

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Sub-bab ini dijelaskan mengenai studi terdahulu, yang berisi tentang hasil penelitian terdahulu, fokus penelitian yang sejenis dan pembeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti. Selain dari pada itu, hasil penelitian terdahulu ini juga menjadi bahan acuan peneliti dalam melaksanakan penelitian ini. Penulis memuat beberapa jurnal yang dijadikan referensi dimana jurnal tersebut berkaitan dengan penelitian penulis. Berikut adalah jurnal tentang kebijakan publik yang penulis jadikan sebagai bahan acuan:

No	Peneliti dan Judul	Teori	Intisari
1.	Antik Bintari dan Landrikus Hartarto Sampe Pandiangan, Formulasi Kebijakan Pemerintah tentang pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) <i>Mass Rapid Transit (MTR)</i> Jakarta di Provinsi DKI Jakarta	Kebijakan Publik, Wiliam Dun (1999)	<p>◁>Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis formulasi kebijakan pada Perda No 7 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah No 3 Thn 2008 Tentang Pembentukan BUMD PT MRT Jakarta.</p> <p>◁>Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada 4 tahapan formulasi yang dilakukan sehingga menghasilkan kebijakan pembentukan BUMD PT MRT Jakarta yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan tahap penetapan kebijakan. Pengambilan keputusan yang lambat</p>

			<p>mengenai pembangunan MRT telah memberikan pengaruh pada pembentukan PT MRT Jakarta.</p> <p>◁>Pertarungan kepentingan yang terjadi antar berbagai aktor membuat tahapan perumusan kebijakan berjalan lambat. Proses yang kurang berjalan dengan baik membuat penanganan kemacetan berjalan lambat dan tidak kunjung selesai.</p>
2.	Eka Indriya S, Bhimo Rizky S, Yogi Pasca P, Analisis Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta mengenai pasar tradisional dan pasar modern	Kebijakan Publik (Dye; 2000)	<p>◁> Penelitian ini bertujuan untuk melihat dan mengkaji kecenderungan kebijakan pemerintah Kota Surakarta terhadap pasar tradisional dan pasar modern di Surakarta. Analisis selanjutnya untuk melihat tren Pemerintah Surakarta menuju pasar tradisional dan moderat. Langkah-langkah yang digunakan untuk mengetahui Kecenderungan pemerintah Surakarta melihat kebijakan yang ditetapkan oleh peraturan daerah.</p> <p>◁>Pada penelitian ini penulis menggunakan teori dari Dye dimana dalam teori tersebut terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan , ketiga elemen kebijakan tersebut adalah kebijakan publik (Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemkot), pelaku kebijakan (Pemerintah daerah Kota Surakarta) dan lingkungan kebijakan (pasar</p>

			tradisional dan pasar modern)
3.	Asep Nurwanda, Analisis Kebijakan Publik terhadap implementasi Kebijakan pemerintah desa pada program beras sejahtera	Implementasi Kebijakan Publik (George c. Edward III; 1980)	<p>◁>Program beras sejahtera atau Rastra adalah salah satu program yang dilakukan Pemerintah Indonesia. Program ini adalah program bantuan dari Pemerintah kepada masyarakat dalam bentuk beras bersubsidi yang ditujukan untuk masyarakat berpenghasilan rendah. Program ini dilakukan dalam upaya meningkatkan akses dalam memenuhi hak-hak dasar masyarakat kurang mampu terhadap kebutuhan pangan.</p> <p>◁>Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan pembunahan raskin/rastra Desa Cibanten dan untuk mengetahui kendala dan kendala yang dihadapi dalam pendistribusian dan pengelolaan desa Raskin/Rastra Desa Cibanten Kecamatan Cijulang Kabupaten Pangandaran. Dalam studi teori Implementasi kebijakan publik dengan George c. Edward III. Dalam pendekatan ini, ada empat variabel untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.</p>
4.	Amrita Nugraheni Saraswaty, Kebijakan Publik dan ritel modern;	Kebijakan Publik (Wiliam Dun; 2003)	◁>Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa dampak ekonomi dari

	<p>Study kasus pelaksanaan kebijakan plastic berbayar</p>		<p>kebijakan plastik berbayar terhadap pengusaha ritel modern. Metodologi yang digunakan adalah analisis deskriptif dengan wawancara yang dilakukan pada 53 sampel ritel modern di kabupaten Badung dan Kota Denpasar, baik yang berada dalam jaringan ritel modern maupun tidak. Penelitian ini mendapat kan hasil bahwa,dari sisi ritel modern, ada kecenderungan untuk tidak membebankan tarif kantong plastik pada konsumen karena tidak ingin kehilangan konsumen.</p> <p>◁>Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori dari Wiliam Dun ;2003 , dimana dalam teori tersebut menyebutkan bahwa ada beberapa tahapan-tahapan kebijakan publik diantaranya adalah 1) Penyusunan Agenda; 2) Formulasi Kebijakan; 3) Adopsi Kebijakan; 4) Implementasi Kebijakan; dan 5) Penilaian Kebijakan</p>
5.	<p>Syamsuddin, Evaluasi Kebijakan Ketertiban Umum Kota Palu (studi kasus Perda No 21 tahun 1998 tentang larangan perbuatan prostitusi dan praktik tuna susila dalam wilayah Kotamadya Palu)</p>	<p>Analisis Kebijakan Publik, edisi kedua (Wiliam Dunn: 2003)</p>	<p>◁>Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkap evaluasi pengendalian prostitusi di Palu berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 21, 1998, dan untuk mengetahui penghambat dan dukungannya faktor-faktor praktik pelacuran yang berkembang di Palu. Berdasarkan model evaluasi kebijakan oleh</p>

			<p>William N Dunn menggunakan aspek-aspek ini: 1) efektivitas, 2) efisiensi, 3) Kecukupan, 4) Kesetaraan, 5) Responsif, dan 6) Presisi. Ini adalah penelitian kualitatif.</p> <p>◁>Ada 7 informan yang diambil secara sengaja. Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi peraturan daerah nomor 21, 1998 tentang larangan tindakan dan praktik prostitusi di Kota Palu tidak optimal karena fakta bahwa: 1) tim yang di maksudkan untuk mengendali kan pelacuran tidak bekerja secara efektif, 2) control pelacuran tidak adil karena hanya berfokus pada pelacur, tidak mengontrol pekerja yang terkait dengan pelacuran seperti mucikari dan lainnya.</p> <p>◁>Faktor penghambat membuatnya kurang optimal seperti personelnnya tidak tegas dalam memberikan hukuman, polisi dan penjaga kota tidak serius dalam melakukan pekerjaan mereka dan biaya operasional tidak mencukupi.</p>
6.	Muhamad Lukman Al Hakim, Studi Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemeliharaan Jalan Kota di Kota Surabaya	Evaluasi Kebijakan Publik (Wiliam Dunn:2003)	◁>Kebijakan pemeliharaan jalan memiliki peran penting dalam menjaga kualitas jalan, terutama dalam Kota Surabaya, yang memiliki panjang 30,43 km jalan yang tidak dalam kondisi baik. Ini juga merupakan opini dari

			<p>beberapa media menyatakan bahwa implementasi kebijakan pemeliharaan jalan di kota Surabaya belum maksimal di banyak sektor.</p> <p>◁Oleh karena itu, perlu untuk evaluasi kebijakan dengan menggunakan enam kriteria evaluasi, efektivitas, efisiensi, kecukupan, daya tanggap, perataan, dan akurasi. Ini dilakukan untuk menentukan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemeliharaan jalan di kota Surabaya.</p> <p>◁berdasarkan kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, daya tanggap dan akurasi tidak dianggap optimal. Jadi disarankan untuk mengoptimalkan kinerja dengan pemantauan berkala.</p>
7.	<p>Dian Fitriani Afifah Neneng Yani Yuningsih, Analisis Kebijakan Pemerintah Tentang Pencegahan Dan Penanganan Korban Perdagangan (Trafficking) Perempuan Dan Anak Di Kabupaten Cianjur</p>	<p>Analisis Kebijakan</p>	<p>◁Melalui analisis kebijakan, penelitian ini akan mendeskripsikan dan menganalisis terkait nilai, fakta dan tindakan dari kebijakan pemerintah.</p> <p>◁pada penelitian ini penulis menggunakan teori analisis kebijakan untuk menjawab permasalahan yang ada yaitu dengan menggunakan deskriptif, evaluative dan perspektif, dan hal tersebut dapat dilihat dari nilai, fakta dan tindakan.</p> <p>◁Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kabupaten Cianjur telah mengeluarkan beberapa kebijakan namun faktanya</p>

			<p>hingga saat ini permasalahan perdagangan manusia belum terselesaikan dengan baik. Salah satu faktor penyebabnya adalah lemahnya koordinasi dan kerjasama antar sesama anggota Gugus Tugas. Sehingga dibutuhkan beberapa tindakan seperti peningkatan kualitas pejabat publik; adanya evaluasi, adanya punishment (hukuman); perbaikan dalam perumusan program; dan pemilihan media sosial. Langkah awal untuk merealisasikan ini semua adalah dengan penguatan kelembagaan P2TP2A.</p>
8.	<p>Ummahatun, Alfiyah Kertahadi, Abdullah Said, ANALISIS PERUMUSAN KEBIJAKAN DAN POTENSI PAJAK MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN DALAM UPAYA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (Studi Pada Kabupaten Blora)</p>	<p>Analisis Perumusan (Nugroho 2011;505)</p>	<p>◁>Penelitian ini mengetahui Bagaimana proses perumusan kebijakan penambangan dan apakah proses perumusannya dari pemerintah daerah memberikan hak kepada penambang, pihak lain yang berkepentingan dan pihak netral untuk berpartisipasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Blora memberikan kesempatan kepada pihak-pihak terkait dan netral untuk menunjukkan aspirasi mereka sesuai dengan rumusan model demokrasi.</p> <p>◁>Pada penelitian ini penulis menggunakan teori perumusan kebijakan, dimana ada kesiapan pemerintah dengan melakukan 2 aktivitas yaitu penyusunan agenda dan formulasi kebijakan,</p>
9.	<p>Josephin Mareta, Analisis Kebijakan Perlindungan Saksi Dan Korban</p>	<p>Analisis Kebijakan</p>	<p>◁>Saksi seringkali tidak dapat dihadirkan karena adanya ancaman, baik fisik maupun psikis dari pihak tertentu, sehingga perlu adanya perlindungan hukum kepada setiap orang yang mengetahui atau menemukan suatu hal yang dapat membantu mengungkap</p>

			<p>kan tindak pidana yang telah terjadi dan melaporkan hal tersebut kepada penegak hukum. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui tujuan pembentukan dan proses analisis kebijakan perlindungan saksi dan korban</p> <p><>Pengkommunikasian pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dapat dipandang sebagai proses empat tahap yang melibatkan analisis kebijakan, pembuatan materi, komunikasi interaktif, dan pemanfaatan pengetahuan. Analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab akibat dan konsekuensi konsekuensi kebijakan</p>
10	Pursyahdad, Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Membuka Lahan Pertanian Di Kabupaten Lingga (Studi Kasus Di Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Kabupaten Lingga)	Analisis Kebijakan	<p>tujuan penelitian untuk mendeskripsikan kebijakan hal-hal yang melatarbelakangi pemerintah Kabupaten Lingga mencetuskan ide untuk pembukaan lahan pertanian. Penulis meneliti lahirnya kebijakan pembukaan lahan pertanian di Kabupaten Lingga serta mengetahui dan melakukan analisis terhadap proses lahirnya kebijakan dengan menggunakan teori penyaringan kebijakan yang dilihat dari 5 kriteria sudut pandang yaitu efektif, efisien, cukup, adil dan terjawab. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Lingga dalam perumusan kebijakan lahan pertanian melakukan pendekatan dengan kepala daera-daerah (desa). Pendekatan tersebut dilakukan dengan daerah-daerah yang memiliki potensi untuk dibukanya lahan pertanian. Dibukanya lahan pertanian ini untuk mensejahterakan masyarakat dan membuka</p>

			peluang kerja bagi masyarakat Kabupaten Lingga. Adanya kebijakan lahan pertanian merupakan bagian dari program pemerintah Kabupaten Lingga yaitu Agro Mina Wisata.
--	--	--	--

Dari taksonomi jurnal di atas penulis jadikan sebagai bahan acuan untuk penelitian ini, dimana terdapat beberapa teori yang membahas tentang kebijakan publik mulai dari William Dun, Dye, dan George Edward yang membahas tentang implementasi kebijakan, namun yang sesuai dengan penelitian ini adalah teori dari Wiliam Dun. Dalam teori tersebut menyebutkan bahwa ada beberapa tahapan-tahapan kebijakan publik diantaranya adalah 1) Penyusunan Agenda; 2) Formulasi Kebijakan; 3) Adopsi Kebijakan; 4) Implementasi Kebijakan; dan 5) Penilaian Kebijakan.

2.2 Kebijakan Publik

Sebagai suatu konsep, secara sederhana kita bisa menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah baik itu lembaga atau badan pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau publik dengan menggunakan program-program atau bentuk upaya-upaya lainnya. Bila melihat konsep dari kebijakan publik tersebut, kebijakan memiliki makna atau arti yang luas tergantung bagaimana melihat atau mendeskripsikannya, beberapa ahli mendefinisikan bahwa kebijakan publik berupa serangkaian tindakan atau kegiatan, maupun keputusan yang dilakukan pemerintah atau mendeskripsikannya dengan cara yang berbeda-beda.

Perbedaan deskripsi dari kebijakan publik ini dapat dilihat dari bagaimana para ahli mendefinisikan kebijakan publik itu sendiri, seperti halnya Richard Rose yang menyatakan kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri, hingga Thomas R dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).¹

Perbedaan deskripsi dari definisi atau deskripsi dari kebijakan publik menurut Rose maupun Dye diatas merupakan suatu bukti dimana setiap pakar atau ahli dalam menjelaskan kebijakan publik memiliki perbedaan. Definisi dari kebijakan publik yang dinyatakan oleh kedua ahli diatas bisa dikatakan sebagai suatu tindakan atau serangkaian tindakan yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dan memiliki konsekuensi pada mereka yang terlibat, hanya saja dalam hal ini melihat bagaimana Rose maupun Dye mendefinisikan kebijakan publik masih bisa dikatakan cakupannya masih cukup luas. Dalam mendefinisikan kebijakan publik Rose tidak menegaskan bahwa pada kebijakan mengandung unsur tujuan didalamnya yakni seperti yang diketahui bahwa setiap kebijakan dilakukan agar tercapainya suatu tujuan tertentu, begitu pula dengan apa yang dinyatakan Dye yakni apa yang tidak dilakukan pemerintah juga merupakan suatu kebijakan publik yang pemaknaannya masih kurang jelas.

¹ Ismail Nawawi, 2009. *Public Policy*. Surabaya: ITS Press Hal 8

Ahli lain seperti halnya W.I. Jenkins berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan sebuah keputusan, beliau mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari aktor tersebut.²

Pemaknaan menurut W.I. Jenkins tersebut bisa terlihat bahwa beliau melihat kebijakan publik sebagai suatu keputusan lalu memiliki tujuan dan cara dalam mencapai tujuan, tetapi bila melihat lebih dalam seyogyanya suatu kebijakan publik yang dilakukan aktor dalam hal ini pemerintah nantinya akan melaksanakan keputusannya secara nyata, dan karena bentuk dari kebijakan publik yang bisa dikatakan variatif, bisa saja keputusan atau sekedar ucapan yang dilakukan aktor ini bisa saja hanya menjadi sekedar konsep dengan cara-cara tersendiri tetapi akhirnya tidak dilaksanakan atau tidak ditindak lanjuti karena hambatan-hambatan tertentu.

Dari pemahaman yang dideskripsikan W.I. Jenkins diatas kita bisa menemukan bahwa suatu kebijakan publik selain mengandung unsur tujuan juga keputusan atau kebijakan yang diusulkan oleh aktor dalam hal ini memiliki ruang lingkup tertentu atau pada situasi tertentu, dan masalah tertentu. Hal ini bisa terlihat juga pada pendapat ahli lainnya yakni dari Steven A. Peterson yang

² Solichin Abdul Wahab, 2014. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi aksara Hal 15

mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan atau aksi pemerintah dalam mengatasi suatu masalah.³

Memaknai apa yang dinyatakan beberapa pendapat ahli tersebut diatas, ditemukan bahwa dalam kebijakan publik terdapat unsur tujuan, dampak, ataupun aktor yakni pemerintah yang memiliki kewenangan, dan kebijakan publik ini dibuat untuk menyelesaikan permasalahan pada ruang lingkup tertentu. Bila melihat dari setiap perbedaan penjelasan tentang kebijakan publik menurut para ahli diatas, walaupun berbeda tidak ada yang bisa dikatakan salah, hanya saja pada setiap pemaknaan akan kebijakan publik ini ada beberapa yang dikatakan masih luas sehingga perlu pengambilan konsep yang tepat.

Kaitannya dengan penelitian ini, peneliti lebih cenderung menganut kebijakan publik yang dijelaskan Carl J Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁴

Berangkat dari penjelasan dari beberapa ahli diatas kita bisa memahami bahwasannya kebijakan bisa dikatakan sebagai suatu arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang memiliki kewenangan dalam mencapai tujuan tertentu dan mengatasi suatu permasalahan yang dilaksanakan pada ruang

³ Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo Hal 23

⁴ Leo agustino, 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta: Bandung Hal 7

lingkup tertentu yang dimana didalamnya terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan. Jadi dalam hal ini pemerintah selaku yang memiliki kewenangan dituntut bisa memberikan kebijakan-kebijakan dengan tujuan yang pasti dalam menyelesaikan permasalahan yang ada sehingga nantinya memberikan dampak yang baik pada masyarakat.

2.2.1 Tahap-Tahap Kebijakan

Siklus perumusan kebijakan secara umum terdiri dari formulasi, implementasi dan evaluasi. Menurut pandangan beberapa pakar politik tentang kebijakan publik, kebijakan dijelaskan dengan tahapan-tahapan yang berbeda-beda tapi dengan inti yang sama yakni didalamnya mencakup ketiga pokok proses kebijakan yakni formulasi, implementasi dan evaluasi. Proses kebijakan publik dikatakan sangat kompleks dan rumit, karena itu beberapa ahli membagi proses penyusunan kebijakan publik menjadi beberapa tahap dengan tujuan pembagian ini ialah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik.⁵ Dalam hal ini menurut James Anderson sebagai salah satu pakar kebijakan publik, membagi proses kebijakan publik menjadi empat yakni yang terdiri dari Formulasi Masalah, Formulasi Kebijakan, Penentuan Kebijakan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan.⁶

Formulasi masalah yakni sebagai tahapan pertama dalam proses kebijakan publik menurut Anderson formulasi masalah ialah untuk mengetahui apa masalah yang dihadapi dan kenapa masalah tersebut menjadi prioritas

⁵ Budi winarno, 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Medpress: Yogyakarta Hal 32

⁶Nawawi Ismail, 2009. *Op.cit* hal 15-16

dalam agenda pemerintah. Tahap yang kedua yakni formulasi kebijakan merupakan tahapan dimana pemerintah sebagai pelaku kebijakan mengembangkan pilihan atau alternatif dalam memecahkan permasalahan yang dihadapi, yang selanjutnya diikuti tahap proses penentuan kebijakan yakni tentang bagaimana alternatif ditetapkan, kriteria yang harus dipenuhi, siapa yang akan melaksanakan kebijakan tersebut, bagaimana proses dalam melaksanakan kebijakan dan tentang apa isi kebijakan yang telah ditetapkan.

Tahap Selanjutnya yakni Implementasi berisi tentang siapa saja yang terlibat dalam implementasi kebijakan, apa yang mereka kerjakan dan apa dampak dari kebijakan tersebut. Evaluasi kebijakan sebagai tahapan terakhir dalam proses kebijakan publik menurut Anderson ialah tentang bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan tersebut diukur, lalu siapa yang mengevaluasi kebijakan, apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan tersebut dan adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan pada kebijakan atau secara sederhana bisa dikatakan kegiatan penilaian kebijakan.

Kebijakan publik sendiri terdiri dari beberapa bentuk dan memiliki sifat yang hierarkis, dimana ada kebijakan yang lebih tinggi dan diikuti oleh kebijakan-kebijakan lain dibawahnya. Seperti yang diketahui bersama bahwa pemerintahan kita masih bersifat kontinental yang dimana suatu kebijakan bisa dikatakan sama dengan hukum meskipun tidak semua kebijakan yang diformalkan identik dengan hukum. Dengan kata lain jika pemerintah pusat mengeluarkan suatu bentuk kebijakan berupa perundang-undangan, undang-

undang tersebut nantinya akan diikuti oleh kebijakan-kebijakan lain yang ada ditingkatan yang lebih rendah, yakni seperti halnya peraturan daerah provinsi maupun peraturan yang ada diwilayah kabupaten atau kota tanpa mengesampingkan adanya inovasi-inovasi yang dilakukan daerah. Berikut akan di jelaskan bentuk dari kebijakan publik.

2.2.2 Bentuk Kebijakan Publik

Kita sudah mengetahui bersama bahwa kebijakan publik dibuat oleh lembaga publik atau seseorang yang memiliki otoritas dalam hal ini secara umum adalah pemerintah. Kebijakan publik tersebut adalah keputusan yang dibuat setelah adanya isu atau permasalahan pada masyarakat dengan isu-isu atau problem tertentu. Menurut Riant Nugroho dalam *public policy* secara generik terdapat empat bentuk kebijakan publik yakni:⁷ 1) Kebijakan formal; 2) Kebiasaan umum lembaga lembaga publik yang sudah diterima bersama (konvensi); 3) Pernyataan pejabat publik dalam forum publik; 4) Perilaku pejabat publik. Kebijakan formal ialah keputusan-keputusan yang dikodifikasikan atau disusun secara tertulis dan disahkan atau diformalkan agar dapat berlaku. Seperti yang pernah dijelaskan sebelumnya tidak semua kebijakan publik yang sudah diformalkan identik dengan hukum, meskipun suatu kebijakan masih bersifat hierrarkis. Kebijakan formal seperti gambar

⁷ Riant nugroho, 2014. *Public Policy*. Elex Media Komputindo : Jakarta Hal 136

yang diatas dikelompokkan menjadi tiga bagian yakni:⁸ 1) Perundang-undangan; 2) Hukum; 3) Regulasi.

Perundang-undangan merupakan bentuk kebijakan publik yang berkenaan dengan usaha-usaha pembangunan, baik yang berkenaan dengan Negara maupun masyarakat. Perundang-undangan bisanya bersifat menggerakkan, jadi dalam hal ini perundang-undangan bersifat mendinamiskan, mengantisipasi, dan memberi ruang bagi inovasi. Seperti yang telah dijelaskan, indonesia masih menganut system kontinental, hal ini bisa terlihat dan dibuktikan dari kebijakan tentang perundang-undangan berupa Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, UU ini mengatur jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:⁹ 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) TAP MPR; 3) UU/Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Provinsi; 7) Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Kebijakan publik formal yang kedua adalah hukum, hukum merupakan aturan yang bersifat membatasi dan melarang dengan tujuannya adalah untuk menciptakan ketertiban publik. Terakhir, bentuk dari kebijakan publik formal adalah regulasi, dimana regulasi berkenaan dengan alokasi aset dan kekuasaan Negara oleh pemerintah sebagai wakil lembaga Negara kepada pihak non pemerintah, termasuk didalamnya lembaga bisnis dan nirlaba.

⁸*Ibid* hal 137

⁹ Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Hal 6-7

Bentuk kedua dari kebijakan publik adalah konvensi atau kebiasaan atau kesepakatan umum. Kebijakan ini biasanya ditumbuhkan dari proses manajemen organisasi publik yakni upacara rutin, SOP-SOP tidak tertulis, maupun tertulis tetapi tidak diformalkan. Ada beberapa konvensi yang ditumbuhkan dari aktor organisasi publik, sebagai contoh pidato presiden tanggal 16 agustus, selain itu ada konvensi yang ditumbuhkan dari publik sendiri yakni selamatan pada 17 agustus, selamatan atas kejadian yang berkenaan dengan kelembagaan publik.¹⁰

Bentuk yang ketiga dan keempat adalah pernyataan pejabat publik dan perilaku pejabat publik. Bentuk ketiga yakni pernyataan pejabat publik di depan publik. Pernyataan pejabat publik harus dan selalu mewakili lembaga publik yang diwakili atau dipimnnya, jadi dalam hal ini, pejabat publik memang dituntut bijaksana dalam mengemukakan pernyataan-pernyataannya. Bentuk yang terakhir yakni perilaku pejabat publik dan memang yang menjadi paling jarang diangkat sebagi isu kebijakan publik, tapi perlu diketahui dalam praktek setiap perilaku dari pejabat publik akan ditiru oleh rakyatnya. Sebagai contoh perilaku korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah akan mengembangkan perilaku korup di daerahnya karena korupsi dianggap sebagai kebijakan publik secara konvensi.

¹⁰Riant Nugroho, *Op. cit* Hal 146

2.2.3 Jenis Kebijakan Publik

Diketahui bersama bahwa suatu kebijakan publik dikodifikasi setelah adanya isu atau permasalahan yang terjadi pada ruang lingkup atau masyarakat dan wilayah tertentu. Dari hal tersebut setiap isu memerlukan respon kebijakan tertentu. Berangkat dari hal tersebut kebijakan publik memiliki beberapa jenis. Anderson (2011) mempromosikan lima jenis kebijakan publik yaitu:¹¹; 1) *Constituent*; 2) *Distributive*; 3) *Regulatory*; 4) *Self regulatory*; 5) *Redistributive*.

Kebijakan *constituent* difahami sebagai kebijakan formal dan tegas yang memperhatikan pembentukan struktur pemerintahan, dengan pembentukan peraturan atau prosedur dalam memimpin pemerintahan, dengan peraturan yang menyalurkan kewenangan dan yuridiksi baik itu untuk saat ini ataupun untuk pembuatan kebijakan kedepannya yang akan dibuat. Melihat hal tersebut, jenis kebijakan ini merupakan jenis kebijakan yang membuktikan keberadaan dari suatu Negara, yang termasuk didalamnya adalah kebijakan tentang keamanan Negara.

Kebijakan *distributive*, kebijakan ini berkenaan dengan alokasi layanan atau manfaat untuk segmen atau kelompok masyarakat tertentu dari suatu populasi. Sebagai contoh yang termasuk dalam kebijakan *distributive* adalah kebijakan pembangunan irigasi oleh pemerintah untuk kelompok petani., kebijakan *regulatory* yang maksudnya adalah kebijakan yang

¹¹ Ibid hal 150

memaksakan batasan atau larangan perilaku tertentu bagi individu ataupun kelompok seperti contohnya yakni kebijakan dalam mengatasi konflik yang terjadi dalam kelompok.

Kebijakan *self regulatory* yang maknanya agak mirip dengan *regulatory* hanya saja perbedaannya kebijakan ini dirumuskan atau dibuat oleh pelakunya sendiri, seperti halnya tentang praktek dokter bagi mereka yang menjadi anggota dokter professional dan banyak lagi lainnya yang dimana kebijakan ini untuk membatasi perilaku dari pelakunya sendiri. Jenis kebijakan publik selanjutnya dan yang terakhir adalah *redistributive* yang dimana kebijakan publik ini berkenaan dengan upaya pemerintah untuk memberikan pemindahan alokasi kesejahteraan, kekayaan, atau hak-hak dari kelompok tertentu di masyarakat, yaitu kelompok kaya atau bisa dikatakan sejahtera, ke kelompok lain, yaitu kelompok miskin atau berkekurangan. Dari jenis jenis yang telah disebutkan kita bisa menyimpulkan bahwa setiap bentuk kebijakan juga memiliki tujuan sendiri didalamnya, tanpa tujuan yang jelas tentu saja suatu kebijakan publik tidak akan terlaksana dengan baik.

2.2.4 Tujuan Kebijakan

Unsur tujuan dari suatu kebijakan merupakan hal penting dalam kebijakan, seperti halnya yang dinyatakan Hogerwerf (1983) bahwasannya kebijakan publik ialah usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Sebagaimana definisi kebijakan publik yang dinyatakan, dalam konsep tersebut

terdapat kandungan unsur tujuan didalamnya yang dimana tujuan tersebut tentu untuk mendapatkan kebaikan bersama dan kesejahteraan masyarakatnya.

Pernyataan kehendak yang dinyatakan atas dasar pengaturan melalui kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah tentu berbeda dengan pelaku non pemerintah. Pemerintah dapat berbuat sesuatu karena kekuasaan yang dimilikinya disuatu daerah maupun dalam ruang lingkup Negara. Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan tentu harus berorientasi pada kepentingan masyarakat dan karena itu pula dalam melaksanakan kebijakan harus berorientasi pada tujuannya. Hogewerf (1983) menegaskan bahwa pada umumnya tujuan kebijakan adalah untuk:¹² 1) Memelihara ketertiban umum (Negara sebagai stabilisator); 2) Melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai koordinator); 3) Memperuntukkan dan membagi berbagai materi (Negara sebagai pembagi alokasi).

Dari penjabaran yang dikemukakan oleh Hogewerf diatas sudah jelas adanya bahwa setiap tujuan dari pembuatan kebijakan publik harus pro rakyat atau demi kepentingan publik (publik interest). Setelah adanya tujuan yang jelas dalam kebijakan diharapkan pelaksanaannya nanti juga selaras dengan apa yang dikehendaki sehingga memberikan dampak yang diharapkan.

¹² Alie Faried, 2012. *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung : Reflika Aditama Hal 17

2.2.5 Dampak Kebijakan

Kebijakan yang diformulasikan atau dibuat untuk kepentingan masyarakat seperti yang diketahui memiliki tujuan yang ingin dicapai. Dengan adanya tujuan yang ingin dicapai kebijakan maka setelah dilakukannya implementasi pada akhirnya juga akan memiliki dampak, dampak dari sebuah kebijakan tersebut nantinya akan menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan selanjutnya, jadi bisa dikatakan bahwa dampak dari suatu kebijakan merupakan hal yang penting dalam kebijakan itu sendiri, seperti yang dinyatakan R Dye dalam *Understanding Public Policy* yakni:¹³ ” *We are concerned not only with policies governments pursue, but why governments pursue the policies they do, and what the consequences of these policies are*”.

Dari pernyataan R Dye diatas kita mengetahui betapa pentingnya memahami dampak dari sebuah kebijakan atau konsekuensi dari kebijakan yang diimplementasikan, bukan hanya tertarik pada kebijakannya saja tetapi kenapa pemerintah melakukan kebijakan tersebut dan apa konsekuensi atau dampak dari kebijakan tersebut, baik dampak yang sesuai dengan apa yang diinginkan maupun sebaliknya.

¹³ Thomas R dye, 2000. *Understanding Public Policy*. New jersey : Hamilton Printing Company Hal xi

Dampak atau biasa disebut *impact* merupakan suatu pencerminan hasil dari implementasi kebijakan, maksudnya ialah dalam kebijakan publik dampak merupakan suatu kajian untuk melihat efektifitas implementasi kebijakan publik itu sendiri. Terkadang kebijakan dalam implementasinya bisa berjalan sesuai apa yang diharapkan bisa juga tidak. Jadi, dalam hal ini melihat tujuan suatu kebijakan merupakan hal yang patut dilakukan tetapi hasil dari suatu kebijakan tidak bisa diketahui tanpa implementasi, dan jika implementasi dari suatu kebijakan sudah dilaksanakan, dari situ akan menyebabkan dampak pada target kebijakan, dampak tersebut nanti yang akan diselaraskan dengan tujuan kebijakan dan menjadi pertimbangan. Berangkat dari hal tersebut melihat hasil bukan batasan dalam menilai efektif tidaknya suatu kebijakan tetapi juga melihat konsekuensi dari kebijakan tersebut atau dampaknya (*Policy Impact*). Menurut Dye beberapa dampak kebijakan pada kondisi nyata berupa:¹⁴ 1) Dampak pada situasi target atau kelompok; 2) Dampak pada situasi atau kelompok lain yang bukan target (*Spillover effects*); 3) Dampak pada masa yang akan datang serta kondisi langsungnya; 4) Biaya langsung, dalam hal sumber daya yang ditujukan untuk program; 5) Biaya tidak langsung, termasuk hilangnya kesempatan untuk melakukan hal lain.

¹⁴*Ibid* hal 313

Dari penjelasan diatas kita mengetahui bahwa dampak memang merupakan komponen penting dalam menilai suatu kebijakan yang telah diimplementasikan, seperti yang telah jelaskan dari awal bahwa kadang implementasi kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan maupun sebaliknya atau bisa dikatakan gagal. Menurut Hogwood dan Gunn kegagalan kebijakan dikategorikan menjadi dua yakni *Non Implementation* (kebijakan yang tidak terimplementasi) dan *Unsuccesfull Implementation* (implementasi kebijakan yang gagal).¹⁵

Kebijakan yang tidak terimplementasikan maksudnya adalah kebijakan yang tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, bisa karena dalam pelaksanaannya pihak yang terlibat tidak mau bekerja sama, atau adanya hambatan-hambatan yang tidak bisa ditanggulangi sehingga menyebabkan kebijakan tersebut tidak terimplementasi dengan efektif. Sedangkan pada implementasi kebijakan yang gagal, kebijakan sudah dilaksanakan sesuai dengan apa yang direncanakan, tapi kondisi eksternal yang tidak memungkinkan menyebabkan hasil yang diinginkan tidak sesuai dengan hasil yang diharapkan terjadi.

Perlu diketahui bahwa dampak kebijakan dibedakan menjadi dua, yakni *Policy Impact* dan *Policy Output*. *Policy impact* adalah akibat-akibat dan konsekuensi yang timbul dengan dilakukannya suatu kebijakan, sedangkan

¹⁵ Sholichin Abdul, Wahab S. 2005. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal 5

policy output merupakan apa yang telah dihasilkan proses dalam perumusan kebijakan. Jadi dalam hal ini dampak merupakan hasil atau akibat setelah kebijakan terimplementasi sedangkan *policy output* merupakan hasil dari kebijakan itu sendiri. Kedua hal ini harus bisa dibedakan,

Terkait dampak kebijakan dan keselarasannya dengan tujuan kebijakan, setiap kebijakan memiliki dampak yang berbeda-beda pada kondisi nyata setelah implementasi dilakukan. Dampak dan implementasi kebijakan merupakan hal yang bisa dikatakan saling berkaitan karena seyogyanya implementasi kebijakan merupakan proses kebijakan dalam merealisasikan tujuan dan dengan direalisasikannya tujuan, dampak dari kegiatan pemerintah akan terlihat setelah dilaksanakannya implementasi.

2.2.6 Formulasi kebijakan

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidak sempurnaan pengolahan tahap formulasi.¹⁶

Tjokroamidjojo menyatakan bahwa *folicy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini

¹⁶ (Wibawa; 1994, 2).

di dalamnya termasuk pembuatan keputusan.¹⁷ Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*), Udoji merumuskan bahwa proses pembuatan kebijakan negara sebagai Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) akan di kaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.¹⁸

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang terhubung menurut Winarno dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternative kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan yang ke dua yaitu bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.¹⁹

a. Perumusan masalah kebijakan.

Prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik

¹⁷ (Islamy; 1991, 24)

¹⁸ Udoji (Wahab ; 2001, 17)

¹⁹ Winarno (1989, 53)

tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu problem, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi problem kebijakan, memasukannya kedalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

b. Penyusunan agenda

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya.

Anderson menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem-problem umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidak seimbangan tersebut. Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, jika para pemimpin politik di dorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya sebagai berikut :

1. Munculnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda prioritas pemerintah.
2. Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
3. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi

perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.²⁰

c. Perumusan usulan kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

1. Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.

Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.

2. Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat

²⁰ Anderson (1966, 57-59)

melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.

3. Memilih alternatif pada proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara tepat akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekwensi dari pilihannya.²¹

d. Pengesahan kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima sebagai Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya. Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining*. *Persuasion* diartikan sebagai “Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri”. Sedangkan *Bargaining*

²¹ Anderson (1966, 57-59)

diterjemahkan sebagai “Suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka”. Yang termasuk ke dalam kategori bargaining adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Baik persuasian maupun bargaining, kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.²²

Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen yang saling berhubungan sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback*. Menurut Wibawa komponen (*unsur*) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah :

1. Tindakan.

Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem itu ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, maka pada giliran berikutnya, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tadi akan mengubah atau setidaknya mempengaruhi tujuan sistem.

²² (Andersson; 1966, 80).

2. Aktor.

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.²³

c. Orientasi nilai.

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai

²³ Wibawa (1994, 13)

implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal. Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara runtut dengan melibatkan para stakeholders (*aktor*) guna menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan problem publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut.

Dari beberapa penjelasan diatas mengemukakan bahwa nilai-nilai (ukuran) yang mempengaruhi tindakan dari para pembuat keputusan dalam proses formulasi kebijakan dapat dibagi kedalam beberapa kategori, yakni :

- a). Nilai-nilai politik, dimana keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu.

Seperti umumnya pada paradigma kritis dalam kebijakan publik, maka dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik itu tidak boleh dilepaskan dalam fokus kajiannya, sebab apabila kita melepaskan kenyataan politik itu dari proses pembuatan

kebijakan publik, maka kebijakan yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya sementara kebijakan publik itu sendiri tidak pernah steril dari aspek politik. Dalam konteks ini, maka proses formulasi kebijakan dipahami sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh factor kekuasaan, dimana sumber-sumber kekuasaan itu berasal dari strata social, birokrasi, akademis, profesionalisme, kekuatan modal dan lain sebagainya.

- b). Nilai-nilai organisasi, dalam hal ini keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para stakeholders lebih dipengaruhi serta dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok, sehingga pada gilirannya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan organisasi mereka ketimbang kepentingan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan adanya sebuah perangkat sistemik yang mampu mengeliminir kecenderungan tersebut.
- c). Nilai-nilai pribadi, dimana seringkali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat

keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.

Proses formulasi kebijakan dalam konteks ini lebih dipahami sebagai suatu proses yang terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, motivasi dan hubungan interpersonal. Fokus dari pandangan ini adalah siapa mendapatkan nilai apa, kappa ia mendapatkan nilai tersebut dan bagaimana ia mengaktualisasikan nilai yang telah dianutnya.

- d). Nilai-nilai kebijakan, dalam hal ini keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dan dapat dipertanggungjawabkan. Termasuk dalam kategori ini adalah nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan dan lain-lain. Pandangan ini melihat bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespon stimulasi dari lingkungannya. Artinya, di sini, akan banyak terlihat tentang bagaimana seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, bagaimana mereka menggunakan informasi yang mereka miliki, bagaimana mereka menentrukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, bagaimana mereka mempersepsi realitas yang ditemui, bagaimana informasi diproses dan bagaimana informasi dikomunikasikan dalam organisasi.

- e). Nilai-nilai ideologi, dimana nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, ideologi juga masih merupakan sarana untuk merasionalisasikan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.²⁴

Sedangkan menurut Nigro dan Nigro, faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :

- a). Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama “*rationale comprehensive*” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.

- b). Adanya pengaruh kebiasaan lama.

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu

²⁴ Anderson (1966), Winarno (1989, 16) dan Wibawa (1994, 21)

dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

c). Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

d). Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.

e). Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.²⁵

²⁵ Nigro and Nigro (Islamy; 1991, 25),

Masalah nilai dalam diskursus analisis kebijakan publik, merupakan aspek *metapolicy* karena menyangkut substansi, perspektif, sikap dan perilaku, baik yang tersembunyi ataupun yang dinyatakan secara terbuka oleh para actor yang bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan publik. Masalah nilai menjadi relevan untuk dibahas karena ada satu anggapan yang mengatakan bahwa idealnya pembuat kebijakan itu seharusnya memiliki kearifan sebagai seorang filsuf raja, yang mampu membuat serta mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya secara adil sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum tanpa melanggar kebebasan pribadi. Pada tataran ini, menjadi jelas bahwa para pembuat kebijakan idealnya memperhatikan semua dampak, baik positif maupun negatif dari tindakan mereka, tidak saja bagi para warga unit geopolitik saja, tetapi juga warga yang lain dan bahkan generasi di masa yang akan datang. Oleh karena itu proses pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para administrator dan para politisi.

2.3 Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk jangka periode selama 5 (lima) tahunan yang berisi penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memperhatikan RPJM Nasional. (Pasal 1 Angka 4 UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang "Rencana Pembangunan Jangka

Panjang Nasional Tahun 2005-2025”. RPJMD menekankan tentang pentingnya menterjemahkan secara arif tentang visi, misi dan agenda Kepala Daerah terpilih dalam tujuan, sasaran, strategi dan kebijakan pembangunan yang merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta kesepakatan tentang tolok ukur kinerja untuk mengukur keberhasilan pembangunan daerah dalam 5 tahun ke depan.

Mengacu pada UU Nomor 25 tahun 2004, penyusunan RPJMD perlu untuk memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut: (1) Strategis, RPJMD harus erat kaitannya dengan proses penetapan kearah mana daerah akan diarahkan pengembangannya dan apa yang hendak dicapai dalam 5 tahun mendatang, bagaimana mencapainya, dan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan; (2) Demokratis dan Partisipatif Penyusunan RPJMD perlu dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan melibatkan masyarakat (dan seluruh stakeholder) dalam pengambilan keputusan perencanaan di semua tahapan perencanaan; (3) Politis Bahwa penyusunan RPJMD perlu melibatkan proses konsultasi dengan kekuatan politik, terutama Kepala Daerah Terpilih dengan DPRD; (4) Perencanaan Bottom-up Aspirasi dan kebutuhan masyarakat perlu untuk diperhatikan dalam penyusunan RPJMD; (5) Perencanaan Top Down Bahwa proses penyusunan RPJMD perlu adanya sinergi dengan rencana strategis di atasnya yaitu RPJPD dan RPJM Nasional.²⁶

Kerangka Analisis RPJMD Untuk memperoleh konsistensi dan keterpaduan antara perencanaan jangka menengah, perencanaan dan penganggaran tahunan,

²⁶ UU Nomor 25 tahun 2004

RPJMD perlu menggunakan kerangka analisis dan program yang serupa dengan kerangka program RKPD, Renja SKPD, Kebijakan Umum Anggaran, dan APBD. Kerangka analisis yang diusulkan untuk RPJMD adalah menggunakan pembagian fungsi, urusan wajib, dan urusan pilihan pemerintah daerah. Adapun fungsi Pemda meliputi: pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan, dan perlindungan sosial.

Proses Penyusunan RPJMD Terdapat 3 alur spesifik dalam penyusunan RPJMD, yaitu alur proses teknokratis strategis, alur partisipatif, dan alur proses legislasi dan politik. Ke 3 alur proses tersebut menghendaki pendekatan yang berbeda, namun saling berinteraksi satu sama lain untuk menghasilkan RPJMD yang terpadu.

Alur Proses Strategis merupakan dominasi para perencana daerah dan pakar perencanaan daerah. Alur ini ditujukan untuk menghasilkan informasi, analisis, proyeksi, alternatif-alternatif tujuan, strategi, kebijakan, dan program sesuai kaidah teknis perencanaan yang diharapkan dapat memberikan masukan bagi alur proses partisipatif. Informasi yang dapat dikumpulkan terkait persoalan yang akan dihadapi atau yang sudah terjadi di dalam masyarakat atau pemerintahan, proses ini akan menjadi acuan untuk menganalisis bagaimana sebaiknya menentukan alur strategis penyusunan rencana sesuai fakta yang terjadi di lapangan serta di proyeksikan sesuai dengan apa yang ingin dicapai oleh pembuat rencana, dalam hal ini sangat penting memunculkan alternatif tujuan karena keberhasilan perencanaan adalah tujuan yang

dapat di terima oleh pelaksana atau pun target perencanaan sehingga dapat mempermudah keberhasilan suatu program atau kebijakan.

Alur proses partisipatif merupakan alur bagi keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan daerah . Alur ini merupakan serangkaian public participatory atau participatory planning event untuk menghasilkan konsensus dan kesepakatan atas tahap-tahap penting dalam pengambilan keputusan perencanaan. Alur ini merupakan wahana bagi stakholder LSM ,CSO,atau CBO untuk memberikan kontribusi yang afektif pada setiap kesempatan even perencanaan partisipatif,kemudian mengkaji ulang dan mengevaluasi hasil-hasil proses alur strategis. Alur partisipatif dapat dikatakan sebagai alur yang menentukan keberhasilan perencanaan karena pada proses ini akan banyak bermunculan permasalahan serta saran secara bersamaan,dan juga melibatkan target dari perencanaan suatu program atau kebijakan sehingga mempermudah memberi penjelasan terkait permasalahan yang akan di selesaikan melalui kebijakan yang akan di hadirkan,keterlibatan msayarakat sangatlah penting dalam proses partisipatif ini karena yang akan menjadi target program atau kebijakan terlibat langsung pada proses perencanaan guna memperkaya isu strategis yang sedang terjadi di dalam masyarakat sendiri.

Alur Legislasi dan Politis merupakan alur proses konsultasi dengan DPRD untuk menghasilkan Perda dalam bentuk RPJMD. Pada alur ini diharapkan DPRD dapat memberikan kontribusi poemikirannya,analisis dan evaluasi atas draf hasil dari

proses alur strategis maupun proses alur partisipatif.²⁷ Alur politis ini digunakan dalam perencanaan RPJMD untuk memastikan ke seimbangan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif proses ini merupakan proses yang penting karena tugas DPR sendiri adalah mengawasi jalannya pemerintahan, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD melalui saran yang diberikan kepada pemerintah oleh lembaga legislative ini tentu harus dipertimbangkan agar proses politik tetap berjalan secara transparan didalam setiap pembahasan perencanaan pembangunan daerah. proses politis ini akan memberikan dampak yang besar bagi pemerintah karena anggota DPRD dapat membantu memberikan informasi baik kepada pemerintah atau pun masyarakat, DPRD sebagai wakil rakyat memiliki proses politik yang sangat dekat dengan masyarakat melalui proses resesnya, sehingga hubungan lembaga eksekutif dan legislative saling bersinergi dalam pembangunan masyarakat.

²⁷ UU Nomor 25 tahun 2004