

BAB I

PENGERTIAN KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

Bagian ini membahas mengenai pengertian istilah kebijakan dan bedanya dengan istilah kebijaksanaan, istilah pemerintahan kebijakan pemerintahan, definisi kebijakan pemerintahan dan ruang lingkup kebijakan pemerintahan, sebagai pegangan dasar bagi mahasiswa untuk mempelajari pokok-pokok bahasan berikutnya.

Kompetensi dasar dimiliki mahasiswa usai mempelajari pokok bahasan ini adalah mampu menjelaskan pengertian dan ruang lingkup kebijakan pemerintahan. Dan kompetensi khusus yang akan dimiliki mahasiswa adalah mampu : (1) menjelaskan perbedaan pengertian istilah kebijakan dan kebijaksanaan, (2) menjelaskan definisi kebijakan menurut lima orang ahli, (3) menjelaskan pengertian sempit dan luas dari istilah pemerintahan, (4) menjelaskan definisi kebijakan pemerintahan menurut lima orang ahli, dan (5) menjelaskan Ruang Lingkup Kebijakan Pemerintahan.

1. Pengertian dan Istilah Kebijakan

Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris "*Policy*" yang dibedakan dari kata kebijaksanaan (*Wisdom*) maupun kebajikan (*virtues*). Menurut Irfan Islamy (1999), kebijaksanaan berasal dari kata "*Wisdom*" adalah tindakan yang memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh dan mendalam. Sementara kebijakan adalah tindakan mencakup aturan-aturan yang terdapat didalam suatu kebijaksanaan. M.Solly Lubis (2007) mengatakan *Wisdom* dalam arti kebijaksanaan atau kearifan adalah pemikiran/pertimbangan yang mendalam untuk menjadi dasar (landasan) bagi perumusan kebijakan. Kebijakan (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan cara untuk pencapaian tujuan.

Keban (2008), melihat kebijaksanaan sebagai suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu, seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dsb. Sedangkan kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu.

Sebuah kebijaksanaan dapat berwujud keputusan berupa Undang-Undang Dasar (UUD), dan Program Pembangunan Nasional. Keputusan jabarannya berupa undang-undang (UU) dan Program Pembangunan Daerah disebut kebijakan. Bila UU disebut sebagai kebijaksanaan, Peraturan Pemerintah (PP) dapat disebut kebijakan. Seterusnya bila PP dapat disebut kebijaksanaan, dan Keputusan-Keputusan Menteri (Kepmen) dapat dinamakan kebijakan, dan sebagainya.

Pengertian kebijaksanaan yang menjadi acuan dalam pembahasan ini pemikiran/pertimbangan dan keputusan yang lebih jauh dan mendalam, bukan keputusan untuk melanggar sesuatu. Walaupun istilah kebijaksanaan dan kebijakan memiliki perbedaan pengertian seperti dikemukakan diatas, tetapi kedua kata itu mempunyai pula persamaan. Persamaannya kebijaksanaan dan kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan terarah tertentu oleh aktor (pemerintah) berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang memuat aturan (asas, norma) tertentu memecahkan untuk masalah-masalah yang dihadapi masyarakat guna mencapai tujuan yang diharapkan.

Untuk lebih jelas memahami pengertian diatas, berikut ini dikemukakan defenisi kebijakan dari beberapa orang ahli, diantaranya.

- 1. Lasswell dan Kaplan**, mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah.
- 2. Rakasataya**, mendefinisikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.
- 3. Friedrich**, mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
- 4. Anderson**, mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.
- 5. Mac Rae dan Wilde**, mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang dipilih dan mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang.

Definisi-definisi kebijakan diatas, selain mempunyai perbedaan tertentu karena masing-masing ahli itu memberikan sudut pandang masing-masing, terdapat suatu persamaan bahwa kebijakan itu pada dasarnya serangkaian tindakan yang terarah untuk mencapai tujuan tertentu.

Dengan kata lain definisi kebijakan oleh para ahli diatas diperoleh suatu pengertian umum lebih lengkap mengenai kebijakan yaitu "suatu program kegiatan, nilai, taktik dan strategi yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai tujuan tertentu".

2. Pengertian Istilah Pemerintahan.

Perkataan pemerintahan secara etimologis berasal dari kata "Pemerintah". Sedangkan kata pemerintah berasal dan kata "Perintah". Perintah mempunyai pengertian menyuruh melakukan sesuatu. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu Negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah). Kemudian pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya) memerintah.

Pengertian diatas menunjukkan bahwa kata pemerintah dan pemerintahan meskipun mempunyai orientasi yang berbeda yakni kata pemerintah menunjukkan kepada subjek atau orang-orang/pemimpin-pemimpin mempunyai kekuasaan untuk memerintah atau berdaulat. Sebab bila tidak mempunyai kekuasaan berarti tidak bisa memerintah. Kata pemerintah menunjukkan perbuatan para pemimpin itu melakukan tugas dan fungsinya sesuai kekuasaan yang dimilikinya itu. Tetapi pada akhirnya kedua istilah tersebut digunakan orang secara bergandengan atau silih berganti. Karena dalam kepustakaan Inggris dijumpai perkataan "Government" yang sering diartikan sebagai "Pemerintah" ataupun sebagai "Pemerintahan".

Samuel Edward Finer dalam bukunya *Comparative Government*, menyatakan bahwa istilah *government* paling sedikit mempunyai empat arti yang menunjukkan; (1) Kegiatan atau proses memerintah yaitu melaksanakan control/pengawasan atau pihak lain, (2) Masalah-masalah (hal ikhwal) negara dalam mana kegiatan atau proses diatas dijumpai, (3) Orang-orang (maksudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas untuk memerintah, dan (4) Cara metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah.

Dari pengertian diatas, Finer mengakui ada pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit. S. Pamudji dalam bukunya : kepemimpinan pemerintahan di Indonesia mendefenisikan pemerintahan dalam arti luas sebagai perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional).

Pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajaran dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara. Istilah eksekutif dari pendapat diatas dilihat dari konotasi politik yaitu suatu cabang pemerintahan dalam arti luas. Sementara dalam arti administrasi, eksekutif adalah orang yang bertanggung jawab atas pekerjaan orang lain dan menjadi perantara mengalir perintah-perintah dan kebijakan dari administrator kepada para pegawai.

3. Definisi Kebijakan Pemerintahan

Defenisi kebijakan pemerintahan telah banyak dikemukakan para ahli. Beberapa definisi kebijakan pemerintahan dari para ahli itu seperti berikut :

1. Mc Rae dan Wilde

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai”Serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang”. Implikasi dari definisi ini bahwa kebijakan pemerintahan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai dan pilihan pemerintah dan berdampak terhadap banyak orang. Jadi pilihan tindakan oleh pemerintah yang dampaknya hanya dirasakan seorang atau sedikit orang saja, maka ia tidak dapat disebut sebagai kebijakan pemerintah.

Satu contoh dari definisi ini seperti; keputusan seorang Rektor menerima seorang mahasiswa pindahan dari Univensitas lain, itu tidak dapat disebut sebagai kebijakan pemerintah, karena hanya berlaku dan berdampak pada seorang. Tetapi bila keputusan tersebut berkenaan dengan penentuan syarat-syarat yang diperlukan bagi semua mahasiswa pindahan dan lain-lain hal yang berkaitan dengan masalah itu hal itu baru disebut sebagai kebijakan pemerintahan.

2. Thomas R. Dye

Mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai”Apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu”. Maksud definisi ini bahwa

bila pemerintah mengambil keputusan untuk melakukan sesuatu tindakan misalnya melarang penduduk di suatu daerah untuk tidak boleh membangun rumah diatas tanah miliknya dengan pertimbangan tertentu, ini di namakan kebijakan pemerintahan.

Sebaliknya tidak mengeluarkan larangan bagi penduduk untuk mendirikan rumahnya diatas miliknya, maka itupun disebut kebijakan pemerintahan. Kedua tindakan pemerintah itu memberikan pengaruh (dampak) yang sama besarnya kepada masyarakat.

3. Young dan Quinn

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai tindakan yang dilakukan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya.

Definisi ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintahan itu merupakan tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah yang berwenang pada badan-badan atau lembaga-lembaga pemerintah/negara, termasuk didalamnya kewenangan hukum, politik dan finansial.

4. Anderson

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Kebijakan- kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah". Jadi menurut Anderson, setiap kebijakan pemerintahan selain dapat dikembangkan oleh badan-badan pemerintahan seperti; lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, juga oleh pejabat pemerintah baik di level nasional, regional maupun lokal.

Disini kebijakan pemerintahan itu dapat dikembangkan oleh lembaga/badan-badan pemerintahan, pula oleh pejabat pemerintah pada lembaga/badan itu baik di skope nasional, regional dan lokal.

5. David Easton

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat". Maksud definisi ini bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu (nilai-nilai) kebijaksanaan/kebijakan kepada masyarakatnya secara keseluruhan.

Satu contoh; pemerintah dapat memaksa siapapun yang memasukan barang dagangan dari luar ke dalam negeri untuk membayar bea masuk (pajak import), mendeportasi orang asing, dan lain-lain.

6. B. R. S. Parker

Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "suatu tujuan tertentu, atau serangkaian tindakan tertentu yang dilaksanakan oleh pemerintah pada waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subjek atau respons terhadap suatu keadaan krisis".

Maksud definisi ini bahwa, kebijakan pemerintah itu mempunyai ukuran (asas) dari tindakan tertentu dalam suatu waktu tertentu pula untuk menjawab/memecahkan masalah atas keadaan kritis yang dihadapi masyarakat. Salah satu contoh seperti ; pemerintah membangun rumah-rumah murah (sederhana) bagi masyarakat yang berpendapatan rendah yang belum memiliki rumah sendiri di seluruh daerah.

Definisi kebijakan pemerintahan dan contoh-contoh sebagaimana terlihat diatas, dapat membuat anda memahami apa yang disebut kebijakan pemerintahan itu. Dengan demikian, secara umum muncul sebuah definisi mengenai kebijakan pemerintahan adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/negara kepada seluruh anggota masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi guna mencapai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat seluruhnya.

Definisi kebijakan pemerintahan seperti terurai diatas secara umum memiliki 6 (enam) implikasi sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintahan itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah (berupa program, nilai, taktik dan strategi).
2. Tindakan-tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada anggota masyarakat sehingga bersifat mengikat.
3. Tindakan-tindakan pemerintah itu dari badan pemerintahan seperti lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang memiliki kewenangan politik, hukum dan finansial untuk melaksanakannya.
4. Tindakan-tindakan pemerintah itu untuk memecahkan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat.
5. Tindakan-tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu.

6. Tindakan-tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan masyarakat/publik.

4. Ruang Lingkup Kebijakan Pemerintahan

National Association of Schools of Public Affair and Administration (NASPAA) mencoba merumuskan ruang lingkup bidang kajian kebijakan pemerintahan, meliputi lima hal berikut ini :

1. Suatu proses memformulasikan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan.
2. Suatu strategi untuk mengoptimalkan dan memilih alternatif-alternatif.
3. Suatu atribut yang jelas untuk membedakan antara kebijakan yang masih bersifat relatif ke suatu kebijakan yang jelas dari bidang, bidang fungsional tertentu, seperti kesehatan, transportasi, dan lain-lain.
4. Memerlukan kecakapan-kecakapan untuk menganalisis sosio ekonomi, diagnosa politik, identifikasi isu, dan evaluasi program.
5. Mempunyai pengetahuan dan komitmen terhadap nilai kepentingan masyarakat (*public interest*). Dengan pengetahuan dan komitmen itu analisis yang tajam dilakukan dengan mempergunakan data yang ada mengenai luasnya pilihan-pilihan masyarakat umum (*public choice*), dan program yang mempercepat adanya kesempatan yang sama dan kesejahteraan, pengukuran-pengukuran terhadap pilihan masyarakat dan pengaruhnya, prosedur penilaian yang jujur atas keuntungan dan kerugian dan aneka macam milik umum dan pengukuran untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam formulasi kebijakan dan evaluasinya.

Gerald Caiden dengan beberapa revisi dan tambahan dari Mifta Thoha (1984), mengemukakan, ruang lingkup studi kebijakan pemerintahan itu meliputi;

1. Adanya partisipasi masyarakat (*public participation*).

Pembuatan kebijakan bertalian dengan semua masalah bertalian tidak dapat diamati sendirian oleh pemerintah. Mereka tidak mempunyai kemampuan untuk memutuskan semua isu (masalah) yang timbul. Partisipasi masyarakat disini menjadi amat penting berwujud pemberian saran, kritik, pemikiran bagi pemerintah (pembuat kebijakan) untuk bersama-sama memikirkan alternatif-alternatif guna mendapatkan cara-cara terbaik bagi

pemecahan masalah dengan menetapkan kebijakan tertentu, ikut melaksanakannya dan menikmati hasilnya. Tanpa partisipasi masyarakat itu, kebijakan itu kurang bermakna.

2. Adanya kerangka kerja policy (*policy framework*).

Kerangka kerja kebijakan (*policy*) disini adalah batas kajian yang mengkonstruksi semua faktor potensial yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah/dalam proses pembuatan kebijakan pemerintahan, meliputi : (1) apakah tujuan yang ingin dicapai dan kebijakan yang akan dibuat? (2) bagaimana dan apakah nilai-nilai yang perlu dipertimbangkan dalam kebijakan pemerintahan? (3) apakah sumber-sumber yang mendukung kebijakan tersedia dan dapat dimanfaatkan? (4) siapakah pelaku yang terlibat dalam kebijakan pemerintahan dan apakah mereka mampu dan melaksanakannya? (5) bagaimanakah faktor lingkungan yang mempengaruhi kebijakan yang bakal dibuat, mendukung, menolak atau pasif ? (6) bagaimana strategi yang harus dijalankan didalam membuat, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan pemerintah ? (7) berapa lama waktu yang tersedia merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan ?

3. Adanya strategi-strategi policy (*policy strategy*).

Studi kebijakan pada masa-masa terakhir ini mulai banyak memperhatikan/memperhitungkan sifat kompleks dan saling ketergantungannya beberapa faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah. Suatu masalah sosial tampil kepermukaan, membutuhkan kebijakan untuk pemecahannya tidak lagi berasal dari satu bidang kajian saja. Masalah itu saling kait-mengkait dengan bidang kajian lainnya. Sebagai contoh; masalah tawuran pelajar belakangan selain sangat terkait dengan masalah kurang optimalnya pembinaan oleh guru-guru, juga kurangnya pembinaan dari para orang tua di rumah. Demikian pula masalah sosial lainnya.

Karena itu, pembuat kebijakan harus mampu mengamati kesemuanya secara jeli sebelum menetapkan strategi yang dapat diandalkan. Pembuat kebijakan harus mampu mempertanyakan hal-hal berikut ; (1) Apakah yang menjadi persoalan sebenarnya sehingga darinya patut dibuatkan policynya? (2) bagaimanakah persoalan dan kemungkinannya berkaitan dengan persoalan pemecahan bidang lainnya ? (3) kepentingan-kepentingan siapakah yang bakal dipengaruhi dengan adanya persoalan dan

pemecahannya nanti ? (4) apakah ada kepentingan-kepentingan gabungan yang bakal merasa puas karena terpenuhi dengan adanya kebijakan tersebut? (5) hal-hal manakah yang dapat mewujudkan kepentingan-kepentingan masyarakat banyak? (6) sampai berapa jauhkah kompromi dimungkinkan untuk menjamin adanya keterbukaan pilihan-pilihan dimasa depan atau memperhitungkan masa lalu dengan mengharapkan masa depan lebih cerah ?

4. Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat (*public interest*).

Semua persoalan yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat belum tentu mencerminkan kepentingan-kepentingan masyarakat pada umumnya. Ada kalanya persoalan-persoalan itu merupakan pencerminan dari kepentingan masyarakat, kalau mempunyai pengaruh yang luas dan diangkat kepermukaan pentas oleh masyarakat.

Kepentingan-kepentingan masyarakat umum itu dirumuskan hendaknya memberikan keseimbangan dengan kepentingan pribadi yang terorganisasikan sebelum hal tersebut diputuskan sebagai kebijakan/kebijaksanaan pemerintahan.

5. Adanya pelembagaan lebih lanjut dan kemampuan kebijakan pemerintahan.

Suatu kebijakan pemerintahan supaya dapat diterapkan secara lebih baik sangat ditentukan oleh adanya pendirian lembaga riset mengenal kebijakan negara/pemerintahan yang bersifat independen.

Lembaga ini nantinya mampu menggali implikasi jangka panjang dari suatu kebijakan dengan cara; (1) menggambarkan masa depan yang realistik, menciptakan unit-unit baru pembuat kebijaksanaan/kebijakan, (2) merancang kembali organisasi-organisasi yang menangani program-program pokok, (3) penilaian/evaluasi dari kebijakan yang telah ada, (4) perencanaan kebijakan, (5) sistem anggaran yang inovatif, dan lain sebagainya. Lembaga semacam ini amat bermanfaat untuk menutup kesenjangan antara harapan (teori) dari suatu kebijakan yang dibuat dan di praktek/ implementasinya.

6. Adanya isi kebijakan dan evaluasinya.

Studi tentang pembuatan kebijakan negara/pemerintahan didasarkan atas kebijakan yang nyata (*actual policies*). Pada masa lalu umumnya studi kebijakan pemerintahan mempunyai isi antara lain ; (1) penelitian mengenai permainan kekuasaan, (2)

partisipan-partisipan dalam kebijakan pemerintahan, dan (3) pelaku-pelaku pembuat kebijakan yang menjelaskan variabel-variabel dari suatu kebijakan.

Sekarang ini isi kebijakan pemerintah banyak mengamati tentang; (1) pelaku-pelaku kebijakan pemerintah, (2) hubungan-hubungan diantara mereka, (3) strategi-strategi kebijakan pemerintah, dan (4) hasil- hasil yang mempengaruhi sistim sosial dan tujuan-tujuan yang bakal dicapai. Kedua isi kebijakan pemerintahan baik dahulu maupun sekarang telah memberikan andilnya dalam menciptakan proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah yang lebih baik.

Tugas Latihan A

1. Jelaskan perbedaan pengertian istilah kebijakan dan kebijaksanaan.
2. Jelaskan definisi kebijakan contoh menurut pendapat Lasswell dan Kaplan, Rakasastaya, Friedrich, Anderson, Mac Rae dan Wilde.
3. Kemukakan sebuah pengertian umum kebijakan yang merupakan gabungan dari pendapat lima orang ahli diatas.

Tugas Latihan B

1. Jelaskan pengertian dari istilah pemerintah dan pemerintahan.
2. Jelaskan pengertian pemerintahan dari segi sempit dan luas.

Tugas Latihan C

1. Jelaskan definisi kebijakan pemerintahan disertai masing-masing sebuah contoh menurut pendapat Mac Rae dan Wilde, Dye, Young dan Quinn, Anderson, Easton, dan Parker.
2. Kemukakan sebuah definisi umum kebijakan pemerintahan dan jelaskan enam implikasi yang terdapat di dalamnya.
3. Kemukakan pendapat anda apakah keputusan dari seorang direktur perusahaan swasta dan pemerintahan desa di sebut pula sebagai kebijakan pemerintahan.

Tugas Latihan D

1. Sebutkan lima ruang lingkup kebijakan pemerintahan menurut NASPAA.
2. Terangkan dengan kata-kata sendiri enam ruang lingkup kebijakan pemerintahan menurut Gerald Caiden yang direvisi dan ditambah oleh Mifta Thoha,

3. Jelaskan makna dari ruang lingkup kebijakan pemerintahan bahwa adanya partisipasi masyarakat penting dalam proses perumusan kebijakan pemerintahan.
4. Sebutkan tujuh faktor yang membentuk kerangka kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.
5. Sebutkan dua contoh kebijakan pemerintahan yang mempunyai hubungan saling terkait dan tergantung.
6. Sebutkan tiga isi dari studi kebijakan pemerintahan pada masa lalu dan empat isi dan studi kebijakan pemerintahan pada masa sekarang.

BAB II

ISI DAN MODEL KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

Bagian ini membahas mengenai isi kebijakan, manfaat model kebijakan pemerintahan dan ide-ide pokok model-model kebijakan pemerintahan. Kompetensi dasar yang diharapkan dimiliki mahasiswa usai mempelajari materi ini adalah mampu menjelaskan isi kebijakan pemerintahan, manfaat model kebijakan pemerintahan dan ide-ide pokok dari model-model kebijakan pemerintahan.

Kompetensi khusus akan dimiliki mahasiswa usai mempelajari bahasan ini adalah mampu; (1) menyebutkan lima isi suatu kebijakan pemerintahan, (2) menjelaskan manfaat model kebijakan pemerintahan, dan (3) menjelaskan ide pokok dari model-model kebijakan pemerintahan.

1. Isi Kebijakan Pemerintahan

Suatu kebijakan pemerintahan pasti mempunyai kandungan atau isi tertentu. Hoogerwerf (1997), menyebutkan lima hal sebagai isi kebijakan itu, yakni ; masalah kebijakan, azas, norma dan tujuan kebijakan sarana-sarana kebijakan, aktivitas kebijakan, urutan waktu dan kecepatan kebijakan. Kelima isi itu diuraikan sebagai berikut :

1. Masalah Kebijakan

Suatu masyarakat ditandai antara lain oleh masalah-masalahnya. Masalah-masalah itu ada yang telah lama terdapat dalam masyarakat, ada pula yang baru muncul. Munculnya masalah-masalah dalam masyarakat karena adanya kejadian-kejadian (peristiwa- peristiwa) tertentu dan berpengaruh pada orang-orang secara berbeda-beda. Untuk mendapatkan dan memecahkan secara tepat suatu masalah ternyata tidak begitu sederhana. Suatu masalah mungkin dapat dipecahkan, tetapi akan muncul pula masalah-masalah yang lain.

Darsono mengartikan masalah sebagai ketidakpuasan antara suatu ukuran (asas, norma, tujuan) dan suatu gambaran dan suatu keadaan yang sedang berlangsung atau diperkirakan akan terjadi. Jones mendefinisikan masalah sebagai kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan yang harus diatasi atau dipecahkan.

Kedua pendapat ini biarpun memiliki perbedaan tertentu dalam tekanannya. Tetapi terdapat pula kesamaanya, bahwa masalah adalah ketidakpuasan akan suatu keadaan yang harus diatasi atau dipecahkan. Lebih lanjut ditegaskan Jones bahwa masalah-masalah dalam masyarakat itu tidak harus semuanya menjadi masalah umum.

Hanya masalah tertentu saja baru dapat dijadikan masalah umum (*public problem*) yakni masalah masyarakat yang mempunyai akibat yang luas termasuk akibat-akibatnya mengenai orang-orang atau banyak orang yang secara langsung tidak terlibat dan mendapat perhatian dari Pemerintah. Dan untuk memecahkan kemudian dirumuskan dan ditetapkan menjadi kebijakan negara atau disebut pula kebijakan pemerintah. ini berarti suatu kebijakan pemerintah adalah semacam jawaban atas suatu masalah masyarakat yang memperoleh perhatian dari pemerintah.

Menurut Hoogerwerf, suatu kebijakan pemerintahan merupakan suatu upaya untuk memecahkan, mengurangi atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Beberapa contoh seperti ; Pengotoran lingkungan, pengangguran, kelangkaan energi, keamanan lalu lintas, kesehatan rakyat, perumahan, pengajaran dan Jaminan sosial, serta lain-lain merupakan petunjuk dan sekian banyak masalah yang terdapat dalam masyarakat tersebut.

2. Azas, Norma, dan Tujuan Kebijakan

Isi suatu kebijakan menyangkut pula ukuran. Ukuran berpengaruh terhadap pilihan mengenai tujuan, sarana dan waktu dari sebuah kebijakan. Ukuran dapat diuraikan sebagai batu ujian untuk menilai keadaan yang sedang berlangsung, keadaan yang diharapkan, dan jalan mengalihkan keadaan yang berlangsung kepada keadaan yang diharapkan. Ukuran itu mencakup azas dan norma yang dikandung suatu kebijakan.

Azas adalah aturan tingkah laku secara umum. Norma adalah aturan tingkat laku yang lebih khas. Azas terpenting yang terdapat dalam suatu kebijakan pemerintah seperti; Azas kebebasan, persamaan, solidaritas, keadilan, toleransi dan demokrasi. Azas-azaz. Ini mempunyai isi yang umum. Azas persamaan umpamanya dapat diuraikan sebagai paham bahwa hal yang sama harus diperlakukan dengan cara yang sama pula .

Norma lebih khas, misalnya norma yang diambil dari azas persamaan, bahwa pria dan wanita harus menerima upah yang sama untuk pekerjaan yang sama. Norma dapat berhubungan dengan kualitas (angka pedoman) seperti : 10.000 tempat tidur disuatu rumah sakit disediakan untuk 20.000 penduduk yang di. perkirakan akan rawat, ingin dirumah sakit itu. Namun norma inipun dinyatakan bukan dengan angka pedoman (kualitas), misalnya ; beberapa orang sakit yang puas dengan pelayanan penyediaan tempat tidur tersebut.

Azas dan norma kebijakan itu harus dibedakan dan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan adalah keinginan dan kebutuhan rakyat banyak (masyarakat) yang hendak diwujudkan melalui pelaksanaan kebijakan itu. Ia lebih dari suatu mimpi indah. Suatu kebijakan pada umumnya tidak hanya mempunyai suatu tujuan melainkan mempunyai sekelompok tujuan. Kelompok tujuan dari suatu kebijakan dianggap jelas, jika telah ditentukan urutan prioritasnya. Hoogerwerf membagi tujuan suatu kebijakan pemerintah terdiri atas : (a) tujuan utama, (b) tujuan antara, (c) tujuan sampingan, dan (d) tujuan akhir. Tujuan utama adalah tujuan kebijakan yang oleh aktor (pemerintah) dianggap lebih penting dari tujuan-tujuan lainnya.

Jadi suatu tujuan utama kebijakan mempunyai prioritas terhadap tujuan-tujuan lain bagi aktornya. Tujuan antara suatu kebijakan adalah suatu tujuan yang oleh aktornya berusaha mencapai dengan maksud mencapai tujuan yang lebih jauh (tujuan akhir). Suatu tujuan sampingan adalah tujuan yang oleh aktornya dianggap kurang penting, atau ia mempunyai prioritas yang lebih rendah dari pada tujuan utama bagi aktornya. Tujuan antara menjadi sarana bagi tujuan utama untuk mencapai tujuan akhir, ia adalah sarana yang terwujud. Kemudian tujuan akhir suatu kebijakan adalah bahwa aktornya berusaha mencapainya setelah mencapai satu atau lebih tujuan lain (tujuan antara).

Untuk membantu memahami perbedaan pengertian dari keempat jenis tujuan kebijakan itu, ditampilkan sebuah contoh ; suatu pemerintah negara sedang berperang dengan pemerintah negara lain, masalah yang dihadapi umpamanya ; perang segera dihentikan. Tindakan segera diambil adalah memilih senjata, dan melakukan perundingan dengan negara lawan itu guna mengakhiri perang agar dicapai perdamaian diantara kedua belah pihak. Disini perdamaian sebagai tujuan akhir, senjata

sebagai tujuan utama, perundingan sebagai tujuan antara, dan menghindari bertambah banyak korban perang merupakan tujuan sampingan, dan contoh lainnya.

Akhirnya, tujuan-tujuan penting dari kebijakan pemerintahan umumnya adalah memelihara ketertiban umum, (negara sebagai stabilisator), melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator), menyesuaikan beberapa aktifitas (negara sebagai koordinator), memerintahkan dan membagi berbagai materi dan sumber (negara sebagai pembagi, alokator).

3. Sarana-sarana kebijakan

Sarana kebijakan adalah segala sesuatu yang dipergunakan atau dapat dipergunakan oleh aktor (pemerintah) untuk memperlancar tercapainya tujuan atau tujuan-tujuan dari kebijakan yang ditetapkannya. Sarana kebijakan mempunyai hubungannya dengan tujuan kebijakan. Dalam praktek, sesudah menetapkan tujuan suatu kebijakan dalam bidang tertentu oleh pemerintah baru menetapkan sarana-sarana yang sesuai untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan itu. Sarana-sarana yang dipergunakan dalam sebuah kebijakan dapat beranekaragam.

Hoogerwerf menyebutkan pula sarana-sarana yang bersifat yuridis pemerintahan yang terbagi atas tiga golongan yang berbeda-beda, yaitu : (1) Sarana untuk pengaturan aktivitas-aktivitas warga negara seperti undang-undang, ketentuan-ketentuan administrasi dan sanksi-sanksi, (2) Sarana untuk pengaturan hubungan antara pemerintah dan yang diperintah, seperti ; perlindungan hukum antara lain ; naik banding, apel administrative dan pengadilan administrative, perlindungan kepentingan-kepentingan antara lain ; partisipasi dan keterbukaan, (3) Sarana untuk pengatur tindakan-tindakan dan hubungan antara badan-badan pemerintah, antara lain ; Pengawasan, Perencanaan berjangka dan analisa-analisa kebijakan.

Bahwa ukuran sarana kebijakan dapat dibagi-bagi sesuai segi pandangannya misalnya sarana musyawarah berbeda dengan sarana paksaan dan kekerasan, sarana perang tidak sama dengan sarana damai. dan sebagainya. Dalam penggunaan sarana-sarana untuk kebijakan, harus diperhatikan keseimbangannya dengan tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan. Jadi dengan sarana yang cocok dapat memungkinkan tercapainya tujuan kebijakan dengan baik. Jika sarana yang dipilih

terlalu berat atau terlalu ringan, maka tidak akan dicapai tujuan dan kebijakan yang telah ditetapkan.

4. Aktivitas kebijakan

Perkataan berusaha yang muncul didalam definisi kebijakan menggambarkan tentang pilihan oleh pemerintah, meliputi pendapat dan tingkah laku untuk mencapai tujuan-tujuan melalui sarana-sarana yang di pilih dari urutan waktu yang di pilih tingkah laku (aktifitas) yang menjadi bagian dari usaha. Usaha penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan berdasarkan urutan waktu yang dipilih. Penggunaan ini biasanya berlangsung dalam proses penyelenggaraan kebijakan atau pelaksanaan (implementasi) kebijakan. Contoh dari pelaksanaan kebijakan adalah pemberian subsidi atas izin dan pemungutan pajak serta lain-lainnya.

Pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dengan mobilisasi dan alokasi sarana. Mobilisasi sarana adalah penyediaan sarana untuk pelaksanaan kebijakan, umpamanya terjadi dengan pungutan pajak, penyitaan, pembelian, penyewaan, pinjaman, memperoleh simpati, memperoleh bantuan dan memperluas pengetahuan. Sedangkan alokasi adalah penunjukan dari kuantitas (pedoman angka) tertentu dan sarana tertentu untuk suatu tujuan tertentu. Suatu alat penting bagi alokasi sarana (keuangan) adalah anggaran. Aktifitas kebijakan dapat, pula berupa gerak pengawasan, penilaian, dan pelaporan atas perkembangan pelaksanaan kebijakan berdasarkan urutan waktu dan tujuan-tujuan yang dipilih .

5. Urutan Waktu dan Kecepatan Kebijakan

Pemilihan waktu suatu kebijakan adalah berkenaan dengan tujuan, sarana dan aktifitas kebijakan. Urutan waktu sebuah kebijakan akan menentukan kecepatan pelaksanaannya. Meskipun demikian antara urutan waktu dan kecepatan kebijakan harus dapat dibedakan. Perbedaan keduanya bahwa, urutan waktu dari suatu kebijakan/kebijaksanaan berkenaan dengan pertanyaan; (1) tujuan-tujuan mana yang hendak dicapai dan dalam urutan waktu yang mana ? (2) sarana-sarana mana mau dipergunakan dan dalam urutan waktu yang mana ? (3) sarana-sarana mana harus tersedia untuk urutan waktu yang mana ? (4) sarana mana dan dalam jumlah berapa harus dipergunakan sebelum sarana yang lain dan dalam jumlah yang lain ?.

Kecepatan atau tempo kebijakan/kebijaksanaan tergantung pada jawaban atas pertanyaan dalam berapa waktu diinginkan terlaksananya kebijakan itu, pendek waktu ini makin tinggi kecepatan dipergunakan untuk menyediakan sarana, mempergunakan sarana, mencapai tujuan antara dan tujuan antara suatu kebijakan.

Urutan waktu dan kecepatan ini akan saling mempengaruhi. Semakin tinggi kecepatan dikehendaki semakin condong kita untuk sekaligus mempergunakan sarana-sarana yang berat, dengan mengadakan eskalasi yang cepat. Semakin rendah kecepatan dikehendaki, semakin condong kita mempergunakan sarana yang enteng sebelum yang berat, dengan mengadakan eskalasi secara berangsur-angsur. Sebaliknya urutan waktu mempergunakan sarana akan turut; menentukan efektivitas dan kecepatan dan pada kecepatan.

2. Manfaat Model Kebijakan Pemerintahan

Edi Suharto (2005) mengatakan, model adalah wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Model adalah penyederhanaan dari realitas yang diwakili. Menurutnya model dapat dibedakan atas model fisik dan model abstrak. Model fisik adalah reproduksi ukuran kecil dari benda atau obyek fisik. Model pesawat terbang, model pakaian, model rumah (maket atau sketsa) dibuat untuk menggambarkan bentuk asli dari benda yang ingin digambarkannya. Model abstrak adalah penyederhanaan fenomena sosial atau konsep-konsep tertentu yang dinyatakan dalam bentuk pernyataan-pernyataan teoritis, simbol-simbol, gambar atau rumusan-rumusan matematis mengenai fenomena yang didekripsikannya. Konsep mengenai birokrasi, misalnya dapat digambarkan dengan model struktur organisasi melalui garis-garis komando dan koordinasi. Model abstrak seperti inilah yang digunakan dalam kebijakan pemerintahan negara/publik.

Conyers menegaskan secara umum, suatu model memiliki beberapa aspek. Agar model dapat mewakili realitas yang digambarkannya, maka model yang baik mentransformasikan aspek-aspek diatas secara lengkap dan terintegrasi. Semakin banyak aspek yang digambarkan semakin baik suatu model. Aspek-aspek dari sebuah model dapat mencakup ;

1. Tiruan realitas (*imitation of reality*), yakni idealisasi atau abstraksi mengenai beberapa bagian dunia nyata. Model merupakan wakil tidak lengkap dari benda nyata,
2. Parameter, yakni nilai konstan atau standar umum yang digunakan untuk menerangkan atau menyesuaikan struktur model umum ke dalam situasi dunia nyata,
3. Variabel atau konsep yang memiliki variasi nilai,
4. Hubungan struktur yang dapat berbentuk rumus atau pernyataan matematis yang menyatakan hubungan parameter atau variabel,
5. Algoritma yang dipakai untuk mengidentifikasi langkah-langkah yang mesti diikuti atau untuk menghitung atribut-atribut model dan menghasilkan solusi.

Sebuah model atau pendekatan dalam kebijakan pemerintahan mempunyai kegunaan atau manfaat tertentu yang akan di peroleh mereka yang mempelajari dalam mendalami substansi dan karakteristik dari model tersebut. Irfan Islam, Oberlin Silalahi dan Miftha Toha, mengatakan, mempelajari sebuah model kebijakan pemerintahan perlu dilakukan untuk memahami ide pokok atau teori yang terdapat dalam sebuah model kebijakan tersebut. Pentingnya sebuah model untuk menjelaskan, menyederhanakan dan memberikan pengertian mengenai kehidupan politik dan kebijakan pemerintahan negara, tergantung kepada apa dan bagaimana kriteria sebuah model tersebut dapat menjelaskan kehidupan politik dan kebijakan pemerintahan negara.

Edi Suharto mengatakan, fungsi utama model adalah untuk mempermudah kita menerangkan suatu benda atau konsep. Dalam beberapa kasus, model dapat didasari suatu teori, tetapi model juga dapat dipakai untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari proses perumusan teori. Untuk mempermudah dalam menjelaskan gedung, pasar, pemerintahan, partisipasi, atau negara kesejahteraan terutama diperlukan suatu model. Benda dan konsep diatas tidak mungkin kita bawa kemana-mana. Kita hanya dapat membawa benda dan konsep tersebut dalam bentuk model. Oleh karena, model memiliki 4 fungsi :

1. Membantu kita untuk memperoleh pemahaman tentang beroperasinya sistem alamiah atau sistem buatan manusia. Model membantu kita menjelaskan sistem apa, dan bagaimana sistem tersebut beroperasi.
2. Membantu kita dalam menjelaskan permasalahan dan memilah-milah elemen-elemen tertentu yang relevan dengan permasalahan.
3. Membantu kita memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut.
4. Membantu kita dalam merumuskan kesimpulan dan hipotesis mengenai hakekat hubungan antar elemen.

Irfan Islamy mengemukakan, perumusan kebijakan pemerintahan negara akan lebih mudah dipelajari apabila menggunakan suatu pendekatan atau model tertentu. Para ahli politik telah mengembangkan berbagai macam pendekatan atau model yang akan dapat membantu kita untuk memahami kehidupan politik (*political life*), pemerintahan, proses kebijakan dan sebagainya.

Model perumusan kebijakan negara itu tidak hanya satu, tetapi ada berbagai macam sesuai dengan kerangka berpikir pembuat model tersebut. Masing-masing model memberikan fokus perhatiannya pada aspek kehidupan politik yang berbeda sehingga akan membantu kita dalam mempelajari kebijakan negara dari berbagai sudut pandang. Dengan adanya perhatian dari berbagai sudut pandangan tersebut dapat memperkaya pemahaman, pengetahuan dan kemampuan dalam proses perumusan sebuah kebijakan pemerintahan dalam memecahkan isu atau masalah yang dihadapi masyarakat (publik).

Mifta Thoha mengatakan untuk mengetahui apa dan bagaimana kriteria sebuah model sehingga bermanfaat dalam kebijakan pemerintahan negara, dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Kemanfaatan sebuah model akan tergantung pada kemampuan untuk menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik.
2. Sebuah model seharusnya dapat dipergunakan mengidentifikasi aspek-aspek yang signifikan dari kebijakan pemerintahan negara.
3. Suatu model hendak ada kesamaan dengan realitasnya.
4. Konsep atau model seharusnya mampu mengkomunikasikan sesuatu yang mengandung anti.

5. Sebuah model hendaknya mampu mendorong untuk mengadakan penelitian langsung terhadap kebijakan negara. Hal ini berarti. Sebuah konsep harus bersifat operasional yakni langsung menunjuk pada gejala-gejala nyata sehingga dapat diamati diukur dan dibuktikan kebenarannya.
6. Pendekatan sebuah model hendaknya mengemukakan uraian yang ilmiah terhadap kebijakan negara.

Permasalahan yang timbul dan dihadapi pada setiap jenis model kebijakan pemerintahan negara, antara lain : \ (1) Model apa saja yang telah dipergunakan dalam kebijakan pemerintahan negara, (2) Apakah kegunaan dalam kelemahan yang khas dari berbagai model, (3) Sampai seberapa jauh model-model tersebut dapat memberikan kejelasan, (4) Apa sekiranya masih ada model-model yang belum diungkapkan dan dimanfaatkan.

3. Jenis-Jenis Model Kebijakan Pemerintahan

Upaya perumusan kebijakan pemerintahan telah dikembangkan para ahli politik melalui berbagai macam jenis model sesuai dengan kerangka berpikir pembuat model tersebut. Berdasarkan tipologi model kebijakan dari Thomas R.Dye, Nicholas Henry mengelompokkan tipologi model kebijakan itu menjadi dua klasifikasi besar, yaitu (1) kebijakan negara dianalisis dari sudut proses, lebih bersifat "deskriptif" yaitu mencoba menggambarkan bagaimana kebijakan negara itu dibuat, diantaranya model; kelembagaan, elite-massa, kelompok, proses dan sistem, (2) kebijakan negara dianalisis dari sudut hasil dan akibat (efeknya), lebih bersifat "pres kriptif" yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu/kualitas isi, hasil dan akibat dari kebijakan negara, diantaranya model ; rasional-komprehensif , inkremental., dan *mixed scanning*. Uraian ide pokok jenis-jenis model kebijakan pemerintahan negara sebagai berikut.

1. Model Kelembagaan (Institutional) Kebijakan Sebagai Hasil Dari Lembaga

Model ini merupakan model tradisional dalam proses pembuatan kebijakan negara. Fokus perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah. Hal ini karena kegiatan-kegiatan politik, termasuk pembuatan kebijakan negara berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah seperti lembaga; legislatif, eksekutif, yudikatif; pada pemerintahan pusat (nasional), regional dan lokal. Ide pokok model ini bahwa kebijakan negara

merupakan hasil dari kerja lembaga-lembaga pemerintahan. Kebijakan negara secara otoritatif dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Terdapat hubungan yang kuat sekali antara kebijakan negara dengan lembaga-lembaga pemerintah tersebut, karena suatu kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan negara kalau ia tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan.

Menurut Dye, lembaga-lembaga pemerintahan itu memberikan kebijakan negara dalam tiga karakteristik yaitu ; (1) Lembaga Pemerintah memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijakan-kebijakan negara sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga negara. (2) Kebijakan negara itu bersifat universal dalam arti bahwa hanya kebijakan-kebijakan negara yang dapat disebarluaskan pada seluruh warga negara, dan kebijakan-kebijakan yang lain (bukan negara) hanya mencapai bagian kecil dari anggota masyarakat. (3) Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijakan-kebijakannya pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak mentaatinya.

Secara tradisional model institusional ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat organisasi, serta mekanisme organisasi, tetapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan itu dengan kebijakan negara. Padahal hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan itu berpengaruh terhadap isi kebijakan negara.

Kekurangan dari model institusional ini telah diperbaiki dengan timbulnya model institusional baru (*neo-institutionalme*) dengan tekanan pada peranan lembaga-lembaga politik dalam proses perumusan kebijakan negara, tetapi lebih difokuskan pada pembuatan ramalan-ramalan teoritis tentang bagaimana hubungan antara perbagai macam kebijakan negara dengan semua level pemerintahan.

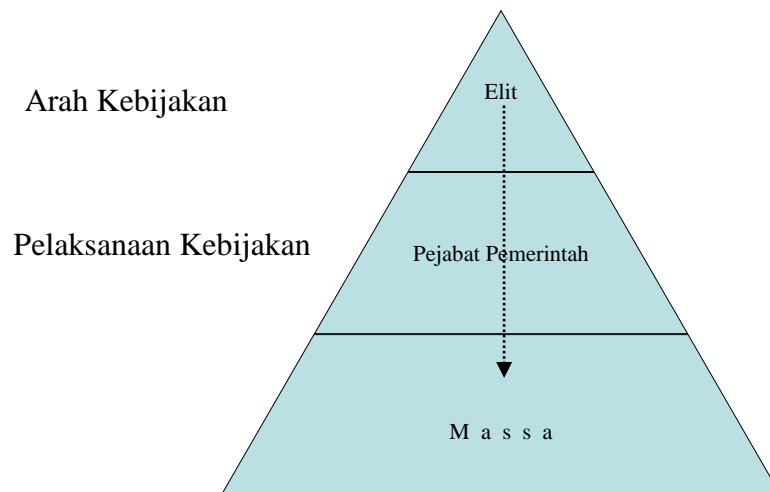
2. Model Elit - Massa (Kebijakan Sebagai Preferensi Elit)

Ide pokok dari model elit bahwa, kebijakan negara sebagai preferensi dari nilai-nilai elit yang berkuasa. Menurut teori elit-massa bahwa rakyat dibuat apatis, dan buta

terhadap informasi tentang kebijakan negara, sedangkan kelompok elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa terhadap masalah-masalah kebijakan negara.

Karena kebijakan negara itu ditentukan semata-mata oleh kelompok elit, maka pejabat pemerintah hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh elit tadi. Dan karena kebijakan negara itu dibuat sesuai dengan kepentingan kelompok elit, pejabat-pejabat pemerintah hanya melaksanakan kebijakan yang telah dibuat elit tersebut, maka tuntutan dan keinginan rakyat banyak (non-elit) tidak diperhatikan.

Gambar 1
Kebijakan Model Elit -Massa



Secara singkat pandangan teori elit ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Masyarakat dalam suatu negara dibagi atas dua bagian yaitu kelompok elit yang mempunyai kekuasaan menentukan kebijakan negara dan tidak kelompok besar (massa) yang tidak mempunyai kekuasaan (dikuasai) tidak ikut menentukan.
2. Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama (berbeda) dengan kelompok non-elit yang dikuasai. Karena kelompok elit ditentukan atau dipilih secara

istimewa dari golongan masyarakat yang mempunyai tingkat sosial ekonomi yang tinggi.

3. Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit ke elit harus diusahakan selambat mungkin dan terus-menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi). Hanya non-elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk ke lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial untuk melindungi sistem tersebut.
5. Kebijakan negara tidaklah menggambarkan keinginan massa tetapi keinginan elite. Perubahan-perubahan dalam kebijakan negara dilakukan secara sedikit-sedikit (inkremental) dan tidak secara besar-besaran (revolusioner).
6. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.

Kelemahan model ini bahwa, kebijakan negara tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat (massa) tetapi keinginan elit. Perubahan dan pembaharuan kebijakan negara berjalan lambat dan ditentukan oleh penafsiran kembali nilai-nilai elit-elit tersebut. Massa sebagian besar dipandang bersifat pasif, apatis dan buta informasi tentang kebijakan negara, elit banyak yang mempengaruhi massa dan bukan sebaliknya serta komunikasi berjalan dari atas kebawah.

3. Model Kelompok (Kebijakan Sebagai Keseimbangan Kelompok).

Ide pokok model ini bahwa kebijakan negara merupakan usaha pembuat kebijakan menghindari konflik kelompok-kelompok dan menjaga keseimbangan di dalam kehidupan dan perjuangan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Menurut teori kelompok ini bahwa interaksi diantara kelompok dalam masyarakat adalah fakta sentral dari kegiatan politik dan kebijakan-kebijakan, individu dengan kepentingan-kepentingan mengikat bersama-sama baik formal maupun tidak formal menekankan tuntutnya kepada pemerintah.

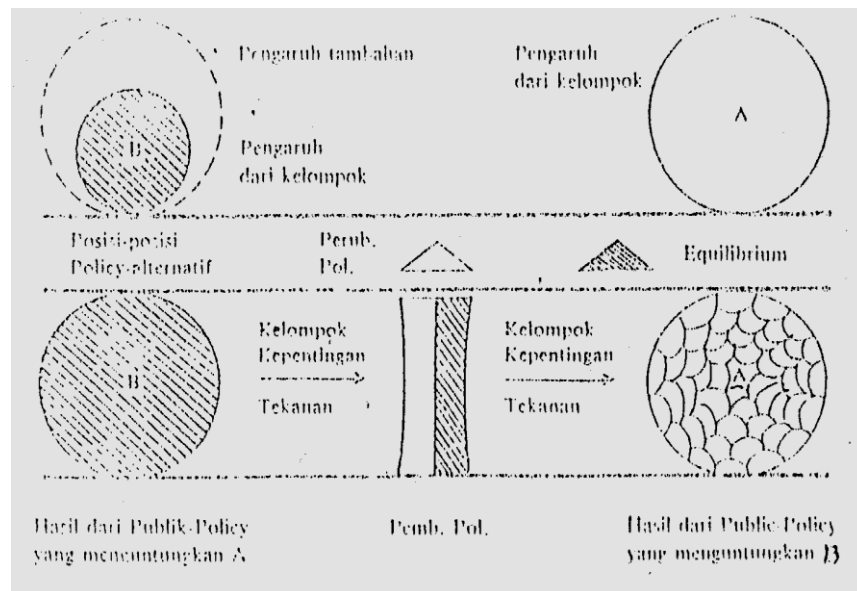
Individu-individu amat penting dalam politik, hanya ketika mereka bertindak sebagai suatu bagian atau atas nama kelompok yang berkepentingan tersebut, sehingga

kelompok merupakan jembatan essensial yang menghubungkan antara individu dengan pemerintah, sehingga dapat diketahui bahwa politik benar- benar merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok yang mempengaruhi kebijakan negara.

Bagaimana cara untuk mencapai perimbangan kepentingan itu, Dye mengatakan bahwa tugas sistem politik adalah menengahi konflik antar kelompok dengan cara ; (1) membuat aturan permainan dalam percaturan antar kelompok, (2) mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan terhadap kepentingan-kepentingan yang berbeda, (3) mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijakan negara, (4), dan memaksakn berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

Gambar 3

Kebijakan negara berdasarkan model kelompok



Model kelompok berusaha menerangkan semua aktivitas -aktivitas politik yang bermanfaat didalam hubungannya dengan perjuangan kelompok. Pembuat keputusan dipandang secara ajeg menanggapi tekanan-tekanan dari kelompok dengan membuat kebijakan negara melalui cara bergaining, berkoalisi, negosiasi, dan kompromi dari tuntutan-tuntutan yang saling bersaing diantara kelompok-kelompok yang berpengaruh.

Kelemahan model kelompok ini adalah terlampau memperhatikan peranan faktor luar dengan mengabaikan faktor dalam organisasi pemerintahan dalam rangka

perumusan kebijakan negara. Padahal didalam kenyataan kehidupan politik, terutama proses perumusan kebijakan negara, peranan kedua faktor itu sangat penting sekali.

4. Model Proses (Kebijakan Sebagai Suatu Aktivitas Politik)

Ide pokok model proses bahwa kebijakan sebagai suatu aktivitas politik terdiri dari rangkaian kegiatan ; identifikasi masalah, perumusan masalah, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasinya. Model proses ini hanya menekankan bagaimana tahapan aktivitas politik yang dilakukan di dalam menghasilkan kebijakan negara/pemerintah.

Pengelompokan berbagai aktivitas menurut hubungannya dengan kebijakan negara yang merupakan serangkaian proses kebijakan biasanya mengikuti pola umum; (1) Identifikasi persoalan-persoalan. Tuntutan-tuntutan untuk kegiatan Pemerintah, (2) Perumusan usulan-usulan kebijakan. Prakarsa dan pengembangan usulan-usulan program Pemerintah, (3) Pengesahan kebijakan. Memilih suatu usulan pembentukan dukungan politik untuk usulan tersebut, dan mengesahkannya sebagai undang-undang atau hukum, (4) Pelaksanaan kebijakan. Penataan Birokrasi, penyediaan gaji dan pelayanan dan penetapan-penetapan pajak, (5) Evaluasi kebijakan. Penganalisaan tentang program-program, evaluasi hasil-hasil dan pengaruhnya, dan menyarankan perubahan-perubahan, serta penyesuaiannya.

Model proses ini dipandang terlalu sempit, bila dibandingkan dengan model lainnya, tetapi kegunaannya adalah membuat orang mengetahui dan memahami bermacam-macam kegiatan politik dalam proses pembuatan kebijakan.

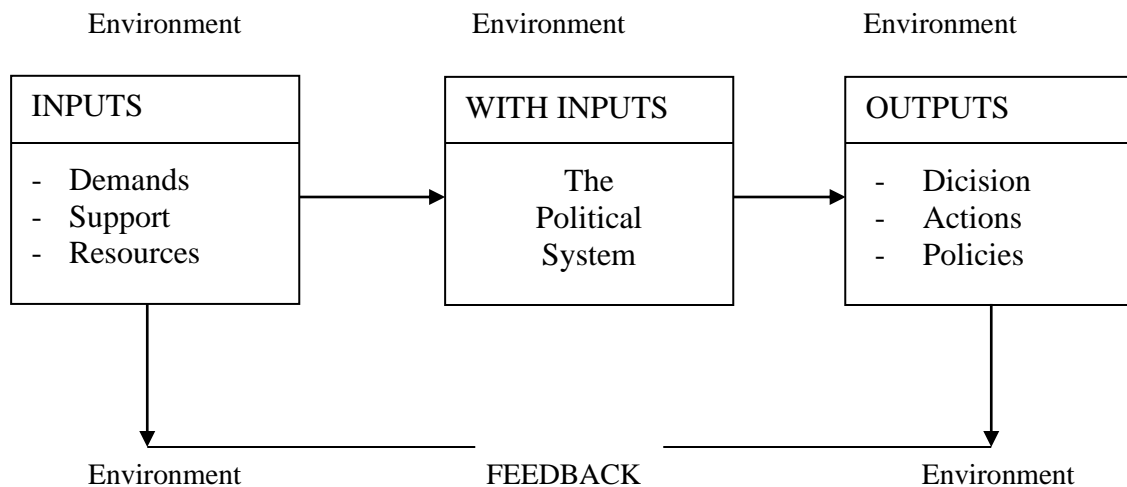
5. Model Sistem (Kebijakan Sebagai Hasil Dari Sistem)

Ide pokok model sistem bahwa kebijakan negara sebagai hasil dari bekerjanya sistem politik suatu negara dalam merespon tuntutan dari lingkungannya. Suatu lingkungan sebenarnya sangat berpengaruh terhadap politik sistem politik akan mewarnai kebijakan pemerintah beserta program-program kegiatannya.

Lingkungan dipandang sebagai input sistem politik, sedangkan kebijakan umum beserta program-programnya dipandang sebagai *out put* sistem politik. Sistem politik merupakan kelompok struktur dan proses yang saling berkaitan, dimana fungsi-fungsinya mempunyai kewenangan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat.

Suatu sistem politik adalah suatu struktur dari badan-badan legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, kelompok kepentingan, media massa, anggota-anggota masyarakat, tokoh-tokoh masyarakat (golongan elit), struktur birokrasi, prosedur, mekanisme politik, sikap dan perilaku pembuat keputusan dan sebagainya semuanya berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk input dari lingkungan dikonversikan menjadi output yang berupa kebijakan umum dan program-program kegiatannya, beserta dampak positif dan negatif dari kebijakan sebagai umpan balik (*feed back*) yang akan dipakai atau tidak sebagai inputs baru dalam proses politik berikutnya.

Gambar 4
Model Sistem dalam Kebijakan Negara



Dari gambar tersebut diatas secara ringkas dapat dikatakan bahwa, kebijakan negara merupakan manifestasi dari sistem politik yang ada. David Easton terkenal sebagai pencipta teori input dan output sistem politik, maka pengkonversiannya disebut analisa sistem politik. Konsep dan model sistem ini dapat mengidentifikasi seperangkat lembaga dan kegiatan dalam masyarakat yang fungsinya merubah dari kebutuhan-kebutuhan masyarakat menjadi keputusan yang mempunyai kewenangan untuk ditaati serta memerlukan dukungan masyarakat seluruhnya. Unsur-unsur yang terdapat dalam sistem ini saling berkaitan dan mampu menanggapi kekuatan-kekuatan dalam masyarakat.

Input disini berupa kebutuhan dan dukungan (*demand dan suport*); kebutuhan ini terjadi apabila orang atau kelompok orang menanggapi kondisi lingkungan (*environment*) yang nyata dan tindakannya akan mempengaruhi kebijakan pemerintah beserta program-programnya. Dukungan akan terjadi apabila orang-orang/kelompok orang bersedia menerima hasil-hasilnya. Suatu sistem dapat berjalan dengan baik apabila ; (1) Menghasilkan sesuatu yang rasional dan memuaskan bagi pihak yang berkepentingan, (2) Dapat memberikan keyakinan bahwa masyarakat berkepentingan terhadap sistem tersebut, (3) Apabila berguna dan dapat diterapkan serta mempunyai kekuatan dalam pelaksanaannya.

Penilaian terhadap model sistem untuk keperluan penganalisaan kebijakan beserta program-programnya terlepas pada pertanyaan-pertanyaan : (1) Dimensi-dimensi lingkungan yang ada apa yang merupakan kebutuhan umum dari sistem politik itu, (2) Karakteristik- karakteristik sistem politik yang penting, apa saja yang mampu merubah *demand* menjadi kebijaksanaan negara dan mempertahankannya sepanjang waktu, (3) Bagaimana pengaruh *inputs* lingkungan terhadap karakter/ciri sistem politik itu, (4) Bagaimana ciri sistem politik dalam mempengaruhi isi atau materi kebijakan pemerintah beserta program-programnya, (5) Bagaimana pengaruh input lingkungan terhadap isi kebijakan pemerintah beserta program-programnya, (6) Sebaliknya bagaimana pengaruh kebijakan pemerintah beserta program-programnya terhadap lingkungan dari sistem politik.

Sayang sekali David Easton tidak menjelaskan secara luas dan perinci tentang apa isi sistem politik itu dan bagaimana proses konversi itu berjalan dalam sistem politik tersebut.

6. Model Rasional-Komprehensif (Kebijakan Sebagai Penciptaan Tujuan Yang Efisien)

Ide pokok model rasional-komprehensif bahwa suatu kebijakan dirancang secara tepat dan rasional untuk memaksimalkan hasil nilai bersih (*not value achieved*). Pengertian rasionalitas dipakai silih berganti dengan pengertian efisiensi. Suatu kebijakan dikatakan rasional jika pembuat kebijakan harus mempertimbangkan; (1) Mengetahui semua preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan tekanan kecenderungannya, (2) Mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif-

alternatif kebijakan yang tersedia, (3) Mengetahui semua kosekuensi-konsekuesi dan setiap alternatif kebijakan, (4) Memperhitungkan rasio yang dicapai bagi setiap nilai-nilai sosial yang dikorbankan pada Setiap alternatif kebijakan, (5) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

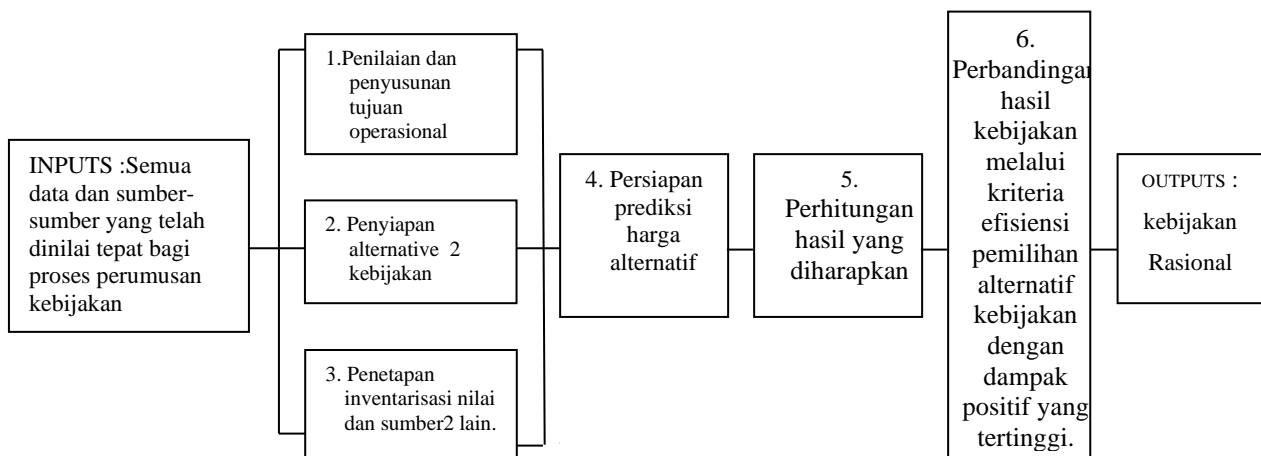
Dalam pembuatan kebijakan yang rasional diperlukan suatu pembuatan keputusan yang mampu mempermudah tercapainya rasionalitas dalam perumusan kebijakan. Pada realitasnya membuat kebijakan yang rasional kurang dapat capai oleh pembuat kebijakan, karena terdapat beberapa hambatan : (1) Tidak ada nilai-nilai sosial yang disetujui, nila-nilai khusus dan individu dan kelompok saling berselisih, (2) Nilai yang saling berselisih tersebut sulit dibandingkan dan ditimbang, (3) Lingkungan pembuat kebijakan, terutama kekuasaan dan sistem pengaruh, memberikan ketidak rnungkinan baginya untuk melihat atau mengukur secara tepat semua nilai-nilai sosial yang ada terutama dari mereka yang tidak aktif atau tidak berkuasa mendukungnya, (4) Pembuat kebijakan tidak terdorong untuk membuat keputusan- keputusan yang berdasarkan pada tujuan-tujuan masyarakat, (5) Pembuat kebijakan juga tidak terangsang untuk meningkatkan pencapaian tuuan bersih (*net goal achievement*) tapi hanya tergoda untuk memuaskan tuntutan- tuntutan untuk kemajuan, (6) Tabungan-tabungan besar didalam program dan kebijakan yang ada menghalangi pembuatan kebijakan, mempertimbangkan alternatif-alternatif yang telah di ajukan oleh keputusan yang mendahuluinya, (7) Terdapat banyak halangan-halangan yang tidak bisa dihitung dalam rangka mengumpulkan semua informasi yang dibutuhkan untuk mengetahui semua kemungkinan alternatif-alternatif policy dan akibat-akibat dari alternatif-alternatif tersebut, (8) Kemampuan prediktif dan ilmu-ilmu sosial dan perilaku maupun kemampuan prediktif dari ilmu-ilmu fisik dan biologi tidak cukup memadai untuk meningkatkan kemampuan pembuat policy didalam memahami akibat-akibat dari setiap alternatif- alternatif kebijakan, (9) Pembuat kebijakan walaupun telah mempergunakan teknik analisa komputer, tidak juga cukup trampil untuk menghitung secara tepat untung rugi. ketika sejumlah besar nilai-nilai politik, sosial,ekonomi ,dan kebudayaan yang berbeda-beda menjadi satu, (10) Kebutuhan-kebutuhan pribadi, kekurangan-kekurangan dan ketidakmampuan membuat kebijakan dapat menghalanginya dalam melaksanakan

keputusan secara rasional, (11) Akibat-akibat yang serba tidak pasti dan aneka kebijakan yang dibuat, akan memaksa pembuat kebijakan bersikap lebih kaku dalam mempertahankan keputusan-keputusan yang telah dibuat sebelumnya, (12) Tabiat pembuatan kebijakan yang sudah dikatakan didalam birokrasi menyulitkan koordinasi pembuat keputusan.

Kebijakan rasional komprehensif ternyata sulit dicapai, para pembuat kebijakan dapat menghasilkan kebijakan negara yang bersifat optimal. Menurut Nicholas Henry, model rasional mengartikulasikan bagaimana kebijakan negara dibuat dalam pemerintahan atau bagaimana elemen-elemen proses (konversi) mempengaruhi perubahan lingkungan input kedalam lingkungan output yang yang harus diatur secara optimal. Pembuatan kebijakan-kebijakan model rasional komprehensif ini berguna bagi kebijakan administrasi, karena didalam pemikiran ahli akhir-akhir ini, bahwa membuat kebijakan yang lebih baik adalah yang sesuai dengan bidangnya. Lebih jelasnya dapat dilihat diagram di bawah ini :

Gambar 3

Pembuatan kebijakan menurut model rasional



7. Model Inkrementalis (Kebijakan Sebagai Kelanjutan Masa Lalu)

Ide pokok model ini bahwa kebijakan pemerintahan yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan dari kebijakan pemerintah dimasa lalu disertai dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit. Pembuat kebijakan tidak harus mengadakan

peninjauan kembali secara keseluruhan terhadap kebijakan untuk setiap tahunnya, sebaliknya mengingat keterbatasan biaya, mendorong pembuat kebijakan untuk tidak mengidentifikasi secara keseluruhan terhadap alternatif-alternatif kebijakan beserta konsekwensinya. Tokoh pertama kali mengemukakan model inkrementalis ini adalah Charles E. Lindblom sebagai kritik terhadap model kebijakan negara yang rasional-komprehensif. Model ini didalam usahanya menciptakan program, kebijakan dan pembiayaan-pembiayaannya, dasar pemikirannya adalah bersifat konservatif dan perhatiannya terhadap program baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi dan menyempurnakan program-program yang telah ada.

Secara umum pembuat kebijakan dapat menerima program-program yang telah ada dan setuju melanjutkan kebijakan sebelumnya dengan alasan sebagai berikut :

1. Ketersediaan melanjutkan kebijakan sebelumnya itu mengingat waktu, pikiran dan biaya untuk meneliti semua alternatif guna membuat kebijakan baru.
2. Pembuat kebijaksanaan menerima sahnya kebijakan beserta program-program sebelumnya, mengingat adanya ketidakpastian terhadap kebijakan baru.
3. Model inkrementalis secara politis sangat bermanfaat karena persetujuan lebih mudah tercapai dalam pembuatan kebijakan.
4. Perubahan dapat dilakukan dengan jalan mengurangi atau menambah hal-hal tertentu, kegiatan tertentu atau anggaran tertentu.
5. Jika tidak tercapai kesepakatan dalam pembuatan kebijakan baru, maka mudahlah bagi pemerintah untuk menetapkan berlakunya program-program lama yang telah ada, walaupun keinginan masyarakat itu berbeda-beda yang tidak mungkin dipenuhi satu per satu dengan memuaskan.

Di Indonesia model ini juga dipakai seperti kebijakan tentang kurikulum pendidikan. Sebelum reformasi kebijakan kurikulum berdasarkan isi (konsten), sesudah reformasi tepatnya tahun 2000 ditetapkan kebijakan tentang perberlakuan kurikulum berdasarkan atau berbasis kompetensi (KBK), dan lain-lain.

Kelemahan model ini bahwa ia cenderung mengabaikan pembaharuan sosial mendasar yang terjadi karena hanya memusatkan perhatiannya pada tujuan jangka pendek dan hanya mencapai beberapa variasi dari kebijakan yang lampau.

8. Model Mixed-Scanning

Model ini merupakan menggabungkan ide pokok model rasional-komprehensif dan inkremental dalam pembuatan kebijakan negara. Ide pokok model ini bahwa dalam pembuatan kebijakan, keputusan dibuat melalui suatu penjelajahan terhadap alternatif utama yang dibuat oleh pembuat keputusan sesuai konsepsi tujuan yang akan dicapai; keputusan secara inkremental yaitu keputusan-keputusan yang dibuat berdasarkan keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat sebelumnya.

Tugas Latihan A

1. Sebutkan lima isi suatu kebijakan pemerintahan menurut Hoogerwerf.
2. Sebutkan definisi masalah menurut Darsono dan Jones dan jelaskan satu perbedaan pokok diantara dua definisi tersebut
3. Jelaskan dapatkah semua masalah dalam masyarakat dijadikan masalah kebijakan.

Tugas Latihan B

1. Kemukakan satu perbedaan dan persamaan pokok antara asas kebijakan dengan norma kebijakan disertai masing-masing dua contoh.
2. Sebutkan empat macam tujuan suatu kebijakan pemerintah dan jelaskan pengertian keempat macam tujuan itu disertai suatu contoh.
3. Jelaskan tujuan-tujuan penting dan kebijakan pemerintah pada umumnya.
4. Jelaskan pengertian sarana-sarana kebijakan dan sebutkan lima macam sarana dan tujuh belas sarana kebijakan yang dikemukakan oleh Hoogerwerf.
5. Sebutkan pula tiga golongan sarana kebijakan yang oleh Hoogerwerf adalah sarana yang bersifat yuridis pemerintahan.
6. Kemukakan apa akibat yang akan muncul bila penggunaan sarana-sarana untuk suatu kebijakan tidak seimbang disertai contohnya.
7. Kemukakan pengertian aktivitas kebijakan
8. Jelaskan perbedaan pokok antara pelaksanaan/implementasi kebijakan dengan mobilisasi sarana kebijakan dan alokasi sarana kebijakan.
9. Jelaskan hubungan dan perbedaan antara urutan waktu kebijakan dengan kecepatan kebijakan.

Tugas Latihan C

1. Sebutkan enam buah kriteria dari sebuah model dalam kebijakan Pemerintahan Negara.
2. Jelaskan arti dan pernyataan bahwa sebuah model hendaknya mampu mendorong untuk mengadakan penelitian langsung terhadap kebijakan negara.
3. Jelaskan arti dan pernyataan bahwa pendekatan sebuah model hendaknya mengemukakan uraian-uraian ilmiah terhadap kebijakan negara.
4. Jelaskan ide pokok dari model kelembagaan dalam pembuatan kebijakan dan kelemahan.
5. Jelaskan ide pokok dari model elite-massa dalam pembuatan kebijakan, disertai gambar/skema dan kelemahan yang dimilikinya.
6. Jelaskan ide pokok dari model kelompok dalam pembuatan kebijakan disertai gambar/skema dan kelemahannya.
7. Kemukakan empat cara menghindari perselisihan/konflik antar kelompok dalam perjuangan mempengaruhi kebijakan pemerintahan negara.
8. Jelaskan disertai contoh apakah pembuatan kebijakan negara di Indonesia mengacu juga kepada model kelompok (sistem koalisi).
9. Jelaskan ide dasar dari model proses dalam pembuatan kebijakan dan kelemahannya.
10. Jelaskan ide dasar dari model sistem politik dalam pembuatan kebijakan, disertai gambar/skema dan kelemahannya.
11. Jelaskan ide dasar dari model rasional dalam pembuatan kebijakan dan kelemahannya.
12. Jelaskan ide dasar model inkremental dalam pembuatan kebijakan, disertai contoh dan kelemahannya.
13. Jelaskan ide dasar model mixed scanning dalam pembuatan kebijakan negara.

B A B III

PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

Bagian ini membahas mengenai proses perumusan kebijakan pemerintahan. Kompetensi umum yang dimiliki mahasiswa usai mempelajari bahasan ini adalah mampu menjelaskan pengertian proses perumusan kebijakan pemerintahan.

Kompetensi khusus yang diharapkan dimiliki mahasiswa usai mempelajari bahasan ini adalah mampu; (1) Menjelaskan pengertian perumusan masalah kebijakan, (2) Mengemukakan lima kriteria tindakan kreatif yang perlu dipertimbangkan dalam melakukan tindakan perumusan masalah kebijakan, (3) Menjelaskan pengertian perumusan agenda pemerintah, (4) Menjelaskan syarat dan faktor-faktor penyebab masuknya problem umum ke dalam agenda pemerintah.

1. Perumusan Masalah Kebijakan

Dalam proses pembuatan atau perumusan kebijakan (*policy process formulations*) oleh pembuat kebijakan, kegiatan pertama yang harus dilakukan adalah mengkaji masalah, mengidentifikasi masalah, dan merumuskan masalah kebijakan secara benar. Karena kesalahan dalam merumuskan masalah akan berakibat salah pula mencari/ menentukan alternatif-alternatif kebijakan guna mengatasi masalah tersebut. Kegiatan ini demikian pentingnya karena mempunyai pengaruh terhadap fase atau proses berikutnya. Merumuskan masalah-masalah kebijakan berarti memberikan arti atau menterjemahkan problema kebijakan secara benar. Oleh karena itulah pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas yang cukup sehingga dapat melakukan tugas yang penting ini secara berhasil.

Tidak semua orang dapat melakukan tugas ini dengan baik. Malahan masih banyak orang yang menduga bahwa masalah-masalah kebijakan itu selalu siap dan tersedia dihadapkan pembuat kebijakan. Seolah-olah masalah itu datang atau turun dari langit atau sebagai sesuatu yang sudah "Given". Sehingga dari sanalah seolah-olah proses analisis dan perumusan masalah kebijakan itu sudah dapat dimulai. Padahal sebenarnya, para pembuat kebijakan terlebih dahulu harus mencari dan merumuskan identitas masalah kebijakan itu dengan susah payah. Setelah itu barulah mereka dapat merumuskan masalah itu dengan benar.

Kehidupan masyarakat adalah merupakan gudangnya masalah, kendatipun demikian merumuskan masalah kebijakan bukanlah pekerjaan yang gampang. Dalam kegiatan politik istilah "masalah" sering diberi arti yang sangat sederhana sehingga kurang tepat. Setiap orang seringkali memberikan arti yang berbeda terhadap masalah yang sama. Jones pernah mengatakan "Peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam masyarakat diartikan secara berbeda-beda oleh orang yang berbeda-beda pada waktu yang berbeda-beda pula. Banyak masalah-masalah yang timbul dari suatu peristiwa yang sama". Seringkali juga sesuatu yang dianggap sebagai "masalah" oleh seseorang mungkin malah menguntungkan bagi orang lain, atau sebaliknya.

Suatu contoh sederhana, misalnya dengan seringnya sesuatu daerah diserang banjir, masalah ini menguntungkan para pengusaha *real estate* dengan menawarkan rumah-rumah ideal di daerah bebas banjir. Lalu masalahnya, apakah usaha penanggulangan banjir atukah pembangunan rumah-rumah ideal itu? Ternyata memang tidak mudah merumuskan masalah itu. Lalu bagaimana kita harus mengartikan masalah itu? Dengan kata lain apakah sebenarnya dimaksudkan dengan masalah kebijakan itu? Ada yang mengartikan masalah itu sebagai setiap hal yang menyulitkan kehidupan manusia dan manusia harus berusaha untuk memecahkannya.

James. E. Anderson dengan mengutip pendapat David. C. Smith menyatakan: "untuk kepentingan kebijakan, sesuatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat untuk mana perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat oleh masalah itu atau oleh orang lain yang punya tanggung jawab itu".

Jones mengartikan "peristiwa" sebagai kegiatan-kegiatan manusia atau alam yang dipandang memiliki konsekuensi kepada kehidupan sosial. Dan ia mengartikan masalah "sama dengan pendapat Smith tersebut diatas yaitu kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan manusia yang harus dipecahkan.

Di dalam kehidupan manusia terdapat berbagai masalah, tetapi tidak selalu masalah itu dapat diangkat menjadi problema umum (*public problem*). Kalau demikian, apakah problem umum itu? Problema umum atau problem publik adalah kebutuhan-

kebutuhan atau ketidakpuasan-keketidakuasaan manusia yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi (privat). Contoh problem umum misalnya masalah kemiskinan, kesehatan lingkungan, transportasi, keamanan dan sebagainya. Semua masalah itu tidak dapat dipecahkan oleh orang-orang, seorang tetapi perlu penanganan secara sistematis, struktural dan serius oleh pemerintah bersama-sama masyarakat. Apakah yang membedakan problem publik dan problema privat (pribadi) ?

Pada prinsipnya problema umum itu adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat yang luas termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat. Sedangkan problema privat (pribadi) adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat yang terbatas atau hanya menyangkut pada satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung. Contohnya adalah masalah kredit pemilikan rumah, kegagalan studi, rumah tangga berantakan, usaha bangkrut dan sebagainya.

Jones membedakan pengertian "*problems*" dan "*issues*". Ia mengartikan *problems* sebagai kebutuhan-kebutuhan manusia yang perlu diatasi (*Problems : Human needs, however intensified, for which relief is sought*). Sedangkan "*issues*" adalah problema-problema umum yang bertentangan satu sama lain (*Issues : Controversial public problems*).

Jones telah menegaskan bahwa tidak semua problema dapat menjadi problema umum tidak semua problema umum dapat menjadi isu-isu, dan tidak semua isu dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah. Anderson menjelaskan bahwa suatu problema baru akan menjadi problema-problema kebijakan (*policy problems*) bila problema-problema itu dapat membangkitkan perhatian orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problema-problema itu. Irfan Islamy (1999), memberikan gambaran misalnya, bila kebanyakan anggota masyarakat kita hidup dibawah garis kemiskinan menyadari akan keadaannya serta menuntut pemerintah untuk segera menanggulangi masalahnya, maka hal itu telah muncul sebagai problema kebijakan. Sebaliknya bila anggota-anggota masyarakat yang miskin itu menerima saja keadaan seperti serta sedikit sekali orang lain memperhatikannya, maka sebenarnya masalah atau problema itu tidak ada.

Oleh karena itulah, walaupun problema umum itu secara nyata ada, tetapi belum tentu ada jaminan bahwa akan muncul pula keinginan masyarakat/publik (*public will*)

untuk menekan atau mengenyahkan problema itu. Seringkali masyarakat tidak sadar bahwa mereka mereka mempunyai masalah ataupun kalau mereka sadar punya masalah seringkali ditekan agar tidak muncul kepermukaan. Di kebanyakan negara-negara sedang berkembang, seringkali para pembuat kebijakan (khusus mereka yang peka terhadap problema umum) menyadarkan masyarakat mengenai masalah-masalah yang mereka jumpai. Pembuat kebijakan aktif mendefinisikan masalah yang dihadapi masyarakat dimana masyarakat itu sendiri mungkin tidak sadar atau tidak mempunyai kemampuan dalam menerjemahkan problemanya sendiri. Masalah kerusakan ekosistem, peledakan penduduk, kemiskinan dan sebagainya adalah contoh klasik yang sering melanda negara-negara berkembang tetapi kurang disadari oleh masyarakat.

Suatu kebijakan bisa terjadi sulit diimplemenasikan atau lebih banyak memberikan dampak yang negatif. Salah satu penyebabnya adalah pembuat kebijakan tersebut. Tidak lebih dahulu merumuskan masalah/problemanya dengan benar/tepat. Padahal langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi problema-problema dan kemudian merumuskan problema-problema tersebut dengan tepat.

Adanya hambatan kapasitas yang terbatas telah menyebabkan banyak pembuat kebijakan tidak mampu menemukan, mengidentifikasi dan merumuskan problema-problema dengan baik. Mereka sering terjebak ke dalam gejala-gejala masalah yang nampak dipermukaan dipandang sebagai masalah yang sebenarnya. Kesalahan di dalam melihat dan mengidentifikasi masalah akan berakibat salahnya perumusan masalahnya. Dan kesalahan ini akan berakibat panjang pada proses kebijakan berikutnya.

Suatu contoh kita sering memandang "pengangguran" sebagai suatu masalah. Benarkah pengangguran itu masalah? Apakah bukan gejala masalah atau bahkan akibat dari suatu masalah? Kalau kita kaji secara lebih teliti, pengangguran sebenarnya bukan masalah, tetapi ia adalah suatu gejala atau akibat dari suatu masalah. Lalu apa yang menjadi masalah sebenarnya? Yaitu antara lain : langkanya jenis pekerjaan yang cocok dengan kemampuan, kecakapan pencari kerja atau adanya kesenjangan antara jumlah penduduk yang sudah termasuk usia kerja dengan lapangan pekerjaan yang tersedia,

atau gagalnya transmigrasi, atau rendahnya tingkat kesadaran, tanggung jawab, kreativitas dan produktivitas anggota-anggota masyarakat dan seterusnya.

Kalau anda melihat masalahnya misalnya langkanya jenis pekerjaan yang cocok dengan ketrampilan (keahlian/skills) pencari kerja, maka masalah ini menjadi milik masyarakat, pemerintah dan swasta. Bila suatu masalah telah dipersepsi secara sama oleh masyarakat dan pemerintah termasuk pula mungkin oleh pihak swasta, maka problema itu segera menjadi problema kebijakan. Bagaimana pula halnya kalau problema kebijakan itu tidak dapat masuk ke dalam agenda pemerintah?. Tentu saja masalahnya tidak terpecahkan. Akibat dari hal ini jelas, pengangguran akan semakin meluas dengan segala dampak sosialnya.

Dari gambaran diatas, jelaslah bahwa suatu problema untuk bisa berubah menjadi problema umum, tidak cukup hanya bila dihayati oleh banyak orang sebagai suatu problema umum, tetapi masyarakat perlu mempersepsi masalah atau problema itu sebagai suatu kebutuhan untuk segera ditanggulangi. Dan yang lebih penting lagi problema itu memperoleh tanggapan yang positif dari pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problema umum itu menjadi problema kebijakan dan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah sehingga menjadi kebijakan pemerintah.

Pada prinsipnya, kendatipun suatu peristiwa, keadaan situasi tertentu mungkin dapat menimbulkan satu atau beberapa problema, tetapi agar problema itu dapat berupa menjadi problema-problema umum tidak semata-mata tergantung dari dimensi obyektifnya saja (masalah yang muncul adalah konkrit), tetapi juga tergantung dari dimensi subyektifnya (dimana baik msyarakat maupun pembuat kebijakan) memandang masalah itu sebagai suatu kebutuhan yang patut ditanggulangi atau dicarikan jalan keluarnya. Masalahnya sekarang adalah seberapa besar tingkat kesadaran dan kepekaan masyarakat melihat problemanya sendiri dan sejauhmana tingkat kesadaran, kepekaan dan kemampuan pembuat kebijakan melihat problema ayng dihadapi masyarakat sebagai suatu yang menjadi tanggung jawabnya untuk diatasinya.

Mangkaji masalah dan kemudian merumuskan masalah secara benar adalah merupakan tugas utama dan pertama pembuat kebijakan. Oleh karena itulah ia harus

mempunyai kapasitas yang cukup sehingga dapat melaksanakan tugas penting ini secara berhasil.

2. Perumusan Agenda Pemerintah

Jumlah problem-problem umum begitu banyaknya dalam masyarakat sehingga tidak dapat dihitung. Ada problema umum baru yang besar/mendasar, dan ada pula problema umum yang secara rutin selalu dihadapi masyarakat. Tetapi dari sekian banyak problema-problema umum itu, hanya sedikit sekali yang memperoleh perhatian yang serius dan saksama dari pembuat kebijakan negara. Pilihan dan kecondongan perhatian pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil problema umum berubah menjadi problema kebijakan dan itulah menyebabkan timbulnya agenda kebijakan (*the policy agenda*).

Dengan demikian agenda kebijakan berbeda dengan tuntutan-tuntutan dalam sistem politik (*political demand*), pada umumnya dan berbeda pula dengan prioritas-prioritas politik (*political priorities*) yang biasanya merupakan urutan-urutan daftar masalah (*agenda items*) dimana masalah-masalah yang terpenting berada diatas.

Suatu agenda pemerintah (*govermental agenda*) tidak seharusnya dipandang sebagai suatu daftar formal dari berbagai masalah-masalah yang harus diperbincangkan oleh pembuat keputusan, tetapi ia semata-mata menggambarkan problema-problema atau isu-isu dimana pembuat keputusan merasa harus memberikan perhatian yang aktif dan serius padanya.

Tentang agenda kebijakan ini, Roger W. Cobb dan Charles D. Elder membedakan antara "*systemic agenda*" dengan "*govermental agenda*". Mereka mengartikan agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing.

Agenda sistemik ini ada pada setiap jenjang sistem politik, baik lokal, regional maupun nasional. Masalah kriminal, misalnya, akan muncul sebagai agenda sistemik pada tingkat lokal, regional dan nasional. Sedangkan masalah hubungan luar negeri selalu muncul hanya sebagai agenda sistemik nasional, dan masalah pendirian gedung olah raga bagi pemuda adalah sebagai agenda sistemik tingkat lokal. Agenda sistemik

yang besar dan luar biasanya adalah merupakan kumpulan hal-hal (*items*) yang berasal dari agenda sistemik bagian-bagian.

Cobb dan Elder mengatakan, ada tiga prasyarat agar isu kebijakan (*policy issue*) itu dapat masuk atau tampil dalam agenda sistemik, yaitu ; (1) isu itu memperoleh perhatian yang luas atau setidaknya-tidaknya dapat menimbulkan kesadaran masyarakat; (2) adanya persepsi dan pandangan/pendapat publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah itu; dan (3) adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari beberapa unit pemerintahan untuk memecahkannya.

Agar isu kebijakan itu dapat menarik perhatian publik serta memperoleh pengakuan dari publik, maka para pendukung-pendukungnya harus menguasai media massa dan mempunyai sumber-sumber yang cukup sehingga isyunya dapat sampai pada masyarakat. Dan harus dapat meyakinkan publik bahwa isu itu adalah merupakan masalah besar yang mereka hadapi dan tindakan-tindakan perlu diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Sehingga kalau isu itu mendapat "dukungan" dari policy-makers kemudian berhasil tampil sebagai agenda-sistemik, maka tindakan yang sah dari pemerintah diperlukan untuk memecahkan masalah itu.

Jenis agenda kebijakan yang kedua adalah "*govemental agenda*" atau "*institutional agenda*". Cobb dan Elder mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritatif.

Agenda pemerintah disusun atas problema-problema yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat keputusan untuk mempertimbangkannya. Agenda pemerintah ini mempunyai sifat khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya. Misalnya dibidang ekonomi : dasar-dasar pertimbangan dan cara-cara memberantas tengkulak-ijon. Sebaliknya agenda sistemik lebih bersifat abstrak dan umum serta kurang menunjukkan alternatif cara-cara pemecahannya. Misalnya tentang "mengakhiri atau menghapus diskriminasi" atau tentang "meningkatkan partisipasi politik masyarakat" dan sebagainya.

Agenda pemerintah dapat berisi hal-hal (*items*) yang baru atau lama. Hal-hal lama (*old items*) yaitu hal-hal lama muncul secara reguler pada agenda pemerintah, misalnya mengenai kenaikan gaji pegawai; kenaikan harga barang; penggalian sumber dana; stabilitas politik dan sebagainya. Hal-hal seperti ini cukup dikenali oleh pembuat keputusan dan alternatif-alternatif yang bisa dipilih pun sudah banyak terpolakan. Sehingga pembuat keputusan lebih banyak memberikan perhatian pada hal-hal lama dimana sudah banyak mengetahui seluk-beluknya.

Sedangkan hal-hal yang baru (*new items*) adalah hal-hal yang belum didefinisikan sebagai akibat munculnya situasi atau peristiwa-peristiwa yang khusus dan baru, misalnya mengenai polusi kimia; kewajiban belajar; penggunaan energi/tenaga matahari dan sebagainya. Dan hal-hal baru ini kalau telah dikonversikan berkali-kali akan berubah menjadi hal-hal lama atau telah menjadi rutin.

Agenda pemerintah itu, dapat dibedakan oleh Jones menjadi 4 macam : (1) *problem definition*; yaitu hal-hal (problema-problema) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari pembuat keputusan, (2) *proposal agenda*; yaitu hal-hal (problema) yang telah mencapai tingkat diusulkan dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah ke dalam fase pemecahan masalah; (3) *bargaining agenda*; yaitu usul-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius; dan (4) *continuing agenda* ; yaitu ha-hal (problema) yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

3. Masuknya problem umum ke dalam agenda pemerintah

Pertanyaan yang sering muncul adalah”mengapa beberapa problem umum (*public problem*) dapat masuk ke dalam agenda-pemerintah? Sedangkan beberapa problema umum yang lain tidak? Atau dengan perkataan lain” apakah yang menyebabkan sehingga *public problems* itu dapat masuk ke dalam agenda pemerintah?

Sesuai dengan perumusan agenda pemerintah sebagaimana dikatakan oleh Cobb dan Elder diatas, Irfan Islamy (2007), mengatakan bahwa *public problems* itu dapat masuk ke agenda pemerintah, kalau para pembuat kebijakan menaruh perhatian atau memberikan perhatian yang luas dan aktif terhadap *public problems* tersebut. Oleh karena *public problems* itu begitu banyaknya, maka para pembuat keputusan akan

memilih dan menentukan *public problems* mana yang menurut mereka perlu atau seharusnya memperoleh prioritas untuk diperhatikan secara serius dan aktif. Mungkin diantara pembuat keputusan yang satu berbeda persepsinya dengan yang lain terhadap *public problems* mana yang perlu mendapat perhatian serius dan aktif tersebut. Tetapi kalau sebagian besar pembuat keputusan sepaham bahwa prioritas perlu diberikan kepada *public-problems* tertentu, maka timbullah *policy-issues* yang dapat segera dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

Charles O. Jones juga mengajukan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat agar problem-problem umum itu dapat masuk ke dalam agenda pemerintah. Dikatakan ada empat faktor yang perlu diperhatikan agar problem itu dapat menarik perhatian secara serius dan aktif dari pembuat keputusan, yaitu :

1. Dilihat dari peristiwanya sendiri. Ruang lingkup : Berapa banyak orang yang terkena pengaruh/akibat peristiwa tersebut? Persepsi : Bagaimana persepsi orang tentang peristiwa tersebut? Bagaimana persepsi mereka terhadap akibat-akibat peristiwa itu? Definisi : Apakah hasil dari persepsinya? Apakah akibat-akibat peristiwa yang telah dipersepsi orang-orang itu didefinisikan sebagai sesuatu masalah/problem? Bila ya oleh siapa? Apakah problema-problema berbeda didefinisikan oleh orang yang berbeda pula? Intensitas : Seberapa besar intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut? Apakah intensitas mereka itu berbeda-beda?
2. Organisasi kelompok-kelompok. Luasnya anggota kelompok : Berapa jumlah anggota kelompok yang terkena akibat peristiwa? Apa ikatan mereka terhadap kelompoknya? Struktur : Apakah hubungan antara anggota dan pemimpin kelompok bersifat hirarkhis? Demokratis? Apakah tersedia tenaga staf yang profesional? Kepemimpinan: Bagaimana pemimpin-pemimpin dipilih? Seberapa besar otoritas yang mereka miliki? Seberapa besar agresif mereka?
3. Cara mencapai kekuasaan. Perwakilan : Apakah mereka yang terkena akibat peristiwa itu terwakili oleh mereka yang mempunyai posisi sebagai pembuat keputusan? Empati : Apakah pembuat keputusan itu berifat empatik pada mereka yang terkena akibat/pengaruh? Dukungan : Dapatkah dukungan diperoleh dari mereka yang terkena pengaruh?

4. Proses kebijakan. Struktur : Apakah jenis hubungan antara pembuat kebijakan dan orang-orang yang terkena pengaruh kebijakan tersebut? Hirarkhis? Demokratis? Tawar-menawar? Apakah syarat-syarat forma bagi pembuat kebijakan? Kepekaan : Seberapa besar kepekaan pembuat kebijakan terhadap mereka yang dipengaruhi? Nilai tradisi-tradisi apa apakah yang melandasi kepekaan tersebut? Kepemimpinan: Bagaimanakah cara memilih pemimpin? Seberapa besar kekuasaan yang mereka miliki? Seberapa besar agresivitas mereka?

Keempat faktor tersebut diatas hanyalah sekedar alat analisa terhadap problema dan bukan formula untuk menjamin agar problema tersebut dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah.

Selain itu lima faktor oleh Anderson yang dapat menyebabkan problema umum tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yaitu :

1. Bila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*groups equilibrium*), maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil parakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut. Para pembuat kebijakan didesak untuk memperhatikan problem tersebut dan supaya mereka punya inisiatif untuk menjadikan problema sebagai problema umum yang menuntut pemecahan. Misalnya kelompok pedagang ekonomi lemah yang merasa terdesak oleh kelompok pengusaha ekonomi kuat, dan lain-lain.
2. Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor penting dalam penyusunan agenda pemerintah. Para pemimpin politik, apakah karena didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum atau kedua-duanya, selalu memperhatikan problem umum, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha-usaha pemecahannya. Lazimnya kita menyebut Presiden adalah merupakan penyusun agenda pemerintah yang utama (*agenda setter*), misalnya setiap rancangan undang-undang dari eksekutif secara otomatis dapat dimasukkan ke dalam agenda-legislatif.
3. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dapat pula menyebabkan masalah tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah. Setiap peristiwa atau krisis yang besar selalu memperoleh perhatian yang luas dari masyarakat, termasuk pembuat

keputusan yang dipaksa untuk memperhatikan secara saksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut. Misalnya masalah krisis ekonomi, politik, kebudayaan dan sebagainya menyebabkan para pembuat keputusan mengangkat problema-problema tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah.

4. Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan adalah juga salah satu penyebab menarik perhatian para pembuat keputusan dan menaruh suatu problem umum ke dalam agenda pemerintah. Misalnya protes nelayan-tradisional terhadap tindakan pengusaha penangkapan ikan yang menggunakan pukat harimau dan peralatan-peralatan modern lainnya yang beroperasi”di daerah” penangkapan ikan nelayan tradisional.
5. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul di masyarakat, yang menarik perhatian media komunikasi dan melalui reportasenya telah menyebabkan isu-insyu itu semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada isu-isu tadi. Sehingga membuat isu-isu (masalah-masalah) itu masuk ke dalam agenda pemerintah. Misalnya masalah”adopsi anak” yang akhir-akhir ini banyak ditampilkan di media massa; juga masalah operasi pemulihan selaput-darah; penembakan misterius dan sebagainya.

Proses memasukkan problema-problema ke dalam agenda pemerintah bukanlah pekerjaan ringan, tetapi merupakan kegiatan yang rumit dan kompleks. Hal ini disebabkan karena tidak semua pembuat keputusan menaruh perhatian dan minat yang sama terhadap problema tersebut. Konflik kepentingan, pengaruh super system, keadaan infra dan supra struktur politik ikut berpengaruh pada dapat tidaknya suatu problema tampil ke dalam agenda pemerintah. Problema-problema yang telah sukses dapat tampil dalam agenda pemerintah, maka adalah menjadi kewajiban pembuat keputusan untuk memprosesnya ke dalam fase-fase berikutnya.

Selain itu beberapa isu dapat tidak menarik perhatian pembuat keputusan atau memaksa mereka untuk tidak berbuat sesuatu terhadapnya. Tindakan untuk tidak membuat keputusan ini adalah juga merupakan suatu konsep yang penting. Peter Bachrach dan Morton Baratz mendefinisikan tindakan untuk tidak membuat keputusan

(*non decision-making*), sebagai suatu cara dengan mana tuntutan-tuntutan untuk melakukan perubahan terhadap pengalokasian keuntungan-keuntungan dan hak-hak istimewa pada masyarakat dapat ditekan sampai mati bahkan sebelum sempat disuarakan; atau dibiarkan tetap tertutup; atau dimatikan sebelum hal itu memperoleh kekuatan untuk bisa muncul dalam arena pembuatan keputusan.

Penolakan untuk pembuat keputusan tersebut mungkin dapat dilakukan dengan cara ; (1) menggunakan kekuatan (kekuasaan) tertentu, atau (2) mungkin juga nilai-nilai yang diyakini masyarakat (termasuk pembuat keputusan) tidak mengizinkan untuk membuat keputusan tersebut; atau (3) mungkin pula untuk mempertahankan status-quo, (4) pembuat keputusan tidak membuat keputusan dengan alasan guna menghindari atau menghilangkan konflik yang terjadi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam pembuat keputusan. Dye mengatakan bahwa membuat keputusan atau pun tidak membuat keputusan kedua-duanya sama-sama mempunyai konsekwensi bagi masyarakat.

Tugas Latihan A

1. Jelaskan perbedaan antara masalah (*problema*) umum dengan masalah pribadi.
2. Jelaskan pengertian perumusan masalah kebijakan.
3. Jelaskan mengapa tidak semua *problema* itu berubah menjadi *problema-problema* umum, tidak semua *problema* umum itu menjadi *problema* kebijakan.

Tugas latihan B

1. Jelaskan perbedaan antara prioritas politik (*political priorities*) dengan urutan-urutan daftar masalah (*agenda items*) dalam proses perumusan agenda pemerintah.
2. Jelaskan perbedaan antara agenda sistemik dengan agenda pemerintah menurut Cob dan Elder disertai masing-masing sebuah contoh.
4. Jelaskan apa yang dimaksud dengan perumusan agenda pemerintah itu.
5. Jelaskan pengertian empat macam agenda pemmerintah menurut Jones.

Tugas latihan C

1. Jelaskan mengapa masuknya sebuah *problema* umum ke dalam agenda pemerintah menurut pendapat Irfan Islamy.
2. Kemukakan empat syarat yang oleh Jones agar *problema-problema* umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah.

3. Jelaskan 5 faktor yang oleh Anderson dapat menyebabkan problema-problema umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah.
4. Kemukakan 4 cara penolakan terhadap pembuat keputusan dalam mengambil sebuah kebijakan menurut Barhrach dan Morton.

BAB IV

PENGESAHAN KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

Bagian ini membahas mengenai pengesahan kebijakan pemerintahan. Kompetensi umum yang diharapkan diperoleh usai mempelajari bahasan ini adalah mahasiswa mampu menjelaskan mengenai proses perumusan usulan kebijakan pemerintahan dan pengesahan kebijakan pemerintahan.

Kompetensi khusus diharapkan diperoleh usai mempelajari sub-sub dari bahasan ini adalah mahasiswa mampu; (1) Menjelaskan pengertian proses usulan kebijakan pemerintahan, (2) Mengemukakan dan menjelaskan beberapa faktor yang mempengaruhi perumusan usulan kebijakan (3) Menjelaskan pengertian proses pengesahan kebijakan pemerintahan.

1. Perumusan Usulan Kebijakan Pemerintahan

Pada prinsipnya perumusan usulan kebijakan pemerintah tidak dapat dilepaskan dan proses sebelumnya yaitu penyusunan agenda pemerintah. Jelaslah setelah beberapa isi kebijakan (*policy issues*) masuk ke agenda pemerintah, maka langkah berikutnya adalah merumuskan usulan kebijakan pemerintah/negara.

Istilah yang dipergunakan adalah "usulan kebijakan" (*policy proposals*), hal itu disebabkan karena walaupun pada fase ini dibuat keputusan, tetapi keputusan itu barulah berupa usulan kebijakan, yang nanti akan ditindaklanjuti dengan langkah berikutnya yaitu pengesahan kebijakan. Suatu usulan kebijakan yang telah disahkan akan menjadi kebijakan definitif, artinya telah disiapkan untuk diimplementasikan.

Proses perumusan usulan kebijakan adalah merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan (program) pemerintah untuk mengatasi suatu masalah tertentu. Kegiatan merumuskan usulan kebijakan memang sangat dipengaruhi atau ditentukan oleh keberhasilan dalam merumuskan masalah. Hal ini disebabkan karena formulasi masalah yang tepat dapat menjadi petunjuk bagi pemilihan alternatif pemecahan masalahnya.

Untuk dapat membuat perumusan usulan kebijakan yang baik, biasanya proses ini mencakup kegiatan-kegiatan meliputi : (1) mengidentifikasi alternatif ; (2) mendefinisikan merumuskan alternatif ; (3) menilai masing-masing alternatif yang

tersedia ; dan (4) memilih alternatif yang paling memuaskan atau”paling memungkinkan”untuk dilaksanakan. Uraian empat kegiatan itu seperti berikut ;

a. Mengidentifikasi alternatif.

Masalah kebijakan yang dirumuskan dengan tetap dan jelas dan yang telah dimasukkan kedalam agenda pemerintah, seperti telah dijelaskan sebelumnya, akan memudahkan pembuat kebijakan untuk mengenali identitas atau karakteristik alternatif pemecahannya. Memang, alternatif kebijakan tersebut tidak begitu saja tersedia dihadapan perumus kebijakan. Ia harus terlebih dahulu menemukan alternatif kebijakan dan melakukan identifikasi terhadap alternatif-alternatif tersebut sesuai dengan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya.

Apabila perumus kebijakan menemukan masalah kebijakan yang atau hampir sama dengan masalah sebelumnya, kemungkinan ia akan dapat menggunakan alternatif-alternatif kebijakan yang telah dipilih sebelumnya dengan sedikit modifikasi. Bila ia menemukan problem baru, ia dituntut untuk secara kreatif menemukan alternatif-alternatif kebijakan yang baru pula. Suatu contoh misalnya masalah pembuangan limbah industri yang mencemarkan lingkungan, adalah merupakan masalah baru yang belum begitu banyak dikenal oleh pembuat kebijakan sepuluh tahun yang lalu.

Akan halnya perumus kebijakan menemukan masalah kebijakan yang sangat kompleks dan rumit maka ia perlu mengumpulkan sejumlah alternatif dan mengidentifikasi dengan jelas. Kendati demikian, hal ini tidaklah dimaksudkan agar perumus kebijakan mencari alternatif kebijakan sebanyak-banyaknya, karena hal ini tidak mungkin ia laksanakan mengingat keterbatasan-keterbatasan yang ada padanya seperti keterbatasan waktu, tenaga, pikiran dan ketrampilan.

Mungkin diantara pembuat kebijakan mempunyai perbedaan persepsi dalam mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakannya akibat adanya perbedaan persepsi dalam perumusan masalah kebijakan. Oleh karena itu perumusan masalah menjadi kunci pembuka alternatif kebijakan. Disamping itu perumus kebijakan perlu diberi kriteria-kriteria tertentu untuk dapat memberikan identifikasi alternatif kebijakan secara tepat.

b. Mendefinisikan dan Merumuskan Alternatif.

Setelah alternatif kebijakan diberi identitas apakah sesuai atau tidak dengan kontes permasalahan, masing-masing alternatif tadi diberi batasan pengertiannya. Jelas alternatif itu dirumuskan maka akan semakin mudah pula pembuat kebijakan menilai atau mempertimbangkan kebaikan dan keburukan/kelemahan masing-masing alternatif tersebut. Alternatif yang tidak dirumuskan dengan baik akan sulit untuk dinilai, ia tidak dapat dipakai sebagai alternatif pemecahan masalah.

Perumusan alternatif kebijakan bisa mengundang perbedaan pendapat diantara pembuat kebijakan. Secara positif, hal ini akan mempertajam batasan pengertian alternatif kebijakan. Suatu contoh adalah masalah sedikitnya keuntungan yang diperoleh oleh perusahaan-perusahaan negara. Alternatif kebijakan yang dipilih adalah memberikan hak monopoli pada jenis-jenis komoditas tertentu bagi perusahaan-perusahaan negara tersebut.

Alternatif ini bisa mengundang konflik diantara pembuat kebijakan, pasti ada pihak yang setuju (pro) dan tidak setuju (kontra). Bagaimanapun juga, demi kepentingan pemecahan masalah setiap perumus kebijakan harus dapat berpikir empatik untuk memperoleh persepsi yang sama guna merumuskan alternatif kebijakan secara baik. Apabila setiap alternatif kebijakan dapat dirumuskan dengan baik, ini akan mempermudah proses penilaian masing-masing alternatif tersebut.

c. Menilai Alternatif Kebijakan yang tersedia.

Semua alternatif kebijakan yang telah dirumuskan oleh perumus kebijakan, perlu dinilai untuk diketahui konsekuensinya masing-masing baik yang positif maupun yang negatif. Menilai alternatif berarti memberi bobot atau harga tertentu pada setiap alternatif, sehingga nampak jelas dampak ekonomis dan non ekonomisnya, atau yang positif maupun yang negatif.

Melalui penilaian dengan kriteria-kriteria yang jelas akan diperoleh konsekuensi-konsekuensi alternatif kebijakan untuk menentukan alternatif mana yang dapat dipilih pembuat kebijakan dalam memecahkan masalahnya. Alternatif yang diperkirakan mempunyai dampak positif lebih besar harus dipilih, dan sebaliknya alternatif yang nampak negatifnya besar harus ditinggalkan. Suatu contoh misalnya untuk mengatasi

masalah seringkali timbul”perkelahian antar pelajar” dipilih alternatif”mendirikan pos-pos anti huru-hara“. Alternatif ini perlu dipertanyakan : apakah pendirian pos-pos tersebut secara ekonomis dan efisien ? dan pula : bagaimana dampak psikologis kehadiran pasukan anti huru - hara tersebut terhadap para pelajar ?

Untuk dapat melakukan penilaian secara baik terhadap alternatif kebijakan, diperlukan kriteria tertentu. Suatu misal kriteria yang sering dipakai adalah”aplikabilitas dan akseptabilitas alternatif“. Ini mempunyai arti bahwa alternatif yang dipakai barulah alternatif yang mudah dilaksanakannya (praktis dan pragmatis) dan diterima serta menguntungkan bagi semua pihak. Selain kriteria, perumus kebijakan juga perlu memiliki aset informasi yang cukup dan relevan (misalnya hasil sensus BPS dan seterusnya) agar dapat melakukan penilaian alternatif kebijakan dengan baik.

d. Memilih Alternatif yang”Memuaskan”.

Kegiatan memilih alternatif yang”memuaskan” atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan, sangat dipengaruhi oleh hasil penilaian terhadap masing-masing alternatif yang tersedia. Kegiatan memilih alternatif ini harus bersifat obyektif dan subyektif. Obyektif artinya alternatif itu dinilai dan dipilih berdasarkan patokan-patokan yang rasional dan logis, sehingga alternatif yang dipilih dapat memberikan konsekuensi atau dampak positif yang besar. Sedangkan subyektif artinya alternatif yang dipilih itu juga harus diperhatikan aspek emosional pembuat kebijakan dan masyarakat serta menguntungkan baik-baik pembuat kebijakan maupun pihak-pihak yang terkena pengaruh langsung atau tidak langsung dan pemilihan tersebut.

Suatu contoh, dalam usaha untuk memecahkan bahaya banjir misalnya, masalah publik yang dirumuskan adalah”bagaimana menanggulangi bahaya banjir?”. Alternatif-alternatif kebijakan yang dikembangkan meliputi : (1) menggerakkan masyarakat untuk melakukan penghijauan; (2) mengeruk sungai-sungai yang dangkal ; (3) membangun dam pengontrol banjir ; (4) memperbaiki saluran air (*drainage*) ; (5) melarang orang-orang membuang sampah di kali tersebut; (6) mengevakuasi penduduk

Berdasarkan perhitungan-perhitungan dan penilaian-penilaian rasional (obyektif) dan subyektif (emosional) para pembuat kebijakan lantas memilih alternatif-alternatif seperti : 1) mengevakuasi penduduk, 2) memperbaiki saluran air yang tersumbat, serta

3) membangun dam pengontal banjir sebagai alternatif-alternatif kebijakan yang dinilai paling tepat untuk memecahkan”bahaya banjir tersebut” yang diharapkan dapat memberikan dampak positif.

Menjatuhkan suatu pilihan terhadap satu alternatif atau tiga alternatif kebijakan diatas sekaligus berarti kita telah membuat suatu keputusan kebijakan (*policy decision*). Disinilah inti proses perumusan kebijakan publik. Tetapi masih harus diingat agar keputusan kebijakan tersebut dapat segera dilaksanakan, diperlukan adanya pengesahan terhadap kebijakan itu (*policy adaption*), dan akan diikuti pelaksanaan dari kebijakan itu serta evaluasinya.

Walaupun banyak usulan kebijakan datang dari lembaga-lembaga eksekutif, belum tentu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari lembaga atau pihak yang berwenang. Seringkali juga usulan-usulan kebijakan itu disetujui dan disahkan dengan beberapa modifikasi di sana-sini atau dengan catatan khusus.

Bentuk dan jenis kebijakan negara yang diusulkan banyak pula dipengaruhi oleh pihak dalam (*inside participants*) dan pihak luar (*out side participants*). Pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan negara sangat tergantung dari sistem politik (*political system*) negara yang bersangkutan. Di Indonesia, pihak-pihak yang dalam perumusan kebijakan berdasarkan sistem politik kita adalah : Warga negara (rakyat Indonesia, Partai Politik, Kelompk Kepentingan, Media Massa, MPR/DPR, Presiden, MA, BPK, KPK, MK, dan Komisi Yudisial.

2. Beberapa faktor yang mempengaruhi perumusan usulan kebijakan

Pembuatan keputusan/perumusan kebijakan bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap aktor atau administrator dituntut memiliki kemampuan/keahlian, tanggungjawab dan kemauan, sehingga ia dapat membuat (merumuskan) kebijakan dengan segala risikonya, baik yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*), karena dipengaruhi oleh berbagai faktor.

Nigro & Nigro mengemukakan 5 (lima) faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan itu sebagai berikut ;

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Para pembuat keputusan/kebijakan membuat keputusan/kebijakan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif dengan penilaian yang rasional, tetapi sering kali mendapat dan memperhatikan tekanan-tekanan dari pihak-pihak luar (eksternal).

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)

Kebiasaan-kebiasaan lama organisasi (konservatisme) seperti kebiasaan lama tentang keputusan/kebijakan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung selalu diikuti dan seringkali diwarisi oleh para pembuat keputusan yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau dijalankan oleh para pendahulunya, kalau kebijakan telah ada dipandang memuaskan. Apalagi para aktor itu atau para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan/kebijakan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan/pengakatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

4. Adanya pengaruh dari kelompok lama

Kelompok telah lama berada di suatu lingkungan cenderung berpengaruh bagi para pembuat keputusan/kebijakan dalam pembuatan keputusan/kebijakan. Sebagai contoh upaya penyelesaian masalah pertikaian kerja, dilakukan kelompok lama cenderung

mendapat respek pihak-pihak bertikai dan pimpinan organisasi terkait. Seringkali pembuat keputusan mengambil keputusan/kebijakan didasarkan pada mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang-orang dari kelompok lama sekalipun berada di luar bidang pemerintahan.

5. Adanya pengaruh keadaan masalah lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Orang sering membuat keputusan/kebijakan, tidak melimpahkan sebagian wewenang dan tanggungjawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau disalahgunakan. Atau juga orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan di lapangan, dan sebagainya.

Selain itu, Gerald E. Caiden menyebutkan adanya beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijakan : (1) Sulitnya memperoleh informasi; (2) bukti-bukti sulit disimpulkan; (3) adanya pelbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula; (4) dampak kebijakan sulit dikenali; (5) umpan balik keputusan bersifat sporadis; (6) proses perumusan kebijakan tidak dimengerti dengan benar dan sebagainya.

Disamping itu, James E. Anderson melihat adanya beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam membuat keputusan, yaitu :

1. Nilai-nilai politik (*political values*)-keputusan-keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu;
2. Nilai-nilai organisasi (*organization values*)-keputusan-keputusan yang dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanctions*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya;
3. Nilai-nilai pribadi (*personal values*) yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya;
4. Nilai-nilai kebijakan (*policy values*)-keputusan-keputusan yang dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuat kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan, dan ;

5. Nilai-nilai idiologi (*ideological values*)-nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuat kebijakan seperti misalnya kebijakan dalam dan laur negeri.

Kesalahan-kesalahan umum sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan.

Nigro & Nigro menyebutkan adanya 7 macam kesalahan-kesalahan umum itu, yaitu :

1. Cara berpikir yang sempit (*cognitive nearsightedness*).

Pejabat pemerintah di lingkungan pemerintahan beraneka ragam telah menyebabkan sering membuat keputusan dengan dasar-dasar pertimbangan sempit, tanpa mempertimbangkan implikasinya ke masa depan. Sering kali pembuat keputusan hanya mempertimbangkan satu aspek permasalahan saja dan melupakan kaitannya dengan aspek-aspek lain, sehingga gagal mengenali problemanya secara keseluruhan.

2. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*assumption that future wiil repeat past*).

Para pembuat keputusan saat ini membuat keputusan sebagaimana para pejabat pendahulunya,dengan anggapan bahwa masa yang dihadapi stabil (tidak berubah), tanpa melihat adanya perubahan-perubahan pada masa kini. Padahal di dalam membuat keputusan para pejabat pemerintah tersebut harus meramalkan keadaan-keadaan dan peristiwa-peristiwa yang akan datang yang berbeda dengan masa lampau.

3. Terlampau menyederhanakan sesuatu (*over simplication*).

Kecenderungan pembuat keputusan terlampau menyederhanakan sesuatu masalah, tanpa mencoba mempelajari secara mendalam apa sebab-sebab timbulnya masalah tersebut. Pejabat pemerintah mungkin ada yang menolak pola bertindak yang sederhaana ini, tetapi selalau saja membuat pemecahannya secara sederhana. Padahal tidak ada satu masalah (apalagi masalah yang besar/fundamental) dapat dipecahkan dengan pola bertindak yang sederhana ini.

4. Terlampaui menggantungkan pada pengalaman satu orang (*overreliance ones own experience*).

Pejabat pemerintah yang berpengalaman akan mampu membuat keputusan-keputusan lebih baik dibanding dengan yang tidak berpengalaman, tetapi mengandalkan pengalaman dari seorang saja bukanlah pedoman yang terbaik. Pedoman terbaik bagi para pembuat keputusan adalah perlu berkonsultasi dengan rekan-rekannya, bawahannya dan orang-orang lain untuk menimba pengalaman-pengalaman mereka. Dan yang jelas”pembuat keputusan bersama akan menghasilkan keputusan-keputusan yang lebih bijaksana” (*shared decision produces wiser decisions*).

5. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh pra konsepsi pembuat keputusan (*preconceived nations*).

Dalam banyak kasus, keputusan-keputusan seringkali dilandaskan pada pra konsepsinya pembuat keputusan. Hal ini tidak terlalu salah tetapi jelas tidak jujur. Keputusan-keputusan administratif akan lebih baik hasilnya kalau didasarkan pada penemuan-penemuan ilmu sosial. Sayangnya penemuan-penemuan ini sering diabaikan bila bertentangan dengan gagasan-gagasan/konsepsi-konsepsi pembuat keputusan. Pemikiran-pemikiran yang pra konsepsional akan membatasi pemanfaatan penemuan-penemuan ilmu sosial dalam membuat keputusan di lembaga-lembaga pemerintahan. Fakta-fakta yang ditemukan oleh ilmu sosial akan sangat berguna bagi pembuatan keputusan pemerintah.

6. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan (*unwillingness to experiment*).

Cara untuk mengetahui apakah suatu keputusan itu dapat diimplementasikan atau tidak adalah dengan mengetesnya secara nyata pada ruang lingkup yang kecil (terbatas). Adanya tekanan waktu, pekerjaan yang menumpuk dan sebagainya menyebabkan pembuat keputusan tidak punya kesempatan melakukan proyek percobaan (*pilot project*). Atau mungkin ada kecurigaan sementara pihak (anggota-anggota legislatif) bahwa apabila pejabat pemerintah melakukan kegiatan percobaan pada suatu program berarti bahwa landasan pemikiran dalam penyusunan program tersebut kurang baik. Padahal problema-problema yang dihadapi pemerintah semakin besar dan kompleks

maka pemerintah harus mampu mendorong pejabat-pejabatnya untuk lebih berani melakukan eksperimen dan berani menanggung risiko.

7. Keengganan untuk membuat keputusan (*reluctance to decide*).

Kendatipun mempunyai cukup fakta-fakta, beberapa orang pejabat pemerintah enggan untuk membuat keputusan. Karena mereka menganggap membuat keputusan itu sebagai tugas yang berat, penuh risiko, bisa membuat orang frustrasi, kurang adanya dukungan dari lembaga atau atasan terhadap pembuatan keputusan, lemahnya sistem pendelegasian wewenang untuk membuat keputusan, takut menerima kritikan dari orang lain atas keputusan yang telah dibuat dan sebagainya.

Menurut pengamatan Yehezkel Dror, praktek-praktek pembuatan kebijakan negara/pemerintah sekarang ini masih kurang memuaskan. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, antara lain ; (1) pembuat kebijakan kurang mempunyai kepemimpinan politis yang baik, (2) kurang bersifat inovatif dan sebagainya, tetapi yang lebih utama adalah (3) kekurang-mampuannya dalam memanfaatkan bantuan ilmu-ilmu sosial dan fisika.

Terdapat beberapa cara untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan negara/pemerintah. Menurut Dror untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan diperlukan adanya suatu revolusi ilmiah dalam bentuk ilmu-ilmu kebijakan yang baru dengan paradigma yang baru. Ilmu kebijakan yang baru itu harus memuat teknik-teknik yang membantu proses pembuatan kebijakan.

Sesuai dengan pendapat Dror tentang paradigma yang baru tersebut, maka ilmu-ilmu kebijakan seharusnya :

1. Berhubungan terutama dengan sistem-sistem pembinaan masyarakat, khususnya sistem perumusan kebijakan negara. Hal tersebut tidak secara langsung menyangkut isi kebijakan itu, tetapi mengenai metode-metode, pengetahuan-pengetahuan dan sistem-sistem yang telah diperbaharui untuk pembuatan kebijakan yang lebih baik.
2. Memusatkan perhatiannya pada sistem-sistem pembuatan kebijakan negara pada jenjang makro (subnasional, nasional dan transnasional). Namun perlu juga memperhatikan proses pembuatan keputusan individual, kelompok dan organisasi dilihat dari perspektif pembuatan kebijakan negara.

3. Bersifat interdisipliner, dengan memfusikan ilmu-ilmu perilaku dan manajemen serta menyerap elemen-elemen yang relevan dari disiplin-disiplin pengetahuan lainnya seperti ilmu fisika dan teknik.
4. Menggabungkan penelitian murni dan terapan, dimana dunia nyata adalah merupakan laboratoriumnya yang utama.
5. Memanfaatkan pengetahuan dan pengalaman para pembuat kebijakan dan melibatkan mereka sebagai partner dalam membangun ilmu-ilmu kebijakan.
6. Mencoba untuk menyumbangkan pada pilihan nilai dengan meneliti implikasi-implikasi nilai tersebut dan isi nilai-nilai yang ada pada kebijakan-kebijakan alternatif.
7. Mendorong adanya “kreativitas yang terorganisir” seperti dalam menemukan alternatif-alternatif yang baru.
8. Menekankan baik pada pengembangan-pengembangan pembuatan kebijakan masa lalu maupun antisipasinya pada masa depan sebagai pedoman pembuatan kebijakan.
9. Terlibat secara intensif dengan proses perubahan dan dengan kondisi-kondisi perubahan sosial.
10. Menghargai proses pembuatan kebijakan ekstra rasional dan irasional seperti intuisi dan kharisma dan mencoba memperbaiki proses ini dengan cara rasional.
11. Mendorong percobaan (eksperimentasi) sosial dan usaha-usaha untuk menemukan lembaga-lembaga sosial yang baru dan hukum-hukum baru bagi perilaku sosial dan politik.
12. Mempunyai kesadaran akan dirinya sendiri dan secara tetap memonitor serta mendesain kembali ilmu-ilmu kebijakan.
13. Menyiapkan para profesional untuk memenuhi jabatan-jabatan pembuat keputusan yang tidak akan mencampurkan missinya atau identifikasi dirinya dengan orientasi klinis dan analisa rasional terhadap masalah-masalah kebijakan.
14. Berhati-hati dalam membuktikan kebenaran dan keberhasilan data dan mempertahankan standar ilmiah.

Komentar Nigro dan Nigro terhadap paradigma baru Dror tersebut adalah bahwa fokus analisa Dror sangat luas yaitu perbaikan pembuatan kebijakan pada keseluruhan sistem sosial. Seluruh pengetahuan yang ada dimanfaatkan dalam desain yang besar tersebut.

Irfan Islamy mengatakan, butir-butir dalam paradigma Dror tersebut memang mencakup aspek yang luas yang diperlukan dalam menjadikan *policy sciencs* berguna bagi *policy maker* dalam merumuskan kebijakan negara yang lebih baik. Kebaikan dan kemanfaatan paradigmanya Dror tersebut tentu saja masih perlu diuji baik melalui eksperimen-eksperimen yang dilakukan oleh para perumus kebijakan negara dengan menilai dampak positif dan negatifnya, ataupun melalui diskusi-diskusi para ahli dibidang ilmu-ilmu kebijakan guna memperoleh pengakuan ilmiah.

3. Pengesahan Kebijakan Pemerintahan

Suatu usulan kebijakan setelah dipilih dengan berbagai argumen yang mendasarinya, selanjutnya perlu memperoleh pengesahan dari orang, dan atau badan-badan yang berwenang sehingga dapat secara resmi/legal berlaku yang mengikut berbagai pihak. Irfan Islamy mengatakan, Proses pembuatan keputusan atau kebijakan dapat dipandang atau dianalisis baik dari sudut proses perseorangan (*individual process*) yaitu bila yang membuat dan sekaligus mengesahkan keputusan itu adalah diri orang itu sendiri, atau proses bersama (*collective process*) dimana terlibat pelbagai macam pihak dari berbagai macam institusi dalam proses pembuatan keputusan dan pengesahan kebijakan.

Sebagai suatu proses kolektif, pembuat keputusan sekaligus sebagai pengesah keputusan tersebut, dan atau pembuat keputusan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesah keputusan. Oleh karena itu suatu usulan kebijakan yang dibuat oleh pembuat keputusan (baik berupa orang atau badan) dapat saja usulan itu disetujui atau ditolak oleh pengesah kebijakan. Sekali suatu usulan kebijakan diadopsi atau diberikan legitimasi (pengesahan) oleh seseorang atau badan yang berwenang, maka usulan kebijakan itu berubah menjadi kebijakan (*policy decision*) yang sah (*ligitimate*) dalam arti dapat dipaksakan pelaksanaannya dan bersifat mengikat bagi orang/pihak-pihak yang menjadi sasaran (obyek) dari kebijakan.

Makna kata pengesahan terhadap kebijakan pemerintah dapat diartikan sama dengan penentuan kebijakan definitif atau penentuan kebijakan terakhir dengan mengandung arti bahwa alternatif yang dipilih oleh badan yang mempunyai wewenang terakhir dan memperoleh pengesahan. Jika badan ini betul-betul bertugas mempertimbangkan masalah kebijakan dengan mempertimbangkan alternatif-alternatif antara lain dengan merubah tetapi juga dengan menolak maka penentuan kebijakan definitif dapat ditetapkan dan mendapat pengesahan dari badan-badan tersebut.

Davis Easton mengemukakan suatu kebijakan pemerintahan negara itu bersifat otoritatif yaitu berisi nilai-nilai yang dialokasikan dan dipaksakan pelaksanaannya bagi seluruh anggota masyarakat. Untuk itu tentu saja pemerintah diberi kewenangan penuh sehingga benar-benar kebijakan itu dilaksanakan oleh masyarakat.

Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses pengesahan kebijakan. Kedua-duanya mempunyai hubungan yang sangat erat sekali, sehingga tidak mungkin dipisahkan. Sebagai suatu proses kolektif, pembuat keputusan/kebijakan akan berusaha sekuat tenaga untuk memenangkan mayoritas dalam forum pengesahan usulan kebijakan, sehingga pejabat atau badan pemberi pengesahan setuju untuk mengadopsi usulan kebijakan tersebut menjadi kebijakan yang sah. Setiap kebijakan yang telah disahkan berarti telah siap untuk dilaksanakan.

Sebagian kebijakan pemerintah/negara dibuat oleh pejabat negara, dan kebijakan negara itu juga dipandang sah (kendatipun tanpa melalui proses pengesahan terlebih dahulu), karena pejabat negara itu telah memiliki otoritas legal untuk membuat dan melaksanakan kebijakan yang sesuai dengan standar dan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Dan sebagian lagi kebijakan negara yang diusulkan oleh pembuat kebijakan negara (baik pejabat negara atau badan-badan negara) barulah sah dapat dilaksanakan dan bersifat mengikat bila telah mendapat persetujuan atau pengesahan dari pejabat/badan yang berwenang untuk itu.

Karena sukarnya memisahkan proses perumusan usulan kebijakan dan pengesahan kebijakan, maka proses perumusan usulan kebijakan tidak dengan sendirinya berhenti begitu proses pengesahannya dimulai. Dalam proses pengesahan itu mungkin sekali akan terjadi di mana usulan kebijakan ditolak, perlu dimodifikasi dan sebagainya,

sehingga proses perumusan kembali terpaksa harus dilakukan. Dengan demikian proses pengesahan (legitimasi) lancar atau tidaknya sangat ditentukan oleh proses-proses kebijakan sebelumnya dan sekaligus tergantung pada kualitas pihak-pihak yang terlibat dalam proses kebijakan tersebut.

Proses pengesahan kebijakan itu adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima (*"conforming to recognized principles or accepted standards"*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan kebijakan pemerintah itu adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

Di negara-negara yang menganut paham demokrasi, prinsip dasar dalam melaksanakan pengesahan adalah yang dikenal dengan sebutan *"majority coalition building"* atau *"majority vote"* artinya : apabila mayoritas pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengesahan itu setuju, maka pengesahan dapat diberikan. Di negara kita, sesuai dengan makna sila IV dari Pancasila, maka landasan utama dalam proses perumusan dan pengesahan kebijakan negara dilakukan secara *"musyawarah untuk mufakat"*. Pemungutan suara (voting) di mana satu orang punya satu suara (*one man one vote*) barulah dilakukan kalau musyawarah untuk mufakat sudah mengalami jalan buntu.

Proses pengesahan kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan *"persuasion"* dan *"bargaining"*. *Persuasion* diartikan oleh Anderson sebagai *"attempts to convince others of the correctness of value of ones position, and thereby cause them to adapt it as their own"*. (Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri). Dalam mencari dukungan orang lain tersebut, orang yang mencari dukungan itu berusaha meyakinkan orang lain bahwa pendapatnya benar, bermanfaat bagi masyarakat, sesuai dengan kebutuhan yang mendesak dan sebagainya, sehingga orang lain membenarkan pendapat itu dan mendukungnya.

Dengan cara itu pembuat keputusan berusaha menciptakan timbulnya suasana emosional sedemikian rupa sehingga pengesahan keputusan merasa yakin tentang perlunya segera mengesahkan keputusan tersebut. Kegiatan *bargaining* diartikan sebagai suatu

proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak perlu terlalu ideal bagi mereka. Termasuk dalam kategori *bargaining* ini adalah : perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*compromise*).

Baik peresuasian maupun bargaining kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan. Pengesahan kebijakan sebagai proses kolektif banyak dilakukan terhadap banyak usulan kebijakan di negara kita misalnya RUU yang disampaikan oleh badan eksekutif kepada badan legislatif untuk dibahas, diuji dan diratifikasi menjadi Undang-Undang.

Kendatipun anggota-anggota legislatif banyak terlibat dalam proses pengesahan itu, tetapi sebenarnya pihak lain pun ikut berperan, terutama pada fase persuasif dan bargaining, yaitu wakil eksekutif, birokrat, kelompok kepentingan, media massa dan sebagainya. Dengan disahkannya kebijakan tidak berarti bahwa problema yang dihadapi sudah terselesaikan. Masalah besar yang masih harus dihadapi adalah apakah kebijakan itu langsung dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai kesediaan diri untuk mengimplementasikannya?

Tugas Latihan A

1. Jelaskan pengertian proses perumusan usulan kebijakan (*policy proposal*).
2. Jelaskan 4 kegiatan dalam proses perumusan usulan sebuah kebijakan disertai contohnya masing-masing.
3. Kemukakan 13 kelompok yang biasanya terlibat dalam proses perumusan usulan kebijakan di negara Indonesia sekarang ini.

Tugas Latihan B

1. Kemukakan dan jelaskan 5 faktor yang mempengaruhi proses perumusan usulan kebijakan menurut Nigro & Nigro.
2. Kemukakan 5 faktor yang oleh Caiden menyebabkan sulitnya membuat atau menyusun sebuah kebijakan.

3. Kemukakan 5 macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam membuat kebijakan menurut Anderson.
4. Kemukakan dan jelaskan 7 macam kesalahan umum yang sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan/kebijakan menurut Nigro & Nigro.
5. Kemukakan secara ringkas 14 cara atau metode menurut Dror dapat membantu meningkatkan proses pembuatan kebijakan negara/pemerintah.

Tugas Latihan C

1. Jelaskan pengertian pengesahan kebijakan pemerintahan.
2. Kemukakan tiga variabel yang menjadi landasan utama untuk melakukan pengesahan sebuah kebijakan pemerintahan.
3. Kemukakan dan jelaskan dua macam kegiatan yang umumnya mengawali proses pengesahan sebuah kebijakan pemerintahan.
4. Kemukakan minimal 5 kelompok yang terlibat dan berperan dalam proses pengesahan kebijakan pemerintahan di Indonesia.

BAB V

PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

Bagian ini membahas masalah pelaksanaan kebijakan pemerintahan. Kompetensi dasar yang dimiliki mahasiswa usai mempelajari bahasan ini adalah mampu menjelaskan proses pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Dan kompetensi khusus akan dimiliki mahasiswa usai mempelajari bahasan ini adalah mampu; (1) Menjelaskan pengertian proses pelaksanaan kebijakan pemerintahan, (2) Mengemukakan dua kelompok aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan, (3) Menjelaskan pentingnya desiminasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan, (4) Menjelaskan pengertian model-model pelaksanaan kebijakan pemerintahan.

1. Pengertian Proses Pelaksanaan Kebijakan Pemerintahan

Proses Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisi sebagai langkah-langkah dalam penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih. Jadi yang perlu dalam pelaksanaan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah atau pelaksanaan suatu rencana peruntukan.

Suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dan tindakan--tindakan yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus dituruti di dalam pelaksanaan, patokan-patokan yang harus diadakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan atau proyek-proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu. Program- program kebijakan menjadi bagian dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Program-program ini dapat berbeda-beda satu sama lain mengenai kebebasan kebijakan yang diberikan kepada pelaksana kebijakan.

Pelaksanaan kebijakan lebih sempit maknanya, sedangkan makna proses pelaksanaan kebijakan lebih luas. Proses pelaksanaan kebijakan adalah keseluruhan dari kegiatan yang bersangkutan dengan pelaksanaan suatu kebijakan tertentu. Jelaslah pengertian pelaksanaan kebijakan adalah kegiatan-kegiatan dari suatu kelompok aksi, yang ditujukan untuk melajukan atau menghambat pelaksanaan suatu kebijakan tertentu, menjadi bagian dari proses pelaksanaan sebuah kebijakan negara/pemerintah secara keseluruhan.

Implementasi kebijakan berkenaan dengan berbagai program yang diarahkan pada realisasi program (Gordon,1986). Dalam hal ini, Keban (2008) mengatakan administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan feasible. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen, mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin, melakukan pembayaran-pembayaran. Atau dengan kata lain implementasi merupakan tahap merealisasi tujuan-tujuan-tujuan program. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program.

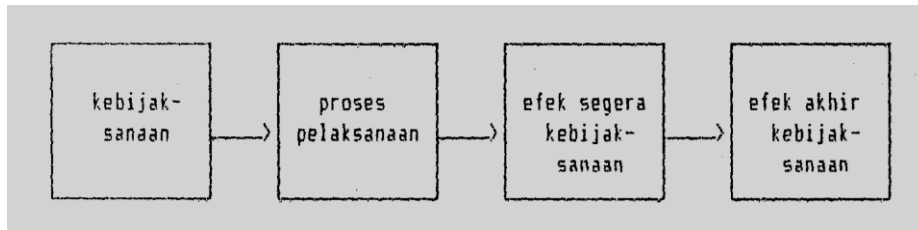
Orang sering tidak melihat arti penting dari implementasi kebijakan. Implementasi menurut mereka, hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau para pengambil keputusan sehingga kurang berpengaruh. Padahal, dalam kenyataan dapat kita lihat sendiri bahwa betapapun hebatnya suatu rencana program atau kegiatan tetapi apabila ia tidak direalisasikan dengan baik dan benar maka program atau kegiatan itu menjadi sia-sia. Implementasi membutuhkan para pelaksana yang benar-benar jujur, memiliki kompetensi yang sesuai, komitmen yang tinggi untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya, dan benar-benar memperhatikan rambu-rambu peraturan pemerintah yang berlaku. Sayangnya, implementasi ini sering dipakai sebagai ajang melayani kepentingan kelompok, pribadi, bahkan kepentingan partai. Bahkan implementasi sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya (Glinle,1980).

Implementasi/pelaksanaan suatu kebijakan negara/pemerintah tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil kebijakan tersebut, tetapi juga mempunyai kaitan dengan konsekwensi atau dampak yang akan nampak pada pelaksanaan kebijakan

tersebut. Pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakannya telah dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi juga ingin mengetahui seberapa jauh kebijakan tersebut telah memberikan konsekwensi positif dan negatif bagi masyarakat.

Gambar 7.

Jalan dari kebijakan menuju efek kebijakan.



Di dalam skema ini proses pelaksanaan dimula dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil dari proses pelaksanaan terdiri atas hasil kebijakan yang segera, juga disebut sebagai prestasi kebijakan (*policy performance*). Prestasi kebijakan berupa jumlah dan isi atau barang dan jasa perumahan dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan kesejahteraan penduduk. Perumahan di dalam tingkat kesejahteraan penduduk dianggap sebagai hasil kebijakan akhir ("*policy outcome*" atau "*policy impact*"). Dengan sendirinya di dalam hasil akhir dari kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan dari prestasi kebijakan yang diperoleh, misalnya bertambahnya penghasilan tukang bangunan, penjual kayu, dan lain-lainnya.

Coggin dkk (1990) membedakan implementasi kebijakan kedalam tiga generasi yaitu, generasi pertama, kedua dan ketiga. Implementasi generasi pertama oleh Pressman dan Vildavsky (1973) melihat sebagai suatu bentuk pelaksanaan yang sangat bersifat top down dimana penilaiannya ditentukan dari sampai seberapa jauh terjadi deviasi terhadap desain yang telah ditetapkan. Generasi kedua, merupakan reaksi terhadap kelemahan generasi pertama, ia berifat *bottom up* dimana eksistensi jaringan kerja para aktor, termasuk tujuan, strategi dan aksi mereka ikut diperhitungkan. Atau dengan kata lain, sebagaimana diungkapkan oleh Linder dan Peters (1986) dan juga Nakamura (1987, desain program/kebijakan harus mempertimbangkan kebutuhan dan nilai yang dianut para implementor, karena itu adaptasi dan diskresi dalam implementasi seharusnya dilihat sebagai suatu yang seharusnya atau dibutuhkan. Dalam implementasi generasi ketiga, pusat perhatian diarahkan pada desain kebijakan dan jaringan kebijakan

serta implikasinya pada pelaksanaan dan keberhasilannya (Goggin, dkk,1990). Kegagalan dalam pelaksanaan dilihat sebagai produk dari desain yang kurang memperhitungkan berbagai faktor yang bakal berpengaruh dalam pelaksanaan.

2. Aktor Dalam Proses Pelaksanaan Kebijakan Pemerintahan

Pada pelaksanaan kebijakan pemerintah biasanya terpaut sejumlah besar aktor dalam berbagai kedudukan. Yang penting di sini adalah perbedaan antara pelaksana kebijakan dan obyek kebijakan (penduduk yang menjadi tujuan). Para pelaksana kebijakan adalah para aktor yang dengan satu atau lain cara dibebankan melaksanakan kebijakan dengan penggunaan sarana-sarana tertentu. Organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para pelaksana dan pembagian tugas mereka masing-masing.

Mengenai pelaksana dan kebijakan pemerintah, dapat ditetapkan bahwa organisasi pelaksana di dalam banyak hal merupakan suatu sistem yang rumit di mana dapat terwakili berbagai jenjang pemerintahan. Menurut Jones beberapa pihak biasanya terlibat dalam proses pelaksanaan/implementasi suatu kebijakan pemerintahan, terdiri dari dua kelompok aktor ; (1) Beberapa orang di luar birokrat birokrasi yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi seperti legislator, hakim dan lain-lain, (2)

Birokrat-birokrat sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, disamping implementasi. Irfan Islamy mengatakan pula bahwa pihak-pihak yang mempunyai kewajiban melaksanakan kebijakan negara itu banyak ragamnya. Terutama sekali peranan eksekutif, birokrat dan badan-badan pemerintah besar sekali dalam mengimplementasikan kebijakan negara ini. Dalam peranan besar lembaga eksekutif dan badan-badan pemerintah mengimplementasi kebijakan negara itu didahului dengan penjabaran kebijakan negara yang telah disahkan dan ditetapkan, selanjutnya diterapkan atau dilaksanakan guna mewujudkan ide dan sasaran yang terkandung di dalamnya menjadi nyata. Disamping itu juga para anggota legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan, dan warga negara berperan pula.

Dikatakan Irfan Islamy bahwa, para anggota legislatif seringkali berperan memberikan konsultasi dalam mengelola kebijakan negara atau melaksanakan tugas-tugas administratif lainnya dalam konteks pelaksanaan kebijakan negara. Para anggota

yudikatif berperan terlibat dalam memberikan naturalisasi, penanganan paspor, proses pengadilan, dan kegiatan-kegiatan implementasi kebijakan lainnya.

Kelompok-kelompok kepentingan berperan melaksanakan kebijakan negara sesuai dengan bidang kepentingannya misalnya ; KADIN, HKTI, HNSI, IWAPI, HIPMI dan sebagainya. Tugas dan kewajiban pejabat dan badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan negara, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan negara tersebut. Kedua-duanya tidak ada satupun yang lebih penting dari yang lain. Dalam kenyataannya, banyak pejabat dan badan-badan pemerintah lebih dominan peranannya dalam perumusan kebijakan tersebut, dan kurang dalam implementasi kebijakan tersebut.

3. Hambatan Pelaksanaan Kebijakan Pemerintahan

Pelaksanaan sebuah kebijakan negara akan dapat mengalami keberhasilan atau hambatan. Gow dan Mors menyebutkan terdapat berbagai faktor yang menghambat implementasi sebuah kebijakan antara lain (1) hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan, (2) kelemahan institusi, (3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif, (4) kekurangan dalam bantuan teknis, (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi, (6) pengaturan waktu (timing), (7) sistem informasi yang kurang mendukung, (8) perbedaan agenda tujuan antara aktor, (9) dukungan yang berkesinambungan (Turner dan Hulme, 1997 : 66-67).

Oleh Keban (2008), semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam dan dari luar. Hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti SDM, dana struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Dan hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung atau tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti peraturan atau kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya, dan sebagainya.

Menurut Weimer dan Vining (1999), tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan, yaitu (1) logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi

landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan, (2) hakekat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu assembling yang produktif, dan (3) ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Irfan Islamy (1984) mengatakan, dalam kenyataannya banyak badan-badan pemerintah lebih dominan peranannya dalam perumusan kebijakan tersebut, dan kurang dalam implementasi kebijakan tersebut. Ini akan berakibat kurang efektifnya pelaksanaan kebijakan negara itu. Selain itu, pejabat dan badan-badan pemerintah masih lemah sekali dalam mendesiminasikan (menyebarkan) kebijakan-kebijakan negara yang baru kepada anggota masyarakat. Jeleknya proses komunikasi ini akan menjadi titik-lemah dalam mencapai efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan negara. Di negara kita, setiap peraturan-perundangan atau kebijakan-kebijakan negara yang lain setelah disahkan biasanya di taruh dalam Lembaran Negara atau dibukuhkan dalam Arsip Nasional.

Hal ini kurang menjamin kelancaran penyebarluasan kebijakan negara kepada masyarakat kita. Peranan media-massa baik milik pemerintah maupun swasta masih belum banyak menunjang atau dimanfaatkan dalam menyebarkan kebijakan negara tersebut. Media-media pengumuman lain pun masih masih belum banyak digarap untuk maksud ini. Tidak mengherankan kalau masih terdapat banyaknya anggota masyarakat kita yang tidak tahu tentang kebijakan negara yang ada. Jadi kalau proses diseminasi kebijakan negara dapat digarap dengan baik akan dapat menambah kelancaran proses implementasi kebijakan pemerintah/negara.

Anderson menjelaskan sebab-sebab mengapa setiap anggota masyarakat itu perlu mengetahui dan melaksanakan kebijakan negara, sebagai berikut :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah.

Sikap patuh dan respek anggota masyarakat kepada suatu kebijakan, karena diketahui dibuat oleh yang berotoritas dengan alasan cukup masuk akal. Ketidaktahuan terhadap siapa otoritas pembuat serta alasannya dimilikinya pada suatu kebijakan,

membuat sikap patuh dan respek atau mematuhi sebuah kebijakan (hukum/undang-undang) kurang diperoleh.

2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.

Kesadaran untuk menerima dan melaksanakan suatu kebijakan negara berupa membayar pajak sebagai sesuatu yang logis, perlu dan adil, karena tahu dengan membayar pajak pemerintah memenuhi tugasnya memberikan pelayanan kepada warganya. Mungkin banyak orang tidak suka membayar pajak, karena tahu pemerintah kurang memberikan pelayanan secara baik kepada warganya.

3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu, serta melalui prosedur yang benar.

Suatu kebijakan negara diyakini dibuat secara sah berdasarkan ketentuan, masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan tersebut. Dan kekurangyakinan terhadap pembuatan sebuah kebijakan dapat mempengaruhi penerimaan dan keberhasilan pelaksanaannya.

4. Adanya kepentingan pribadi.

Seorang atau kelompok sering memperoleh keuntungan langsung dengan suatu kebijakan, dapat menerima dan melaksanakan suatu kebijakan itu, karena dianggap sesuai kepentingan pribadinya. Dilarangnya inport buah-buahan dan barang-barang kosmetika jenis tertentu oleh pemerintah, misalnya maka kebijakan seperti ini langsung diterima oleh petani-buah dan pengusaha kosmetika sebagai sesuatu yang menguntungkan.

5. Adanya hukuman-hukuman tertentu bila tidak melaksanakan kebijakan.

Orang terpaksa harus mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan negara karena ia takut terkena hukuman, misalnya denda, kurungan, sanksi-sanksi yang lain. Selain itu, orang juga seringkali suka mematuhi dan melaksanakan kebijakan karena ia tidak suka dicap sebagai orang yang suka melanggar hukum.

6. Masalah waktu.

Suatu kebijakan dianggap masyarakat kontroversial (kurang tepat) pada saat dibuatnya, mereka cenderung menolak kebijakan tersebut. Dari tahun ke tahun, orang telah berpengalaman dengan kebijakan itu, akhirnya suatu kebijakan yang dulu dianggap

kontroversial berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima. Kebijakan larangan mempekerjakan anak-anak di bawah usia kerja misalnya, dulu dianggap kontroversial (anak-anak juga dapat menambah penghasilan orang tua), akhirnya diterima sebagai sesuatu yang wajar (setelah mereka menyadari bahwa anak-anak perlu sekolah dulu untuk menyiapkan masa depannya).

Anderson juga menguraikan faktor-faktor yang menyebabkan mengapa orang tidak mematuhi dan melaksanakan kebijakan negara, sebagai berikut :

1. Kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat.

Suatu kebijakan dipandang bertentangan secara tajam dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu, tidak akan dilaksanakan atau dipatuhi. Dan kebijakan pasti dilaksanakan bila tidak bertentangan dengan sistem nilai masyarakat.

2. Adanya konsep ketidak-patuhan selektif terhadap hukum.

Ada beberapa peraturan perundangan atau kebijakan yang bersifat kurang mengikat pada individu-individu. Beberapa orang sangat mendukung atau mematuhi undang-undang kriminal kadang-kadang kurang patuh pada undang-undang atau peraturan-peraturan dibidang ekonomi, dan sebagainya.

3. Keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok.

Seseorang bisa patuh atau tidak patuh pada peraturan perundangan atau kebijakan negara karena keterlibatannya dalam keanggotaan suatu kelompok kadang-kadang mempunyai ide-ide atau gagasan-gagasan tidak sesuai/bertentangan dengan hukum atau keinginan pemerintah. Akibatnya mereka cenderung untuk tidak patuh atau melawan peraturan/kebijakan negara.

4. Keinginan untuk mencari untung dengan cepat.

Adanya keinginan mencari untung dengan cepat, seringkali membuat orang bertindak dengan menipu, atau melawan hukum. Bila ada dua perusahaan yang mempunyai kesempatan mencari untung yang sama, yang satunya karena kurang menguntungkan atau akan bangkrut, ia cenderung lewan hukum atau kebijakan yang ada agar dapat hidup terus; dan perusahaannya menguntungkan dan modalnya kuat cenderung mentaati peraturan yang ada.

5. Adanya ketidak-pastian hukum.

Tidak adanya kepastian hukum, ketidak jelasan ukuran kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dan sebagainya dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan negara. Adanya perbedaan pandangan dan kepentingan antara pejabat pemerintah dan masyarakat menyebabkan penafsiran mereka terhadap peraturan atau kebijakan itu juga berbeda-beda. Semua ini menyebabkan orang tidak mematuhi peraturan atau kebijakan negara. Contohnya, seseorang yang telah membayar pajak kekayaan (PKK) sering tidak akan mau lagi membayar pajak rumah tangga (PRT).

Berkaitan dengan hal-hal diatas, peranan badan/lembaga pemerintah sangat besar sekali untuk secara persuasif mampu mendorong kepada anggota-anggota masyarakat agar mereka mematuhi dan melaksanakan setiap peraturan-perundangan atau kebijakan pemerintah.

4. Model-Model Pelaksanaan Kebijakan Pemerintahan

Sekali usulan kebijakan telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwewenang, maka keputusan kebijakan itu telah siap untuk diimplementasikan/dilaksanakan. Menurut Irfan Islamy, beberapa kebijakan bersifat "*self-executing*" artinya dengan dirumuskan kebijakan itu sekaligus (dengan sendirinya) kebijakan itu terimplemenasikan. Misalnya kebijakan suatu negara yang mengakui secara formal kemerdekaan negara baru; penggantian/perubahan lambang negara, lagu negara, bendera negara dan sebagainya.

Tetapi jumlah kebijakan yang *self executing* ini tidak banyak. Kebanyakan kebijakan negara itu berbentuk peraturan perundangan dan yang lain berupa pelbagai macam ketentuan, ketetapan atau yang sejenis dengan itu. Termasuk yang dipilih oleh pemerintah untuk tidak dilakukan suatu kegiatan disebut pula kebijakan pemerintahan.

Untuk mengetahui lebih jauh tentang bentuk/jenis model pelaksanaan kebijakan pemerintah. James E.Anderson mengemukakan kategori ragam pelaksanaan kebijakan pemerintahan, sebagai berikut :

1. *Substantive policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang apa yang akan/ingin dilakukan oleh pemerintah. Contohnya: kebijakan luar negeri; perburuhan, pendidikan;energi;kesehatan;perumahan rakyat dan sebagainya.

2. *Procedural policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang siapa atau pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan serta cara bagaimana perumusan kebijakan itu dilaksanakan. Contohnya prosedur pembuatan undang-undang perpajakan yang menyangkut beberapa pihak yang terlibat serta perumusannya.
3. *Distributive, Redistributive, Regulatory dan Self Regulatory Policies.*
 - a. *Distributive policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pemberian pelayanan-pelayanan atau keuntungan-keuntungan bagi sejumlah khusus penduduk : individu-individu; kelompok-kelompok; perusahaan-perusahaan; dan masyarakat tertentu. Contoh kebijakan-kebijakan ini misalnya : pemberian beasiswa bagi mahasiswa yang memilih jurusan langka; pemberian subsidi pada koperasi teladan; pemberian *tax holiday* bagi perusahaan-perusahaan yang baru berdiri; pemberian pengobatan cuma-cuma bagi anggota masyarakat yang terjangkit penyakit menular dan sebagainya.
 - b. *Redistributive policies* adalah kebijakan-kebijakan yang sengaja dilakukan pemerintah untuk memudahkan pengalokasian kekayaan, pendapatan, pemilikan, atau hak-hak diantara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk, seperti antara golongan mampu (*the haves*) dan tidak mampu (*the havenots*). Contohnya kebijakan tentang pembagian bagian tanah absenti pada buruh tani; pembebasan tanah untuk kepentingan negara atau umum; perang melawan kemiskinan; pemberian dana kesejahteraan sosial dan sebagainya.
 - c. *Regulatory Policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pengenaan pembatasan atau larangan-larangan perbuatan atau tindakan-tindakan/perilaku bagi seseorang atau sekelompok orang. Dus ini bersifat mengurangi kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk berbuat sesuatu. Misalnya kebijakan tentang larangan menyimpan, memiliki, menggunakan senjata api tanpa dilindungi dengan surat-surat yang sah; pembatasan penjualan obat-obatan jenis tertentu secara bebas; larangan memacu kendaraan dengan kecepatan tertentu pada jalur-jalur tertentu; pembatasan penggunaan kendaraan dinas dan sebagainya.
 - d. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pembatasan-pembatasan atau pengawasan perbuatan pada masalah-masalah tertentu bagi

sekelompok orang. Berbeda dengan *regulatory policies*, *self-regulatory policies* biasanya sering dicari/dibutuhkan dan didukung oleh kelompok orang-orang yang berkepentingan dengan kebijakan itu yaitu sebagai alat untuk melindungi atau meningkatkan kepentingan-kepentingan mereka sendiri. Contoh *self-regulatory policies* ini misalnya tentang pemberian surat izin kerja; surat izin mengemudi; harga eceran produk pertanian/bahan-bahan minyak (BBM) dan sebagainya.

4. *Material dan Symbolic policies*.

- a. *Material policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata atau kekuasaan yang hakiki bagi para penerimanya atau mengenakan beban-beban (kerugian-kerugian) bagi yang harus mengalokasikannya. Contoh *material policies* adalah misalnya kebijaksanaan tentang kewajiban para majikan untuk membayar upah minimum bagi buruhnya; kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan perumahan murah bagi warganya dan sebagainya.
- b. *Symbolic policies* adalah kebijakan-kebijakan yang bersifat tidak memaksa (*non-enforcement*), karena kebijakan itu apakah akan memberikan keuntungan atau kerugian hanya memiliki dampak yang relatif kecil bagi masyarakat. Contoh *symbolic policies* ini misalnya kebijakan tentang larangan mengunjak rumput pada taman-taman kota; pembatasan menyulut kembang api pada hari-hari besar nasional atau agama ; pembayaran iuran/sumbangan radio; pajak progresif; konservasi hutan; lingkungan hidup; pencemaran udara; air, tanah dan sebagainya. Beberapa contoh kebijakan regulatoris, tetapi karna belum dilaksanakan secara efektif akhirnya hanya bersifat simbolis saja.

5. *Collective goods dan private goods policies*.

- a. *Collective goods policies* yaitu kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan keperluan orang banyak (kolektif). Artinya bila barang-barang dan pelayanan-pelayanan itu tersedia bagi satu orang maka harus di sediakan pula bagi semua orang. Contoh misalnya kebijaksanaan tentang

pengadaan sambilan badan kebutuhan pokok manusia; pertahanan dan keamanan nasional; pengawasan lalu lintas (udara, laut dan darat) dan sebagainya.

- b. *Private good policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan hanya bagi kepentingan perseorangan (privat) yang tersedia di pasaran bebas dan orang yang memerlukannya harus membayar biaya tertentu. Misalnya kebijakan tentang penyediaan barang keperluan pribadi seperti restoran, tempat-tempat hiburan, perumahan, universitas, jalan toll, rumah sakit, pelayanan telepon dan sebagainya.

6. *Liberal dan conservative policies.*

- a. *Liberal policies* adalah jenis kebijakan yang menganjurkan pemerintah untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial terutama yang diarahkan untuk memperbesar hak-hak persamaan. Kebijakan liberal menghendaki agar pemerintah mengadakan koreksi terhadap ketidakadilan dan kelemahan-kelemahan yang ada pada aturan-aturan sosial, meningkatkan program-program ekonomi dan kesejahteraan.
- b. *Concervative policies* adalah lawan dari kebijakan liberal. Menurut paham konservatif aturan sosial yang ada cukup baik jadi tidak perlu adanya perubahan sosial (bertahan dengan status-quo) atau kalau perubahan sosial diperlukan harus diperlambat dan berjalan secara alamiah. Sering kali juga diidentifikasi bahwa kebijakan liberal cenderung untuk melindungi kepentingan golongan minoritas dan para konsumen. Sedangkan kebijakan konservatif cenderung mendukung kepentingan-kepentingan penguasa dan produsen.

Model-model pelaksanaan kebijakan negara/pemerintah diatas, dapat bermacam-macam. Ada yang bersifat *sel-executing* (terlaksana dengan sendirinya, tetapi yang paling banyak adalah kebijakan yang *non-self executing*, yang perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga nampak efeknya.

Edi Suharto (2005 : 71- 76), menyebutkan empat kelompok model kebijakan, yaitu berdasarkan pelaksanaannya, ruang lingkupnya, keberlanjutannya dan sarannya.

1. Berdasarkan pelaksanaannya

Model kebijakan dapat dibagi dua, yakni model imperatif dan model indikatif. Model imperatif adalah kebijakan negara terpusat, yakni seluruh tujuan-tujuan sosial, jenis, sumber, dan jumlah pelayanan sosial, seluruhnya telah ditentukan oleh pemerintah. Model kebijakan indikatif (model partisipatif) adalah kebijakan negara yang mengupayakan visi dan aspirasi seluruh masyarakat. Pemerintah biasanya hanya menentukan sasaran secara garis besar, sedangkan pelaksanaannya dilakukan sepenuhnya oleh masyarakat atau badan swasta.

2. Berdasarkan ruang lingkup atau cakupannya

Model kebijakan dikenal model universal dan model selektif. Model kebijakan universal adalah kebijakan negara yang diarahkan untuk mengatur dan memenuhi ketuhan pelayanan sosial warga masyarakat secara keseluruhan, tanpa membedakan usia, jenis kelamin, dan status sosial. Model kebijakan selektif adalah kebijakan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sosial warga masyarakat tertentu saja, seperti kelompok berpendapatan rendah.

3. Berdasarkan keajegan atau keberlanjutannya

Model kebijakan residual dan model institusional. Model residual adalah kebijakan negara yang hanya diperlukan apabila lembaga-lembaga alamiah, yang karena suatu sebab (misalnya keluarga kehilangan pencari nafkah karena meninggal dunia) tidak dapat menjalankan peranannya. Pelayanan yang diberikan bersifat temporer, dalam arti segera dihentikan manakala lembaga tersebut dapat berfungsi kembali. Model institusional adalah kebijakan negara perlu dirumuskan tanpa mempertimbangkan berfungsi-tidaknya lembaga-lembaga alamiah, seperti skema bantuan pendidikan, dan perumahan.

4. Berdasarkan jenis permasalahan atau sarannya

Model kategorikal dan model komprehensif. Model kebijakan kategorial adalah kebijakan yang hanya difokuskan untuk mengatasi suatu permasalahan masyarakat berdasarkan sektor permasalahan tertentu. Model kebijakan komprehensif adalah kebijakan diarahkan untuk mengatasi beberapa masalah masyarakat secara berkaitan dan terintegrasi.

Tugas Latihan A

1. Jelaskan perbedaan antara proses pelaksanaan kebijakan pemerintahan dengan pelaksanaan kebijakan.
2. Buatlah gambar proses pelaksanaan kebijakan pemerintahan dan jelaskan secara singkat makna yang terdapat di dalamnya.

Tugas Latihan B

1. Kemukakan aktor-aktor yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan.
2. Kemukakan masing-masing sebuah contoh kebijakan yang dibuat oleh pihak-pihak tersebut.

Tugas Latihan C

1. Jelaskan mengapa desiminasi kebijakan pemerintah harus dilakukan kepada masyarakat.
2. Jelaskan 6 faktor yang menyebabkan perlunya masyarakat mengetahui kebijakan yang akan dilaksanakan.
3. Jelaskan 5 faktor yang menyebabkan mengapa orang tidak mematuhi dan tidak mau melaksanakan sebuah kebijakan pemerintah.

Tugas Latihan D

1. Kemukakan dan jelaskan ide pokok yang terdapat dalam 6 model pelaksanaan kebijakan pemerintahan.
2. Jelaskan Kemukakan masing-masing sebuah contoh dari 6 model pelaksanaan kebijakan pemerintahan tersebut.
3. Jelaskan secara singkat ide dasar model-model kebijakan menurut empat kategori dari Edi Suharto disertai sebuah contohnya masing-masing.

BAB VI

EVALUASI KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

Bagian ini membahas tentang proses evaluasi kebijakan pemerintahan. Kompetensi dasar yang dimiliki mahasiswa usai mempelajari bahasan ini adalah mampu menjelaskan proses evaluasi kebijakan pemerintahan.

Kompetensi khusus akan dimiliki mahasiswa adalah mampu ; (1) menjelaskan pengertian evaluasi kebijakan pemerintahan, (2) menjelaskan tujuan evaluasi kebijakan pemerintahan, (3) Menjelaskan metode evaluasi efek kebijakan pemerintahan.

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Pemerintahan

Salah satu bidang penting lain yang dipergunakan untuk mengawasi jalannya proses implementasi adalah monitoring. Dalam proses monitoring dilakukan pengamatan langsung ke lapangan dan hasil-hasil sementara (*immediate result*) direkam untuk dinilai tingkat efisiensi dan efektivitas pelaksanaan suatu kebijakan. Evaluasi atau penilaian kebijakan adalah merupakan langkah terakhir tidak hanya dilakukan untuk mengikuti ; isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak kebijakan. Jadi penilaian kebijakan dapat dilakukan pada fase perumusan masalahnya, formulasi usulan kebijakan, legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan dan seterusnya.

Evaluasi digunakan untuk mempelajari tentang hasil yang diperoleh dalam suatu program untuk dikaitkan dengan pelaksanaannya, mengendalikan tingkah laku orang-orang yang bertanggung terhadap pelaksanaan program, dan mempengaruhi respon dari mereka yang berda diluar lingkungan politik. Evaluasi tidak saja berguna untuk mempertimbangkan kegunaan dari program yang sedang berjalan, tetapi juga untuk melihat kegunaan program dan inisiatif baru, peningkatan efektivitas manajemen dan administrasi program, serta mempertanggungjawabkan hasil kerja kepada pihak yang mensponsori program tersebut (Rossi & Freeman, 1993).

Anderson mengatakan bahwa evaluasi kebijakan secara singkat dapat diartikan sebagai penilaian atau pengukuran kebijakan termasuk isi, implementasi dan dampaknya. Jones mendefenisikan evaluasi kebijakan adalah suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai keberhasilan program-program pemerintah yang berbeda-beda

secara tajam tentang spesifikasi obyeknya, teknik-teknik pengukurannya dan metode analisisnya.

Dari sudut spesifikasi obyeknya berarti menilai hasil berbagai macam program-program pemerintah sesuai dengan problema-problema yang dihadapi masyarakat, misalnya; masalah perumahan, kesehatan, lingkungan ketenagakerjaan dan sebagainya. Dari sudut teknik pengukurannya yaitu cara-cara untuk menilai program-program pemerintah mulai dari teknik yang bersifat *impresionistis* (kesan-kesan observatif) sampai dengan teknik yang ilmiah dan sistematis dengan segala macam patokan-patokan yang canggih. Dari sudut metode analisisnya yaitu menunjukkan hasil akhir (kesimpulan) dari kegiatan menilai program pemerintah tersebut : apakah program tersebut efektif atau tidak; memberikan dampak positif yang lebih besar dari dampak negatifnya atau sebaliknya dan seterusnya.

Keban (2008) mengatakan, untuk dapat melakukan evaluasi, diperlukan rincian tentang apa yang perlu dievaluasi, pengukuran terhadap kemajuan yang diperoleh dengan mengumpulkan data, dan analisis terhadap data yang ada terutama berkaitan dengan *output* dan *outcome* yang diperoleh untuk kemudian dibandingkan dengan tujuan suatu program. Hubungan sebab-akibat harus diteliti secara cermat antara kegiatan program dengan *output* dan *outcome* yang nampak. Pertanyaan kunci yang sering diungkapkan dalam suatu proses evaluasi adalah apakah *outcome* yang muncul merupakan hasil dari pelaksanaan program yang ada, atau dari faktor-faktor lain di luar program tersebut. Misalnya, apakah *income* masyarakat pedesaan yang meningkat pada dua tahun terakhir benar-benar dipengaruhi oleh partisipasi mereka dalam program pembangunan Kecamatan, atau faktor lain. Kalau memang dipengaruhi faktor lain, maka evaluator tidak dapat mengklaim bahwa program tersebut telah efektif.

Kegiatan penilaian pada fase proses kebijakan manapun mencakup 3 macam kegiatan yang berbeda, yaitu ; (1) *Objection*, artinya objek kebijakan apa yang akan dinilai, misalnya menentukan keberhasilan program pembangunan perumahan yang dibangun oleh sebuah Perusahaan, (2) *Measurement*, artinya memilih teknik-teknik pengukuran yang tepat untuk menilai hasil evaluasi terhadap objek kebijakan, baik yang bersifat impresionistis ataupun sistematis dan ilmiah, misalnya penggunaan metode

survei untuk mengukur segi kemanfaatan (*use factor*) Puskesmas bagi masyarakat desa, atau metode kunjungan anggota DPRD ke rumah sakit untuk mengetahui tingkat pelayanan kepada masyarakat., (3) *Analysis*, yaitu menganalisis informasi-inforinasi yang telah disajikan tadi sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan tentang efektif tidaknya program-program pemerintah yang dinilai tadi, misalnya analisis tentang kemampuan daya tampung perguruan tinggi negeri pada tahun akademis tertentu.

Sebagian besar kegiatan menilai kebijakan publik dilakukan oleh pembuat kebijakan formal, seperti pejabat eksekutif, yudikatif, legislatif dan seterusnya. Hasil penilaian yang mereka peroleh seringkali bersifat "politis" dan mempunyai kecenderungan-kecenderungan tertentu (*value laden*). Nilai-nilai ideologis dan pribadi (*ideological and personal values*) seringkali sangat berpengaruh terhadap obyektivitas penilaian kebijakan negara. Kriteria-kriteria ilmiah yang cenderung mempertinggi tingkat obyektivitas hasil penilaian seringkali terabaikan atau jarang sekali dipakai.

Secara informal, penilaian kebijakan sebagian juga dilakukan oleh unsur-unsur diluar pemerintah, seperti misalnya oleh para ahli ilmu politik, ekonomi, sosial dan seterusnya, media massa (terutama yang non pemerintah); kelompok kepentingan, partai politik, warga negara dan sebagainya. Penilaian mereka kebanyakan didasarkan atas penglihatan mereka terhadap pelaksanaan secara nyata dan konskuensi-konskuensi yang menyertai implementasi kebijakan tersebut. Seringkali penilaiannya bersifat sangat "tajam" (*dear cut evaluation*) terutama kepekaan mereka terhadap kebijakan yang menyentuh kepentingan rakyat secara luas.

Teknik evaluasi yang sistematis dan ilmiah semakin mempunyai kecenderungan banyak dipakai, karena dengan kemampuannya untuk mengumpulkan dan menganalisis data secara akurat akan menghasilkan kesimpulan hasil penilaian yang akurat pula. Teknik inilah yang sekarang banyak dibutuhkan, baik oleh pemerintah ataupun masyarakat secara luas, karena dengan mengetahui hasil dan dampak kebijakan akan dapat dikenali tingkat efektivitas kebijakan-kebijakan publik dan nantinya juga akan dipakai sebagai masukan-masukan baru dalam rangka memutuskan kebijakan-kebijakan baru yang lebih baik.

Untuk dapat melakukan evaluasi kebijakan negara/pemerintah (publik), ada 7 kriteria harus dipenuhi : (1) Relevansi. Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pembuat dan pelaku-pelaku kebijakan dan harus dapat menjawab pertanyaan secara benar pada waktu yang tepat, (2) Signifikansi. Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan informasi baru dan penting bagi para pelaku kebijakan melebihi dari hal-hal yang selama ini mereka anggap telah jelas dan terang, (3) Validitas. Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan pertimbangan yang persuasif dan seimbang mengenai hasil-hasil nyata dari kebijakan atau program, (4) Reliabilitas. Evaluasi kebijakan harus dapat membuktikan bahwa kesimpulan hasil evaluasi tidak didasarkan pada informasi melalui prosedur pengukuran yang tidak teliti dan konsisten, (5) Objektivitas. Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan laporan kesimpulan dan informasi pendukung yang sempurna dan tidak memihak (bias), yaitu informasi yang membuat evaluator-evaluator dapat mencapai kesimpulan--kesimpulan yang sama, (6) Ketetapan waktu. Evaluasi kebijakan harus dapat menyediakan informasi tepat, pada waktunya (pada waktu keputusan harus dibuat), (7) Daya guna. Evaluasi kebijakan harus dapat menyediakan informasi yang bisa dimengerti dan dipergunakan oleh pembuat dan pelaku-pelaku kebijakan yang lain.

Penerapan evaluasi kebijakan secara sistematis dan ilmiah menuntut perumus kebijakan (yang berfungsi juga sebagai penilai kebijakan) melakukan pengumpulan dan analisa data secara akurat. Metode pengumpulan data dan penganalisa data untuk maksud-maksud penilaian kebijakan dapat dipergunakan pula metodologi penelitian yang ilmiah (*scientific evaluative research*). Untuk itu evaluator perlu ; (1) melakukan identifikasi tujuan-tujuan yang akan dinilai ; (2) menganalisis problem-problem yang timbul dimana aktivitas penilaian perlu ditunjukan ke arah itu; (3) memperjelas gambaran (deskripsi) dan standarisasi aktivitas penilaian; (4) pengukuran tingkat perubahan yang terjadi; (5) menetapkan apakah perubahan-perubahan yang terjadi karena adanya aktivitas penilaian atau sebab-sebab lain, dan (6) menunjukkan indikator keberlangsungan (kontinuitas) hasil-hasil penilaian.

Aktivitas perumusan masalah kebijakan merupakan suatu komponen yang penting dan sangat diperhatikan oleh evaluator kebijakan. Hal ini disebabkan karena baik

tidaknya perumusan masalah kebijakan dapat mempengaruhi kejelasan tujuan penilaian. Setiap kebijakan disusun untuk memecahkan suatu masalah tertentu? Inilah yang kemudian dikenal dengan nama *policy outcomes* atau *policy consequences*. Tegasnya, dampak kebijakan adalah merupakan akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan-kebijakan tersebut. Misalnya pelaksanaan kebijakan tentang penghijauan apakah telah dapat membuka kesadaran masyarakat tentang pelestarian lingkungan? Juga kebijakan tentang wajib belajar apakah telah dapat menggugah kesadaran masyarakat untuk menyekolahkan anak-anaknya?

Dampak kebijakan mempunyai beberapa macam dimensi yang perlu diperhatikan dalam menilai kebijakan negara menurut Anderson, yakni ;

1. Dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) dan yang tidak diharapkan (*unintended consequences*).

Sasaran kebijakan itu terutama ditujukan kepada siapa? Misalnya pada masyarakat miskin, pengusaha ekonomi lemah, petani, guru, mahasiswa dan sebagainya. Suatu kebijakan tentang memerangi kemiskinan, sasaran dituju adalah masyarakat miskin dan dampak diharapkan adalah meningkatnya pendapatan mereka. Tetapi mungkin pula timbul dampak yang tidak diharapkan, misalnya sebagian anggota masyarakat enggan berusaha keras memperoleh lapangan pekerjaan karena lebih senang menunggu subsidi dan pemerintah dengan adanya program anti kemiskinan.

2. Dampak kebijakan terhadap situasi atau orang-orang atau kelompok yang bukan menjadi sasaran utama suatu kebijakan.

Dampak atau limbah kebijakan (*spillover effects/externalities*). Limbah kebijakan ini dapat berdampak positif atau negatif. Contohnya, percobaan peledakan senjata nuklir di atmosfer akan membantu pengembangan persenjataan, tetapi sekaligus juga akan menimbulkan bahaya bagi penduduk dunia baik sekarang maupun yang akan datang ini aspek negatifnya. Contoh lain dari segi positifnya adalah penurunan tarif/biaya ekspor untuk meningkatkan penjualan di luar negeri, dampaknya adalah para konsumen akan memperoleh keuntungan dengan adanya harga-harga yang merubah akibat bertambahnya impor barang-barang tersebut.

3. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.

Adanya kebijakan pemerintah tentang kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) apakah dimaksudkan hanya untuk mengatasi adanya kekurangan dana untuk pembangunan akibat resesi, ataukah untuk mempengaruhi atau mengubah pola-pola ekonomi masyarakat dimasa yang akan datang? Contoh lain, kebijakan tentang lokalisasi pelacuran, apakah akan mempunyai dampak hilangnya pelacur-pelacur gelap ataukah jangka panjang suatu daerah akan bebas dan adanya pelacuran/daerah bebas pelacur.

4. Dampak kebijakan terhadap "biaya" langsung (*direct costs*).

Menghitung biaya langsung dari setiap program kebijakan pemerintah (*economic costs*) relatif lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain (tidak langsung) bersifat kualitatif (*social costs*). Menghitung biaya pembangunan lokalisasi pelacuran jauh lebih mudah dibandingkan dengan menghitung dampak-dampak sosial terhadap adanya lokalisasi tersebut.

5. Dampak kebijakan terhadap "biaya" tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat.

Seringkali biaya tidak langsung ini jarang dinilai, karena hal ini sulit diukur secara kuantitatif. Misalnya, bagaimana kita mengukur ketidakenakan, keresahan sosial dan sebagainya. Sebagai akibat adanya kebijakan tentang pembangunan kota. Suatu hal sering dialami adalah mengapa banyak kebijakan publik tidak memperoleh dampak seperti diharapkan (*intended consequence*). Setiap perumus kebijakan pasti berkepentingan untuk segera mengetahui dampak-dampak pelaksanaan telah dibuatnya. Menurut pandangan sistem politik (David Easton), dampak kebijakan baik yang diharapkan (*intended*) atau tidak diharapkan (*unintended*) akan difungsikan sebagai umpan balik (*feedback*) untuk kemudian dimanfaatkan sebagai masukan (*input*) dalam poses perumusan kebijakan berikutnya. Memasukkan dampak kebijakan (baik yang diharapkan) sebagai masukan baru akan dapat meningkatkan mutu/kualitas kebijakan.

Keban menengarai, problem yang biasanya dihadapi dalam evaluasi kebijakan adalah kelemahan dalam penyusunan indikator keberhasilan, dalam merumuskan masalah, mengidentifikasi tujuan, perbedaan tentang persepsi terhadap tujuan antara

penilai dan yang dinilai, perbedaan dalam orientasi waktu, dsb. Salah satu problem yang terpenting adalah unsur subyektivitas dalam evaluasi. Memang diharapkan bahwa dalam evaluasi perlu adanya unsur obyektivitas dan transparansi. Namun, dalam kenyataan, evaluasi sangat bersifat politis, karena ada kecenderungan untuk melaporkan hasil yang sukses meskipun dalam kenyataannya tidak sukses sebagai akibat dari kepentingan tertentu seperti ingin mendapatkan promosi, mendapat proyek atau program lagi.

Proses evaluasi kebijakan terkadang terkendala jalannya. Ulasan World Bank (1978) yang dikutip oleh Bryant & White (1987), menyebutkan empat jenis kendala muncul dalam suatu evaluasi kebijakan, yaitu (1) kendala psikologis; manakalah orang melihat evaluasi sebagai sarana mengkritik orang lain atau mengungguli kekuasaan orang lain, (2) kendala ekonomis; evaluasi yang baik itu mahal dari segi waktu maupun uang, agar tersedia lebih banyak data, tidak selalu sepadan dengan tingginya biaya itu, (3) kendala teknis; ketidak mampuan staf dalam penanganan data mempengaruhi kualitas informasi dan laporan yang dibuat, (4) dampak politis; hasil evaluasi dirasakan sebagai ancaman bagi para administrator dan memalukan bila diungkapkan.

2. Tujuan Evaluasi Kebijakan Pemerintahan

Jones mengatakan evaluasi kebijakan mempunyai dua tujuan. Pertama, untuk menilai hal-hal yang terjadi pada keseluruhan (semua) proses kebijakan dan kedua, sebagai suatu usaha yang sistematis untuk menilai manfaat program-program pemerintah tertentu. Kegiatan pertama dilakukan pemerintah untuk melihat kembali atau mengantisipasi atau menilai semua kemajuan-kemajuan yang dicapai pemerintah. Sedang kegiatan kedua adalah usaha mengidentifikasi metode-metode yang sistematis untuk menilai program-program pemerintah, misalnya dengan metode eksperimental, perbandingan, replikasi atau analisis biaya keuntungan.

Kebijakan pemerintahan dievaluasi, yaitu dinilai oleh pemilih, partai-partai politik, anggota anggota parlemen, kelompok-kelompok kepentingan dan banyak yang lain lagi. Evaluasi kebijakan meliputi penilaian dari efek dan dapat dinilai oleh aktor baik positif maupun negatif. Dampak atau Efek akan dinilai aktor sebagai positif sepanjang sesuai dengan salah satu tujuannya atau ukurannya. Efek-efek positif itu (baik yang dimaksudkan maupun efek sampingan), umumnya disebut keuntungan. Efek-efek

dinilai negatif umumnya disebut biaya. Analisa biaya-keuntungan berorientasi sosial-ilmiah akan dapat diselaraskan lebih baik dari yang terjadi sekarang.

Apabila efek atau dampak diharapkan terjadi, timbullah pertanyaan sampai dimana ia dianggap sebagai hasil dari pelaksanaan kebijakan dengan penggunaan sarana tertentu sesuai sasaran yang dipilih. Inilah disebut efektivitas kebijakan. Efektivitas (mengenai sasaran) berarti disini tingkat kegunaan sarana tertentu guna mencapai suatu tujuan tertentu. Efektivitas bukan hanya tingkat terealisasinya tujuan, tetapi tingkat peran sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan. Jika kebijakan turut membantu tercapainya tujuan, disebut efektif. Pertanyaannya apakah hal ini juga terjadi dengan penggunaan yang paling sederhana dari sarana-sarana. Ini adalah pertanyaan mengenai efisiensi kebijakan.

Pemakaian suatu sarana semakin efisien bila pemakainya berhasil ; (1) Dengan sejumlah tertentu dan sarana mencapai jumlah yang lebih besar dari tujuan atau, (2) Mencapai sejumlah tertentu dari tujuan dengan mempergunakan jumlah yang lebih sedikit dari sarana. Pemakaian suatu sarana lebih efisien apabila dengan biaya tertentu dapat diperoleh keuntungan yang lebih besar atau keuntungan tertentu dapat diperoleh dengan biaya yang lebih kecil.

Irfan Islamy (1984) menyatakan terdapat banyak faktor yang memengaruhi mengapa tujuan kebijakan tidak tercapai, yaitu sebagai berikut :

1. Tersedianya sumber-sumber yang terbatas, baik tenaga, biaya, waktu, material dan sebagainya. Sehingga banyak program-program pemerintah tidak dapat dilaksanakan dengan baik.
2. Kesalahan dalam pengadministrasian kebijakan-kebijakan publik akan dapat mengurangi mengurangi tercapainya dampak kebijakan yang diharapkan. Betapapun baik isi kebijakan kalau tidak diadmistrasikan dengan baik akan sulit mencapai dampak yang diharapkan.
3. Problema-problema publik seringkali timbul karena adanya berbagai macam faktor, sedangkan kebijakan seringkali dirumuskan hanya atas dasar salah satu atau sejumlah kecil faktor-faktor tersebut. Hal ini tentu saja akan berakibat sulitnya kebijakan itu memperoleh dampak yang diharapkan.

4. Masyarakat memberikan respon atau melaksanakan kebijakan public dengan cara-caranya sendiri sehingga hal ini dapat mengurangi atau menghilangkan dampak yang diharapkan. Atau dengan kata lain, kalau implementasi kebijakan publik itu tidak sesuai dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya, maka dampaknya akan semakin jauh dan yang diharapkan.
5. Adanya beberapa kebijakan negara yang mempunyai tujuan bertentang satu sama lain. Misalnya kebijakan pemerintah tentang peningkatan pembinaan mental masyarakat di suatu pihak, ternyata dalam pihak bertentangan dengan kebijakan lain, misalnya kebijakan membiarkan jual beli minuman keras, lokalisasi pelacuran, media cetak atau film yang mengundang selera rendah dan sebagainya. Dengan adanya dua kebijakan tidak konsisten tujuannya ini akan mengurangi timbulnya dampak yang diharapkan dan kebijakan-kebijakan tersebut.
6. Adanya usaha-usaha untuk memecahkan beberapa masalah tertentu memakan biaya lebih besar dan masalahnya sendiri. Misalnya untuk menghilangkan kegiatan kriminilitas di jalan-jalan ditempuh dengan menjagakan polisi terus menerus, memberlakukan jam malam, mengurangi kebebasan gerak individu-individu dan sebagainya. Ini tentu saja membutuhkan biaya sangat besar dibandingkan dengan problemanya sendiri, sehingga berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan.
7. Banyaknya problema-problema publik tidak dapat dipecahkan secara tuntas. Misalnya pertentangan antara golongan/kelompok; perebutan rejeki dan kekuasaan dan sebagainya selalu saja secara terus menerus terjadi di dunia ini dan sulit dipecahkan secara tuntas, sehingga dampak yang diharapkan sulit ditemui.
8. Terjadinya perubahan sifat permasalahan ketika kebijakan sedang dirumuskan atau dilaksanakan. Misalnya pelaksanaan kebijakan peningkatan produksi susu sapi di suatu daerah mengalami kemacetan karena kesulitan pemasarannya. Dengan demikian, dampak kebijakan itu tidak ada.
9. Adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang dari masalah-masalah yang telah ada. Misalnya masalah energi akan lebih menarik dari masalah polusi lingkungan. Hal ini akan mempengaruhi timbulnya dampak yang diharapkan pada kebijakan tentang polusi lingkungan.

Mengingat pentingnya masalah dampak kebijakan negara ini, pembuat kebijakan harus senantiasa menilai dampak dari kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakannya baik yang bersifat positif (*intended*) maupun yang negatif (*unintended*) akan difungsikan sebagai umpan-balik dan dimasukkan ke dalam masukan (input) dalam proses perumusan kebijakan negara berikutnya.

3. Metode Evaluasi Efek Kebijakan Pemerintahan

Suchman seperti dikutip oleh Hugerwerf (1978) membuat jumlah rancangan evaluasi menurut metode dan eksperimen dalam evaluasi efek atau dampak suatu kebijakan, sebagai berikut :

1. Metode "*after only*". Tujuan evaluasi setelah suatu kebijakan dilaksanakan. evaluasi ini paling sering dilakukan. Tetapi dianggap sebagian orang, metode ini bukan yang terkuat. Paling dapat ditetapkan apakah hasil yang diharapkan ada atau tidak. Jika ada, tidak diketahui sampai dimana sudah demikian adanya sebelum pelaksanaan kebijakan sehingga tidak ada dasar perkiraan mengenai hubungan sebab-akibat antara variabel peralatan dan variabel tujuan.
2. Metode "*before-after*". Evaluasi penduduk, bertujuan melihat sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan. Metode ini mempunyai kelebihan dari metode tadi, bahwa perubahan dalam variabel tujuan dapat ditetapkan secara obyektif dengan melihat kondisi sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu kebijakan.
3. Metode "*after-only*" dengan kelompok kontrol. Evaluasi, sesudah pelaksanaan kebijakan, dan penduduk-tujuan dari suatu kelompok yang tidak terkena tindakan kebijakan, jadi suatu kelompok kontrol. Keberatannya hanyalah, bahwa tidak diketahui apakah kedua kelompok itu sederajat sebelum pelaksanaan kebijakan, walaupun keberatan ini untuk sebgaiian dapat dihilangkan dengan cara perbandingan selektif dan pengukuran retrospektif.
4. Metode "*before-after*" dengan satu kelompok kontrol. Ini adalah rancangan metode eksperimental klasik dengan satu kelompok tujuan kebijakan yang diselidiki sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan, dan suatu kelompok kontrol yang diobservasi pada saat yang sama. Kelompok tujuan kebijakan dan kelompok kontrol harus mempunyai susunan sederajat mengenai variabel-variabel yang relevan. Pengaturan

ini logis. Satu-satunya kemungkinan timbul kesalahan adalah karena pengukuran sebelum dan sesudah dapat saling mempengaruhi dengan variabel tujuan.

5. Metode "*Solomon Four Group Design*". Metode evaluasi ini terkenal (lebih dari teks book dari pada pengalaman) munculnya untuk melengkapi kelemahan-kelemahan dari keempat metode diatas. Evaluasi dalam metode ini dilakukan dengan dua kelompok tujuan kebijakan, dan dua kelompok pengawas. Jadi pada susunan terdahulu ditambahkan dua kelompok, dan hanya satu dari keduanya ini menjadi obyek kebijakan. Pada kedua kelompok ini diadakan pengukuran hanya selesainya kebijakan.

Dalam melakukan monitoring dan evaluasi kebijakan negara, berdasarkan orientasi ilmu sosial terapan, para ahli menggunakan berbagai metode penelitian dan argumentasi untuk menghasilkan informasi yang relevan dalam menganalisis masalah-masalah sosial yang mungkin timbul akibat diterapkannya suatu kebijakan. Ruang lingkup dan metode analisis kebijakan umumnya bersifat deskriptif dan faktual mengenai sebab dan akibat-akibat suatu kebijakan.

Pendapat Dunn (1991 :51-54) seperti dikutip oleh Edi Suharto (2005 :86), bahwa ada tiga bentuk atau model analisis kebijakan, yaitu model prospektif, model retrospektif dan model integratif. Ketiga model itu, diuraikannya seperti berikut.

1. Model prospektif adalah bentuk analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekwensi-konsekwensi kebijakan" sebelum" suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif, karena seringkali melibatkan teknik-teknik peramalan (*forecasting*) untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul dari suatu kebijakan yang akan diusulkan.
2. Model retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan"setelah" suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan.
3. Model integratif adalah model perepaduan antara kedua model diatas. Model ini kerap disebut model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik"sebelum"

maupun”sesudah” suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.

Tugas Latihan A

1. Jelaskan perbedaan antara monitoring kebijakan dan evaluasi kebijakan.
2. Jelaskan perbedaan pengertian evaluasi kebijakan menurut Anderson dan Jones.
3. Jelaskan pengertian evaluasi kebijakan dari sudut spesifikasi obyeknya, teknik pengukurannya, dan metode analisisnya.
4. Jelaskan pendapat Rossi dan Freeman tentang evaluasi kebijakan.
5. Jelaskan 5 dimensi dampak kebijakan pemerintahan menurut Anderson.
6. Kemukakan 7 kriteria evaluasi kebijakan pemerintahan.
7. Kemukakan dan jelaskan empat kendala dalam evaluasi kebijakan menurut World Bank.

Tugas Latihan B

1. Kemukakan tujuan evaluasi kebijakan menurut Jones.
2. Sebutkan 9 faktor yang menurut Irfan Islamy mempengaruhi mengapa tujuan kebijakan tidak tercapai.
3. Kemukakan 7 problem yang dihadapi dalam evaluasi kebijakan pemerintahan menurut Keban.

Tugas Latihan C

1. Sebutkan dan jelaskan 5 metode evaluasi kebijakan menurut Suchman.
2. Jelaskan pengertian 3 model analisis kebijakan menurut Dunn.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Irfan Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan kebijaksanaan negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1984.
- -----, Materi Pokok Kebijakan Publik, Modul 1-9 UT, Jakarta, 1999.
- Edi Suharto; Analisis kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah Sosial dan Kebijakan Sosial, Penerbit CV. Alfabeta, Bandung, 2005.
- Miftah Thoha, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, 1984.
- S. A. Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Negara, 1989
- Hoogerwerf , Ilmu Pemerintahan, Erlangga, Jakarta, 1978
- Oberlin Silalahi, Beberapa Aspek Kebijakan Negara, Liberty Yogyakarta, 1989.
- Charles E. Lindblom, Proses Penetapan kebijaksanaan, Edisi Kedua Penerjemah Ardin Syamsudin, Erlangga, Jakarta, 1986.
- M. Solly Lubis , Kebijakan Publik, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2007.
- Y.T.Keban, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu, Edisi 2, Penerbit Gava Media, Yogyakarta,2008.
- C.Bryant & L.G. White; Manajemen Pembangunan untuk negara berkembang, LP3ES, Jakarta, 19897.