusi nilai yang membingkai dan mendasari campuran penyampaian suatu kebijakan atau program tertentu". Campuran pembelakuan, sektoral dan governmental pada dasarnya adalah manifestasi dari nilai-nilai atau dunia asuntif dari pembuat kebijakan. Campuran nilai melibatkan pemilihan dan prioritas yang berhubungan dengan alokasi sumberdaya antara kebijakan dan program dan antara program-program yang berbeda yang ditujukan untuk problem dan kebijakan bersama. Pemilihan dalam distribusi sumberdaya antara area kebijakan/problem ini akan berdampak besar terhadap pilihan campuran lain antara pemerintah, sektoral, instrumental dan pemberlakuan kebijakan. Distribusi sumberdaya mencerminkan nilai dan keyakinan, kekuasaan dan kepentingan, akan membentuk cara organisasi didalam bidang kebijakan berhubungan dengan organisasi lain.

11.3 RANGKUMAN

Analisis implementasi adalah analisis perubahan, tentang Bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ada 3 pendekatan dalam menganalisis implementasi kebijakan, yaitu: *Pertama*, Model Rasional (*Top Down*); *Kedua*, Model Bottom Up; *Ketiga*, Model Scientific. Beberapa rekomendasi tentang cara terbaik untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan, dikemukakan oleh ahli-ahli ditentukan oleh model yang mana yang mereka gunakan.

Implementasi dalam konteks analisis membahas system penyampaian dari segi cara barang dan pelayanan publik disediakan melalui seperangkat institusi dan instrument yang lebih kompleks dan beragam. Campuran

(mixes) menunjukkan bahwa kebijakan terdiri dari beragam aktor, institusi dan organisasi, mode pemberlakuan kebijakan dan nilai-nilai. Parson (2006: 493-521) membagi campuran dalam implementasi kedalam 4 campuran, yakni: a) campuran pemerintah, b) campuran sektoral, c) campuran pemberlakuan dan d) campuran nilai

11.4 LATIHAN

1. Lakukan analisis implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan *Top-Down* (angkat kasus khusus).
2. Lakukan analisis implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan *Bottom-Up* (angkat kasus khusus).
3. Lakukan analisis implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan *Scientific* (angkat kasus khusus).
4. Bagaimana sebaiknya implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan dijalankan, campuran pemberlakuan seperti apa yang dikedepankan (angkat kasus khusus).
5. Perlukan kebijakan infrastruktur melibatkan pihak swasta, Silahkan di analisis.

11.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. 2008. *Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya*, dalam *Jurnal Baca*, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar.
- AtKisson, Alan. *Beyond Bureaucracy: The Development Agenda*, an Interview with David C. Korten, <http://www.context.org/ICLIB/IC28.html>, diakses 5 Agustus 2010.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princenton University Press, New Jersey.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman and Company, USA.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*. Intermedia Jakarta.
- Parson, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Kencana. Jakarta

11.6 GLOSSARI

Sektor Privat: Sektor yang bergerak didunia usaha, yang motivasinya keuntungan

Sektor Sukarela: Sektor yang bergerak di level masyarakat dan memiliki jaringan luas di masyarakat

Kesukuan: Bentuk ikatan didalam masyarakat yang didasari oleh suku tertentu, missal Lampung, Jawa, Padang

-oo0oo-

Bab 12

ANALISIS EVALUASI KEBIJAKAN, PERUBAHAN DAN KONTINUITAS

12.1 PENDAHULUAN

Bab kedubelas akan membahas mengenai analisis evaluasi kebijakan, perubahan dan kontinuitas. Bab ini menjadi dasar untuk bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang mode evaluasi (analisis rasional, evaluasi formatif, evaluasi sumatif), kerangka alternative untuk evaluasi, perubahan dan kontinuitas

KOMPETENSI DASAR

Mampu memahami Analisis Evaluasi kebijakan, Perubahan dan Kontinuitas yang meliputi: mode dan evaluasi kebijakan, perubahan dan kontinuitas pasca evaluasi dan evaluasi dampak/hasil.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menyusun evaluasi dengan menggunakan mode dan fase evaluasi yang relevan
2. Merekomendasikan perubahan dan kontinuitas pasca evaluasi
3. Mengevaluasi dampak dan hasil

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Menguasai analisis evaluasi dengan menggunakan mode dan fase evaluasi yang relevan.
2. Mendapatkan rekomendasi sebagai hasil evaluasi untuk perubahan dan kontinuitas kebijakan pasca evaluasi.
3. Menguasai evaluasi dampak dan hasil

12.2 PENYAJIAN MATERI

1. Mode dan Konteks Evaluasi Kebijakan

Evaluasi mengandung 2 aspek yang saling terkait. Dikemukakan oleh Parson (2006:546) evaluasi terkait dengan: *Pertama*, evaluasi kebijakan dan kandungan programnya dan *kedua*, evaluasi terhadap orang-orang yang bekerja didalam organisasi yang bertanggungjawab untuk mengimplementasikan kebijakan dan program. Selanjutnya membahas dan menyusun evaluasi, maka ada 2 pandangan dalam konteks kerangka dominan, yakni sebagai *pertama*, sebagai bentuk analisis rasional; *kedua*, sebagai alat untuk manajemen sumberdaya manusia.

Evaluasi sebagai analisis rasional, dikemukakan oleh Dye (1987:351) adalah Kegiatan penilaian, pemeriksaan, kontrol dan pemberian imbalanterhadap keluaran-keluaran kebijakan (output kebijakan) dan hasil akhir (outcome) dari kebijakan, karenanya tujuan evaluasi untuk menaksir dan menetapkan apakah kebijakan mencapai tujuan dan hasil akhir yang diharapkan.

Analisis evaluasi membahas dua dimensi: 1) bagaimana sebuah kebijakan bisa diukur berdasarkan tujuan yang ditetapkan, yang berarti membahas evaluasi sebagai aktivitas pengukuran kinerja tujuan; 2) dampak actual dari kebijakan, yang berarti membahas efek dari suatu kebijakan secara keseluruhan atau proses pengimplementasiannya. Sedangkan Analisis evaluasi memiliki sejumlah pendekatan atau tehnik, yakni: 1) tehnik mengukur hubungan antara biaya dan manfaat dengan utilitas, 2) tehnik mengukur kinerja, 3) tehnik menggunakan eksperimen untuk mengevaluasi kebijakan dan program

Palumbo dalam Parson (2006:549-555) mengklasifikasikan analisis evaluasi kebijakan dan kandungan program dapat dilihat dalam 2 macam evaluasi, yaitu :

Pertama, Evaluasi Formatif. Evaluasi yang dilakukan ketika kebijakan/program sedang diimplementasikan merupakan analisis tentang "seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan apa kondisi yang bisa meningkatkan keberhasilan implementasi. Oleh karena itu, fase implementasi memerlukan evaluasi formatif yang memonitor cara dimana sebuah program dikelola atau diatur untuk menghasilkan umpan balik yang bisa berfungsi meningkatkan proses implementasi. Rossi dan Freeman (1993:163) mendeskripsikan mode evaluasi pada tiga persoalan :Sejauhmana sebuah program mencapai target populasi yang tepat; Apakah penyampaian pelayanannya konsisten dengan spesifikasi desain program atau tidak; Sumberdaya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program.Monitoring terhadap proses implementasi menjadi alat bagi pembuat kebijakan, stakeholders dan pimpinan untuk mengevaluasi cara program disampaikan/dilaksanakan, sehingga informasi dapat digunakan untuk mengoreksi dan mengontrol proses penyampaian kebijakan secara efektif.

Kedua, Evaluasi Sumatif. Evaluasi yang berusaha mengukur bagaimana kebijakan/program secara actual berdampak pada problem yang ditanganinya. Mode yang diberlakukannya adalah komparatif: membandingkan (sebelum dan sesudah), membandingkan dampak intervensi terhadap satu kelompok dengan kelompok yang lain, atau antara satu kelompok yang menjadi subyek intervensi dan kelompok lain yang tidak (kelompok control). Salah satu model paling penting dari evaluasi dampak adalah gagasan pengukuran dampak dengan melakukan semacam eksperimen. Pendekatan eksperimental dalam evaluasi melibatkan upaya untuk menerapkan prinsip eksperimentasi untuk problem sosial dan lainnya.

Mode kedua dalam evaluasi adalah evaluasi sumberdaya manusia. Evaluasi sumberdaya manusia, melibatkan control melalui penilaian/apresiasi/pengukuran kinerja/monitoring terhadap orang-orang yang bekerja di *sector public*, baik pada tingkat lapangan maupun tingkat manajerial/kebijakan. Thomason sebagaimana dikutip Parson (2006:555)

mendefinisikan evaluasi kinerja dalam *Human Resources Management* (HRM) sebagai :

- (1). Identifikasi tugas yang akan dilakukan, bersama dengan criteria yang akan dipakai untuk mengukur kesuksesan kerja.
- (2). Evaluasi kinerja, dengan menilai hasil yang dapat diukur atau, jika hasilnya tidak dapat diukur, dengan menilai masukan (input) dari upaya atau tindakan yang relevan.
- (3). Penentuan jumlah imbalan (*reward*), renumerasi, atau reinforcement yang akan diberikan untuk meningkatkan dan mempertahankan atau memajukan tingkat kinerja yang ada.

Beberapa tehnik evaluasi manusia, yang diambil dari *Human Resources Management* (HRM) dan *organizational development* (OD) antara lain: 1) skema pembayaran yang dikaitkan dengan kinerja, 2) penilaian dan apresiasi terhadap personil, 3) strategi pengembangan organisasional. Adapun tujuan HRM adalah mengubah orang yang menjalankan kebijakan menjadi lebih: berkomitmen, kompeten, efektif dalam biaya, bersimpati dengan tujuan organisasi. Peningkatan komitmen tentunya bisa dicapai melalui: 1) merekrut orang yang tepat, 2) penekanan pada training di semua level, 3) penilaian staf regular, 4) pemberian penghargaan/imbalan atas kinerja.

Nugroho (2012) menggambarkan lebih lanjut tentang mode evaluasi. Evaluasi kebijakan publik berada dalam empat lingkup analisis yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik berkenaan tidak hanya dengan implementasinya, melainkan berkenaan dengan perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan publik.

Evaluasi Formulasi Kebijakan Publik

Evaluasi formulasi kebijakan publik berkenaan dengan, apakah fomulasi kebijakan publik telah di laksanakan dengan: 1). Menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, karena setiap masalah publik memerlukan model fomulasi kebijakan publik yang berlainan; 2). Mengarah pada permasalahan inti, karena setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah pada inti permasalahannya; 3). Mengikuti prosedur yang di terima secara bersamaan, baik dalam rangka keabsahan

maupun dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan; 4). Mendayagunakan sumber daya yang ada secara optimal, baik dalam bentuk sumberdaya waktu, dana, manusia, maupun kondisi lingkungan strategis.

Teknik evaluasi formulasi kebijakan publik sendiri dapat mengacu pada *isu pertama, model formulasi kebijakan publik* apa yang di pergunakan. Model fomulasi yang di pilih merupakan ukuran standar yang dapat di pergunakan untuk menilai proses formulasi. Jadi, secara praktis, paling tidak ada 13 model evaluasi formulasi kebijakan publik yaitu: Model kelembagaan (*Institutional*), Model Proses (*Process*), Model Kelompok (*Group*), Model Elite (*Elite*), Model Rasional (*Rational*), Model Inkremental (*Incremental*), Model Teori Permainan (*Game Theory*), Model Pilihan publik (*Public Choice*), Model Sitem (*System*). Model Demokrasi, Model Strategis, Model Delebratif. Sederhananya, jika formulasi kebijakan menentukan untuk menggunakan model kelompok, karena masalah yang di hadapi akan dapat di selesaikan dengan model kebijakan yang di rumuskan dalam kelompok, proses formulasinya pun harus secara model kelompok, namun prkatik fomulasinay menggunakan model elite, dapat di katakan bahwa formulasi kebijakan publik tidak dapat di pertanggungjawabkan secara proses.

Isu Kedua adalah muatan. Apakah kebijakan itu sendiri bermuatan hal-hal yang relevan dengan masalah yang hendak di pecahkan. Sederhananya evaluator beberapa kali dapat melihat apakah memang masalah yang di muat dalam kebijakana tersebut merupakan masalah strategis atauteknis. Kesesuaian berjenjangnya adalah: 1) Kesesuaian muatan dengan masalah, 2) Kesesuaian dengan masalah strategis, 3) Kesesuaian muatan dengan tujuan yang hendak di capai. Di luar kreteria dasar tersebut, formulasi kebijakan publik tidak dapat di pertanggungjawabkan.

Isu ketiga, setelah proses dan muatan, adalah bentuk kebijakan, yaitu bentuk secara makro, mikro, dan kataa-per-kata. Bentuk makro menilai apakah benar kebijakan tersebut dapat di wadah dalam bentuk perda, apakah tidak lebih benar bentuk keputusan Bupati. Bentuk mikro adalah susunan kebijakan, bentuk perda, keputusan bupati, surat edaran, jelas berbeda satu sama lain. Kesemuanya harus sesuai dengan kebutuhan jenis kebijakan. Bentuk kata perkata mempunyai dua ukuran pokok, yaitu 1) apakah penggunaan kata perkasudah mewakili gagasan yang hendak di kemukakan dan 2) apakah kata-perkata sudah benar secara tata bahasa

yang di gunakan dan tata bahasa hukum. Kebijakan publik adalah sebuah keputusan yang berlaku untuk semua, karena itu kebijakan publik tidak dibenarkan untuk: 1) Mengandung hal-hal yang dapat di presentasikan secara ganda, atau lebih; 2) Tidak boleh ada kontradiksi anatr pasal; 3) Tidak ada pasal yang bersifat saling menjatuhkan; 4) Tidak ada pasal yang menjadi perusak dari keefektifan kinerja kebijakan; 5) Satu pasal atau ayat mengandung lebih dari satu muatan; 6) Penggunaan bahasa tidak benar secara tata bahasa; 7) Penggunaan bahasa tidak benar secara hukum.

Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

Evaluasi implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indicator-indikator kinerja yang di gunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok yaitu: 1) Bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik?. Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari *outcome*) terhadap variable independen tertentu. 2) Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan variasi itu?. Jawabannya berkenaan dengan factor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan yang mempengaruhi variasi *outcome* implementasi kebijakan. 3) Bagaimana strategi meningkatkan kinerja implementasi kebijakan publik.

Pertanyaan ini berkenaan dengan "tugas" pengevaluasi untuk memilih variable-variabel yang dapat di ubah, atau *actionable* variabel-variabel yang bersifat natural atau variable lain yang tidak bisa di ubah tidak dapat di masukkan sebagai variable evaluasi. Namun demikian ada beberapa hal yang dapat di gunakan sebagai panduan pokok, yaitu: *Pertama*, terdapat perbedaan tipis antara evaluasi kebijakan analisis kebijakan. Namun demikian, terdapat satu perbedaan pokok, yaitu analisis kebijakan biasanya di peruntungkan bagi lingkungan pengambil kebijakan untuk tujuan formulasi atau penyempurnaan kebijakan, sementara evaluasi dapat di lakukan oleh internal ataupun eksternal pengambil kebijakan. *Kedua*, evaluasi kebijakan yang baik harus mempunyai beberapa syarat pokok, yaitu: (a) Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan. (b) Yang bersangkutan harus mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan target kebijakan. (c) Prosedur evaluasi harus dapat di petanggungjawabkan secara metodologi.

(d) Evaluator haruslah individu atau lembaga yang mempunyai karakter profesional, dalam arti menguasai kecakapan keilmuan, metodologi dan dalam beretika. (e) Evaluasi dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.

Evaluasi Kinerja Kebijakan

Penilaian kinerja menjadi isu penting dalam kebijakan publik. Alasan pertama, Karena kebijakan di buat untuk suatu tujuan. Kebijakan di buat tidak untuk kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu, kebijakan harus di nilai dari sejauh mana ia mencapai tujuan kebijakan yang di diharapkan. Penilaian kinerja merupakan kunci keberhasilan organisasi, karena menentukan apa yang harus di capai oleh organisasi, sejauh mana pencapaian, dan apa yang belum di capai. Pengukuran kinerja bahkan merupakan kegiatan yang mempunyai kontribusi multifungsi, sebagaimana di kemukakan spritzer (dalam Nugroho, 2012) sebagai berikut: "Some major function of performance measurement": 1) *Measurement direct behavior*, 2) *Measurement increases the visibility of performance*, 3) *Measurement focuses attention*, 4) *Measurement clarify expectations*, 5) *Measurement enables accountability*, 6) *Measurement increases objectivity*, 7) *Measurement provides the basis for goal-setting*, 8) *Measurement improves execution*, 9) *Measurement promotes consistency*, 10) *Measurement facilitates feedback*, 11) *Measurement increase alignment*, 12) *Measurement improves decision making*, 13) *Measurement improves problem-solving*, 14) *Measurement provides early warnig signals*, 15) *Measurement enhaces understanding*, 16) *Measurement enable prediction*, 17) *Measurement motivates*.

Evaluasi Lingkungan Kebijakan Publik

Lingkungan kebijakan pada dasarnya terdiri atas delapan konteks, yaitu: Politik, Budaya dan nilai-nilai, Ekonomi, Teknologi, Sosial dan demografi, Sejarah, Alam (iklim), Kebijakan lain. Delapan konteks lingkungan tersebut mempengaruhi kebijakan publik melalui dua institusi, yaitu kelompok kepentingan dan kelompok penekan. Kedua jenis kelompok ini dapat merupakan kelompok yang sama, Misalnya, Asosiasi pengusaha merupakan kelompok kepentingan yang dapat berubah menjadi kelompok penekan yang membawa kepentingan kelompok untuk di masukkan dalam agenda kebijakan. Jadi lingkungan sebenarnya selalu bermakna eksternal. Evaluasi ke-

bijakan merujuk pada segala sesuatu di luar kebijakan, baik rumusan (dan proses perumusannya), implementasi, dan kinerja kebijakan.

Meskipun lingkungan kebijakan menentukan efektivitas kebijakan, pada kenyataannya jenis evaluasi ini mendapat sedikit sekali perhatian, baik dari pratisi maupun akademis evaluasi kebijakan publik. Kenyataan ini harus diakui karena kesungguhannya sekuat apapun pengaruh lingkungan, ia merupakan faktor yang berada di luar kendali kebijakan publik. Oleh karena itu lingkungan acap kali “di keluarkan” dari evaluasi kebijakan publik.

Evaluasi lingkungan terbagi menjadi dua, 1) evaluasi lingkungan formulasi kebijakan dan 2) evaluasi lingkungan implementasi kebijakan. Evaluasi lingkungan formulasi kebijakan menghasilkan sebuah deskripsi bagaimana lingkungan kebijakan di buat dan kenapa kebijakan seperti itu. Evaluasi lingkungan implementasi kebijakan berkenaan dengan faktor-faktor lingkungan apa saja yang membuat kebijakan gagal maupun berhasil diimplementasikan. Jadi, pada prinsipnya evaluasi lingkungan kebijakan publik memberikan sebuah deskripsi yang lebih jelas bagaiman konteks kebijakan di rumuskan dan diimplementasikan. Sebagian besar upaya ini memang jatuh kesisi deskriptif dengan tujuan membangun sebuah pemahaman bersama untuk membangun general wisdom agar dapat memahami kinerja kebijakan publik.

2. Perubahan dan Kontinuitas dalam Pembuatan Kebijakan

Kebijakan akan terus menerus mengalami perubahan sebagai akibat dari evaluasi kebijakan, atau mungkin konsekuensi dari perubahan dalam lingkungan kebijakan, politik dan pembelajaran birokratis, atau perkembangan ide dan struktur. Karena itu kebijakan baru seringkali muncul dari kebijakan yang sudah ada atau tumpang tindih dengan kebijakan yang sudah terbentuk. Perubahan kebijakan juga bisa terjadi dari kebijakan sebelumnya yang telah membuat kondisi menjadi lebih buruk atau kebijakan tidak memadai. Keterbatasan pertumbuhan ekonomi dan keuangan publik juga akan menentukan arah perubahan kebijakan.

Hogwood dan Peters (dalam Parson, 2006: 574) ada beberapa term tipe perubahan, yakni: *Pertama*, Inovasi Kebijakan. Terjadi ketika pemerintah

menjadi terlibat dalam problem atau area yang baru. Dengan adanya fakta bahwa ruang kebijakan modern sangat padat, kebijakan baru mungkin akan diletakkan dalam kerangka yang ada dalam konteks kebijakan terkait. Inovasi dalam bentuk murni jarang ada, sebuah kebijakan baru adalah contoh dari reinkarnasi dari sebuah kebijakan. Selain itu inovasi adalah dalam rangka kebijakan itu dapat diterima semua pihak. **Kedua**, Sukses Kebijakan. Penggantian kebijakan yang sudah ada dengan kebijakan lain. Perubahan ini tidak menimbulkan perubahan fundamental dalam pendekatannya, tetapi melanjutkan kebijakan yang sudah ada. Ada 4 tipe suksesi, yaitu: 1) Linear, penggantian langsung satu kebijakan/program/organisasi dengan yang lainnya; 2) Konsolidasi, penyusunan ulang (*re-packing*) sejumlah kebijakan/program/organisasi menjadi satu kesatuan yang utuh; 3) Splitting (pemisahan), pembongkaran suatu kebijakan/program/organisasi menjadi sejumlah komponen yang terpisah-pisah; 4) Nonlinear, kombinasi kompleks dari tipe-tipe suksesi lainnya. **Ketiga**, Pemeliharaan Kebijakan. Adalah adaptasi kebijakan-kebijakan atau penyesuaian untuk menjaga agar kebijakan tetap ditempatnya. **Keempat**, Terminasi Kebijakan. Merupakan sisi lain dari inovasi, dimana sebuah kebijakan/program akan dihentikan, dikurangi, dan pengeluaran publik akan dipotong, sehingga dia menjadi bekas kebijakan.

Tipe-tipe reduksi/terminasi kebijakan adalah: 1) penurunan kebijakan dari luar, 2) pengurangan dan deteriorasi, 3) pencabutan clientele, 4) eliminasi elemen program, 5) eliminasi program. Terminasi dikatakan Hogwood dan Gunn (dalam Parson, 2006:577-578) akan melibatkan beberapa aspek kebijakan dan organisasi, yaitu: 1) Fungsional: akhir dari pelayanan/tanggungjawab; 2) Organisasional: memilih untuk membubarkan organisasi; 3) Kebijakan, mengabaikan pendekatan yang sudah ada dan mengadopsi strategi baru atau diifinisi problem; 4) Program, kebijakan menggunakan tindakan/instrument untuk mengimplementasikan tujuan kebijakan.

Ada 9 faktor yang menyulitkan implementasi terminasi, yakni: 1) keengganan intelektual, 2) kurangnya dorongan politik, 3) kepermanenan institusional, 4) konservatisme institusional, 5) konservatisme dinamis, 6) koalisi anti-terminasi, 7) rintangan hukum, 8) biaya yang tinggi, 9) konsekuensi yang merugikan, 10) penolakan dan pertentangan.

3. Mengevaluasi Dampak dan Hasil

Rossi dan Freeman (dalam Parson, 2006: 604) mengatakan bahwa penilaian atas dampak adalah: memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Tujuan dasar dari penilaian dampak adalah untuk memperkirakan efek bersih dari sebuah intervensi, yakni perkiraan dampak intervensi yang tidak dicampuri oleh pengaruh dari proses dan kejadian lain yang mungkin juga mempengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran program yang sedang dievaluasi itu.

Beberapa metode evaluasi hasil dan dampak adalah: 1) Membandingkan problem/situasi/kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi. 2) Melakukan eksperimen untuk menguji dampak suatu program terhadap suatu area/kelompok dengan membandingkan apa yang terjadi di area/kelompok lain yang belum menjadi sasaran intervensi. 3) Membandingkan biaya dan manfaat yang dicapai sebagai hasil dari intervensi. 4) Menggunakan model untuk memahami dan menjelaskan apa yang terjadi sebagai akibat dari kebijakan masa lalu. 5) Pendekatan kualitatif dan judgemental untuk mengevaluasi keberhasilan/kegagalan kebijakan dan program. 6) Membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan. 7) Menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan atau targetnya sudah terpenuhi.

Parson (2006:605) berpendapat pada dasarnya evaluasi dampak actual dari kebijakan adalah soal nilai, bukan fakta, sehingga arti dari angka-angka tersebut tergantung dari maksud si pembuat kebijakan. Harrop (dalam Parson, 2006:614-615) memperkuat bahwa sifat simbolis tidak boleh diabaikan ketika mengevaluasi hasil dan dampak. Dye (1987:355) dalam Parson (2006:614-615) kebijakan bukan sekedar menghasilkan efek perubahan dalam kondisi masyarakat, kebijakan juga menyatukan orang dan mempertahankan ketertiban negara. Misalnya kebijakan memerangi orang miskin, mungkin tidak akan berdampak signifikan bagi si miskin, tetapi membuat orang bermoral, orang kaya dan miskin berpandangan bahwa pemerintah memperhatikan orang miskin.

12.3 RANGKUMAN

Evaluasi mengandung 2 aspek yang saling terkait, *Pertama*, evaluasi kebijakan dan kandungan programnya dan *kedua*, evaluasi terhadap orang-

orang yang bekerja didalam organisasi yang bertanggungjawab untuk mengimplementasikan kebijakan dan program.

Ada 2 macam evaluasi, yaitu: *Evaluasi Formatif* dan *Evaluasi Sumatif*. Kebijakan akan terus menerus mengalami perubahan sebagai akibat dari evaluasi kebijakan, atau mungkin konsekuensi dari perubahan dalam lingkungan kebijakan, politik dan pembelajaran birokratis, atau perkembangan ide dan struktur. Karena itu kebijakan baru seringkali muncul dari kebijakan yang sudah ada atau tumpang tindih dengan kebijakan yang sudah terbentuk. Perubahan kebijakan juga bisa terjadi dari kebijakan sebelumnya yang telah membuat kondisi menjadi lebih buruk atau kebijakan tidak memadai. Keterbatasan pertumbuhan ekonomi dan keuangan publik juga akan menentukan arah perubahan kebijakan. Ada beberapa term tipe perubahan, yakni: 1) Inovasi Kebijakan, 2) Terminasi Kebijakan, 3) Pemeliharaan Kebijakan, 4) Sukses kebijakan. Evaluasi dampak actual dari kebijakan adalah soal nilai, bukan fakta, sehingga arti dari angka-angka tersebut tergantung dari maksud si pembuat kebijakan, karenanya sifat simbolis tidak boleh diabaikan ketika mengevaluasi hasil dan dampak.

12.4 LATIHAN

1. Deskripsikan 2 mode evaluasi kebijakan
2. Jika ingin mengevaluasi kinerja pegawai, mode seperti apa yang dipakai untuk mengevaluasi kinerja pegawai tersebut.
3. Bagaimana cara mengevaluasi kebijakan dari sisi formulasi kebijakan.
4. Mengapa sebuah kebijakan perlu dirubah
5. Apa yang membedakan antara inovasi dan terminasi dalam perubahan kebijakan
6. Apa yang membuat sebuah kebijakan sulit diterminasi.

12.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo. Jakarta
- Parson, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Kencana. Jakarta

12.6 GLOSSARI

Symbolisme: Kebijakan yang tidak menyelesaikan persoalan, tidak mendasar hanya menyangkut kulit luar saja

Efek Bersih Kebijakan: Hasil kebijakan yang memang disebabkan oleh intervensi kebijakan yang bersangkutan

Koalisi Anti Terminasi: Kerjasama antara para aktor-aktor kebijakan yang menentang penghentian kebijakan

-oo0oo-

Bab 13

KEBIJAKAN PUBLIK YANG UNGGUL (EXCELLENCE PUBLIC POLICY)

13.1 PENDAHULUAN

Bab ketigabelas akan membahas mengenai gagasan kebijakan publik yang unggul. Bab ini merupakan praktek ideal dari konsep, teori dan model kebijakan publik. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang kebijakan publik yang unggul dan kebijakan publik deliberatif sebagai diemsnia utama dalam proses pencapaian kebijakan publik yang unggul.

KOMPETENSI DASAR

Mampu mengaplikasikan kebijakan publik yang unggul dan menetapkan dimensi-dimensi penting dalam pencapaian kebijakan yang unggul.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menyusun kebijakan publik yang unggul
2. Menerapkan kebijakan deliberatif sebagai dimensi-dimensi utama dalam penyusunan kebijakan publik yang unggul.

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Memperoleh cara menyusun kebijakan publik yang unggul
2. Mendapatkan rekomendasi dimensi utama dalam penyusunan kebijakan publik yang unggul.

13.2 PENYAJIAN MATERI

1. Kebijakan Publik Yang Unggul (*Excellence Public Service*)

Kebijakan publik yang ideal adalah kebijakan publik yang membangun keunggulan bersaing. Karenanya tugas negara haruslah berubah dari sekedar tugas yang bersifat rutin, regular atau tata usaha, melainkan membangun keunggulan kompetitif nasional. Output kebijakan publik bukan saja sesuatu yang mengatur kehidupan bersama warganya, namun juga harus membangun kemampuan organisasi dalam lingkup nasional untuk menjadi organisasi yang mampu bersaing secara global.

Idealisasinya, sebuah kebijakan publik hadir dalam ekosistem besar dan berjenjang dari ekosistem filosofi yang bersifat konseptual ke ekosistem manajerial yang bersifat operasional. Keunggulan setiap bangsa (*nation*) ditentukan seberapa mampu bangsa tersebut membangun kebijakan publik yang unggul dalam ekosistem filosofis dan manajerial tersebut.

Kebijakan merupakan kompas/pedoman untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Kebijakan sebagai sebuah pedoman memiliki 3 karakter sebagaimana dikemukakan oleh Nugroho (2012:767-768), yaitu: *Pertama*, kebijakan harus cerdas (*intelligent*), yang secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu cara yang mampu menyelesaikan masalah sesuai dengan masalahnya sehingga sebuah kebijakan harus disusun setelah meneliti data dan menyusunnya dengan cara-cara yang ilmiah; *Kedua* kebijakan haruslah bijaksana, bijaksana sama dengan slogan credo Perum pegadaian, yaitu menyelesaikan masalah tanpa membuat masalah (baru). Untuk dapat mencapai kebijakan yang baik, perlu didapat kata kebijakan, untuk kemudian dianalisis dan dijadikan rumusan kebijakan; *Ketiga*, memberikan harapan. Kebijakan publik tidak identik dengan hukum publik, karena hukum publik berkenaan dengan larangan-larangan yang tidak boleh dilanggar oleh publik, agar kehidupan bersama berjalan dengan tertib, sementara kebijakan publik utamanya berkenaan dengan larangan-larangan yang tidak boleh dilanggar oleh publik, agar kehidupan bersama berjalan dengan tertib, sementara kebijakan publik utamanya berkenaan dengan kepentingan publik, bukan semata-mata kepentingan Negara. Oleh karena itu, ukuran ketiga dari kebijakan ideal adalah memberikan harapan bagi publik, baik yang menjadi pemanfaat maupun konstituen secara luas.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik yang ideal, yaitu yang unggul/berkualitas, mempunyai tiga ciri utama, yaitu :

- (a). *Cerdas*, memecahkan masalah pada inti permasalahannya. Kecerdasan membuat pengambil keputusan kebijakan publik fokus pada isu kebijakan yang hendak dikelola dalam kebijakan publik dari pada popularitasnya sebagai pengambil keputusan kebijakan.
- (b). *Bijaksana*, tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar daripada masalah yang dipecahkan. Kebijaksanaan membuat pengambil keputusan kebijakan publik tidak menhindarkan diri dari kesalahan yang tidak perlu.
- (c). *Memberikan harapan*, memberikan harapan kepada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok lebih baik dari hari ini. Dengan memberikan harapan, kebijakan publik menjadi "*a seamless pipe of transfer of prosperity*" dalam kehidupan bersama. Sebuah system yang bisa "*make poverty a history*".
- (d). *Relevan dengan zaman*, yang merupakan kriteria pelengkap
- (e). Setiap kebijakan yang ditemukan *terkontaminasi oleh korupsi* harus dibuatkan kriteria batal demi hukum dan demi kehormatan negara. Setelah dibatalkan, maka semua orang dan organisasi yang terlibat dalam pembuatan kebijakan harus membayar kerugian yang sama, ditambah eksekusi kebijakan yang terjadi, dan yang terbukti korupsi harus dihukum (kriteria masa kini).

Isu yang penting dalam mengaplikasikan kebijakan publik yang berkualitas adalah kemampuan (kompetensi) menemukan nilai untuk memutuskan suatu kebijakan. Alasannya, adanya kata bijak yang mengatakan: *it is not hard to make decision when you know what values are*. Pada dasarnya kita berada dalam kondisi perubahan yang amat cepat, kolosal dan acap kali tidak gradual. Dalam kondisi seperti itu, maka seorang pejabat publik harus mempunyai kemampuan untuk membuat keputusan dengan cepat tetapi cermat atau tidak keliru. Tidak jarang, dalam kondisi itu, pejabat publik malah menjadi sangat ragu, bimbang dan akhirnya tidak membuat keputusan apa-apa. Karenanya apapun strategi yang dipilih, apapun reinvestasi yang dipilih, termasuk reinvestasi itu sendiri maka haruslah memuat nilai-nilai luhur di atas. Dengan demikian, dalam melihat aplikasi kebijakan berkualitas atau tidak adalah apakah telah memenuhi nilai tersebut atau belum.

Faktor kunci pertama untuk membangun kebijakan publik yang unggul adalah, menjadikan setiap dimensi proses kebijakan publik *align* dan *bersinergy*. Artinya, diperlukan proses perumusan kebijakan yang unggul, untuk menghasilkan rumusan kebijakan yang unggul. Implementasi kebijakan harus sesuai dengan rumusan kebijakan yang unggul tersebut. Kesenjangan antara rumusan dan implementasi sudah seharusnya menjadi histori. Diskresi dan penyesuaian tetap dimungkinkan, tetapi penyimpangan karena kepentingan pribadi dan kelompok, serta kesalahan yang tidak sepatutnya dibuat tidak ada lagi, atau tidak dapat ditoleransi. Implementasi harus menghasilkan kinerja yang optimal. Kebijakan publik harus menghasilkan minimal 90% *product* dan maksimal 10% *by product* (limbah kebijakan). Semakin besar limbah kebijakan, semakin buruk limbah kualitas kebijakan itu sendiri.

Contoh limbah kebijakan adalah limbah kebijakan lingkungan hidup berupa: kebijakan pembangunan ekonomi, industri dan otonomi daerah yang tidak *align* dengan pembangunan lingkungan menjadikan Indonesia sebagai negara penghancur hutan tercepat di dunia, dengan kecepatan 1, 871 juta hektar lahan hutan pertahun. Ada pula kebijakan yang dibuat dengan "sembrono," yaitu UU No.25 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Kecerobohan *pertama*, Undang-undang adalah kebijakan yang harus diikuti oleh setiap penyelenggara negara dan pemerintahan. UU ini dibuat oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan hari ini. Bagaimana jika penyelenggara dan pemerintahan pada masa berikutnya mempunyai prioritas yang berbeda, dan prioritasnya benar? Kebijakan ini menjadi batu sandungan bagi penyelenggara negara dan pemerintahan di masa depan. *Kedua*, bagaimana mungkin, kebijakan yang diterbitkan pada tahun 2007 berlaku surut ketahun sebelumnya, yaitu tahun 2005.

Ada beberapa cara untuk melakukan *aligning* kebijakan publik sebagaimana dijelaskan oleh Nugroho (2012: 792-793):

Aligning Pertama, yaitu antara perumusan, implementasi dan kinerja dilakukan dengan 3 cara berurutan, yakni :

- 1) Memastikan proses kebijakan berjalan dengan baik, khususnya di setiap dimensi, dengan memperhatikan jenis kebijakan dan strategi serta

teknik yang harus dipergunakan sesuai dengan jenis kebijakannya. Rasionalisasinya adalah bahwa setiap kebijakan harus *tolerance made* dengan isu kebijakan.

- 2) Memastikan bahwa kebijakan itu tidak menuntut *ceteris paribus* yang berada diluar kemampuan system politik untuk menyediakannya. Rasionalisasinya adalah kebijakan tidak hadir di ruang hampa.
- 3) Memastikan seluruh aktor yang seharusnya terlibat pada setiap proses, benar-benar terlibat. Rasionalisasinya bahwa kebijakan publik adalah dari manusia, oleh manusia, dan untuk manusia (*public policy is about people*)

Aligning kedua adalah aligning antar kebijakan. Strateginya adalah :

- 1) Pastikan bahwa kebijakan yang dibuat adalah yang mengatur yang memang harus diatur oleh kebijakan itu. Artinya jangan mencoba mengatur di luar kewenangan pengaturan kebijakan.
- 2) Pastikan bahwa kebijakan yang dibuat tidak berbenturan/berbenturan dengan kebijakan lain (UUD, Falsafah bangsa, Pancasila).

Dengan *aligning*, yang berpotensi terbentuk selanjutnya adalah sinergi antar-kebijakan. Sinergi yang minimal adalah jika 1+1 menghasilkan 3. Sinergi yang maksimal maksimal adalah jika 1+1 menghasilkan lebih dari 3. Jika 1+1 masih menghasilkan 2, belum ada sinergi, apalagi jika hasilnya kurang dari dua – apalagi *minus*, seperti ditunjukkan dari kebijakan yang saling menabrak satu sama lain. Dan, sinergi adalah *the best energy* pada hari ini. Bagi kebijakan publik, energy itu adalah energy untuk pembangunan bangsa. Jadi, ke depan, *the aligned public policy* akan menjadi energy dengan kekuatan ekstra untuk membangun Indonesia.

Faktor kunci kedua untuk membangun kebijakan publik yang unggul adalah, kualitas keprofesionalan pemerintahan. Arti penting ini dikaitkan dengan konsep *government by amateurs*, pemerintah yang diselenggarakan oleh para amatir yang memahaminya sebagai sebuah fenomena yang mengandung kesenjangan antara perkembangan yang dahsyat dilapangan politik dan kemasyarakatan dengan kapasitas lembaga pembuat kebijakan. Manifestasi *government by amateurs* ini diperkuat kekuasaan eksekutif (*verseking van de executive*), serta perundangan dari arah terbalik atau langkah surut pembentuk undang-undang (*wetgeving in omgekeerderichting*). Konsep *government by amateurs* ini mengacu pada kondisi kesenjangan kompetensi anta-

ra kemajuan dalam masyarakat yang mengakibatkan peningkatan tuntutan di satu sisi dan di sisi lain pemerintah (atau negara) tidak mengalami peningkatan kapasitas serta kompetensi yang memadai untuk merespons kemajuan masyarakat dan peningkatan tantangan. Dalam hal ini, pemerintah kemudian mengambil kebijakan publik (sebagai mekanisme respons tuntutan masyarakat) yang tidak sesuai dengan tuntutan yang muncul tersebut.

Birokrasi pemerintah sangat rentan terhadap "penyakit" ini. Karena ukurannya yang raksasa, birokrasi sangat sulit untuk belajar, berubah, dan mengembangkan diri. Birokrasi yang sesungguhnya adalah sebuah mesin yang sangat ampuh untuk mengelola kehidupan publik yang berkembang menjadi mesin hebat yang dijalankan oleh orang-orang yang tidak cakap. Sebagaimana dikatakan oleh David Osborne dan Peter Plastrik dalam *Banishing Bureaucracy* (1997), bahwa "*bureaucracies have described as systems designed by a genius to be run by idiots*". Tantangannya adalah bagaimana mengembangkan kelembagaan birokrasi dan aparat birokrasi yang profesional untuk membangun *government by professionals*. Kebijakan publik adalah ukuran kinerja pemerintahan. Pemerintah yang unggul atau bodoh, amatiran atau profesional, dicerminkan dari kualitas kebijakan publik yang dibuat, dan dilaksanakannya.

Faktor kunci terakhir, yang menentukan kualitas kebijakan publik serta kinerjanya tidak lain adalah kepemimpinan. Ini berarti, organisasi negara memerlukan pemimpin yang cakap (*capable*). Tanpa pemimpin yang cakap, kebijakan publik yang unggul bukan saja sulit dibuat, bahkan seandainya pun dibuat, sulit untuk diimplementasikan. Prasyarat selanjutnya, adalah *committed leader*, atau pemimpin yang mempunyai komitmen untuk membangun kebijakan publik yang unggul. Pengalaman Jembrana menunjukkan bahwa daerah yang terbelakang pun bisa menjadi salah satu *best practices* jika penimpinnya mempunyai komitmen, karenanya adalah menguntungkan jika mempunyai pemimpin yang pandai, apalagi jenius, namun pada kondisi tertentu, misalnya tidak mempunyai superpandai pun, tidak akan menjadi penghalang untuk membangun kebijakan unggul, karena yang diperlukan adalah *penimpin yang mau belajar, atau a learning leader*.

Ada banyak tantangan untuk mewujudkan kebijakan publik yang unggul (Nugroho, 2012). *Tantangan Pertama*, bahwa keberadaan *analisis kebijakan* dalam proses politik akan semakin krusial. Seperti yang dikemukakan

Eric A. Hanushek dalam Nugroho (2012) pada *Spencer Foundation Distinguish Lecture in Education and Policy Management*, analisis kebijakan akan menjadi pilar kelima atau *The Fifth Estate*. Karena pers, sebagai *The Forth Estate*, tidak mampu lagi memerani perannya sebagai institusi yang independen untuk memberikan arah ke masa depan. Pers semakin menjadi institusi bisnis yang mengejar laba daripada institusi yang memperjuangkan idealism, di satu sisi, dan institusi yang menjadi bagian dari *kepentingan* tertentu daripada lembaga yang non-partisan, di sisi lain.

Tantangan kedua, masuknya pendekatan-pendekatan dari ilmu pengetahuan lain kebijakan publik. Empat pendekatan yang sudah mulai berkembang dan ke depan diperkirakan menjadi model pendekatan dalam kebijakan publik. *Pertama*, pendekatan ekonomi, yang memahami bahwa kebijakan publik senantiasa berada pada posisi *bargaining position* yang bersifat ekonomi, disini kebijakan publik semakin mendapatkan tantangan dalam ekonomi terbuka. *Kedua*, pendekatan biologi dalam kebijakan publik, yang premis semisal dikembangkan oleh Caidwell (1987). *Ketiga*, model matematika, seperti yang dicoba-kembangkan oleh Fauzi dan Anna (2005) sebagai model analisis kebijakan. *Keempat*, model fisika dengan pendekatan *critical mass* yang dikembangkan oleh Dwidjowijoto (2006) mengemukakan bahwa kebijakan publik tidak akan efektif sampai ia mencapai titik masa kritis (*critical mass*) tertentu, yang membuatnya benar-benar matang, dan melahirkan sebuah *internal dynamic* dari kebijakan publik tersebut.

Terakhir, tantangan praktikal dalam kebijakan publik adalah *involusi kebijakan*. Konsep involusi dikembangkan oleh Clifford Geertz (1963) uuntuk menjelaskan involusi pertanian mengakibatkan meluas-menyebarinya kemiskinan yang semakin mendalam di Jawa pada masa lalu yang dikatakannya sebagai *it is ultimately self defeating proceses that I have proposed yo call "Agricultural involution"*. Sebuah kondisi dengan lahan sawah yang tidak bertambah, tetapi jumlah orang yang bekerja didalamnya makin banyak akibat bertambahnya jumlah penduduk pedesaan yang tidak terkendali. Yang terjadi adalah pencanggihan cara pengelolaan sawah, namun karena luas lahan terbatas, yang terjadi adalah produktivitas lahan terhenti dan "kue" harus dibagi kepada lebih banyak manusia. Geertz mengembangkan konsep involusinya dari Goldenweiser sebagai berikut : "*I take the concept of 'involution' from the American anthropologist Alexander Goldenweiser, who devised it to*

describe those culture pattern which, after having reached what should seem to be a definitive form, nonetheless fail either to stabilize or transform themselves into a new pattern but rather continue to develop by becoming internally more complicated..." (1963:81).

Involusi adalah *perubahan bentuk, atau pencangghilan bentuk, tanpa diikuti perubahan substansi*. Involusi kebijakan terjadi ketika suatu kebijakan publik dikembangkan melalui proses yang canggih, bentuk kebijakannya indah dan menawan, namun tidak ada substansi penting yang dapat di kontribusikan, baik karena *tidak dapat diimplementasikan*, maupun karena *kebijakan tersebut justru merusak kehidupan publik*, atau yang saya sarankan disebut sebagai kebijakan "kuda troya". Intinya, involusi kebijakan terjadi jika suatu kebijakan yang baik secara proses dan rumusan, tetapi tidak memberikan kebaikan bagi publik. Penyebab terbesarnya adalah karena para politisi dan/atau birokrat pembuatnya terjebak pada ilusi untuk membangun citra tentang kebaikan suatu rezim atau kekuasaan politik dari pada fakta kebaikan tentang kebaikan suatu rezim atau kekuasaan politik.

2. Kebijakan Publik Deliberatif: Dimensi Utama dalam Kebijakan Yang Unggul

Ruang Publik, Demokrasi Deliberatif, dan Kebijakan Publik Deliberatif
 Kebijakan deliberatif merupakan bentuk derivasi dari demokrasi deliberatif. Sementara demokrasi deliberatif berakar pada konsepsi "ruang publik" (*public sphere*) dari Habermas (2007a). Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalan masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara (*stakeholder*). Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan, yang menekankan keterwakilan (*representation*), prosedur pemilihan perwakilan yang ketat, dan mengenal istilah mayoritas dan minoritas. Demokrasi deliberatif mengutamakan kerjasama antar-ide dan antar-pihak, sedangkan kata kunci demokrasi perwakilan adalah kompetisi antar-ide dan antar-kelompok.

Jika demokrasi perwakilan ditandai oleh kompetisi politik, kemenangan, dan kekalahan satu pihak, maka demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah lebih menonjolkan argumentasi, dialog, saling menghormati, dan berupaya mencapai titik temu dan mufakat. Demokrasi langsung mengandalkan Pemilu, sistem keterwakilan (delegasi wewenang dan kekuasaan), dan elite-elite politik, sedangkan demokrasi deliberatif lebih menekankan partisipasi dan keterlibatan langsung warga negara. Menurut Pierre & Peters (2000), munculnya ide pemikiran demokrasi deliberatif tidak lepas dari cara berpikir komunitarian.

Sejalan dengan pemikiran Pierre & Peters tadi, secara lebih spesifik dalam kaitannya dengan kebijakan publik deliberatif, pengertian demokrasi deliberative diuraikan Hardiman (2004) sebagai berikut: Apa itu demokrasi deliberatif? Kata "deliberasi" berasal dari kata latin *deliberatio* yang artinya "konsultasi", "menimbang-nimbang" atau "musyawarah". Demokrasi bersifat deliberatif, jika proses pemberian alasan atas suatu kandidat kebijakan publik diuji lebih dahulu lewat konsultasi publik atau lewat - dalam kosakata teoretis Habermas- "diskursus publik". Demokrasi deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah (Hardiman 2004:18).

Kemudian untuk dapat mengidentifikasi sebuah proses pengambilan keputusan dapat dikategorikan sebagai proses yang memenuhi kriteria sebagai proses demokrasi deliberatif, maka menurut Carson & Karp (2005:122) haruslah memenuhi tiga kriteria tertentu, sebagai berikut:

These can be thought of as three criteria for a fully democratic deliberative process: (1) Influence: The process should have the ability to influence policy and decision making; (2) Inclusion: The process should be representative of the population and inclusive to diverse viewpoints and values, providing equal opportunity for all participate; (3) Deliberation: The process should provide open dialogue, access to information, respect, space to understand and reframe issues, and movement toward consensus. (Carson & Karp 2005:122).

Ketiga kriteria: *influence*, *inclusion* dan *deliberation* di atas dapat digunakan sebagai alat analisis untuk mengidentifikasi sejauh mana sebuah proses pembuatan keputusan dalam suatu lembaga atau komunitas

dapat dikategorikan ke dalam proses demokrasi deliberatif. Masih tentang kriteria sebuah proses pembuatan keputusan dalam suatu komunitas dapat dikategorikan ke dalam proses demokrasi deliberatif yang berkualitas, Fishkin (2009) mengemukakan dibutuhkan lima kondisi:

By deliberation we mean the process by which individuals sincerely weigh the merits of competing arguments in discussions together. We can talk about the quality of a deliberative process in terms of five conditions: (a) Information: The extent to which participants are given access to reasonably accurate information that they believe to be relevant to the issue; (b) Substantive balance: The extent to which arguments offered by one side or from one perspective are answered by considerations offered by those who hold other perspectives; (c) Diversity: The extent to which the major positions in the public are represented by participants in the discussion; (d) Conscientiousness: The extent to which participants sincerely weigh the merits of the arguments; (e) Equal consideration: The extent to which arguments offered by all participants are considered on the merits regardless of which participants offer them (Fishkin 2009:33-34, 126, 160).

Transparansi sebagai Syarat Partisipasi Warga dalam Proses Kebijakan Publik Deliberatif

Ada keterkaitan erat antara transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Partisipasi publik tidak akan dapat terlaksana tanpa adanya transparansi. Transparansi juga akan mendorong peningkatan akuntabilitas publik. Sementara akuntabilitas sulit terlaksana tanpa adanya pemantauan dan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan. Bahkan Denhardt & Denhardt (2007) memberi syarat lebih dari akses informasi yang akurat, namun juga perlu memiliki pengetahuan yang memadai untuk memungkinkan warga berpartisipasi dalam sebuah sistem *local governance*. Sejalan dengan itu, dalam konteks untuk mendukung konsepsi "*sound governance*" yang salah satu inti esensialnya adalah *partnership*, Farazmand (2004:96-97) mengemukakan bahwa:

"Building partnerships is one of the most essential requirements of sound governance characterized by transparency and accountability, efficiency and effectiveness, responsiveness, fairness and justice, and citizen participation. While building effective partnerships is the first and essential step, transparency is the most important requirement for sustaining such a partnership for sound or good governance. Without transparency, partnerships are subject to failure due to the lack of openness and trust among partners in the governance process".

Dalam pemikiran Farazmand (2004), guna mewujudkan kemitraan (*partnership*) yang efektif – yang merupakan inti dari konsepsi *sound governance* – diperlukan syarat esensial yakni transparansi. Tanpa transparansi kemitraan tidak akan efektif, karena tidak ada saling percaya yang mendalam di antara yang bermitra. Dalam konteks penerapan *good governance* dalam proses perumusan kebijakan publik menjadi proses perumusan kebijakan publik deliberatif, menurut Dwijowijoto (2003:224-225), isu pentingnya adalah: “Apakah formulasi kebijakan sudah dilandasi praktek implementasi *good governance*, di dalam arti sudah transparan, akuntabel, wajar dan adil, dan merupakan ketanggapan terhadap perubahan lingkungan”.

Kebijakan Publik Deliberatif dan Kepercayaan Publik Terhadap Pemerintah Daerah

Pentingnya kepercayaan publik memang telah diakui para administrator, dan justru karena itu juga sekaligus menjadi sumber kekhawatiran akan terus menurun dan bahkan menjadi gejala global. Kim (2010) mengemukakan bahwa walau kepercayaan publik itu sangat penting, namun cukup sulit untuk membangunnya. *“Building trust is not an easy task in any country, and it is more difficult in developing countries. Developing countries have more constraints than advanced countries and therefore cannot do everything; they must select a few things which need doing, which can be achieved and concentrate on them. (Kim, 2010: 271)”*. Bahkan walaupun partisipasi dalam berbagai proses kebijakan pemerintah dinilai penting dan merupakan sarana efektif untuk meningkatkan daya tanggap dan akuntabilitas, namun penelitian telah membuktikan bahwa seringkali partisipasi itu sendiri tidak mempengaruhi pengambilan keputusannya. Tentu yang demikian tidak akan mampu meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Dengan demikian, cukup banyak syarat dan kondisi yang dibutuhkan agar proses perumusan kebijakan perencanaan benar-benar dipersepsikan berhasil mempengaruhi kebijakan penganggaran, sehingga secara emic oleh para warga dipersepsikan sebagai benar-benar memenuhi kriteria deliberatif karena juga terbukti kebijakan, program, dan ataupun kegiatan yang disepakati dalam proses musyawarah perencanaan adalah juga yang dianggarkan.

13.3 RANGKUMAN

Kebijakan publik yang ideal, yaitu yang unggul, mempunyai tiga ciri utama, yaitu: cerdas, bijaksana dan member harapan. Untuk itu diperlukan *align* dan *bersinergy*, dimulai dari *aligning* antara formulasi-implementasi dan kinerja dan *aligning* antar kebijakan.

Kebijakan publik yang unggul dimulai dimensi utama yang harus dilakukan, yakni prosesnya deliberatif dan menghasilkan kebijakan sebagai hasil deliberatif. Kebijakan deliberatif di tandai dengan dimensi penting, yaitu: adanya ruang publik yang representatif, adanya transparansi dalam tata kelola pemerintahan, adanya partisipasi warga dan kepercayaan warga.

13.4 LATIHAN

1. Apa yang menjadi tolak ukur kebijakan publik yang unggul
2. Apa yang dimaksud involusi kebijakan dan amatir kebijakan
3. Apa yang dimaksud dengan align dan sinergitas dalam kebijakan yang berkualitas
4. Gambarkan makna ruang publik dan keterkaitannya dengan demokrasi deliberatif dan kebijakan deliberatif
5. Apa rekomendasi penting dalam pencapaian kebijakan deliberatif.

13.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Nugroho, Riant.2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo.Jakarta
- Carson, Lyn and Janette Hartz-Karp (2005), *Adapting and Combining Deliberative Designs*. dalam Gastil, John and Peter Levine (eds) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 120-138.
- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering, (Expanded Edition)*, New York: M.E. Sharpe.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elek Media Komputindo.
- Farazmand, Ali (ed). 2004. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Westport Connecticut: Praeger Publishers.

- Fishkin, James S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- Habermas, Jurgen. 2007a. *Teori Tindakan Komunikatif I: Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat* (diterjemahkan oleh: Nurhadi), Cetakan kedua. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Hajer, Maarten, A. and Henderik Wagenaar (eds). 2003. *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in The Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardiman, F. Budi. 2004. *Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia Pasca-Soeharto?*, *Majalah Basis* Nomor 11-12, Tahun ke 53, November-Desember 2004, hal. 14 - 31.
- Kim, Pan Suk. 2010. *Building Trust By Improving Governance: Searching for a Feasible Way for Developing Countries*, *Public Administration Quarterly*, Fall, 2010: pp. 271-299;
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and The State*. New York: St. Martin's Press.
- Sumarto, Hetifah Sj. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipasi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

13.6 GLOSSARI

Diskresi: Kewenangan fungsional dalam menjalankan kebijakan atau mengambil keputusan, dimana hal tersebut belum tercantum didalam peraturan kebijakan

Involusi kebijakan: Kebijakan yang hanya berubah pada sisi kulitluar, namun tidak berubah dari aspek substansi kebijakan

Best practices: Pengalaman terbaik sebagai model pembelajaran evaluasi kebijakan publik

Sound governance: Kelembagaan di luar pemerintah, sebagai aktor penting serta memiliki tatalaksana lebih lentur

Bab 14

MODEL MULTISTAKEHOLDERS GOVERNANCE BODY: GAGASAN BARU DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN DAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN LAMPUNG SELATAN

14.1 PENDAHULUAN

Bab keempat belas akan membahas Model *Multistakeholders Governance Body*, sebagai sebuah gagasan model baru dalam perumusan kebijakan dan program pembangunan, yang berangkat dari studi kasus yang terjadi di Kabupaten Lampung Selatan, Propinsi Lampung. Bab ini merupakan *best practice* sebagai model praktek perumusan kebijakan dan program pembangunan yang menjadi harapan dan keinginan masyarakat lokal. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang konsepsi *deepening democracy* dan keterkaitannya musrenbang desa, musrenbang desa dan kelemahannya, serta model *Multistakeholders Governance Body* sebagai sebuah gagasan baru dalam perumusan kebijakan dan program pembangunan di Kabupaten Lampung Selatan.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memetakan dan mengaplikasikan model *multistakeholders governance Body* dalam merumuskan kebijakan dan program pembangunan.

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Memahami keterhubungan antara *deepening democracy* dan musrenbang desa
2. Memetakan kelemahan-kelemahan musrenbang desa

3. Mengaplikasikan model *multistakeholders governance body* dalam merumuskan kebijakan dan program pembangunan.

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Mendapatkan keterhubungan antara *deepening democracy* dan musrenbang desa.
2. Mendapatkan peMETAAN kelemahan musrenbang desa dan dimensi penyebab utama kegagalannya.
3. Mendapatkan rekomendasi dimensi/sistem utama dalam penerapan model *multistakeholders governance body*.

14.2 PENYAJIAN MATERI

1. **Konsepsi *Deepening Democracy* dan Keterkaitannya Dengan Musrenbang Desa**

Konsepsi musrenbang desa dan *deepening democracy* dilatari oleh pemikiran sebagai berikut:

Pertama, fenomena kegagalan pemerintah yang menimbulkan keraguan masyarakat terhadap urgensi kehadiran pemerintah, terjadi delegitimasi pemerintah desa dan berpotensi memunculkan anarkhisme. Warga desa mendesak perlunya peningkatan kualitas kehidupan melalui penyediaan barang-barang publik yang diperlukan warga, sekaligus juga melalui demokratisasi pembangunan desa.

Kedua, gagasan konsep *deepening democracy* yang dikemukakan oleh UNDP (2002) ditengarai jika diterapkan di desa, akan merupakan obat mujarab untuk mengatasi kegagalan pembangunan desa. Tesisnya, pembangunan berjalan dengan baik jika semua warga punya hak untuk menentukan arah politik, karenanya perlu pendalaman kualitas demokrasi, melalui nilai-nilai keterlibatan (partisipasi) warga desa, yang harus diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Urgensi musrenbang desa di dasari pertimbangan sebagai berikut:

Pertama, musrenbang desa merupakan forum deliberatif (musyawarah) perumusan kebijakan/program desa yang interaktif, seharusnya disusun bersama antara Pemerintah dan masyarakat.

Kedua, tolok ukur keberhasilan musrenbang desa adalah keterlibatan aktif *multistakeholders* yang ada di desa, dalam bentuk peran serta, musyawarah, negosiasi, dukungan, sehingga mampu menanggulangi kemiskinan masyarakat.

Ketiga, dalam perspektif kebijakan publik, maka musrenbang desa menggambarkan model kebijakan deliberatif (musyawarah) yang menekankan pada pelibatan argumentasi-argumentasi dari para pihak, musyawarah dan negosiasi dari pihak-pihak diluar pemerintah desa. Model deliberatif (musyawarah) inilah yang dianggap sebagai pengejawantahan dari konsep *deepening democracy*, yang diyakini mampu menghasilkan *excellence public policy* (kebijakan publik yang unggul), dan mampu menanggulangi kemiskinan masyarakat.

Dalam konteks perumusan kebijakan/program pembangunan, kegagalan pemerintah adalah suatu kondisi dimana pemerintah tidak memiliki kapasitas *governability*, ditandai dengan rendahnya kapasitas pemerintah dalam penyediaan *public goods*. Penelitian yang dilakukan oleh Mariana, Paskarina dan Nurasa (2010), mendapati beberapa bukti kegagalan ditandai dengan: (a) selalu diwarnai adanya disharmoni antara komunitas, tidak bisa menyediakan barang publik yang dibutuhkan masyarakat; (b) dimilikinya institusi yang lemah, baik eksekutif maupun legislatif; (c) menyediakan kesempatan ekonomi yang tidak paralel, hanya pada segelintir orang yang punya hak privilese; (d) tanggungjawab negara untuk memaksimalkan kesejahteraan ekonomi warganya sama sekali tidak ada; (e) korupsi menggurita dalam skala yang luas; dan (f). pada beberapa kasus, chaos ekonomi yang dikombinasikan dengan bencana kemudian menimbulkan adanya bencana kelangkaan makanan dan kelaparan yang meluas.

Khusus pemerintah lokal, penelitian yang dilakukan oleh Tresiana dan Duadji (2015) di Kabupaten Lampung Selatan, mendapati kegagalan pemerintah dalam penyediaan *public goods* di desa, walau musrenbang desa sebagai forum deliberatif sudah tersedia, namun ternyata forum deliberatif belum mampu memproduksi kebijakan/program pembangunan yang unggul.

Secara makro, kerangka teori untuk memahami kegagalan pemerintah desa dalam menyediakan *public goods* penulis lakukan melalui elaborasi konsepsi *deepening democracy* (dalam Nugroho, 2012:13) dan konsepsi *dynamic governance* dengan titik tekan penguatan pemerintah melalui *excellence public policy* (dalam Siong Neo dan Geraldine, 2009).

Gagasan *Deepening democracy* (dalam Nugroho, 2012:13), intinya mengharuskan perlunya pendalaman demokrasi melalui keterlibatan dan peran aktif semua warga dalam kebijakan/program desa, mulai dari perumusan, implementasi sampai evaluasi. Kekuatan gagasan ini adalah pada proses demokrasinya, bukan pada hasil/output demokrasi. Hal inilah yang memunculkan ketidakpuasan dan fenomena kegagalan pemerintah dalam penyediaan barang publik. Gagasan *deepening democracy* menurut penulis, tentunya masih tetap diperlukan bagi tumbuh kembangnya demokratisasi, namun yang lebih penting adalah mereorientasi, merevitalisasi dan meletakkan gagasan *deepening democracy* pada tempat yang tepat dan sesuai untuk menumbuh-kembangkan peran aktif (partisipasi publik) dalam musrenbang, sehingga dapat dihasilkan output kebijakan dan program pembangunan yang menjadi solusi masalah dan senyatanya berimplikasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Karenanya, terlihat ada mata rantai yang terputus. *Deepening democracy* seolah-olah dipandang sebagai tujuan, padahal ia hanya alat dan proses yang dipilih. Demokrasi yang diharapkan di desa, tentunya adalah *working democracy*. Artinya perlu diakhiri dengan tindakan nyata untuk membuka forum interaksi dan diskusi diantara semua *local governance stakeholder* (pemerintah, *civil society*, pengusaha), guna menggodok kebijakan dan program pembangunan yang unggul (*excellence policy*), sehingga kesejahteraan masyarakat desa bisa diwujudkan. Pada titik inilah, pentingnya *deepening democracy* kearah *deliberative democracy* perlu dilakukan sehingga *excellence policy* akan dapat diproduksi oleh *local governance stakeholders*.

Logika yang penulis sampaikan adalah sebuah pemerintahan desa yang kuat, dapat dilakukan dengan penguatan kapasitas pemerintah untuk membangun kebijakan publik yang unggul, yang dikembangkan dalam konteks dan proses yang demokratis (deliberatif), dan menjadi elemen strategis bagi penyediaan kebutuhan barang-barang publik yang diperlukan oleh warganya, sekaligus juga memberikan jaminan kebebasan, ketertiban dan keamanan (dalam Siong Neo dan Geraldine, 2009).

Dengan demikian, esensi pokok adalah perlunya mendudukan pemahaman yang benar dalam berdemokrasi. Demokrasi haruslah dimaknai sebagai proses awal (*primer*) untuk mendorong terbukanya upaya interaksi masing-masing stakeholders untuk bersinergi, saling memperkuat, mengawasi (*check and balance*) dan menegosiasikan kepentingan mereka. Proses lanjutan (*sekunder*) adalah eksistensi *strong governance*, substansi kebijakan mengakar dari konteks lokal dalam mengimplementasikan konsensus bersama antar *local stakeholders governance* sebagai wujud kuatnya pemerintah untuk meraih tujuan, yaitu keberhasilan memproduksi kebijakan/progam yang unggul. Tanpa adanya pemahaman seperti ini, sulit rasanya bagi kebijakan dan program pembangunan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berkaitan dengan deskripsi konsep/teori di atas, dijadikan rujukan/roadmap gagasan, maka sesungguhnya kebijakan deliberatif menjadi kunci bagi pelaksanaan *democratic governance* kearah pelaksanaan *deliberative policy*.

2. Musrenbang Desa dan Kelemahannya: Kasus di Kabupaten Lampung Selatan

Musrenbang desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) tahun anggaran yang direncanakan. Musrenbang dilakukan mulai bulan Januari dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa). Sebagai sebuah forum, musrenbang desa diselenggarakan oleh forum publik, yaitu pemerintah desa, bekerjasama dengan warga dan para pemangku kepentingan lainnya. Dalam konteks ini, Djohani (2008) melihat, musrenbang desa yang bermakna, dapat diukur dari kemampuannya membangun kesepemahaman tentang kepentingan dan kemajuan desa, dengan cara memotret potensi dan sumber-sumber pembangunan baik yang tersedia di desa maupun luar desa.

Idealisasinya, pembangunan desa akan bergerak maju, apabila tiga komponen tata pemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) berperan/berfungsi. Karena itu musrenbang juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tata pemerintahan dan pembangunan. Musrenbang desa sebagai salah satu tugas dan kewenangan desa selaku unit otonom, merupakan proses yang penting bagi desa untuk

membangun desanya sendiri. Untuk berjalannya hal ini, maka Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Desa, telah mengatur perlunya Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Desa sebagai sebuah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan desa untuk mengevaluasi RPJM Desa dan RKP Desa serta media untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPD) tahun anggaran yang direncanakan ke depan (dalam Muluk, 2007: 91).

Adapun deskripsi proses dan mekanisme yang terjadi dalam musrenbang di Kabupaten Lampung Selatan meliputi:

Pertama, menyepakati prioritas kebutuhan/masalah dan kegiatan desa yang akan menjadi bahan penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Desa.

Kedua, menyepakati Tim Delegasi Desa yang akan memaparkan persoalan daerah yang ada di desanya pada Forum Musrenbang Kecamatan untuk penyusunan program pemerintah daerah/SKPD Tahun berikutnya.

Sedangkan tahapan kegiatan musrenbang dipilah menjadi 3 bagian kegiatan, yaitu:

Pertama, Tahapan Pra-Musrenbang Desa, yang meliputi: (1) pengorganisasian Musrenbang Desa, (2) Pengkajian desa secara partisipatif, (3) penyusunan draft rancangan awal RKP Desa.

Kedua, Tahapan Pelaksanaan Musrenbang Desa, yang meliputi: (1) Pemaparan dan diskusi dengan narasumber (diskusi panel) sebagai masukan untuk musyawarah, (2) Pemaparan draft Rancangan awal RKP Desa oleh TPM (biasanya sekdes) dan tanggapan atau pengecekan (verifikasi) oleh peserta, (3) Kesepakatan kegiatan prioritas dan anggarannya per bidang/isu, (4) Musyawarah penentuan Tim Delegasi desa.

Ketiga, Tahapan Pasca Musrenbang Desa, Yang meliputi: (1) Rapat kerja Tim Perumus hasil musrenbang desa, (2) Penyusunan daftar prioritas masalah desa untuk disampaikan di Musrenbang Kecamatan, (3) Penyusunan RKP Desa sampai menjadi SK Kades atau peraturan desa, (4) Pembekalan Tim Delegasi desa oleh TPM, (5) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) dengan mengacu pada dokumen RKP Desa (dalam Tresiana dan Duadji, 2015). Esensi tahapan dan hasil musrenbang, akan

menjadi pintu gerbang munculnya gagasan-gagasan program pembangunan desa yang unggul, yang bisa menyelesaikan persoalan masyarakat desa secara cerdas, bijaksana dan mampu menjawab berbagai tantangan pembangunan desa. Dikatakan oleh Tresiana dan Duadji (2015), bahwasanya esensi pokok musrenbang desa adalah sebagai berikut:

Pertama, Perencanaan pembangunan desa-penganggaran partisipatif. Sebagai bagian dari tatanan desa yang demokratis, musrenbang desa lebih memungkinkan untuk melibatkan warga seluas-luasnya ketimbang musrenbang di level atasnya. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang tidak terpisahkan. Penyusunan RKP desa membutuhkan anggaran, RKP desa juga hanya tinggal dokumen jika tidak tersedia anggaran.

Kedua, Perencanaan pembangunan desa-penganggaran yang berpihak kepada kelompok miskin dan perempuan. Kedua konsep ini berkembang sebagai kritik bahwa kelompok miskin dan perempuan sering diwakili oleh kelompok elit dan laki-laki. Perencanaan-penganggaran yang berpihak pada kelompok miskin/perempuan dapat diartikan sebagai: (1). Pelibatan kalangan marginal/perempuan yang biasanya tidak ikut bersuara di forum publik; (2). Penetapan kelompok miskin/perempuan sebagai sasaran/penerima manfaat dari penyusunan rencana kerja; (3). Pelibatan kalangan marginal/perempuan sebagai pelaku program/kegiatan; (4). Penyediaan alokasi anggaran untuk program dan (5). Penyediaan alokasi anggaran untuk memenuhi kebutuhan kelompok miskin/perempuan.

Ketiga, Tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan bergulirnya otonomi desa, sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang desa, diharapkan desa menjalankan peran pembangunan dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Hal ini hanya dapat terjadi jika tiga pilar tata pemerintahan yakni pemerintah, swasta dan masyarakat, menjalankan peran dan fungsinya masing-masing. *Keempat*, Demokrasi desa. Merupakan pengembalian kedaulatan desa sebagai bagian bergulirnya reformasi dan perkembangan demokrasi di Indonesia. Sistem Demokrasi desa merupakan tata pemerintahan yang menempatkan warga sebagai pemilik kedaulatan dan menyerahkan mandat kepada pemimpin (pemerintah desa).

Tabel 14.1 Kelemahan Musrenbang Desa di Kabupaten Lampung Selatan

Nama Desa	Aktor Utama	Kepesertaan	Sifat/Bentuk	Isi Kegiatan	Kepanitiaan	Mekanisme musrenbang	Keberadaan Kelembagaan Lokal
Karang Anyar	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Budi Lestari	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Jati Mulyo	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Margo Mulyo	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Merak Batin	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Pancasila	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Pemanggilan	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Way Galih	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Suka Marga	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada

Sumber: Laporan Penelitian Tresiana dan Duaciji (2015)

Tabel 14.2 *Tipologi Kebijakan/ Program Desa di Kabupaten Lampung Selatan*

Nama Desa	Tipologi Kebijakan/program	Keterangan
Desa Karang Anyar	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Budi Lestari	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Jati Mulyo	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Margo Mulyo	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Merak Batin	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Pancasila	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Pemanggilan	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Way Galih	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Suka Marga	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik

Sumber: Laporan Penelitian Tresiana dan Tresiana (2015)

Dua tabel 14.1, menggambarkan berbagai temuan-temuan persoalan musrenbang dan hasil deliberatif musrebang desa yang nampak dari tipologi kebijakan/program yang ditetapkan/disusun di Kabupaten Lampung Selatan

Tabel 14.1 dan 14.2 menggambarkan bahwasanya Pembangunan dalam pandangan pemerintah desa dan juga masyarakat desa di Kabupaten Lampung Selatan cenderung dikonotasikan sebagai pembangunan fisik, seperti pembangunan jalan lingkungan, gorong-gorong, irigasi, sekolah, penerangan dan lain-lain. Usulan-usulan kegiatan masyarakat desa dalam Musrenbangdes sebagian besar menunjukkan rencana pembangunan fisik di sekitarnya yang dianggap dibutuhkan untuk dibangun. Dalam pandangan masyarakat desa, keberhasilan atau kemajuan desa ditandai dengan tersedianya sarana prasarana yang baik sehingga segala aktifitas yang mereka lakukan berjalan dengan baik dan lancar. Didapati juga belum ada ketentuan mengenai jenis pembangunan fisik yang menjadi dasar usulan kegiatan dalam Musrenbang, usulan kebutuhan pembangunan fisik tersebut sangat tergantung kepada kondisi masyarakat, lingkungan dan kelengkapan sarana prasarana yang dimilikinya.

Analisis penulis terhadap konotasi tersebut dikarenakan, pada kenyataannya fasilitas infrastruktur mempunyai peranan penting dalam

meningkatkan kualitas hidup, kegiatan ekonomi dan bisnis. Pengembangan infrastruktur pedesaan diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi program pengentasan masyarakat dari kemiskinan, melalui peningkatan akses masyarakat terhadap berbagai pelayanan dasar dan pelayanan sosial-ekonomi, namun idealnya, program pembangunan desa adalah output dari forum musyawarah/pertemuan yang dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat desa, hasilnya tentu saja diharapkan berupa kebijakan/program yang memiliki tipologi tertentu dan berpihak pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya, kedua tabel diatas menggambarkan data pemetaan musrenbang desa yang hanya menjadi agenda rutin tahunan, masih bersifat formalitas dan secara substantif belum mencerminkan agenda, persoalan dan kebutuhan warga desa. Forum musrenbang masih didominasi oleh pemerintah daerah, sementara stakeholders memiliki keterwakilan yang rendah. Musrenbang Desa baru sebatas pada kegiatan pengumpulan data dukung untuk kegiatan Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang Kabupaten sehingga dampaknya program-program yang disusun lebih merupakan rencana pembangunan pemerintah Kecamatan dan pemerintah Kabupaten.

Forum Musrenbang yang seharusnya menjadi forum deliberative untuk menghadirkan sebuah program yang pro masyarakat akhirnya sangat terkesan formalitas saja. Daftar Aspirasi masyarakat selama ini masih sangat tergantung pada moment "kumpul" di forum musrenbang yang belum tentu dapat terjadi secara efektif. Masyarakat juga belum bisa mengakses langsung usulan musrenbang mereka di tingkat-tingkat selanjutnya. Pemahaman terhadap proses perencanaan partisipasi penting untuk mendorong pemerintahan desa agar memiliki kesepahaman tentang mekanisme dan formulasi proses Musrenbang. Hasil analisis berdasarkan data lapang, sampai saat ini hanya 1 - 5 % saja usulan dari bawah (hasil pra musrenbang desa) yang tertuang dan diakomodir dalam APBDes.

Laporan penelitian Tresiana dan Duadji (2015) mendapati bahwasanya proses perencanaan partisipatif (musrenbag desa) dianggap sebagai 'pekerjaan perangkat desa'. Didapati hal-hal sebagai berikut:

Pertama, terungkap bahwa Kepala Desa yang terpilih belum punya pengalaman pemerintahan di Desa dan juga terungkap bahwa dokumen RKP Desa sebelumnya banyak yang merupakan copypaste dokumen perencanaan dari desa lain.

Kedua, terungkap tahapan penjadwalan musrenbang. Normalnya, penjadwalan dimulai dari pembentukan tim musrenbang yang akan menyusun RKP Desa. Namun, kami mendapati masih banyak ada tim yang terbentuk secara terburu-buru, tanpa persiapan.

Ketiga, Ketiadaan organisir pertemuan dengan warga (forum deliberative tidak ada). Padahal hal-hal tersebut, menurut tim peneliti bisa menggunakan acara arisan (Bapak dan Ibu), saat pertemuan selapanan warga. Ibu-ibu difasilitasi forum sendiri, yaitu ketika pertemuan kader-kader PKK dan Posyandu untuk memastikan usulan kelompok perempuan terakomodasi.

Keempat, banyak kelembagaan-kelembagaan local yang bisa dimanfaatkan untuk menjaring aspirasi warga. Tokoh-tokoh masyarakat tim peneliti amati memiliki kemampuan untuk menjaring problem-problem yang dirasakan di masyarakat. Kedekatan mereka dengan masyarakat dan ketokohan mereka menjadi kunci keberhasilan untuk menyelesaikan kemnadegan dialog (forum warga).

Idealisasinya, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilakuka dilakukan setiap tahun diawali dengan musrenbang pada tingkat desa dan selanjutnya tingkat kecamatan. Pada prinsipnya, usulan disusun dan disampaikan secara berjenjang/bertingkat mulai dari level RT/RW, Desa/Kelurahan dan Kecamatan. Data usulan dari semua Desa/Kelurahan yang telah terkumpul, akan digodok dan dimusyawarahkan, hasil musyawarah kecamatan ini dituangkan dalam satu dokumen berupa daftar usulan kegiatan kecamatan yang akan diusulkan pada Musrenbang tingkat Kabupaten/Kota. Pada tahap Musrenbang Kabupaten/Kota, semua aspirasi yang masuk melalui musrenbang kecamatan akan ditampung bersamaan dengan usulan kegiatan dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Forum ini merupakan pembahasan usulan-usulan yang masuk, juga merupakan sarana dan fasilitas untuk melakukan koordinasi antara Kecamatan dengan SKPD yang bersangkutan khususnya untuk

melakukan sinkronisasi terhadap usulan-usulan kegiatan setiap kecamatan. Usulan kecamatan akan dikelompokkan dan disesuaikan dengan jenis kegiatan SKPD yang berwenang untuk mengakomodir usulan tersebut. Pada tahap ini SKPD akan melakukan verifikasi terhadap usulan kecamatan sebelum dituangkan dalam daftar usulan kegiatan SKPD. Program / usulan kegiatan yang telah lolos pada tahap verifikasi akan dituangkan dalam Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat daerah (Renja-SKPD).

Praktek-Praktek musrenbang desa di 9 lokasi terpilih di atas, tentu saja menyalahi mekanisme baku yang telah digariskan. Musrenbang Desa yang seyogyanya forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa, yang sebelumnya diawali dengan mekanisme musyawarah tingkat dusun/ RW. Menurut ketentuan bahwa sebelum Musrenbang tingkat desa harus diadakan musyawarah di tingkat dusun/Rukun Warga yang melibatkan kelompok-kelompok masyarakat (misalnya kelompok tani, kelompok nelayan, perempuan, pemuda dan lain-lain). Hasil musyawarah dari tingkat dusun inilah yang dibawa ke Musrenbang desa meliputi usulan tentang daftar masalah dan kebutuhan serta gagasan/ usulan kegiatan prioritas masing-masing dusun/RW/Kelompok.

Akan tetapi forum Musrenbang terbukti telah mengandung sejumlah kelemahan di hampir semua levelnya. Di level desa proses musrenbang mengalami distorsi dalam pelaksanaannya. Kendala utama di tingkat desa yang diidentifikasi tim peneliti, ialah menyangkut kurangnya dilibatkan pelbagai unsur (*stakeholders*) di tingkat desa di dalam penyusunan Musrenbang Desa. Musrenbang desa hanya disusun oleh sebagian elite di desa tersebut, bahkan di banyak desa hanya melibatkan kepala desa dan sekretaris desa. Dengan demikian, proyek yang diusulkan juga menjadi bias kepentingan elite desa.

Akibat kelemahan praktek mekanisme musrenbang tersebut maka Musrenbang Desa gagal mencapai tujuan idealnya, yakni: *Pertama*, untuk menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawahnya (Musyawarah Dusun/kelompok). *Kedua*, gagal menetapkan kegiatan prioritas desa yang akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desa yang berasal dari APBD Kabupaten/Kota maupun sumber pendanaan lainnya.

Ketiga, menetapkan kegiatan prioritas yang akan diajukan untuk dibahas pada Forum Musrenbang Kecamatan (untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten/Kota atau APBD Provinsi).

Distorsi hasil musrenbang desa berlanjut ketika musyawarah memasuki level kecamatan. Di tingkat kecamatan kerap terjadi distorsi atas usulan Musrenbang desa, karena apa yang diusulkan tidak sepenuhnya dapat diserap untuk didanai. Belum lagi, ketika proses akumulasi usulan-usulan masyarakat dari kecamatan di tingkat kabupaten, satuan-satuan kerja (satker) yang telah memiliki agenda program kegiatan, justru mementahkan usulan dari bawah yang merupakan stakeholders di tingkat desa dan kecamatan. Akibatnya, program-program pembangunan yang diusulkan oleh desa menjadi serba tidak pasti, tergantung apakah akan diserap oleh satker melalui dana APBD atukah tidak. Ketidakpastian ini menyebabkan musrenbang bagi proses pembangunan di daerah dianggap antara ada dan tiada. Oleh karena itu, tidak heran bila dalam kasus-kasus tertentu program yang tidak pernah diusulkan pada musrenbang desa, tiba-tiba harus dikerjakan oleh pihak desa karena program tersebut diusung langsung oleh satuan kerja dari kabupaten. Distorsi semacam ini bisa pula muncul akibat intervensi kekuatan dan kepentingan politik tertentu, yang biasanya dilakukan pegawai kabupaten, elite kecamatan, atau anggota DPRD, yang memasukkan program tertentu dengan latar belakang kepentingan politik dan ekonomi tertentu. Intervensi demikian, umumnya bisa muncul sejak proses Musrenbang di di level kecamatan.

Implikasi yang nampak dari pemetaan masalah musrenbang di atas, maka Forum Musrenbang desa bagaikan hanya sekadar rutinitas tahunan. Model perencanaan pembangunan semacam ini cenderung menyebabkan desa tergantung pada dana pembangunan dari pemerintah daerah, yang modelnya antara satu desa dengan desa lainnya hampir mirip. Inovasi pembangunan tidak terjadi pada model pembangunan yang dirancang *bottom up* ini, tapi pada kenyataannya bersifat *top down* di sisi lain. Menjadi kenyataan ironis ketika program-program yang dilakukan kurang menyentuh masalah yang dihadapi oleh masyarakat di tingkat desa.

Penelitian ini mendapati beberapa titik kelemahan dari musrenbang, sehingga tidak mampu menghasilkan kebijakan/program desa yang unggul, yakni:

Pertama, pada sisi mekanisme: Proses perencanaan partisipatif melalui mekanisme musrenbang masih menjadi retorika, dikarenakan aktor yang penting dan dominan dalam penyusunan formulasi perencanaan pembangunan di desa adalah pemerintah desa.

Kedua, pada sisi proses: Proses Musrenbang hanya berisi kegiatan berupa paparan dari kepala desa dan perangkatnya. Peserta hanya diberikan kesempatan untuk bertanya mengenai seputar kegiatan- kegiatan tersebut, tidak ada diskusi dan negoisasi (dialog) antara Pemerintah desa dengan peserta tentang isu-isu atau permasalahan serta pemecahan masalah.

Ketiga, Isi/Kualitas Program: Kualitas hasil musrenbang rendah dan kurang sistematis. hanya berisi rekapitulasi, yang berisi kegiatan dan dana yang dibutuhkan. Dari segi tujuan, cara untuk merealisasi kegiatan - kegiatan dan waktu secara rinci tidak dijelaskan.

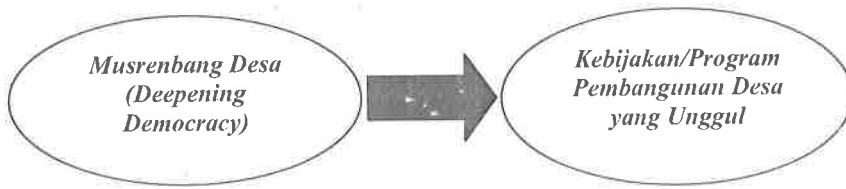
Keempat, Stakeholders: Stakeholders tidak terwakili secara menyeluruh dalam Musrenbang, hanya diikuti oleh BPD, Kepala Desa, Ketua LPMD, Ketua Tim Penggerak PKK dan Tokoh Masyarakat yang mereka kenal. Sedangkan dari organisasi kepentingan seperti LSM, organisasi kelembagaan local, tokoh adat atau organisasi privat tidak masuk dalam peserta Musrenbang.

3. Model Pengembangan Kelembagaan Berbasis *Multistakeholders Governance Body*

Untuk mewujudkan kebijakan publik yang unggul, maka diperlukan perbaikan model yang bersifat spesifik, sesuai dengan realitas yang dihadapi oleh masyarakat lokal/desa, dengan ruang (*body*) yang tepat. Harapannya dapat mengoptimasi kebijakan publik yang ada, agar unggul sehingga dapat mengantisipasi kegagalan pemerintah lokal dalam penyediaan *public goods*. Untuk itu maka model *multistakeholders governance body* perlu dilakukan sebagaimana tertera pada gambar 14.1 dan gambar 14.2.

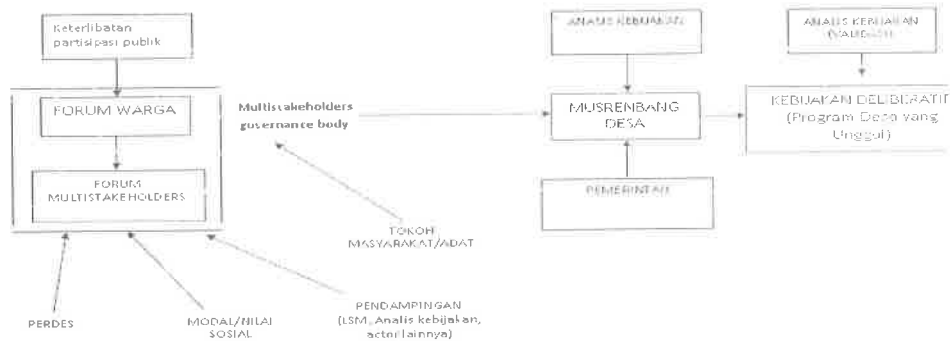
Penetapan model pengembangan kelembagaan berbasis *multistakeholders governance body* dihasilkan dari beberapa temuan lapangan, yaitu: 1) Akar masalah kegagalan dalam perumusan kebijakan dikarenakan kelemahan kelembagaan yang ada, yakni musrenbang desa sebagai sebuah kelembagaan yang tidak mengakar, formalistik dan otokratik. Oleh karena

itu untuk mengatasi masalah itu, maka yang perlu disentuh adalah desain kelembagaan musrenbang desa. 2) Aspek *governance body* yang hidup, berkembang dan telah menjadi kebutuhan masyarakat. Harapan masyarakat akan kelembagaan, menjadi titik penting aktivitas dan kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi aktif dalam penyusunan program, karena proses interaksi secara egaliter akan lebih terjalin dan terlihat jika hal tersebut menjadi keinginan masyarakat.



(Diadopsi dari Nugroho, 2012)

Gambar 14.1. Gagasan *post-factum* dari *deepening democracy* di Desa.



Gambar 14.2. Model *Multistakeholders Governance Body*

Akar masalah pertama terletak pada kelembagaan yang diakui secara resmi, yaitu musrenbang sebagai sebuah gagasan pendalaman demokrasi di desa. Tresiana dan Duadji (2015) mengungkapkan, pemetaan terhadap munsrenbang telah mendapati bahwasanya forum Musrenbang selama ini terbukti mengandung sejumlah kelemahan di hampir semua levelnya. Di level bawah proses musrenbang telah pula mengalami distorsi dalam pelaksanaannya. Beberapa kelemahan yang diidentifikasi utamanya berasal dari ketiadaan keterlibatan/partisipasi pelbagai unsur (*stakeholders*) di tingkat desa dalam penyusunan kebijakan/program desa. Musrenbang

desa hanya disusun oleh sebagian elite di desa, bahkan ada yang hanya melibatkan kepala desa dan sekretaris desa. Dengan demikian, program yang diusulkan juga menjadi bias kepentingan elite desa atau pemerintah tingkat atasnya. Praktek-praktek di Lampung Selatan di atas, tentu saja menyalahi mekanisme baku yang telah digariskan.

Fakta-fakta temuan penelitian, menggambarkan musrenbang yang merupakan demokrasi desa, sebagai wujud gagasan *deepening democracy*, baru dimaknai dan hanya berhenti sampai titik “proses”, bukan “hasil/output”. Beberapa karakter yang kerap nampak dalam implementasi *deepening democracy* sebagaimana disinyalir oleh Nugroho (2012) adalah: *Pertama*, pemahaman dan implementasi demokrasi daerah yang semu (*pseudo democracy*) dimana pada satu sisi terjadi pencanggihan bentuk, tetapi pada sisi yang lain tanpa perubahan atau perkembangan kualitas dari substansi kebijakan yang dibuat dan dijalankan. *Kedua*, demokrasi dipahami sebagai bagian kulit luar *governance*, yaitu domain demokratisasi politik, dimana output keberhasilannya tentu diukur dari parameter penyelenggaraan demokrasi politik (proses tarik menarik pengambilan keputusan) bukan hasil kebijakan publik yang unggul. (Nugroho, 2012)

Pada titik inilah yang merupakan kelemahan sekaligus menjadi kritik dari gagasan *deepening democracy* dalam konteks musrenbang desa. Musrenbang desa seolah-olah dipandang sebagai tujuan, padahal ia hanya alat dan proses yang dipilih. Demokrasi yang diharapkan di desa adalah *working democracy*. Artinya setelah musrenbang, yang terpenting adalah *excellence public policy* yang merupakan *post-factum* dari *deepening democracy* (Nugroho, 2012).

Gambar di atas merupakan koreksi bentuk perwujudan inti kehidupan desa yaitu, demokrasi dengan produk demokrasi yang baik adalah kebijakan yang unggul (*excellence policy*), yang dikembangkan dalam konteks dan proses yang demokratis. Oleh karenanya, diperlukan tindakan untuk membuka forum interaksi dan diskusi diantara semua *local governance stakeholder* (pemerintah, *civil society*, swasta) untuk menggodok kebijakan dan program pembangunan desa yang unggul (*excellence policy*) sehingga kesejahteraan masyarakat desa bisa diwujudkan. Hasil bentuk terluar dari kesemuanya adalah pelayanan publik yang didasarkan pada tata kelola yang baik, atau *good governance*.

Pengembangan *deepening democracy* kearah *deliberative democracy* (demokrasi dialog, keterlibatan signifikan warga), perlu segera dilakukan, sehingga *excellence policy* akan dapat diproduksi oleh *local governance stakeholders*. Gagasan *deepening democracy*, masih tetap diperlukan bagi tumbuh kembangnya demokratisasi di desa, namun yang lebih penting adalah mereorientasi, merevitalisasi dan meletakkan gagasan *deepening democracy* pada tempat yang tepat dan sesuai untuk menumbuh-kembangkan dialog, partisipasi publik dalam musrenbang desa, sehingga dapat dihasilkan kebijakan dan program pembangunan yang menjadi solusi masalah dan senyatanya berimplikasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

Untuk menghubungkan mata rantai yang terputus, maka sebuah pengembangan model untuk Kabupaten Lampung Selatan, memerlukan instrumen-instrumen sebagai berikut: 1) perbaikan proses representasi, proses pengambilan keputusan, dan daya ikat keputusan forum representasi dan forum deliberasi warga desa dalam pembuatan kebijakan/program desa publik dan monitoring pembangunan desa; 2) perancangan dirancang praktek-praktek partisipasi warga di tingkat lokal yang manfaatnya langsung dapat dirasakan baik oleh warga maupun oleh pemerintah yang berkuasa. Instrumen hukum dan kebijakan yang lebih operasional tentunya sangat diperlukan dalam praktek partisipasi warga desa; 3) partisipasi warga tidak dijadikan hanya sebagai alat konsolidasi sumber daya lokal, maka praktek dan kebijakan partisipasi warga desa harus berdampak langsung pada perubahan relasi kekuasaan yang mendorong terjadinya pendalaman demokrasi dan penciptaan keadilan antar kelompok masyarakat, antar gender. Untuk mendorong terlaksananya partisipasi warga desa, maka kolaborasi antara partai politik, pemerintah desa, NGO, dan organisasi yang hidup, tumbuh dan berkembang menjadi sangat penting. Kerjasama ini terutama difokuskan untuk memanfaatkan "ruang baru" partisipasi warga desa yang telah diberikan oleh hukum menjadi praktek. Selanjutnya, berbagai praktek yang pernah ada, masih hidup dan bahkan telah sukses dapat dijadikan rujukan untuk merancang kebijakan partisipasi warga yang lebih operasional.

Gagasan model pengembangan dalam rangka penguatan kapasitas pemerintah melalui penguatan kelembagaan, yang merupakan pemanfaatan

ruang baru bagi dialog dan keterlibatan masyarakat, berupa model *multi-stakeholders governance body* selaras dan berkesesuaian dengan pernyataan Siong Neo dan Geraldine (2009), bahwasanya memperkuat pemerintah dilakukan dengan memperkuat kemampuan pemerintah dalam membangun kebijakan publik yang unggul. Denhardt dan Denhardt (2013) melalui perspektif layanan publik baru, memperkuat pendapat di atas, dengan melihat, bahwasanya pelayanan dimulai dari posisi penting warga sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak bersama dalam memperjuangkan kebaikan yang lebih besar. Pelayanan publik baru, mengusahakan nilai bersama dan kepentingan umum melalui dialog yang tersebar luas dan keterlibatan warga.

Wujud ruang baru bagi kesuksesan musrenbang desa adalah pembentukan sebuah forum deliberatif, dimana warga bicara berdasarkan tematisasi isu-isu yang bersumber pada pengetahuan dan kapasitas warga. Di sisi lain, perhatian dan bentuk *responsiveness* pemerintah desa menjadi ruang untuk mendengarkan, sehingga proses tersebut, membuktikan tidak ada kekuasaan yang memiliki kesempurnaan, selalu memerlukan interaksi sehari-hari dengan para warga, untuk mendengarkan suara mereka, dan menjadikan pendapat-pendapat mereka sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan, atau bahkan keputusan itu dibuat bersama. Di sinilah ruang-ruang yang disebut Denhardt dan Denhardt (2013) sebagai *space of power* itu terjadi. Bentuk forum deliberatif sebagai sebuah gagasan yang populer di desa adalah sebuah Forum Warga dan Forum Stakeholders.

Forum warga sebagaimana dikemukakan oleh Sumanto (2004), adalah forum konsultasi dan penyaluran aspirasi warga untuk urusan pembangunan dan pelayanan publik di tingkat lokal. Hasil temuan penelitian yang digambarkan oleh Tresiana dan Duadji (2015), menunjukkan kehadiran forum warga yang ada di Lampung Selatan dapat digunakan untuk merumuskan masalah bersama, mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi oleh komunitas desa, dan harapan tingginya dapat memberikan rekomendasi untuk melakukan tindakan tertentu, sekaligus sebagai media resolusi konflik di tingkat lokal. Cikal bakal forum warga di Kabupaten Lampung Selatan, didapati merupakan aliansi berbagai organisasi non pemerintah, organisasi berbasis komunitas, asosiasi/kelompok sektoral

serta tokoh-tokoh lokal. Forum warga sering melakukan fungsinya dalam mengoreksi dari distorsi yang terjadi pada sistem pengambilan keputusan di desa. Kemunculan forum warga menjadi ruang baru, karena karakter dan perannya yang unik. Karenanya pengembangan model ini diyakini memiliki potensi untuk membangun kepercayaan dan modal sosial antar kelompok masyarakat antar kelompok masyarakat sekaligus membangun kepercayaan dan partnership antara masyarakat dan pemerintah desa.

Selanjutnya, forum warga ditingkatkan ke forum multi stakeholders. Forum multistakeholders, tidaklah harus merupakan pertemuan formal, lokakarya atau bahkan merupakan organisasi atau lembaga formal. Namun, bisa juga merupakan forum-forum terbatas yang informal. Pada tahapan lebih lanjut, forum ini bisa saja membentuk organisasi atau lembaga pelaksana (didorong menjadi organisasi atau lembaga formal) jika memang diperlukan sesuai dengan dinamika dan kebutuhan lokal. Ada beberapa alasan dan keuntungan yang didapat dari forum multi stakeholders sebagaimana dikemukakan oleh Tresiana dan Duadji (2015): 1) Partisipasi adalah hak warga yang merupakan bagian dari hak asasi yang melekat dalam diri setiap warga negara. Pengakuan hak ini terdapat dalam kovenan International dan Peraturan Perundangan yang berlaku di negara kita; 2) Partisipasi masyarakat dan transparansi dalam pemerintahan desa telah terbukti memberikan sumbangan yang signifikan terhadap peningkatan pelaksanaan *good governance*, mempermudah pelaksanaan karena *trust* sudah terbangun; 3) Refleksi pengalaman program/proyek-proyek terdahulu (contohnya PNPM) yang tidak atau kurang partisipatif menimbulkan kegagalan; 4) Pelaksanaan partisipasi terbukti meningkatkan kepercayaan masyarakat; 5) Partisipasi, termasuk dari kelompok perempuan dan marjinal akan menjamin keberlanjutan. Sedangkan keuntungannya adalah: 1) membangun kesepahaman lintas pelaku dan pemangku kepentingan terhadap perbaikan kinerja kebijakan/program-program pembangunan desa; 2) Membangun komitmen dan kebersamaan multi stakeholders untuk bersama-sama sebagai tim mendukung berbagai upaya peningkatan program pembangunan desa; 3) Bersama-sama menyepakati hal-hal yang menjadi tolok ukur perbaikan kinerja kebijakan/program pembangunan desa.

14.3 RANGKUMAN

Gagasan *Deepening democracy*, intinya mengharuskan perlunya pendalaman demokrasi melalui keterlibatan dan peran aktif semua warga dalam kebijakan/program desa, mulai dari perumusan, implementasi sampai evaluasi. Wujud dari gagasan itu adalah dilaksanakannya musrenbang desa, sebagai sebuah proses awal (primer) yang seharusnya mampu mendorong terbukanya upaya interaksi masing-masing stakeholders untuk bersinergi, saling memperkuat, mengawasi (*check and balance*) dan menegosiasikan kepentingan mereka.

Akar masalah kegagalan dalam perumusan kebijakan/program pembangunan justru terletak pada kelembagaan musrenbang desa, sebagai sebuah gagasan pendalaman demokrasi di desa. Pemetaan terhadap munsrenbang telah mendapati bahwasanya forum Musrenbang selama ini terbukti mengandung sejumlah kelemahan di hampir semua levelnya. Di level bawah proses musrenbang telah pula mengalami distorsi dalam pelaksanaannya.

Penetapan model pengembangan kelembagaan berbasis *multistakeholders governance body* dihasilkan dari beberapa temuan lapangan, yaitu: 1) Akar masalah kegagalan dalam perumusan kebijakan dikarenakan kelemahan kelembagaan yang ada, yakni musrenbang desa sebagai sebuah kelembagaan yang tidak mengakar, formalistik dan otokratik. Oleh karena itu untuk mengatasi masalah itu, maka yang perlu disentuh adalah desain kelembagaan musrenbang desa. 2) Aspek *governance body* yang hidup, berkembang dan telah menjadi kebutuhan masyarakat. Harapan masyarakat akan kelembagaan, menjadi titik penting aktivitas dan kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi aktif dalam penyusunan program, karena proses interaksi secara egaliter akan lebih terjalin dan terlihat jika hal tersebut menjadi keinginan masyarakat.

14.4 LATIHAN

1. Gambarkan logika keterhubungan antara *deepening democracy* dan musrenbang desa.
2. Gambarkan kelemahan logika keterhubungan di atas.

3. Petakan kelemahan-kelemahan musrenbang desa dan apa yang menjadi akar masalahnya.
4. Deskripsikan dan aplikasikan model *multistakeholders governance body* dalam penyusunan kebijakan/program pembangunan desa.
5. Apa yang menjadi dimensi/sistem utama bagi daya dongkrak keberhasilan model *multistakeholders governance body*.

14.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 2013. *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Serving*. Yogyakarta. Kreasi Wacana
- Djohani. 2008. *Merumuskan Konsep dan Praktek Partisipasi Warga dalam Pelayanan Publik*. Bandung: FPPM dan Ford Foundation.
- Muluk, M.R. Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA Universitas Brawijaya.
- Neo, Boon Siong & Chen, Gerældine. 2009. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Nugroho, Riant .2012. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Tresiana dan Duadji.2015. *Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Fundamental: Kegagalan Pemerintah Lokal dalam Pembangunan Era Otonomi Daerah (Kebijakan Deliberatif: Menggagas Multistakeholders Governance Body dalam Musrenbang Desa untuk Mewujudkan Kebijakan/Program*. Tidak Dipublikasikan
- Mariana, Paskarina dan Nurasa. 2010. *Revitalisasi Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- UNDP.2002. *Governance For Sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document

14.6 GLOSSARI

Public Goods: Barang publik yang bisa dinikmati oleh seluruh warganegara

Trust: Kepercayaan yang menjadi dasar dalam tata kelola pemerintahan.

Working Democracy: Demokrasi yang bergerak, menghasilkan output berupa kesejahteraan masyarakat.

-oo0oo-

Bab 15

MODEL PENGEMBANGAN PENGELOLAAN PARIWISATA

15.1 PENDAHULUAN

Bab kelima belas akan membahas "*Model Pengembangan Pengelolaan Pariwisata*" sebagai sebuah gagasan model baru dalam perumusan (perencanaan) kebijakan pengelolaan pariwisata. Bab ini merupakan *best practice* sebagai model praktek pengembangan pariwisata yang diharapkan akan berbasis komunitas di Kabupaten Tanggamus.

Uraian bab ini berisi penjelasan tentang sub-sub sistem, prasyarat dan model pengelolaan pariwisata yang memenuhi harapan masyarakat serta mensejahterakan masyarakat.

KOMPETENSI DASAR

Mampu memetakan sub-sub sistem, prasyarat dari sistem dari pengelolaan pariwisata yang memenuhi harapan dan kesejahteraan masyarakat

INDIKATOR

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Memahami pengelolaan pariwisata konvensional
2. Memahami sub sub sistem pengelolaan pariwisata Teluk Kiluan
3. Memahami prasyarat yang dibutuhkan untuk pengelolaan pariwisata sebagai dasar penggambaran model pengelolaan pariwisata

TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Mendapatkan pemetaan pariwisata konvensional
2. Mendapatkan pemetaan sub-sub yang menentukan pengelolaan pariwisata berbasis komunitas
3. Mendapatkan pemahaman prasyarat sebagai dasar penyusunan model pengelolaan pariwisata

15.2 PENYAJIAN MATERI

1. Pengelolaan Pariwisata Konvensional

Model pengelolaan pariwisata yang dilakukan oleh Pemerintah daerah melalui implementasi model pengelolaan konvensional, massal dengan banyak mengundang dan mengikutsertakan investor swasta bahkan asing, perlindungan yang berlebihan terhadap sektor swasta, banyak mengeluarkan izin pengelolaan yang bersifat eksklusif, sehingga sangat jauh dari jangkauan masyarakat lokal telah menimbulkan persoalan dan dampak sosial, ekonomi serta lingkungan yang merugikan bagi komunitas lokal. Hasilnya, sama sekali belum terlihat dan menyentuh kesejahteraan masyarakat. Kondisi dilematis nampaknya dirasakan pemerintah daerah. Disatu sisi berusaha, ada keinginan pemerintah daerah untuk menaikkan pendapatan asli daerahnya, sehingga menjadikan sektor pariwisata sebagai *leading sector* dalam capaian peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), namun disisi lain, diakui pula kerjasama ekonomi yang telah dilakukan tidak mampu menyelesaikan persoalan kemiskinan, keberdayaan serta ketertinggalan yang dirasakan oleh masyarakat komunitas.

Fenomena kegagalan model pengelolaan pariwisata di atas, telah menunjukkan marginalisasi bagi komunitas lokal, yaitu: *Pertama*, pada bidang ekonomi, terjadi dominasi ekonomi berupa perluasan faktor-faktor produksi seperti tanah, tenaga kerja. Ini berakibat masyarakat tergantung pada pemilik modal. *Kedua*, dalam bidang politik, penempatan penguasa pada posisi yang kuat dapat mendesak lembaga-lembaga lokal untuk mengikutinya. Masyarakat lokal lebih banyak dikontrol karena biasanya mereka tidak memiliki organisasi yang mapan, baik secara politik dan ekonomi yang mampu membela kepentingan-kepentingannya. Selanjutnya terjadi hubungan yang tidak wajar yang menimbulkan ketegangan dan

ketidakserasian. *Ketiga*, dibidang budaya, terjadi desakan terhadap norma-norma/ nilai-nilai yang ada sehingga masyarakat kehilangan orientasi.

Gagasan model *World Development Report* berupa implementasi dan otonomi daerah, yang terimplementasi dalam jaminan regulasi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, telah menjadi pintu masuk antisipasi persoalan di atas. Hal ini kemudian menjadi kebutuhan tak terelakkan di setiap bentuk masyarakat guna mengaktualisasikan hak, untuk menentukan nasib sendiri sekaligus memberikan pengaruh terhadap pemerintah lokal yang ada. Pilihan praktisnya adalah pada perlunya desentralisasi dan otonomi lokal yang kemudian memberi ruang keleluasaan bagi komunitas masyarakat di tingkat lokal mengaktualisasikan dirinya secara optimal, memberi pengakuan terhadap eksistensi masyarakat dan kebudayaannya. Seiring dengan terbukanya ruang politik yang ada, komunitas lokal pun kemudian cenderung menggali serta mengusung kembali potensi-potensi kelembagaan lokal/sosial yang terkonstruksi melalui nilai-nilai lokal setempat.

Beberapa wujud respon terhadap desentralisasi dan otonomi daerah, adalah mulai dilakukan penggalian kembali potensi dengan kehadiran asosiasi-asosiasi masyarakat serta eksplorasi ulang atas revitalisasi pranata-pranata lokal guna pengelolaan sumber daya lokal secara lestari dan adil. Penguatan kembali pondasi sosial masyarakat merupakan suatu gagasan agar masyarakat di tingkat lokal memiliki kemampuan otonomi yang kokoh dalam menyikapi gerak kepentingan di ranah global yang melingkupinya. Pada tingkatan praksis, pelaksanaan otonomi lokal ini akan menyesuaikan dengan banyak karakter yang terbangun pada pondasi sosial masyarakat setempat. Dengan kata lain, saat pola sentralistik bergeser, maka negara sudah seharusnya langsung mengubah paradigmanya dengan melakukan reorientasi strategi pembangunannya yang memperhatikan pengelolaan potensi-potensi kelembagaan lokal yang ada.

Urgensi pentingnya pengelolaan pariwisata berbasis komunitas, mengingat model ini mengusung prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) demi pencapaian pendistribusian kesejahteraan rakyat secara lebih merata. Posisi masyarakat dalam komunitas sebagai pelaku penting dan mampu membentuk peluang melalui penggerakan potensi dan dinamika masyarakat. Keterlibatan masyarakat menjadi sebuah

keharusan mulai dari proses perencanaan sampai kepada pelaksanaannya. Komunitas lokal diharapkan dapat menolak jika ternyata pengelolaan yang dilakukan tidaklah sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Konteks pariwisata berbasis komunitas, tidak berarti merupakan upaya kecil dan lokal semata, tetapi perlu diletakkan dalam konteks kerjasama masyarakat secara global.

Pemerintah daerah perlu memikirkan kembali (*thinking again*) melalui tata ulang inovasi (*thinking across*) melalui pembelajaran atas keberhasilan praktek-praktek lokal yang selama ini telah dilaksanakan oleh masyarakat lokal. Implementasi otonomi daerah yang telah berjalan dua belas tahun tahun ini, sesungguhnya telah memunculkan kecenderungan dari komunitas lokal yang faktanya mampu mendefinisikan dan menjalankan kembali praktek-praktek pengelolaan potensi lokalnya, termasuk di saat mereka harus menghadapi persoalan lokal maupun global. Penataan sekaligus pengelolaan kembali potensi lokal inilah yang secara ideal menjadi sebuah gerakan perubahan untuk dapat mengoreksi, menyesuaikan cara yang ditempuh oleh pemerintah dengan dinamika perubahan lingkungan, khususnya di tengah-tengah gencarnya arus globalisasi/kapital besar dalam pengelolaan pembangunan pariwisata di daerahnya.

Pemerintah daerah perlu melakukan kajian berbagai kebijakan, sistem strategi kelembagaan, dan program pengelolaan pariwisata yang sedang berjalan. Apakah hasil yang dicapai oleh kebijakan, strategi kelembagaan, dan program telah memenuhi harapan masyarakat dalam komunitas dan apakah perlu didesain ulang untuk mendapatkan kualitas hasil yang lebih baik (*thinking again*). Karenanya, pilihan model pengelolaan pariwisata yang tepat haruslah memberikan peluang bagi lahirnya sebuah kebijakan yang mengedepankan institusi/kelembagaan lokal yang sesuai kehendak masyarakat (*relevance*), dapat hidup dinamis diantara lembaga-lembaga yang lain dalam sebuah komunitas lokal. Konteks komunitas lokal, tidak berarti merupakan upaya kecil dan lokal semata, tetapi perlu diletakkan dalam konteks kerjasama masyarakat secara global.

Untuk ketercapaian itu, maka diperlukan penguatan institusi/kelembagaan lokal, yang mampu membangun interaksi dan networking, sinergitas dan menjadi mediasi berbagai *stakeholders*, sehingga kedepan hasil akan muncul pilihan model pengelolaan pariwisata yang berintegrasikan,

tidak berjalan sendiri-sendiri dan terpisah, dengan kekuatan besar ada di komunitas. Kelembagaan lokal, diharapkan akan menjadi pilihan inovasi bagi perbaikan kebijakan, strategi kelembagaan, dan program bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah setempat. Urgensi kebutuhan kelembagaan lokal dikarenakan, posisinya sebagai penghubung (*catalyzes*), akan mampu memfasilitasi dialog antar kelompok-kelompok masyarakat, pengusaha, dan pemerintah sendiri, sehingga akan terbangun hubungan dinamis, bersinergi dalam mendisain kebijakan/ program yang sesuai dengan karakteristik kemajuan masyarakat setempat. Dengan demikian penelitian tentang penerapan pendekatan komunitas dalam pengelolaan pariwisata menjadi penting untuk membangun model kebijakan dan sistem untuk pelaksanaannya.

2. Pemetaan Sub-Sub Sistem dalam Pengelolaan Pariwisata Berbasis Komunitas

2.1. Pemetaan Identifikasi Harapan dan Kebutuhan, Model Kepemilikan Aset dan Modal Sosial Masyarakat Teluk Kiluan

Untuk bisa berkembang secara berkelanjutan, isu strategik dari wisata Pekon Teluk Kiluan adalah berkaitan dengan apa yang menjadi potensi dan harapan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata. Berikut ini adalah tabel beberapa dimensi kebutuhan dan harapan pengelolaan pariwisata yang menjadi harapan sekaligus potensi Pekon Teluk Kiluan.

Tabel 15.1 *Harapan dan Kebutuhan dari Dimensi Ekonomi, Ekologi, Sosial Budaya Pengelolaan Pariwisata Teluk Kiluan*

Dimensi	Wisatawan/Pengunjung	Pelaku/Penyedia Pariwisata
Ekonomi	Peningkatan kepuasan pengunjung Peningkatan belanja pengunjung	Peningkatan dan pemerataan pendapatan semua pelaku, terutama masyarakat Penciptaan kesempatan kerja terutama bagi masyarakat lokal Peningkatan kesempatan berusaha/ diversifikasi pekerjaan
Ekologi	Penggunaan produk dan layanan wisata berbasis lingkungan (<i>green product</i>) Kesediaan membayar lebih mahal produk dan layanan wisata ramah lingkungan	Penentuan dan konsistensi pada daya dukung lingkungan Pengelolaan limbah dan pengurangan penggunaan bahan baku hemat energi Prioritas pengembangan produk dan layanan jasa berbasis lingkungan

Tabel 15.1 *Harapan dan Kebutuhan dari Dimensi Ekonomi, Ekologi, Sosial Budaya Pengelolaan Pariwisata Teluk Kiluan (Lanjutan)*

Dimensi	Wisatawan/Pengunjung	Pelaku/Penyedia Pariwisata
		Peningkatan kesadaran lingkungan dengan kebutuhan konservasi
Sosial	Kepedulian sosial yang meningkat Peningkatan konsumsi produk lokal	Pelibatan sebanyak mungkin stakeholders dalam perencanaan, implementasi dan monitoring Peningkatan kemampuan masyarakat dalam pengelolaan jasa wisata Pemberdayaan lembaga lokal dalam pengambilan keputusan pengembangan pariwisata Menguatnya posisi masyarakat lokal terhadap masyarakat luar Terjaminnya hak-hak dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya pariwisata Berjalannya aturan main yang adil dalam perusahaan jasa wisata
Budaya	Penerimaan kontak dan perbedaan budaya Apresiasi budaya masyarakat lokal	Intensifikasi komunikasi lintas budaya Penonjolan ciri atau produk budaya lokal dalam penyediaan atraksi, aksesibilitas dan amenitas Perlindungan warisan budaya, kebiasaan dan kearifan lokal.

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Dalam konteks pembangunan pariwisata berkelanjutan, maka ide dasarnya adalah bukan semata mata peningkatan ekonomi, namun juga kelestarian sumberdaya alam dan budaya. Ide ini yang menjadi harapan sekaligus masalah dalam pengelolaan pariwisata konvensional yang mengutamakan pembangunan resort resort eksklusif dengan mengabaikan daya dukung fisik dan sosial serta kelembagaan lokal setempat. Jika empat kebutuhan sebagaimana tergambar dalam tabel 15.1 di atas tidak terpenuhi, maka kelestarian daerah wisata akan terancam, padahal disisi lain, permintaan wisata bergeser ke produk wisata yang mengedepankan faktor lingkungan, sosial budaya sebagai daya utama sekaligus sebagai keunggulan komparatif pariwisata.

Tabel 15.2 *Orientasi dan Harapan Masyarakat dalam Kepemilikan Aset Pengelolaan Pariwisata Teluk Kiluan*

Unsur Pengelola	Fungsi	Orientasi
Pranata Kelembagaan Lokal	Melibatkan pranata kemasyarakatan lokal sebagai pengelola utama, sedangkan pemerintah dan pelaku pariwisata sebagai mitra. Semua yang terlibat saling melengkapi kekurangan masing-masing mitra sehingga pengelolaan menjadi satu kesatuan yang utuh dan terpadu. Dalam konteks ini terjadi pemberdayaan masyarakat melalui pranata kemasyarakatan lokal. Kelemahan unsur pengelola ini adalah pranata kemasyarakatan lokal yang lemah dalam pengelolaan pariwisata	Berbasis masyarakat
Pelaku Pariwisata	Pelaku pariwisata sebagai pengelola utama, sedangkan masyarakat dan pemerintah menjadi mitra kerja. Kelemahannya, masyarakat dijadikan obyek komodifikasi, pemberdayaan masyarakat relatif sedikit, dan adanya potensi konflik antara pelaku pariwisata dan masyarakat.	Bisnis
Pemerintah	Pengelolaan dapat berwujud badan usaha milik negara. Kelemahannya, partisipasi masyarakat terbatas, keuntungan yang dinikmati masyarakat rendah, dan masyarakat sukar melakukan kontrol	Struktural
Badan Pengelola	Mengetengahkan perpaduan antara pranata kemasyarakatan lokal, pelaku pariwisata dan pemerintah. Semua unsur terlibat dalam pengelolaan pariwisata berdasarkan peranannya masing-masing yang disepakati bersama	Profesionalitas dan kemitraan

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Agar pariwisata dapat berkelanjutan, maka isu kepemilikan pengelolaan pariwisata menjadi isu yang strategis. Ada beberapa model kepemilikan faktor produksi, yang masing masing model dapat berdiri sendiri ataupun digabungkan satu dengan lainnya sesuai dengan harapan dan karakteristik masyarakat. Hasil penelitian menggambarkan implementasi masing-masing model haruslah mengedepankan keuntungan dan manfaat

bagi masyarakat, yang bukan semata-mata ekonomi, tetapi jauh lebih penting adalah keberlanjutan dari potensi wisata serta kelestarian lingkungan di sekitar obyek wisata.

Tabel 15.3 *Modal Sosial yang dimiliki masyarakat Teluk Kiluan*

Modal Sosial	Aspek-Aspek/Dimensi
Kepercayaan dan Solidaritas	Kepercayaan terhadap orang-orang dari status sosial, ekonomi, budaya yang berbeda-beda Kepercayaan pada aparat pemda/pusat Kepercayaan pada tokoh agama Kepercayaan pada tokoh sosial (guru, perawat, bidan) Kepercayaan dalam bentuk melakukan kegiatan gotong royong
Aksi Kolektif dan kerjasama	Pelaksanaan kegiatan keagamaan (tahlilan, pernikahan, penguburan, pengajian) Pelaksanaan kegiatan bersih desa/lingkungan Ikut membangun sarana umum Siskamling Posyandu
Informasi dan komunikasi	Sudah ada TV, Handphone Sudah ada listrik, namun belum optimal Akses untuk daerah terpencil sudah bisa dilalui dengan kendaraan roda 2
Kelompok dan jejaring kerja	Adanya kelompok agama Adanya kelompok tani/nelayan Kelompok warga Arisan Kelompok dagang Kelompok pemuda Pemelihara air

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Tabel 15.3 di atas, tergambar Pekon teluk Kiluan memiliki modal sosial berupa Kepercayaan dan Solidaritas, Aksi Kolektif dan kerjasama, informasi dan komunikasi, Kelompok dan jejaring kerja. Modal sosial menjadi dasar kesadaran komunitas untuk menjalankan aktivitas baik ekonomi, sosial dan budaya di Pekon Kiluan

Tabel 15.4 Kendala Penggunaan Media Sosial dalam Pengelolaan Pariwisata

Media	Kendala
Website	Update informasi di website yang terlambat, dapat berakibat wisatawan tidak mendapatkan informasi yang up to date tentang destinasi teluk kiluan (seperti produk, event, service dan transportation) Terbatasnya jumlah SDM lokal di destinasi Teluk Kiluan yang mampu mengorganisir informasi produk destinasi melalui website sehingga tergantung pada pihak luar (konsultan) Terbatasnya website dengan fitur interaktif Masih terkendala dukungan jaringan komunikasi.
Facebook	Penggunaannya berkaitan dengan topik, sehingga jika topiknya menarik dapat menimbulkan tanggapan yang besar. Diperlukan kreativitas yang tinggi bagi masyarakat dan pengelola pariwisata sebagai ajang promosi produknya
Twitter	Penggunaan yang berkaitan dengan figur, karenanya pemilihan figur harus menjadi pertimbangan utama agar distribusi sebaran informasi dapat merata ke semua strata yang ada di masyarakat.

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

2.2 Pemetaan Sub Sistem Kelembagaan Lokal Masyarakat dalam Pengelolaan Pariwisata

Secara kontekstual, kehidupan dan lingkungan tata pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) merupakan energi pendorong sekaligus merupakan tuas pengungkit terciptanya tatanan masyarakat sipil yang semakin demokratis pula yang ditandai dengan tumbuh dan berkembangnya lembaga *grassroots*. Lembaga *grassroots* adalah asosiasi masyarakat sipil yang dibentuk atas dasar kesukarelaan, persamaan latar belakang dan persamaan tujuan pada skala lokal dan domain spesifik di kalangan masyarakat akar rumput (tumbuh dari lapisan bawah). Ia tidak terstruktur sampai ketinggian internasional, bahkan tidak jarang, GRO ini tumbuh hanya pada tingkatan lokal dengan ciri-ciri yang melekat, yaitu: (1) mekanisme pengendali pelayanan adalah suatu asosiasi sukarela; (2) pembuatan keputusan pelayanan dilakukan secara bersama-sama oleh pemimpin dan anggota; (3) pedoman perilaku adalah persetujuan anggota; (4) kriteria keberhasilan suatu keputusan adalah terakomodasinya interest anggota; (5) sanksi yang ada berupa tekanan sosial anggota dan (6) modus operandi pelayanan dilakukan dari bawah (*bottom up*).

Secara umum lembaga *grassroots* ini mencakup keragaman ruang, aktor, dan bentuk kelembagaan dengan variasi tingkat formalitas, otonomi

dan kekuasaannya masing-masing. Arena lembaga *grassroots* seringkali diwujudkan dalam bentuk organisasi-organisasi seperti lembaga-lembaga amal, organisasi-organisasi pembangunan non-pemerintah, kelompok-kelompok komunitas (perkumpulan, paguyuban, lembaga adat), organisasi-organisasi kaum perempuan, organisasi-organisasi berbasis iman, asosiasi-asosiasi profesional, serikat-serikat buruh, kelompok-kelompok swadaya, gerakan-gerakan sosial, asosiasi-asosiasi bisnis, koalisi-koalisi dan kelompok-kelompok advokasi. Singkatnya, semua lembaga atau organisasi diluar konteks 'state organization' dan 'private organizaztion' dapat kekelompokan kedalam lembaga *grassroots*.

Tabel 15.5 Jumlah dan Bentuk Organisasi Grassroots di Kabupaten Tangamus (Sekitar Teluk Kiluan)

No	Kabupaten	Bentuk Organisasi/Lembaga								Total	
		Lsm		Ormas		Lembaga Bentuk Pemda		Lembaga Adat			
		JLH	%	JLH	%	JLH	%	JLH	%	JLH	%
1	Tangamus	51	11.8	110	21.5	10	1.3	362	65.4	558	100

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Tabel 15.6 Keterkaitan profesi dan latar belakang aktor pendiri dengan lembaga/ organisasi lokal di Kabupaten Tangamus (Sekitar Teluk Kiluan)

No.	Kabupaten	Bentuk Organisasi	AKTOR PEMBENTUK								Total	
			Pengurus Partai		Partisan Partai		Aktivis dan tokoh masyarakat (bukan Pengurus dan Partisan Partai)		PNS atau Pensiunan			
			JLH	%	JLH	%	JLH	%	JLH	%	JLH	%
1	Tangamus	LSM	37	56.06	9	13.64	13	19.70	7	10.61	66	100
		ORMAS	103	85.83	2	1.67	9	7.50	6	5.00	120	100
		Lembaga Bentuk Pemda	2	28.57	1	14.29	0	-	4	57.14	7	100
		Lembaga Adat	4	1.10	11	3.01	338	92.60	12	3.29	365	100
		Total	146	26.16	23	4.12	360	64.52	29	5.20	558	100

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Jika ditinjau dari sisi *proses*, selain kelembagaan yang sudah memiliki kelembagaan induk pada level nasional, provinsi dan kabupaten/kota, hasil investigasi tim peneliti menunjukkan bahwa pola pembentukan LSM dan Ormas di Kabupaten Tanggamus, sebageian besar terbentuknya kelembagaan lokal di daerah ini dimulai dari siklus awal yang ditandai oleh dilakukannya *share* ide dan diskusi terbatas beberapa elit untuk merumuskan nama, bidang, tujuan dan menyusun kepengurusan lembaga yang akan dibentuk. Kemudian beberapa orang tersebut menghadap notaris setempat untuk membuat akte pendirian dan pencatatan resmi pengurus kepada Kesbangpol setempat. Dengan demikian, eksistensi organisasi atau kelembagaan lokal bukan beranjak dari aktivitas yang menyangkut persoalan, kebutuhan dan keseharian kehidupan yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat kemudian baru dilembagakan sebagai langkah dan upaya untuk memperkuat jaringan, bangunan struktur dan eksistensi kelembagaan di masa depan, tetapi lebih pada pelembagaan terlebih dahulu, sementara aktivitas dan orientasi kelembagaan baru ditentukan kemudian. Demikian juga dengan rekrutmen anggota, baru dilakukan setelah organisasi secara resmi berbadan hukum (akte notaris) dan terkadang lembaga yang bersangkutan tidak merekrut anggota sehingga praktis aktivitas kelembagaannya hanya untuk dan dijalankan oleh pengurus intinya saja.

Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Villarin dalam Gaventa dan Valderama (2001) tentang bentuk partisipasi warga, maka dapat dijelaskan bahwa konteks dan substansi partisipasi organisasi atau kelembagaan lokal di Kabupaten Tanggamus, pola afiliasi (ikatan) kelembagaan mengikuti kecenderungan orientasi kegiatan.

Kaitannya dengan perumusan program pembangunan di daerah, maka dapat dijelaskan bahwa LSM, Ormas, Lembaga adat maupun lembaga yang dibentuk pemerintah daerah baik atas kesadaran sendiri maupun undangan formal dari pemerintah sudah berpartisipasi, walaupun baru sebatas keterlibatan pasif. Artinya dalam makna substansial belum dapat secara faktual mempengaruhi keputusan atau program yang akan diambil. Pemerintah daerah masih menganggap kelembagaan lokal hanya sebatas justifikasi legal formal perencanaan pembangunan sesuai tuntutan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

Nasional (SPPN) dan yang disyaratkan atau dikehendaki oleh Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang perencanaan pembangunan di daerah.

Secara umum yang menjadi media partisipasi dan relasi otoritas antara kelembagaan lokal dengan pemerintah daerah, salah satunya adalah forum musrenbang desa dan juga kecamatan. Adapun bentuk atau pola partisipasinya masih sebatas pada: (1) usulan program; (2) pernyataan sikap, pendapat dan harapan warga. Pola-pola ini tidak atau belum bersifat mengikat. Disamping itu, karena pendirian lembaga lokal lebih didominasi oleh elit (pengurus dan simpatisan partai, tangan kanan kepala daerah, tokoh masyarakat dan PNS yang berafiliasi kepada kekuasaan tertentu) maka sering kali pola-pola ini sengaja diciptakan sebagai '*political marketing media*' figur tertentu agar mendapat dukungan masa yang lebih besar dan pemenuhan intres tertentu para elit yang berafiliasi pada centrum kekuasaan agar mendapat manfaat lebih. Artinya media dan bentuk/pola seperti ini belum terlalu memberikan kontribusi besar bagi kemakmuran rakyat atau tujuan kepublikan yang lebih besar.

Bila dikaitkan dengan *konteks sosial, ekonomi dan politik* dengan nilai kelembagaan lokal di Kabupaten Tanggamus ternyata mengikuti kecenderungan. Dapat dijelaskan 3 (tiga) hal penting. *Pertama*, kecenderungan nilai LSM, Ormas dan lembaga bentukan pemerintah daerah ada untuk ranah sosialnya masih sebatas mengutamakan kepentingan (interes) elit sebagai penyeimbang kekuatan sosial kemasyarakatan. Sementara pada ranah politiknya sebagai pembuat isu, instrumen kekuatan penguasa dan negosiasi atau *share* kepentingan. *Kedua*, kecenderungan nilai sosial Lembaga adat mengarah kepada sifat-sifat guyub dan kerukunan, toleransi; kegotongroyongan; kekeluargaan; keterikatan etnik dan budaya; kepedulian sosial; dan kepatuhan pada tokoh. Sedangkan pada ranah politiknya, partisipasi lembaga adat masih sebatas usulan, pernyataan sikap dan keikutsertaan dalam pesta demokrasi. *Ketiga*, kesemua kelembagaan lokal yang ada di kabupaten belum mengarah pada upaya pembangunan ekonomi produktif yang luas kepada warga.

Tabel 15.7 Kecenderungan Nilai Lembaga Lokal di Kabupaten Tanggus

No	Bentuk Organisasi	Kecenderungan Nilai		
		Sosial	Ekonomi (Pengembangan Usaha Produktif)	Politik dan Pembangunan (Tatanan Governance)
1	LSM	Orientasi Kepentingan Elit	Belum terbangun	Issue maker Negosiasi kepentingan dengan pemerintah
2	Ormas	Orientasi Kepentingan Elit	Belum terbangun	Issue maker Negosiasi kepentingan dengan pemerintah
3	Lembaga Bentuk Pemda	Penyeimbang kekuatan sosial kemasyarakatan	Pemberian bantuan atas nama elit pemerintahan	Instrumen kekuatan pemerintah
4	Lembaga Adat	Guyub dan kerukunan, Toieransi Kegotongroyongan Kekeluargaan Kerikatan etnik dan budaya Kepedulian sosial Kepatuhan pada tokoh adat	Belum terbangun	Partisipasi baru sebatas usulan, pernyataan sikap dan keikutsertaan dalam pesta demokrasi

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Khusus peran aktif berbagai kelembagaa masyarakat dalam pengelolaan pariwisata di Pekon Teluk Kiluan, sebagaimana tergambar dalam tabel 15.8.

Tabel 15.8 Kelembagaan Lokal yang Aktif dalam Pengelolaan Pariwisata Teluk Kiluan

No	Kelembagaan Lokal	Identifikasi Fungsi/Peran
1	LSM Cikal	Melakukan konservasi alam dan pengembangan usaha pariwisata berkelanjutan yang berbasis komunitas setempat, pelayanan sosial, pelayanan di bidang pendidikan, hukum dan kesehatan Mediasi dan mempromosikan potensi dan permasalahan yang menghambat pariwisata pada pemda

Tabel 15.8 Kelembagaan Lokal yang Aktif dalam Pengelolaan Pariwisata Teluk Kiluan

No	Kelembagaan Lokal	Identifikasi Fungsi/Peran
2	Kelompok Pengelola Ekowisata	<ul style="list-style-type: none"> - Dibagi perlokasi/dusun - Anggota kelompok mewakili dusun dan terdiri dari unsur masyarakat, ibu-ibu RT - Para anggota kelompok berkoordinasi untuk pembagian tugas dalam pengelolaan dan penyediaan jasa wisata.
3	Kelompok Pengawas Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> - Berangotakan unsur masyarakat dan nelayan - Melakukan pengawasan dan pencegahan terhadap illegal dan destruktif fishing
4	Kelompok pelestari penyu kiluan indah	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan penangkaran penyu yang mendarat di sekitar Teluk Kiluan
5	Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis)	<ul style="list-style-type: none"> - Dibentuk Pemda - Melakukan penerimaan dan pemanfaatan bantuan langsung masyarakat/bantuan desa wisata dalam bentuk dana bantuan sosial kepada kelompok masyarakat di desa wisata sebagai bagian dari program pemberdayaan

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Mengacu pada deskripsi Tabel-tabel diatas, kecenderungan organisasi (kelembagaan) yang demikian akan mengalami apa yang diistilahkan Maltz dengan kehampaan (2004:248), yaitu suatu gejala dimana organisasi tidak hidup kreatif, tidak mampu menggunakan keanekaragaman potensi dan talenta sumber dayanya, arah dan tujuannyapun tidak jelas sehingga tidak dapat memberdayakan dan memberi manfaat kepada masyarakat yang lebih luas bahkan cenderung menggerogoti (parasit). Akibatnya lembaga yang demikian ini tidak akan bertahan lama.

Tampaknya sinyalemen Maltz diatas memang benar adanya. Efek elastis negatif kehampaan membuat silih-bergantinya kemunculan lembaga lokal, bahkan respon masyarakat sekarang kurang simpati atau bahkan alergi terhadap kehadiran lembaga-lembaga lokal ini, sehingga tidak heran jika ada pernyataan dari masyarakat yang mengatakan bahwa LSM ataupun Ormas tidak lebih dari 'preman berdasi', pelembagaan dan legalisasi tindakan kriminal kolektif.

Kesemua uraian diatas merupakan hasil pengembangan wacana kegiatan diskusi yang sudah dilakukan. Kesemua hasil pengembangan menunjukkan urgensi dan keinginan masyarakat akan kelembagaan atau forum yang lebih populer atau merakyat.

Pengamatan terhadap lokasi penelitian cikal bakal forum populer/merakyat di Kabupaten Tanggamus sesungguhnya dapat menjadi kekuatan yang cukup penting dalam politik dan pemerintahan desa. Kemunculan aktivitas forum warga di beberapa desa memiliki potensi untuk membangun kepercayaan dan modal sosial antar kelompok masyarakat sekaligus dapat menjadi *partnership* antara warga desa dan pemerintah desa.

Eksistensi forum warga sebagai kelembagaan masyarakat sesungguhnya merupakan media untuk menggerakkan keterlibatan warga dalam konteks pembangunan. Forum/kelembagaan ini biasa digunakan oleh warga desa untuk merumuskan masalah bersama, mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi oleh komunitas. Idealisasinya tentunya eksistensi forum warga merupakan aliansi dari berbagai organisasi non pemerintah (Ornop/LSM), organisasi berbasis komunitas, asosiasi/kelompok sektoral, serta tokoh-tokoh lokal.

Pemetaan terhadap indikasi kelembagaan masyarakat di Kabupaten Tanggamus mendapati kesimpulan bahwasanya partisipasi warga desa dapat menyumbangkan perubahan relasi kekuasaan dan hubungan kewargaan dengan terbukanya ruang-ruang kekuasaan (*spaces of power*) yang baru. Keadaan ini memungkinkan kelompok warga yang selama ini terpinggirkan, memiliki ruang untuk memperbaiki representasi non-partai, dengan berbasis pada isu-isu kunci dan partisipasi kewargaan. Ruang-ruang itu terjadi melalui konsolidasi kelompok warga, munculnya kelompok berpengaruh, dan berbagai partisipasi warga, melalui kelembagaan non formal berupa Forum Warga. Dampaknya, ruang-ruang kekuasaan baru telah mendorong 'penguasa sebagai pihak kuat' mau menyerahkan sebagian kekuasaannya dan percaya bahwa orang biasa memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Maka disinilah, peneliti kita menempatkan kelembagaan Forum Warga, paling cocok sebagai ruang-ruang baru kekuasaan yang didistribusi dalam konteks kewargaan itu. Cornwall dan Gaventa (2000) melihat lebih dekat bentuk-bentuk ruang dalam mana partisipasi itu terjadi dan berpendapat, bahwa warga harus

paham dalam konteks bagaimana ruang-ruang itu diciptakan. Cornwall dan Gaventa menegaskan, agar membedakan partisipasi atas dasar sejumlah faktor, antara 'ruang undangan' (*invited space*) yang dibentuk dari atas, baik oleh intervensi donor atau pemerintah, dengan ruang yang dipilih melalui aksi bersama dari bawah (*popular space*). Karenanya, partisipasi partisipasi warga desa melalui forum warga, menunjukkan arah penciptaan ruang-ruang, dimana warga bicara berdasarkan tematisasi isu-isu yang bersumber pada pengetahuan dan kapasitas mereka. Perhatian dan bentuk *responsiveness* pemerintah menjadi ruang untuk mendengarkan. Proses tersebut, membuktikan tidak ada kekuasaan yang memiliki kesempurnaan, sehingga selalu memerlukan interaksi sehari-hari dengan para pemberi mandate untuk mendengarkan suara mereka, dan menjadikan pendapat-pendapat mereka sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan, atau bahkan keputusan itu dibuat bersama.

2.3. Pemetaan Sub Sistem Posisi Elit Lokal dan Basis-Basis Pengambilan Keputusan dalam Pengelolaan Pariwisata

Secara garis besar, elit merupakan pusat kekuatan dalam ranah Pekon Teluk Kiluan yang mengakumulasi beragam modal. Akumulasi modal tersebut berimplikasi pada posisi sosial elit yang strategis. Karakter elit pariwisata di Pekon Teluk Kiluan menjadi unik karena ketokohnya berasal dari kalangan tokoh masyarakat dari 3 suku yang berbeda, yakni Jawa, Bali dan Lampung. Dapat dikatakan para elit inilah apa yang disebut sebagai *cross cutting person*, sebagai aktor penghubung antara kepentingan eksternal pariwisata (seperti: wisatawan, biro perjalanan pariwisata, pemandu wisata, organisasi pariwisata, pemerintah, perguruan tinggi) dengan pihak internal yaitu masyarakat lokal.

Ada tipologi elit pariwisata yang teridentifikasi di Pekon Teluk Kiluan yaitu elit eksklusif dan elit inklusif, diketahui masing-masing memiliki karakter yang spesifik. Elit eksklusif merupakan aktor/kelompok aktor yang mengakumulasi modal dalam Pekon Teluk Kiluan atau dapat disebut dengan ranah pariwisata dan memilikinya secara eksklusif. Elit ini tidak berkeinginan untuk berbagi modal dengan aktor/kelompok aktor lainnya dalam ranah pariwisata Pekon Teluk Kiluan. Kelompok elit eksklusif ini relatif memandang masyarakat lokal sebagai pihak bawahan, sehingga relasi sosial yang dikonstruksi berbasis interaksi "memerintah diperintah".

Dengan kata lain konstruksi relasi yang terbangun berbasis *patron client*, dengan mengidentifikasi dirinya sebagai patron lewat pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya dalam birokrasi pemerintahan.

Sedangkan elit inklusif merupakan katagori elit yang relatif mau berbagi pengetahuan dan pengalaman. Kalangan ini berasal dari para tokoh adat dan tokoh masyarakat, terutama dalam bidang pariwisata, sehingga memiliki biasa bekerja dalam tim dan berorientasi kerja secara terukur. Karakter tersebut mendorong terjalinnya tata relasi sosial yang padu dan akrab dengan menghargai kapasitas masing-masing. Kelompok elit ini percaya tidaklah mungkin bekerja dan sukses sendirian karena telah terbiasa melakukan kerja sama, sehingga menghargai kemampuan para anggota dalam tim. Relasi yang dibangun relatif cair dan hangat, bingkai kesadaran posisional dalam tim bukanlah atasan-bawahan versi birokrat tetapi pertemanan (*partner*).

Kedua elit pariwisata Pekon Teluk Kiluan memiliki persamaan dalam konteks kepemilikan modal: *Pertama*, Modal Budaya yang merupakan gelar yang disematkan secara sosial baik formal (melalui institusi pendidikan berupa ijazah atau penghargaan-penghargaan dalam bidang tertentu), maupun kultural (sebagai tokoh masyarakat). *Kedua*, Modal Sosial yang merupakan jaringan sosial yang mampu dikonstruksi. Untuk konteks Pekon Teluk Kiluan adalah kapasitasnya dalam bekerjasama dengan pihak eksternal pariwisata dan juga dalam melayani wisatawan. *Ketiga*, Modal Simbolik yang merupakan kemampuan/kuasa untuk memberi nama atau mengkatagorisasi khususnya dalam pengembangan destinasi pariwisata perdesaan di Pekon Teluk Kiluan. Dengan memiliki modal ini, akan membawa aktor/kelompok aktor pada posisi paling strategis dalam ranah pariwisata di Pekon Teluk Kiluan .

Sedangkan perbedaan kedua kelompok elit ini adalah elit eksklusif memandang dirinya sebagai pusat kekuatan dengan membangun relasi memerintah-diperintah. Di sisi lain, elit inklusif memandang dirinya sebagai motivator dan fasilitator, memerlukan aktor/kelompok aktor lainnya dalam ranah untuk bekerjasama mengakumulasi salah satu jenis modal penting yang disediakan oleh pariwisata, yaitu modal ekonomi. Elit eksklusif berposisi sebagai "kepala" dengan memandang lainnya sebagai "anak buah", khas konstruksi berpikir birokrat. Terlihat berbeda, elit inklusif

memandang dirinya sebagai “ketua” dalam kelompok yang dibangunnya, dengan menganggap yang lainnya sebagai *partner*. Dengan ketiga modal yang dimilikinya tersebut, elit pariwisata di Pekon Teluk Kiluan merupakan kelompok yang tidak dapat dipandang sebelah mata dalam melakukan *social engineering* dalam pengembangan Desa Wisata Pekon Teluk Kiluan. Walaupun keberadaan para elit ini sangat strategis dalam ranah pariwisata di Pekon Teluk Kiluan, akan tetapi dalam pengembangan destinasi pariwisata perdesaan, tidaklah tepat jika mengikutsertakan elit tersebut secara personal. Terlalu bertumpu pada kekuatan elit secara personal akan beresiko kepada memusatnya akumulasi modal, terpolarisasinya manfaat pariwisata, dan memunculkan permasalahan regenerasi. Untuk itu diperlukan transformasi elit pariwisata di Pekon Teluk Kiluan, yaitu dari elit personal menuju elit institusional.

Pengembangan Pekon Teluk Kiluan bertumpu pada dikonstruksinya sebuah lembaga yang mampu mewadahi kepentingan berbagai *stakeholder* pariwisata di Pekon Teluk Kiluan. Untuk itu, diperlukan identifikasi para aktor, ranah pariwisata dalam bentuk desa wisata yang dikembangkan, aspirasi para aktornya, dan strategi bersama dalam transaksional modal yang adil untuk menggambarkan basis keputusan pengelolaan pariwisata. Di bawah ini adalah hasil pemetaan terhadap posisi elit sekaligus basis pengambilan keputusan yang dilakukan

(a) Basis Keputusan Pada Elit: Sebagai Penggerak Sekaligus Penghambat

Untuk identifikasi aktor diperoleh data bahwa elit merupakan pendorong utama sekaligus penghambat utama dalam penyelenggaraan pariwisata di Pekon Teluk Kiluan. Dikatakan penggerak utama karena elit mampu menyediakan produk pariwisata perdesaan dan berhubungan dengan pihak eksternal dalam rangka perencanaan dan pengembangan pariwisata Pekon Teluk Kiluan. Akan tetapi elit pulalah yang dikatakan sebagai penghambat utama dalam konteks kemajuan pariwisata di Pekon Teluk Kiluan. Realitas historis perkembangan pariwisata di Pekon Teluk Kiluan pasca ditetapkan sebagai desa wisata adalah realitas “pertempuran” elit untuk menguatkan pengaruhnya dalam ranah pariwisata. Masing-masing elit berupaya membangun kekuatan dan kelompok kekuatan dalam rangka membingkai desa wisata versi para elit tersebut. Dalam persaingan antar

para elit ini, lembaga pariwisata formal yang ada seperti Kelompok Sadar Wisata Pekon Teluk Kiluan dan Badan Pengelola Desa Wisata Pekon Teluk Kiluan dijadikan ajang unjuk kekuatan kelompok elit ini. Terjadi tata relasi kontra produktif dalam ranah pariwisata di Pekon Teluk Kiluan, ketika elit terlalu mendominasi dan masyarakat lokal hanya terbawa arus dalam tarik-menarik kekuatan elit tersebut. Masyarakat lokal menjadi disorientasi dan menjadi tidak termotivasi dalam merencanakan dan mengembangkan destinasi pariwisata perdesaan. Perlawanan masyarakat lokal bukannya tidak ada, yang ditunjukkan dengan membangun kelompok sendiri terpisah dari pusaran elit yang ada. Namun faktanya, perlawanan dalam bentuk penyediaan fasilitas akomodasi yang diupayakan relatif gagal, ketika sepi peminat. Wisatawan baik personal maupun yang difasilitasi biro perjalanan terbukti lebih memilih akomodasi yang disediakan elit, karena lebih baik dan memadai.

(b) Destinasi Pariwisata: Ranah Elit dalam Pengelolaan Pariwisata

Pekon Teluk Kiluan sebagai destinasi pariwisata perdesaan jika dikaji menggunakan konsepsi ranah mengandung arti sebagai sebuah domain tempat para aktor pariwisata berkumpul untuk memperjuangkan modal (ekonomi, sosial, budaya, dan simbolik) dalam pariwisata. Untuk memperolehnya, para aktor harus memiliki kepekaan khas tentang aturan main pariwisata. Kepekaan khas ini, pada akhirnya disebut sebagai habitus pariwisata. Berbekal habitus pariwisata inilah, para aktor akan

mengakumulasi modal dalam ranah pariwisata di Pekon Teluk Kiluan. Akan tetapi, tidak semua aktor memiliki kemampuan yang sama dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata. Hanya segelintir aktor yaitu elit yang memiliki kapasitas merencanakan dan mengembangkan desa wisata. Keadaan ini yang menyebabkan mulai dari tahap awal perkembangan Pekon Teluk Kiluan (fase embriotik) sampai saat ini telah terjadi dominasi elit. Ini berarti ketika Pekon Teluk Kiluan ditetapkan sebagai desa wisata, para elit ini dapat dikatakan telah memiliki modal, yaitu modal budaya, sosial, serta simbolik. Dengan ketiga jenis modal yang dimilikinya tersebut, menjadikan mereka berada di posisi strategis dalam ranah pariwisata di Pekon Teluk Kiluan. Fakta lain menunjukkan bahwa walaupun para elit ini berada pada posisi yang dominan dalam ranah Pariwisata di Pekon Teluk Kiluan, namun

para elit tersebut juga terbukti tidak mampu memaksimalkan modal yang dimilikinya untuk dapat dipertukarkan dengan modal ekonomi. Hal ini dikarenakan Pekon Teluk Kiluan masih merupakan sebuah ruang sosial daripada dipandang sebagai ranah pariwisata.

(c) Kebutuhan dan Aspirasi Elit Lokal

Aktor dan kelompok aktor dalam ranah pariwisata di Pekon Teluk Kiluan, selain para elit (eksklusif dan inklusif), juga teridentifikasi adanya pengurus desa adat. Dapat dikatakan para aktor dan kelompok aktor di luar elit ini masih beraktivitas dalam ruang sosial Pekon Teluk Kiluan, belum melakukan interaksi sosial berbasis ranah pariwisata.

Belum terintegrasinya para aktor potensial sebagai *stakeholders* pariwisata Teluk Kiluan ini menjadikan belum terselenggaranya Desa Wisata secara produktif. Para aktor lainnya masih dengan urusannya masing-masing dan memandang pariwisata sebagai urusannya para elit. Hanya segelintir kelompok non-elit yang mencoba mencari peruntungan di bidang pariwisata dengan menyediakan akomodasi pariwisata dengan memanfaatkan beberapa kamar di rumahnya sebagai *homestay*. Akan tetapi kemudian kalah bersaing dengan akomodasi yang disediakan para elit. Dapat dikatakan bahwa para aktor Teluk Kiluan masih menjalankan siasatnya masing-masing. Belum berhimpun secara sinergis untuk menyelenggarakan Desa Wisata Teluk Kiluan. Di level siasat, aktivitas yang dilakukan adalah untuk kepentingan diri dan kelompoknya saja. Sehingga para aktor menjalankan rutinitas keseharian mereka dalam ruang sosial Pekon Teluk Kiluan. Tidak ada upaya untuk mengintegrasikan aktivitas sosial lainnya ke dalam ranah pariwisata dalam bentuk desa wisata. Sedangkan para elit sendiri karena terpolarisasi menjadi dua kutub kekuatan antara elit eksklusif dan inklusif, juga menjalankan siasatnya masing-masing. Walaupun untuk tipologi elit inklusif lebih memiliki keinginan untuk berbagi, baik pengetahuan maupun keuntungan pariwisata dengan masyarakat lokal, tetapi juga tidak bisa lepas dari perangkat logika siasat. Siasat yang dilakukan elit inklusif terutama dalam menghadapi "serangan" elit eksklusif di beberapa momentum ketika harus berhadapan di forum-forum baik formal maupun informal di Pekon Teluk Kiluan. Sementara elit eksklusif menjalankan siasat dalam rangka mempertahankan relasi dominatifnya dengan masyarakat lokal.

(d) Penggambaran Strategi Kolektif para Elit Lokal

Dengan kondisi seperti yang telah dideskripsikan tersebut, dapat dipahami mengapa Pekon Teluk Kiluan seperti jalan ditempat, tidak ada kemajuan yang berarti dalam konteks memberi kesejahteraan bagi masyarakatnya. Keadaan *Quo vadis* (mandeg) penyelenggaraan pariwisata di Pekon Teluk Kiluan dikarenakan belum terciptanya kebiasaan pariwisata di Pekon Teluk Kiluan. Untuk itu diperlukan upaya agar tercipta ranah pariwisata berbasis desa wisata di Pekon Teluk Kiluan.

2.4. Pemetaan Sub Sistem Dukungan Kebijakan Pemerintah Dalam Pengelolaan Pariwisata

Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Propinsi Lampung Tahun 2012-2031 tergambar pengembangan kegiatan ekowisata alam yang berbasis pelestarian alam pantai. Teridentifikasi ada 8 titik obyek wisata pantai yang berada dekat Kawasan Wisata Unggulan (KWU) Teluk Kiluan disamping potensi wisata lainnya, seperti Karang Bebay, Pulau Kelapa, Cikal Negeri, Curup telahang, Goa Semedi. Isu dan tema utama pengembangan produk wisata di KWU Teluk Kiluan adalah ekowisata pantai dengan kegiatan atraksi lumba-lumba, berselancar, berperahu, berjemur.

Ada beberapa kebijakan yang menjadi potensi dukungan kebijakan pengembangan ekowisata Teluk Kiluan, antara lain:

- 1) Peraturan Pekon Kiluan Negeri Nomor 1 Tahun 2010 Tentang rencana kerja pembangunan pekon (RKPP) Tahun Anggaran 2010.
- 2) Peraturan Pekon Kiluan Negeri Tahun 2010 Tentang Pengelolaan kawasan ekowisata hutan, pesisir dan laut pekon kiluan negeri
- 3) Peraturan Pekon Kiluan Negeri Tahun 2010 Tentang pedoman pungutan/retribusi wisata
- 4) Permendagri Nomor 33 Tahun 2009 tentang pedoman pengembangan ekowisata di daerah
- 5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau pulau kecil
- 6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang kepariwisataan
- 7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup
- 8) Rencana induk pengembangan pariwisata propinsi Lampung 2012-2031

Analisis Kelayakan Wisata Teluk Kiluan: Kawasan dan Masyarakat

Kelayakan pengembangan kegiatan pariwisata Pekon Teluk Kiluan dilakukan untuk mendapatkan data dasar dan rincian keunggulan serta kelemahan obyek wisata sebagaimana tampak dalam tabel dibawah ini

Tabel 15.9 Kondisi Ekowisata Pekon Teluk Kiluan

No	Kriteria Atraksi Ekowisata	Kondisi Lapangan	Kategori
1	Keindahan alam	Memiliki keindahan pantai, suasana teluk yang tenang, dikelilingi perbukitan	Baik
2	Kekayaan flora fauna	Keberadaan lumba-lumba, terumbu karang	Baik
3	Kemudahan menikmati keindahan dan keragaman	Berlayar selama 1 jam menuju lokasi pengamatan lumba lumba dan 15 menit untuk lokasi snorkling	Baik
4	Keunikan obyek	Perairan yang menyediakan pengamatan lumba-lumba hampir sepanjang tahun	Baik
5	Keaslian ekosistem	Sebagian ekosistem mengalami kerusakan akibat aktifitas manusia	Kurang Baik
6	Kesempatan untuk berenang, mendaki, arung jeram	Pengunjung dapat berenang di teluk, snorkling, atau tracking di perbukitan	Baik
7	Temperatur, iklim dan musim	Temperatur, iklim dan musim relatif normal, kecuali pada musim peralihan	-
8	Kedekatan dengan pelabuhan	Jarak dari ibukota Propinsi 78 km, 100 km dari bandara raden intan II dan 200 meter dari kalianda	Kurang
9	Durasi dan kenyamanan perjalanan dari dan ke kawasan	Perjalanan 2, 5 jam dari bandar Lampung, kondisi jalan rusak sebagian	Kurang
10	Ketersediaan atraksi alam lain di kawasan ekowisata	Potensi wisata kuliner, tracking (wisata alam)	Sedang
11	Kebudayaan lokal	Suku dan adat istiadat Kulian yang beraneka ragam	Sedang
12	Ketersediaan atau kemungkinan penyediaan akomodasi yang memenuhi standar higienis	Sarana akomodasi alami, namun masih kurang lengkap sarana MCK dan listrik	Sedang
13	Ketersediaan atau kemungkinan penyediaan menu makanan yang praktis dan higienis	Makanan sebagian besar tergantung pada pengelola pondok	Sedang

No	Kriteria Atraksi Ekowisata	Kondisi Lapangan	Kategori
14	Ketersediaan informasi yang akurat	Minim sarana informasi, petunjuk arah, peta, dsb	Kurang
15	Jaminan keamanan	Pengunjung merasa aman selama berada di lokasi	Baik
16	Ketersediaan bantuan dan perawatan medis	Tersedia 1 puskesmas pembantu dan 1 tenaga kesehatan (bidan)	Kurang
17	Ketersediaan areal parkir	Lahan parkir terbatas, sebagian memanfaatkan lahan rumah	Kurang

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Berdasarkan tabel di atas, kawasan teluk Kiluan memiliki daya tarik wisata baik, dikarenakan secara umum memiliki produk ekowisata dan keunikan obyek. Namun memerlukan perbaikan agar dapat memenuhi standar keamanan dan kenyamanan pengunjung, terutama dari sisi fasilitas dan infrastuktur.

Penelitian terhadap masyarakat juga peneliti lakukan untuk melihat persepsi masyarakat terhadap pengelolaan pariwisata sebagaimana tergambar pada tabel di bawah ini.

Tabel 15.10 Persepsi Masyarakat dalam Pengelolaan Pariwisata Pekon Teluk Kiluan

No	Pertanyaan	Jumlah responden	Jawaban Ya	Jawaban Tidak
1	Apa terganggu dengan kegiatan wisata yang ada	102	102	0
2	Apa setuju pengembangan wisata lebih lanjut dilakukan di daerah ini	102	102	0
3	Wisata yang dikembangkan sebaiknya didominasi masyarakat	102	100	2

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Gambaran persepsi di atas, bahwasanya adanya pariwisata di daerahnya menjadi harapan masyarakat untuk peningkatan ekonominya, terutama pendapatannya agar dapat lebih baik lagi. Masyarakat berharap dapat berpartisipasi melalui penyediaan sarana penunjang yang menjadi peluang ekonomi buat masyarakat. Hal ini tentunya memerlukan dukungan pemerintah untuk meningkatkan kapasitas SDM masyarakat Kiluan melalui pelatihan kewirausahaan maupun ketrampilan.

Tabel 15.11 Model Pengelolaan Pariwisata Teluk Kiluan

Pelaku	Fungsi	Model
Pranata Kelembagaan Lokal	Melibatkan pranata kemasyarakatan lokal sebagai pengelola utama, sedangkan pemerintah dan pelaku pariwisata sebagai mitra. Semua yang terlibat saling melengkapi kekurangan masing-masing mitra sehingga pengelolaan menjadi satu kesatuan yang utuh dan terpadu. Dalam konteks ini terjadi pemberdayaan masyarakat melalui pranata kemasyarakatan lokal. Kelemahan unsur pengelola ini adalah pranata kemasyarakatan lokal yang lemah dalam pengelolaan pariwisata	Berbasis masyarakat
Pelaku Pariwisata	Pelaku pariwisata sebagai pengelola utama, sedangkan masyarakat dan pemerintah menjadi mitra kerja. Kelemahannya, masyarakat dijadikan obyek komodifikasi, pemberdayaan masyarakat relatif sedikit, dan adanya potensi konflik antara pelaku pariwisata dan masyarakat.	Bisnis
Pemerintah	Pengelolaan dapat berwujud badan usaha milik negara. Kelemahannya, partisipasi masyarakat terbatas, keuntungan yang dinikmati masyarakat rendah, dan masyarakat sukar melakukan kontrol	Struktural
Badan Pengelola	Mengetengahkan perpaduan antara pranata kemasyarakatan lokal, pelaku pariwisata dan pemerintah. Semua unsur terlibat dalam pengelolaan pariwisata berdasarkan perannya masing-masing yang disepakati bersama	Profesionalitas dan kemitraan

Sumber: Tresiana dan Duadji, 2017

Untuk dapat berkembang secara berkelanjutan, isu strategis yang menjadi pembahasan adalah pengelolaan pariwisata. Tabel 15.11 dan Gambar 15.1 dibawah ini menjelaskan model pengelolaan Teluk Kiluan.

Kelembagaan Masyarakat Lokal Pemberdayaan	Pemerintah Kebijakan Pro Masyarakat dan Pro Kelembagaan Masyarakat Lokal
Pelaku Pariwisata Investasi terbatas dan terkendali, lebih bersifat bisnis	Badan Pengelola Profesionalisme dan Kemitraan

Gambar 15.1. Pola Interaksi Unsur Pengelola di Teluk Kiluan

Dari gambar dan tabel di atas, hasil penelitian menemukan urgensi pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat. Implementasi model berbasis masyarakat (komunitas) di dasari lebih banyak keuntungan yang diperoleh yang bukan saja ekonomi, tetapi jauh lebih penting adalah keberlanjutan dari wisata Kiluan serta kelestarian di sekitar lingkungan pariwisata.

Untuk mewujudkan keberlanjutan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat, pola interaksi antara unsur pengelola dengan destinasi wisata sebagaimana tampak pada gambar 15.1 di atas. Pola interaksi sebagaimana tergambar dibedakan menjadi empat, yaitu: 1) Interaksi antara pranata kemasyarakatan lokal dengan destinasi pariwisata, berwujud pemberdayaan pranata/ kelembagaan yang ada dimasyarakat lokal sehingga secara langsung/tidak langsung masyarakat lokal dapat merasakan manfaatnya; 2) Interaksi pemerintah dengan destinasi pariwisata, dilakukan melalui kebijakan-kebijakan yang tidak saja berkait dengan wisata, namun juga kebijakan yang pro rakyat dan pro kelembagaan masyarakat lokal, sehingga manfaatnya bisa dirasakan sampai ke akar masyarakat; 3) Interaksi antara pelaku pariwisata dan destinasi pariwisata yang diarahkan pada investasi terbatas dan terkendali, investasi dilakukan pada hal-hal yang memang diperlukan dengan skala prioritas pada investasi yang berasal dari modal lokal. Bahkan pada kasus tertentu, seharusnya steril dari investasi luar negeri dengan maksud agar efek menetes benar-benar dirasakan masyarakat setempat; 4) Interaksi antara badan pengelola dengan destinasi wisata, bersifat profesionalisme dan kemitraan dengan masyarakat, pemerintah dan badan usaha.

Tabel 15.12 Analisis SWOT Pengelolaan Teluk Kiluan Berbasis Masyarakat

	Strengths (Kekuatan)	Weaknesses (Kelemahan)
Internal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wisata pengamatan lumba-lumba Teluk Kiluan memiliki keaslian dan keunikan tinggi 2. Aspek sosial budaya masyarakat mendukung pengembangan kegiatan ekowisata (Kelembagaan lokal, elit lokal, modal sosial) 3. Potensi perikanan yang tinggi 4. Lanskap kawasan Teluk Kiluan, kombinasi antar teluk, perbukitan dan pedesaan 5. Keberadaan LSM Cikal yang cukup intensif mengembangkan ekowisata Kiluan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program dan kegiatan instansi terkait masih bersifat sektoral 2. Sarana dan prasarana yang terbatas, termasuk infrastruktur jalan dan transportasi 3. Keterbatasan lahan bagi sarana pendukung wisata 4. Kualitas sumberdaya manusia yang masih rendah
Eksternal		
Opportunities (Peluang)	Strategi S-O	Strategi W-O
<ol style="list-style-type: none"> 1. Peluang pasar yang cukup besar di sektor wisata 2. Konsep pengembangan ekowisata sinergi dengan upaya pelestarian lingkungan 3. Perhatian dan keterlibatan banyak pemangku kepentingan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengembangan ekowisata pedesaan berbasis masyarakat dengan pendampingan LSM dan pemerintah 2. Pengembangan bantuan modal usaha 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan koordinasi dan keterpaduan kebijakan dan program antar instansi terkait dalam pengembangan wilayah pesisir Teluk Kiluan 2. Peningkatan sarana dan prasarana yang ada di Pekon Teluk Kiluan
Threats (Ancaman)	Strategi S-T	Strategi W-T
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepemilikan lahan oleh pihak luar 2. Pemanfaatan sumberdaya alam yang merusak 3. Persaingan dengan wisata pantai yang memiliki fasilitas yang lebih lengkap dan jarak yang lebih dekat 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan kesadaran dan penguatan kelembagaan masyarakat 2. Pengembangan atraksi wisata lain yang dapat meningkatkan daya saing kawasan Teluk Kiluan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan kualitas sumberdaya manusia 2. Peningkatan program/kegiatan konservasi dan perbaikan lingkungan

3. Prasyarat dan Model Pengelolaan Pariwisata

3.1. Prasyarat-Prasyarat Masyarakat Kolaboratif

Kasus pengelolaan pariwisata Teluk Kiluan adalah salah satu contoh yang memperlihatkan bahwa proses pembangunan saat ini tidak lagi hanya menjadi dominasi pemerintah. Kritik bahwa pembangunan hanya menjadi kepentingan pihak tertentu, menyadarkan pemerintah perlunya *collaborative governance* yang lebih beretika. Urgensi pemangku kepentingan, warga duduk bersama mengambil keputusan publik adalah hasil perencanaan dan konsensus melalui proses dialog tatap muka secara demokratis (Anshell & Gash, 2007; Innes & Booher, 2010).

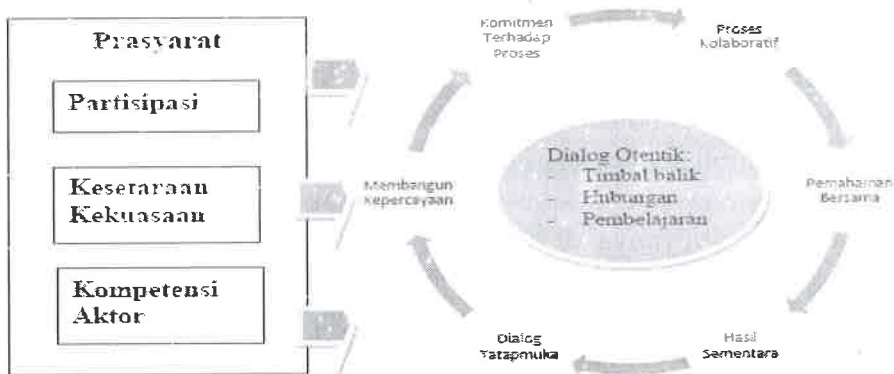
Kaitan dengan perencanaan terkait pariwisata, paradigma perencanaan telah mengalami pergeseran kearah pembangunan berbasis kolaborasi. Salah satu unsur penting dari perencanaan kolaborasi adalah basis komunikasi. Perspektif sebelumnya dikemukakan oleh Tresiana (2015) menggambarkan bagaimana perencanaan berlandaskan *rational planning*, yang seringkali mengabaikan adanya realitas politik. Ini kemudian menjadi dasar bagi Charles Lindbloom mengajukan gagasan tentang *disjointed incrementalism* dan Amitai Ezioni dengan gagasan *Mixed-scanning*. Kendati terjadi perubahan pendekatan, faktanya tetap saja perencanaan hanya melibatkan pengambil keputusan. Friedman (2011) lebih lanjut mengemukakan pemikiran tentang sebuah konsep perencanaan transaktif, dimana dimana perencanaan seyogyanya di susun berdasarkan dialog antara perencana dengan klien-nya. Friedman (2011) juga mengemukakan bahwa perencanaan dalam tataran publik, dimana bahwa perencanaan merupakan suatu bentuk aplikasi atas pengetahuan ke dalam tindakan dan mengelompokkan perencanaan sebagai *social reform, policy analysis, social learning, dan social mobilization*. Perubahan pendekatan ini menjadikan perencanaan tidak hanya milik pemerintah, tetapi milik komunitas masyarakat. Inilah yang menjadi point penting studi ini.

Tulisan ini mencoba menjelaskan apakah prasyarat-prasyarat yang dimiliki dan dibutuhkan untuk terciptanya proses kolaboratif dalam pengelolaan pariwisata Teluk Kiluan telah ada, sehingga proses kolaboratif tidak menghasilkan *psudo* demokrasi melainkan menguntungkan komunitas masyarakat. Ansell & Gash (2008) dan Innes & Booher (2000) mengkonfilasi

beberapa prasyarat terciptanya proses kolaborasi, yaitu: (1) Terdapat partisipasi para pemangku kepentingan. Partisipasi yang sebenarnya adalah *citizen power* seperti dikemukakan dalam tangga partisipasi menurut Arnstein. (2) Terdapat kondisi dimana ada kesetaraan kekuasaan. Hal ini berarti tidak ada dominasi oleh pihak tertentu, setiap aktor yang berdialog tidak dihalangi oleh batas hirarki, dan terdapat rasa saling menghormati. (3) Terdapat aktor-aktor yang kompeten. Dialog yang terjadi harus merupakan bentuk komunikasi yang berorientasi konsensus, sehingga memerlukan aktor yang mendukung, dalam arti memiliki kompetensi dan mampu berkomunikasi, memahami substansi, dan memiliki orientasi mencapai tujuan untuk kepentingan bersama.

Perencanaan Berbasis Komunikasi

Proses Kolaboratif



Sumber: Ansell & Gash (2007) dan Innes & Booher (2000)

Gambar 15. 1. Model Prasyarat Proses Kolaboratif Perencanaan

Konsepsi perkembangan pendekatan perencanaan sebagaimana dikutip Friedman (2011) baik perencanaan transaktif, perencanaan kolaboratif, perencanaan komunikatif, perencanaan *deliberatif partisipatif*, dan perencanaan konsensus, memiliki penekanan yang relatif sama dalam hal menekankan pentingnya kerjasama dengan didasari komunikasi antar pemangku kepentingan. Proses kerjasama tersebut akan berlangsung

dengan baik jika terdapat komunikasi dalam bentuk kata kunci “dialog” didalamnya. Dalam perencanaan transaktif, dialog yang terjadi adalah *life dialogue*, yang dipertegas oleh Innes dan Booher (2000) sebagai *authentic dialogue*. Dalam hal ini, setiap aktor yang duduk bersama saling menghargai, empati, terjadi hubungan timbal balik dan saling menguntungkan. Dengan demikian, dialog hanya akan terjadi jika para pemangku kepentingan berpartisipasi dan duduk bersama dalam memecahkan permasalahan.

Partisipasi sendiri hanya akan terjadi jika mereka memiliki kepentingan dan memiliki kesempatan untuk menyuarakan kepentingannya, dan partisipasi tersebut hanya akan terjadi jika ada saling ketergantungan dan kepercayaan. Kerjasama melalui dialog dan partisipasi diarahkan pada pembentukan konsensus (Woltjer, 2000). Proses yang memuat aktivitas dialog, partisipasi, dan berorientasi kepada keputusan bersama, terangkum dalam suatu proses kolaboratif. Dengan demikian, dalam suatu pendekatan perencanaan berbasis komunikasi, terjadi proses kolaboratif.

Konsepsi proses kolaboratif, merupakan suatu proses *adaptive system* dimana pendapat-pendapat yang berbeda dari berbagai pihak yang akhirnya menghasilkan suatu konsensus. Anshell dan Gash (2007) berupaya memetakan suatu model proses kolaboratif yang dimulai dari adanya dialog secara tatap muka (*face-to-face dialogue*), membangun kepercayaan (*trust building*), membangun komitmen terhadap proses (*commitment to the process*), berbagi pemahaman (*shared understanding*), kemudian terbentuknya hasil sementara (*intermediate outcome*). Innes dan Booher (2010) mengembangkan model *Network Dynamic* untuk memperlihatkan bahwa proses kolaborasi menggambarkan jejaring kolaboratif dimana terdapat keragaman, saling ketergantungan dan dialog otentik didalamnya. Maknanya adalah, *pertama*, jejaring kolaboratif memiliki keragaman agen-agen, *kedua*, agen-agen berada dalam situasi mampu untuk saling memenuhi kepentingan masing-masing dan menyadari adanya saling ketergantungan diantara mereka, dan *ketiga*, terdapat dialog otentik (*authentic dialogue*) dimana komunikasi mengalir melalui jejaring secara akurat dan dapat dipercaya diantara para peserta. Dalam dialog otentik, terdapat timbal balik (*reciprocity*), hubungan (*relationship*), pembelajaran (*learning*), kreatifitas (*creativity*), dan menghasilkan adaptasi dari sistem yang ada. Hal ini berarti bahwa para peserta (aktor) berbi cara mewakili kepentingan kelompoknya, saling

menghormati, dan berbicara dengan akurat. Tentu saja hal ini membutuhkan kepercayaan, komitmen, dan pemahaman diantara para aktor.

Selanjutnya proses kolaboratif terjadi jika terdapat beberapa prasyarat. Ada beberapa prasyarat terciptanya proses kolaborasi, yaitu: (1) Terdapat partisipasi para pemangku kepentingan. Partisipasi yang sebenarnya adalah *citizen power* seperti dikemukakan dalam tangga partisipasi menurut Arnstein. (2) Terdapat kondisi dimana ada kesetaraan kekuasaan. Hal ini berarti tidak ada dominasi oleh pihak tertentu, setiap aktor yang berdialog tidak dihalangi oleh batas hirarki, dan terdapat rasa saling menghormati. (3) Terdapat aktor-aktor yang kompeten. Dialog yang terjadi harus merupakan bentuk komunikasi yang berorientasi konsensus, sehingga memerlukan aktor yang mendukung, dalam arti memiliki kompetensi dalam berkomunikasi, memahami substansi, dan memiliki orientasi mencapai tujuan untuk kepentingan bersama.

Prasyarat seperti dalam gambar di atas tergambar dalam tabel berikut ini :

Tabel 15.13 Kesenjangan Prasyarat Proses Kolaborasi

PARTISIPASI		KESETARAAN KEKUASAAN		KOMPETENSI	
Kondisi Ideal	Kondisi Nyata	Kondisi Ideal	Kondisi Nyata	Kondisi Ideal	Kondisi Nyata
Proses kolaboratif melibatkan para stakeholders dan tingkat partisipasi diharapkan tinggi	Partisipasi rendah, sebatas kehadiran	Para aktor dalam proses kolaborasi Kesempatan sama dalam mengemukakan pendapat, saling menghargai informasi, informasi berbagi	Adanya dominasi pihak/ kelompok tertentu di luar komunitas masyarakat	Para aktor kompeten untuk melakukan komunikasi dan menguasai substansi	Komunitas masyarakat memiliki tingkat kompetensi rendah dan dilihat dari tingkat pendidikan dan keberdayaan lembaga

Sumber: Tresiana dan Duadji (2017)

Tabel 15.14 Karakteristik Komunitas Masyarakat Teluk Kiluan dari Sisi Partisipasi, Kesetaraan kekuasaan dan Kompetensi

Tingkat Partisipasi Rendah	Tingkat Kesetaraan Kekuasaan Rendah	Tingkat Kompetensi Aktor Rendah
Masih rendah, terlihat keterlibatannya dalam musrenbangdes	Presentase penduduk tamat sekolah rendah-sedang (SD, SMP dan SMA), kelembagaan lokal ada dan hidup dan kelembagaan pariwisata telah terbentuk, hanya saja dalam pengambilan keputusan lembaga lokal/ masyarakat belum mendominasi, masih dikuasi oleh kelompok pemerintah	Masih rendah, hanya sebatas berkomunikasi dalam pengelolaana dan membagi kegiatan/ atraksi budaya, belum mengarah pada sinergitas, pemberdayaan dan advokasi

Sumber: Tresiana dan Duadji (2017)

Dua tabel di atas memperlihatkan bahwa proses kolaboratif akan dapat berjalan dengan baik dengan partisipasi aktif masyarakatnya diwakili oleh aktor-aktor yang memiliki kemampuan berdialog. Dengan melihat prasyarat pada tabel di atas, maka proses kolaboratif tidak dapat dengan mudah terwujud pada masyarakat yang memiliki tingkat partisipasi masyarakat yang rendah, serta kepemimpinan yang tidak mendukung. Kondisi seperti ini dijumpai pada masyarakat Teluk Kiluan. Hal ini terjadi lebih karena masalah budaya dan tingkat pendidikan masyarakat yang tidak mendukung. Partisipasi masyarakat dalam mengikuti proses perencanaan pembangunan masih terdapat banyak kelemahan terutama melalui jalur musrenbang

Dikatakan oleh Tresiana dan Duadji (2017) dengan Berbasis hasil wawancara, observasi dan FGD dengan informan-informan terkait di Teluk Kiluan, ditemukan secara umum pelaksanaan musrenbang desa hanya menjadi agenda rutin, tahunan dan masih bersifat formalitas. Secara substantif belum mencerminkan agenda persoalan dan kebutuhan warga desa. Pelaksanaan masih didominasi oleh pemerintah daerah, sementara unsur-unsur stakeholders memiliki keterwakilan yang rendah. Proses pelaksanaan musrenbang Desa, baru sebatas pada kegiatan pengumpulan data dukung untuk kegiatan Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten sehingga program-program yang disusun lebih merupakan

Sistem pengelolaan pariwisata yang berbasis komunitas/masyarakat didasari adanya sub-sub sistem yang mendukung, yaitu kebutuhan dan harapan masyarakat, modal sosial, basis pengambilan keputusan, elit lokal, kelembagaan masyarakat lokal, potensi wisata Kiluan.

15.4 LATIHAN

- 1) Bagaimana gambaran pengelolaan pariwisata yang konvensional?
- 2) Apa perbedaan pendekatan pengelolaan pariwisata yang berpola *Top Down* dan *Bottom Up*?
- 3) Apa yang dimaksud dengan komunitas?
- 4) Apa saja sub-sub sistem yang memiliki pengaruh yang kuat dalam pengembangan pariwisata berbasis komunitas.
- 5) Gambarkan analisis kelayakan model pengelolaan pariwisata berbasis komunitas

15.5 PUSTAKA RUJUKAN

- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering, (Expanded Edition)*. New York: M.E. Sharpe.
- Duadji, Noverman. 2013. *Administrasi Pembangunan*. ISBN 978-602-262-300-7. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Fukuyama, Francis. 2005. *Memperkuat Negara*. Jakarta: Gramedia
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creating of Prosperity*. London: Penguin Books
- Nasikun. 2000. *Globalisasi dan Paradigma Baru Pembangunan Pariwisata Berbasis Komunitas*. Penerbit Fakultas Kehutanan UGM. Yogyakarta.
- Neo, Boon Siong & Chen, Geraldine. 2007. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Nugroho, Iwan. 2011. *Ekowisata dan Pembangunan Berkelanjutan (Cetak Pertama)*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Tresiana, Novita. 2005. *Survival Strategies Petani Perempuan Pedesaan (Studi Kasus Kumpulan Ibu-Ibu Tani, di Dusun Tejomartani, Kecamatan*

Diterbitkan Atas Kerjasama dengan



**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT, UNIVERSITAS LAMPUNG**

ISBN: 978-602-8610-39-1



9 786028 610391