

BUKU AJAR

KEBIJAKAN PUBLIK



Dr. Muhammad Nur, M.Si



BUKU AJAR

KEBIJAKAN PUBLIK

Disusun Oleh :
Dr. Muhammad Nur, M.Si



GETPRESS INDONESIA

Buku Ajar
KEBIJAKAN PUBLIK

Penulis : Dr. Muhammad Nur, M.Si

Editor : Mila Sari, M.Si.

Desain Sampul dan Tata Letak : Atyka Trianisa, S.Pd.

ISBN: 978-634-255-084-7

PENERBIT GET PRESS INDONESIA

Anggota IKAPI No. 033/SBA/2022

Jl. Palarik RT 01 RW 06 Kelurahan Air Pacah

Kecamatan Koto Tangah Padang Sumatera Barat

website: www.getpress.co.id

email: adm.getpress@gmail.com

Cetakan pertama, Oktober 2025

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan buku ajar ini dengan judul “Kebijakan Publik”. Buku ajar ini disusun sebagai salah satu upaya untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai konsep, teori, proses, hingga praktik kebijakan publik yang relevan dengan dinamika tata kelola pemerintahan dan pembangunan masyarakat Indonesia.

Buku ini hadir untuk mendukung proses pembelajaran mahasiswa dalam mata kuliah Kebijakan Publik, yang menjadi mata kuliah penting bagi mahasiswa Ilmu Sosial, Ilmu Politik, Administrasi Publik, dan bidang lain yang berkaitan dengan tata kelola negara. Materi dalam buku ajar ini disusun secara sistematis mulai dari pengantar kebijakan publik, tipe-tipe kebijakan, teori-teori kebijakan, konteks kebijakan, pembentukan agenda, formulasi, legitimasi, implementasi, hingga evaluasi kebijakan publik. Tidak hanya berhenti pada teori, buku ini juga mengajak mahasiswa untuk memahami model-model implementasi dan evaluasi program, serta keterampilan menyusun naskah kebijakan yang aplikatif.

Selain membahas konsep dan teori, dalam setiap bab juga disediakan rangkuman, soal latihan, serta referensi yang dapat memperkuat pemahaman mahasiswa. Dengan demikian, buku ajar ini diharapkan mampu menjadi sarana belajar mandiri sekaligus panduan praktis bagi mahasiswa dalam menguasai dasar-dasar kebijakan publik, baik dari aspek akademik maupun keterampilan analitis.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun dari para pembaca sangat penulis

harapkan demi penyempurnaan edisi selanjutnya. Semoga buku ajar ini dapat memberikan manfaat, tidak hanya bagi mahasiswa tetapi juga bagi dosen, peneliti, dan praktisi yang tertarik mendalami kajian kebijakan publik.

Akhir kata, semoga buku ini dapat menjadi kontribusi kecil dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan tinggi, sekaligus memperkuat peran akademisi dalam mendorong lahirnya kebijakan publik yang lebih berpihak pada kepentingan masyarakat luas.

Rappang, 10 Juli 2025

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR GAMBAR	viii
BAB 1 PENGANTAR KEBIJAKAN SEKTOR PUBLIK.....	1
A. Tujuan	1
B. Pokok Bahasan.....	1
C. Intisari Bacaan	1
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik	1
2. Ruang Lingkup Kebijakan Publik	7
3. Pentingnya Kebijakan Publik Penting? (Peran Kebijakan dalam Masyarakat)	8
4. Aktor-Aktor dalam Proses Kebijakan	12
D. Rangkuman.....	16
E. Soal Latihan.....	17
DAFTAR PUSTAKA.....	18
BAB 2 TIPE-TIPE KEBIJAKAN PUBLIK	19
A. Tujuan	19
B. Pokok Bahasan.....	19
C. Intisari Bacaan	19
1. Pengertian Masalah Publik	19
2. Tipologi Kebijakan Publik	22
D. Rangkuman.....	33
E. Soal-soal latihan	34
DAFTAR PUSTAKA.....	36
BAB 3 TEORI-TEORI KEBIJAKAN PUBLIK.....	37
A. Tujuan	37
B. Pokok Bahasan.....	37
C. Intisari Bacaan	37
1. Teori Rasional Komprehensif	37
2. Teori / Pendekatan Inkrementalisme	42

3. Teori Kelompok.....	48
4. Teori Elit (Kebijakan di Tangan Segelintir Penguasa).....	54
5. Teori Pilihan Publik (Kepentingan Diri di Balik Kebijakan)	60
6. Teori Jaringan Kebijakan (Policy Network Theory)	65
D. Rangkuman.....	69
E. Soal latihan	70
DAFTAR PUSTAKA.....	72
BAB 4 KONTEKS KEBIJAKAN PUBLIK	73
A. Tujuan	73
B. Pokok Bahasan.....	73
C. Intisari Bacaan	73
1. Lingkungan Politik.....	73
D. Rangkuman.....	91
E. Soal latihan	92
DAFTAR PUSTAKA.....	94
BAB 5 PEMBENTUKAN AGENDA KEBIJAKAN	96
A. Tujuan	96
B. Pokok Bahasan.....	96
C. Intisari Bacaan	96
1. Jenis Agenda Kebijakan	96
2. Mengapa Hanya Beberapa Isu yang Masuk Agenda?	98
3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Agenda kebijakan.....	100
4. Model Agenda setting.....	102
5. Peran Pengusaha Kebijakan (Policy Entrepreneurs).....	104
D. Rangkuman.....	106
E. Soal latihan	107
DAFTAR PUSTAKA.....	108
BAB 6 FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK	109
B. Pokok Bahasan.....	109
C. Intisari Bacaan	109
1. Pengertian Formulasi kebijakan publik	110
2. Pihak-pihak yang terlibat dalam Formulasi.....	112

3. Proses Formulasi: Dari Ide ke Draf.....	115
4. Tantangan dalam Formulasi.....	122
5. Contoh Penerapan (Terbaru): Potret Formulasi Kebijakan di Indonesia.....	123
E. Rangkuman	126
E. Soal latihan	127
DAFTAR PUSTAKA.....	129
BAB 7 LEGITIMASI KEBIJAKAN (Mendapatkan Otoritas dan Penerimaan)	130
A.Tujuan	130
B. Pokok Bahasan.....	130
C. Intisari Bacaan	130
1. Legitimasi Kebijakan	130
2. Mekanisme Legitimasi: Beragam Jalur Pengesahan.....	133
3. Tantangan dalam Legitimasi: Menjaga Kepercayaan.....	136
D. Rangkuman.....	138
E. Soal latihan	138
DAFTAR PUSTAKA.....	140
BAB 8 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	141
A.Tujuan	141
B. Pokok Bahasan.....	141
C. Intisari Bacaan	141
1. Pengertian dan Pentingnya Implementasi kebijakan	141
2. Aktor dalam Implementasi (Jaringan Keterlibatan).....	145
3. Pendekatan dalam Studi Implementasi: (Memahami Cara Kebijakan Bekerja)	147
D. Rangkuman.....	153
E. Soal latihan	153
DAFTAR PUSTAKA.....	155
BAB 9 MODEL-MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	156
A.Tujuan	156
B. Pokok Bahasan.....	156
C. Intisari Bacaan	156
1. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan.....	156

2. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik.....	161
D. Rangkuman.....	192
E. Soal Latihan.....	193
DAFTAR PUSTAKA.....	195
BAB 10 EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK.....	196
A.Tujuan	196
B. Pokok Bahasan.....	196
C. Intisari Bacaan	196
1. Pengertian dan Peranan Evaluasi Kebijakan.....	196
2. Jenis-Jenis Evaluasi: Melihat dari Berbagai Sudut Pandang.....	200
3. Indikator dan Langkah-langkah Evaluasi Kebijakan.....	204
4. Pihak-pihak yang Melakukan Evaluasi dan Tantangan.....	206
E. Rangkuman	209
D. Soal-soal latihan.....	210
E. Rangkuman	211
DAFTAR PUSTAKA.....	212
BAB 11 MODEL-MODEL EVALUASI PROGRAM	213
A.Tujuan	213
B. Pokok Bahasan.....	213
C. Intisari Bacaan	213
1. Memahami Evaluasi Program dalam Kebijakan Publik	213
2. Model-Model Kunci dalam Evaluasi Kebijakan	218
E. Rangkuman	239
E. Soal latihan	240
DAFTAR PUSTAKA.....	242
BAB 12 MENYUSUN NASKAH KEBIJAKAN	244
A.Tujuan	244
B. Pokok Bahasan.....	244
C. Intisari Bacaan	244
1. Definisi dan Deskripsi Masalah Kebijakan	244
2.Tujuan Naskah Kebijakan	246
3. Evaluasi Kebijakan yang Ada	247

4. Alternatif Kebijakan yang Diusulkan	249
5. Kesimpulan dan Rekomendasi	251
D. Petunjuk Tugas mandiri:	252
DAFTAR PUSTAKA	254
GLOSARIUM	255

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Sekuensi Implementasi Kebijakan	145
Gambar 2. Model Implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn.....	163
Gambar 3. Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian dan Sabatier	167
Gambar 4. Model Implementasi Kebijakan Menurut Charles Jones.....	169
Gambar 5. Model Implementasi Kebijakan Edward III.....	180
Gambar 6. Model Implementasi Matland	188
Gambar 7. Tahapan Evaluasi Program	216
Gambar 8. Proses model evaluasi berbasis tujuan Tyler.....	219
Gambar 9. Pengaruh Suatu Program.....	223
Gambar 10. Proses Pelaksanaan Model Evaluasi Responsif.....	232
Gambar 11. Model CIPP	236

BAB I

PENGANTAR KEBIJAKAN SEKTOR PUBLIK

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 1 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Mengetahui konsep dasar kebijakan publik
2. Menjelaskan ruang lingkup kebijakan publik
3. Menjelaskan alasan pentingnya Kebijakan publik
4. Aktor-Aktor dalam Proses Kebijakan

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 1 dijelaskan:

1. Pengertian kebijakan publik
2. Ruang lingkup atau domain kebijakan publik
3. Argumen pentingnya kebijakan publik

C. Intisari Bacaan

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Secara etimologis kebijakan publik terdiri dari dua kata, kebijakan dan publik. Menurut Parsons (2006:3) istilah yang lazim dipakai sebagai sandingan publik antara lain kepentingan publik, sektor publik, kesehatan publik, barang-barang publik, ketertiban umum dan sebagainya. Menurut Jones (dalam Nawawi, 2009) kata kebijakan sering digunakan dan dipergunakan dan diperuntukkan maknanya dengan tujuan program, keputusan, hukum, patokan dan maksud besar tertentu. Kebijakan publik berhubungan dengan bidang-bidang tersebut. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa satu ruang dalam kehidupan yang bukan private tetapi milik bersama atau umum.

Dalam percakapan sehari-hari di Indonesia, kata *Public* dipahami sebagai negara atau umum. Hal ini dapat dilihat dalam bahasa Indonesia, menerjemahkan *public administration* yang diterjemahkan sebagai administrasi negara. Menurut Wicaksono (2006:26-27), *public* sering dikonsepsikan sebagai sebuah ruang yang berisi dengan aktivitas manusia yang dipandang perlu diatur oleh pemerintah atau aturan sosial atau setidaknya oleh tindakan bersama.

Kebijakan publik adalah jantung dari tata kelola pemerintahan dan bagaimana masyarakat kita diatur. Ini bukan sekadar keputusan yang dibuat oleh pejabat, tapi adalah cerminan dari nilai-nilai, prioritas, dan tantangan yang dihadapi suatu bangsa. Untuk memahami kebijakan sektor publik secara mendalam, penting sekali kita mengawali dengan pemahaman yang jelas mengenai definisi dan ruang lingkupnya.

Ketika kita bicara tentang kebijakan publik, mungkin di benak kita langsung terbayang undang-undang, peraturan pemerintah, atau program-program yang dijalankan oleh lembaga negara. Itu benar, tetapi definisinya jauh lebih luas dari itu. Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi suatu permasalahan tertentu, melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh institusi yang memiliki kewenangan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan.

Para ahli telah mencoba merumuskan definisi kebijakan publik dari berbagai perspektif, dan ini memberikan kita gambaran yang lebih kaya. Thomas Dye (2017), salah satu tokoh terkemuka dalam studi kebijakan publik, mendefinisikannya sebagai: "apa pun yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan." Definisi ini menekankan peran pemerintah sebagai aktor sentral dan hasil dari proses pengambilan keputusan. Walaupun batasan yang diberikan oleh Dye ini dianggap agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberikan perbedaan yang jelas antara apa yang

diputuskan untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah. Pada sisi lain, Thomas R Dye mengatakan bahwa kebijakan publik mempunyai empat sifat yaitu; regulatif, organisasional, distributif, dan ekstraktif. Dengan demikian liputan begitu luas. Kebijakan publik berkenaan pula dengan urusan pokok bagi negara seperti pertanian, pendidikan, kesehatan, pembangunan wilayah dan sebagainya.

Defenisi lain dikemukakan oleh salah seorang pakar kebijakan yakni James Anderson dalam Winardi (2012) memberikan definisi yang lebih terstruktur yakni “serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diusulkan atau dilakukan oleh individu atau kelompok dalam suatu lingkungan tertentu, dalam menghadapi suatu masalah atau peluang”. Definisi ini menunjukkan bahwa kebijakan adalah respons terhadap masalah atau peluang, melibatkan serangkaian tindakan (bukan hanya satu keputusan), dan punya tujuan yang jelas. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di anatar berbagai alternatif yang ada.

Sejalan dengan defenisi yang dikemukakan sebelumnya, menurut Harold D. Lasswell, sebagaimana dikutip oleh Santosa (2009), melihat kebijakan publik sebagai: “siapa yang mendapatkan apa, kapan, dan bagaimana.” Menurut Laswell bahwa yang dimaksud dengan kebijakan (*policy*) adalah: “proyek, nilai dan praktik”. Sementara itu, David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “pengalokasian nilai-nilai kepada seluruh masyarakat secara keseluruhan”. Definisi dari Easton (Santosa, 2009), ini mensyaratkan sifat otoritatif dalam proses alokasi. Tetapi dalam kenyataannya, hanya pemerintah yang dapat bertindak secara otoritatif kepada seluruh masyarakat, apapun yang dipilih pemerintah. Baik bertindak maupun tidak bertindak terungkap dalam alokasi ini.

Dari berbagai definisi ini, kita bisa menarik benang merah bahwa kebijakan publik itu adalah:

1. Tindakan atau non-tindakan yang disengaja: Ini bukan kebetulan, melainkan hasil dari proses pengambilan keputusan yang sadar dan terencana.
2. Dilakukan oleh otoritas pemerintah: Ini membedakan kebijakan publik dari kebijakan perusahaan swasta atau organisasi non-pemerintah, meskipun kadang batasnya bisa kabur dalam kolaborasi.
3. Bertujuan untuk memecahkan masalah publik atau mencapai tujuan kolektif: Ada motif di baliknya, yaitu untuk kesejahteraan umum atau mengatasi isu yang mempengaruhi banyak orang.
4. Memiliki konsekuensi yang luas: Dampaknya akan dirasakan oleh sebagian besar, jika tidak semua, anggota masyarakat.

Selain beberapa point yang dikemukakan tersebut, hal yang penting dipahami adalah bahwa keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan oleh David Easton sebagai penguasa dalam suatu sistem politik yang memiliki tanggung jawab terhadap masalah publik.

Setelah dikemukakan berbagai konsep dan definisi yang ada, dapat ditarik kesimpulan bahwa ada empat elemen utama yang membentuk kebijakan publik. Keempat elemen ini saling terkait dan menjadi fondasi dalam perumusan serta implementasi suatu kebijakan yakni:

1. Input: Ini adalah segala sesuatu yang memengaruhi pembentukan kebijakan publik. Cakupannya cukup luas, mulai dari aktor yang terlibat (seperti individu, kelompok, atau lembaga), pengetahuan dan teknologi yang tersedia, informasi yang relevan, hingga nilai-nilai yang berlaku dan dipegang teguh oleh masyarakat. Semua faktor ini berinteraksi dan membentuk landasan awal sebuah kebijakan.

2. Tujuan (*Goals*): Merupakan arah atau target spesifik yang ingin dicapai melalui suatu kebijakan. Tujuan ini adalah visi yang hendak diwujudkan oleh para pembuat kebijakan, menjawab pertanyaan "apa yang ingin kita capai?"
3. Perangkat (*Instruments*): Ini adalah alat atau mekanisme yang digunakan untuk melaksanakan dan mencapai tujuan kebijakan. Perangkat bisa bermacam-macam, mulai dari peraturan, program, alokasi anggaran, hingga insentif atau disinsentif tertentu yang dirancang untuk mendorong perilaku sesuai tujuan.
4. Dampak (*Impact*): Mengacu pada hasil atau konsekuensi yang muncul setelah suatu kebijakan diterapkan. Dampak bisa berupa hasil yang diinginkan dan sesuai harapan, namun juga bisa menghasilkan dampak yang tidak terduga atau tidak diinginkan, baik positif maupun negatif, terhadap masyarakat atau sektor tertentu. Memahami dampak ini penting untuk evaluasi dan penyesuaian kebijakan di masa depan.

Keempat elemen utama inilah yang menjadi dasar penentuan bentuk-bentuk kebijakan publik yang diterapkan.

Berdasarkan tingkatannya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan yang berbeda, mulai dari yang paling umum hingga yang paling spesifik.

a. Kebijakan Umum (Strategi)

Tingkat kebijakan umum ini memiliki cakupan yang paling luas, berfokus pada penggarisan makro strategis untuk mencapai cita-cita nasional dalam kondisi dan situasi tertentu. Kebijakan pada tingkat ini bersifat fundamental dan menjadi payung bagi kebijakan di bawahnya. Hasil-hasil dari kebijakan umum dapat ditemukan dalam bentuk:

1. Undang-Undang (UU): Undang-undang dibuat oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam kondisi

mendesak, bisa juga dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

2. Peraturan Pemerintah (PP): Diterbitkan oleh presiden untuk mengatur pelaksanaan dari undang-undang yang sudah ada.
 3. Keputusan Presiden (Kepres) atau Instruksi Presiden (Inpres): Mengandung kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang kewenangannya berada di tangan presiden.
 4. Maklumat Presiden: Dalam situasi tertentu yang mendesak atau krusial, presiden juga dapat mengeluarkan Maklumat Presiden.
- b. Kebijakan Manajerial Kebijakan manajerial merupakan penjabaran dari kebijakan umum, yang lebih spesifik menggariskan arah untuk satu bidang utama (major area) pemerintahan. Kebijakan ini bertugas merumuskan strategi, prosedur, dan administrasi publik di bidang tersebut. Kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan manajerial berada di tangan para menteri, dan harus selaras dengan kebijakan di tingkat atasnya. Hasilnya dirumuskan dalam bentuk: Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, dan Instruksi Menteri Dalam bidang pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam kondisi tertentu, menteri juga dapat mengeluarkan Surat Edaran Menteri.
- c. Kebijakan Teknis Operasional Kebijakan teknis operasional adalah tingkatan yang paling detail, meliputi penggarisan dalam satu segmen spesifik dari bidang utama yang ada di atasnya. Kebijakan ini berwujud prosedur serta teknik konkret untuk mengimplementasikan rencana, program, dan kegiatan. Kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan teknis ini ada pada pimpinan eselon pertama departemen pemerintahan dan pimpinan lembaga-lembaga non-departemen. Hasil penentuan kebijakan pada level ini dirumuskan dalam bentuk:
- 1) Peraturan Pimpinan Lembaga Non-Departemen
 - 2) Keputusan Pimpinan Lembaga Non-Departemen
 - 3) Instruksi Pimpinan Lembaga Non-Departemen

- 4) Instruksi Direktur Jenderal Masing-masing dalam sektor administrasi yang menjadi tanggung jawabnya.

2. Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Jika kita bicara ruang lingkup, maka kebijakan publik itu sangatlah luas dan merambah ke hampir setiap aspek kehidupan kita. Secara tradisional, bila kebijakan publik dipandang sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maka domain studi kebijakan publik dapat dilihat dari ruang lingkup aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah. Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2009) studi kebijakan publik telah meliputi berbagai tahap dalam lingkaran kebijakan publik. Wilayah yang dapat dikaji oleh kebijakan publik meliputi wilayah yang luas tidak terpaku lagi pada lembaga-lembaga formal pemerintahan saja. Namun bila merujuk pada tahap-tahap kebijakan yang ditawarkan oleh Jones, maka domain kajian kebijakan publik meliputi: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa domain kebijakan publik sangat luas, dalam realitasnya telah mencakup berbagai bidang, antara lain:

1. Pendidikan: Bidang ini antara lain meliputi kurikulum sekolah, beasiswa, pembangunan gedung kampus, standar akreditasi.
2. Kesehatan: Jaminan kesehatan nasional, program vaksinasi, pembangunan rumah sakit, regulasi obat-obatan.
3. Ekonomi: Pajak, subsidi, kebijakan moneter, regulasi perdagangan, investasi.
4. Lingkungan: Perlindungan hutan, pengelolaan limbah, regulasi emisi karbon, energi terbarukan.
5. Keamanan dan Ketertiban: Hukum pidana, kebijakan pertahanan, keamanan siber.

6. Transportasi: Pembangunan jalan tol, regulasi angkutan umum, kebijakan tarif.
7. Sosial: Bantuan sosial, perumahan rakyat, perlindungan anak dan perempuan, program pengentasan kemiskinan.

Dari sejumlah bidang yang ditampilkan tersebut di atas, ini hanyalah beberapa contoh, dan daftarnya bisa terus bertambah. Intinya, ruang lingkup kebijakan publik mencakup semua bidang di mana pemerintah merasa perlu campur tangan untuk mengatur, menyediakan layanan, atau mengalokasikan sumber daya demi kepentingan bersama.

Selain itu, ruang lingkup kebijakan publik juga bisa dilihat dari tingkatan pemerintahan:

1. Kebijakan Nasional:
Dirumuskan dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat (misalnya, undang-undang, kebijakan fiskal).
2. Kebijakan Sub-nasional/Daerah:
Dirumuskan dan dilaksanakan oleh pemerintah provinsi, kota, atau kabupaten (misalnya, peraturan daerah, program-program lokal).

Memahami definisi dan ruang lingkup ini adalah langkah pertama yang krusial. Ini membantu kita melihat kebijakan bukan hanya sebagai produk akhir, tetapi sebagai sebuah proses yang kompleks, yang melibatkan banyak aktor dan dipengaruhi oleh beragam faktor di sekitarnya.

3. Pentingnya Kebijakan Publik Penting? (Peran Kebijakan dalam Masyarakat)

Setelah memahami definisi dan ruang lingkup kebijakan publik yang begitu luas, pertanyaan berikutnya yang tak kalah penting adalah: mengapa kebijakan publik ini begitu krusial bagi kehidupan kita? Jawabannya terletak pada perannya yang mendasar dalam membentuk masyarakat, mengatasi masalah kolektif, dan mengarahkan pembangunan. Kebijakan publik bukan sekadar daftar peraturan, melainkan instrumen vital yang secara langsung maupun tidaklangsung menyentuh setiap aspek keberadaan kita.

Mari kita bedah beberapa alasan utama mengapa kebijakan publik memegang peranan sentral dalam masyarakat:

a. Menangani Permasalahan Publik dan Kebutuhan Kolektif

Pada dasarnya, kebijakan publik ada karena adanya masalah atau kebutuhan kolektif yang tidak bisa diselesaikan secara individual atau oleh mekanisme pasar semata. Bayangkan masalah seperti polusi udara, tingginya angka kemiskinan, kurangnya akses pendidikan, atau ancaman keamanan. Ini semua adalah isu yang memerlukan tindakan terkoordinasi dan sumber daya yang besar, yang hanya bisa difasilitasi oleh pemerintah melalui kebijakan.

b. Penyelesaian Konflik: Masyarakat adalah kumpulan individu dengan beragam kepentingan. Terkadang, kepentingan ini bisa berbenturan. Kebijakan publik hadir untuk menengahi konflik, menetapkan aturan main, dan memastikan keadilan. Contohnya, regulasi tata ruang untuk mencegah pembangunan yang merugikan lingkungan atau konflik antar-pengguna lahan.

c. Penyediaan Barang dan Jasa Publik: Ada jenis barang dan jasa yang sulit atau tidak efisien jika disediakan oleh sektor swasta, seperti jalan raya, pertahanan nasional, atau layanan kepolisian. Ini disebut barang publik (*public goods*), yang bersifat non-eksklusif (siapa pun bisa menikmatinya) dan non-rival (penggunaan oleh satu orang tidak mengurangi ketersediaan untuk orang lain). Pemerintah, melalui kebijakan fiskal dan alokasi anggaran, memastikan ketersediaan barang dan jasa publik ini demi kepentingan bersama (Stiglitz, 2015).

d. Mitigasi Kegagalan Pasar: Pasar memang efisien dalam banyak hal, tetapi tidak selalu sempurna. Ada kondisi yang disebut kegagalan pasar (*market failure*), di mana pasar gagal mengalokasikan sumber daya secara efisien. Contohnya adalah eksternalitas (misalnya, polusi pabrik yang merugikan masyarakat sekitar), monopoli (satu perusahaan menguasai pasar dan menetapkan harga sesuka hati), atau asimetri informasi. Kebijakan publik,

seperti regulasi lingkungan, undang-undang anti-monopoli, atau peraturan perlindungan konsumen, berfungsi untuk memperbaiki kegagalan-kegagalan ini (Mankiw, 2018).

e. Membentuk Struktur Sosial dan Ekonomi

Kebijakan publik punya kekuatan transformatif yang luar biasa. Ia tidak hanya merespons kondisi yang ada, tetapi juga secara aktif membentuk dan mengarahkan struktur sosial serta ekonomi masyarakat.

f. Distribusi Kekayaan dan Pendapatan: Melalui kebijakan pajak progresif, program bantuan sosial, subsidi pendidikan atau kesehatan, pemerintah dapat mempengaruhi distribusi pendapatan dan mengurangi ketimpangan. Ini adalah upaya untuk menciptakan masyarakat yang lebih adil dan inklusif.

g. Stimulus Pertumbuhan Ekonomi: Kebijakan moneter, kebijakan fiskal, regulasi investasi, atau pembangunan infrastruktur adalah contoh bagaimana kebijakan publik bisa merangsang pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja, dan meningkatkan kesejahteraan (Todaro & Smith, 2015).

h. Pembentukan Nilai dan Norma: Kebijakan juga mencerminkan dan bahkan membentuk nilai-nilai sosial. Undang-undang anti-diskriminasi, kebijakan hak asasi manusia, atau program perlindungan minoritas menunjukkan komitmen negara terhadap nilai-nilai tertentu dan berupaya menanamkannya dalam tatanan sosial.

i. Memastikan Kesejahteraan dan Kualitas Hidup

Pada intinya, tujuan akhir dari sebagian besar kebijakan publik adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup warga negara.

j. Akses Layanan Dasar: Kebijakan memastikan bahwa warga negara memiliki akses terhadap pendidikan berkualitas, layanan kesehatan yang terjangkau, perumahan layak, dan sanitasi yang baik. Ini adalah fondasi bagi kehidupan yang produktif dan bermartabat.

- k. Perlindungan dan Keamanan: Dari penegakan hukum hingga kebijakan penanggulangan bencana, pemerintah bertanggung jawab untuk melindungi warga negaranya dari berbagai ancaman, baik itu kejahatan, bencana alam, maupun krisis kesehatan.
- l. Pembangunan Berkelanjutan: Di era modern, kebijakan publik semakin fokus pada keberlanjutan. Ini berarti kebijakan harus mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap lingkungan, ekonomi, dan sosial, agar kebutuhan generasi sekarang terpenuhi tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya sendiri (Meadows *et al.*, 1972).

m. Mencerminkan Prioritas dan Responsibilitas Pemerintah

Pemilihan isu yang diangkat menjadi agenda kebijakan, serta cara masalah tersebut ditangani, adalah cerminan dari prioritas dan ideologi pemerintah yang berkuasa. Kebijakan publik adalah janji politik yang direalisasikan menjadi tindakan nyata. Pertama adalah menyangkut akuntabilitas. Proses pembuatan dan implementasi kebijakan juga menjadi arena di mana pemerintah dituntut untuk bertanggung jawab kepada publik. Kegagalan kebijakan dapat menyebabkan hilangnya kepercayaan, sementara keberhasilan dapat memperkuat legitimasi. Kedua, adalah menyangkut responsivitas. Dalam masyarakat yang demokratis, kebijakan publik diharapkan responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan warga. Ini mendorong pemerintah untuk mendengarkan, berdialog, dan menyesuaikan kebijakan dengan dinamika sosial yang berkembang.

Singkatnya, kebijakan publik adalah tulang punggung sistem pemerintahan. Ia adalah jembatan antara aspirasi masyarakat dan tindakan pemerintah, antara masalah yang ada dan solusi yang ditawarkan. Tanpa kebijakan publik yang efektif, mustahil suatu negara dapat berfungsi dengan baik, apalagi mencapai tujuan pembangunan dan kesejahteraan bagi rakyatnya.

4. Aktor-Aktor dalam Proses Kebijakan

Memahami siapa saja yang terlibat dalam pembuatan kebijakan publik adalah kunci untuk melihat betapa kompleks dan dinamisnya proses ini. Kebijakan publik bukanlah hasil kerja satu pihak saja, melainkan interaksi, negosiasi, dan terkadang konflik antara berbagai individu dan kelompok. Mereka inilah yang kita sebut sebagai aktor-aktor kebijakan. Peran mereka bisa bervariasi dari inisiator ide, perumus, pelaksana, hingga pengawas dan penilai kebijakan.

Secara umum, aktor-aktor ini dapat dikelompokkan menjadi beberapa kategori besar: Pemerintah, Swasta, Masyarakat Sipil, dan aktor internasional. Mari kita selami peran masing-masing.

a. Pemerintah (*State Actors*)

Pemerintah, dengan segala perangkat dan lembaganya, jelas merupakan aktor sentral dalam proses kebijakan. Mereka memiliki legitimasi formal dan otoritas hukum untuk membuat serta menegakkan kebijakan. Namun, "pemerintah" itu sendiri bukanlah entitas tunggal, melainkan terdiri dari berbagai cabang dan tingkatan yang saling berinteraksi.

b. Eksekutif: Ini adalah jantung dari pemerintahan, meliputi Presiden/Perdana Menteri, Kabinet, dan seluruh kementerian serta lembaga teknis. Merekalah yang paling aktif dalam mengidentifikasi masalah, merumuskan draf kebijakan, mengimplementasikan program, dan seringkali menjadi motor utama agenda kebijakan. Di Indonesia, Presiden dengan para menteri dan birokrasinya memegang peran dominan dalam mengusulkan dan melaksanakan kebijakan (Bachtiar, 2011).

c. Legislatif: Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki peran kunci dalam melegitimasi kebijakan melalui proses legislasi. Mereka membahas, mengamandemen, dan mengesahkan undang-undang yang

menjadi dasar hukum bagi kebijakan. Legislatif juga melakukan fungsi pengawasan terhadap eksekutif (Rauf, 2017).

d. Yudikatif: Lembaga peradilan, seperti Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung, bertugas menafsirkan dan menguji konstitusionalitas undang-undang serta peraturan kebijakan. Keputusan yudikatif dapat membatalkan atau mengubah arah suatu kebijakan (Asshiddiqie, 2006).

e. Birokrasi: Aparatur Sipil Negara (ASN) atau birokrat adalah tulang punggung implementasi kebijakan. Merekalah yang menerjemahkan kebijakan dari level makro ke tindakan konkret di lapangan. Kapasitas, integritas, dan profesionalisme birokrasi sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Grindle, 1980: 34-36). Pemerintah Daerah, dalam sistem desentralisasi seperti di Indonesia, pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) memiliki otonomi untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang relevan dengan konteks lokal mereka, seringkali dalam kerangka kebijakan nasional.

f. Sektor Swasta (*Private/Business Actors*)

Sektor swasta, terutama korporasi dan asosiasi bisnis, adalah aktor yang sangat berpengaruh dalam proses kebijakan. Kepentingan mereka seringkali berkaitan dengan regulasi bisnis, insentif ekonomi, perpajakan, dan akses pasar.

1) Perusahaan dan Korporasi: Perusahaan besar, baik nasional maupun multinasional, dapat mempengaruhi kebijakan melalui lobi, kontribusi kampanye, atau menyediakan informasi teknis kepada pembuat kebijakan. Mereka punya kepentingan langsung terhadap kebijakan yang mempengaruhi profitabilitas dan operasional mereka.

2) Asosiasi Bisnis dan Kamar Dagang: Organisasi seperti Kadin (Kamar Dagang dan Industri) atau asosiasi industri spesifik (misalnya, asosiasi perbankan, asosiasi produsen) berfungsi sebagai suara kolektif bagi anggotanya. Mereka sering mengajukan proposal kebijakan atau menekan pemerintah untuk kebijakan yang pro-bisnis (Grant, 1995).

- 3) Individu Pebisnis: Tokoh-tokoh bisnis terkemuka juga dapat menggunakan pengaruh personal dan jejaring mereka untuk mempengaruhi diskusi kebijakan.

g. Masyarakat Sipil (*Civil Society Actors*)

Masyarakat sipil adalah ruang di luar negara dan pasar, tempat individu dan kelompok berkumpul untuk mengejar kepentingan bersama. Peran mereka dalam kebijakan publik semakin menonjol dalam demokrasi modern.

- 1) Organisasi Non-Pemerintah (LSM/NGOs): LSM seringkali menjadi inisiator isu, penyedia informasi alternatif, pengadvokasi kelompok rentan, dan bahkan mitra pemerintah dalam implementasi program. Mereka bisa fokus pada isu-isu seperti hak asasi manusia, lingkungan, pendidikan, atau kesehatan (Salamon, 1999).
- 2) Kelompok Kepentingan (*Interest Groups*): Mirip dengan asosiasi bisnis, kelompok kepentingan mewakili segmen masyarakat tertentu (misalnya, serikat pekerja, organisasi petani, asosiasi profesi). Mereka melobi pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang menguntungkan anggota mereka (Berry, 1989).
- 3) Gerakan Sosial (*Social Movements*): Ini adalah upaya kolektif yang lebih luas untuk membawa perubahan sosial melalui mobilisasi massa, protes, dan kampanye publik. Gerakan sosial dapat memaksa pemerintah untuk memasukkan isu-isu baru ke dalam agenda kebijakan (McAdam, McCarthy, & Zald, 1996).
- 4) Media Massa: Media (cetak, elektronik, digital) berperan penting dalam membentuk opini publik, menyoroti masalah, dan mengawasi tindakan pemerintah. Pemberitaan media dapat mempengaruhi agenda setting dan tekanan publik terhadap pembuat kebijakan.
- 5) Akademisi dan Lembaga Penelitian (*Think Tanks*): Para ahli dan lembaga penelitian menyediakan data, analisis, dan rekomendasi

berbasis bukti kepada pembuat kebijakan. Peran mereka adalah memberikan dasar rasional bagi keputusan kebijakan.

- 6) Masyarakat Umum/Publik: Meskipun sering pasif, opini publik yang diekspresikan melalui survei, pemilihan umum, atau partisipasi langsung (misalnya, dalam forum publik) dapat secara signifikan mempengaruhi arah kebijakan.

h. Aktor Internasional (*International Actors*)

Di era globalisasi, kebijakan domestik tidak lagi terlepas dari pengaruh global. Aktor internasional memainkan peran yang semakin besar, terutama dalam isu-isu transnasional seperti perubahan iklim, perdagangan, atau hak asasi manusia.

- 1) Organisasi Internasional (*OIs*): Lembaga seperti PBB, Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF), atau organisasi regional (misalnya, ASEAN) dapat mempengaruhi kebijakan nasional melalui pinjaman bersyarat, rekomendasi kebijakan, penetapan standar, atau kerangka kerja kerja sama.
- 2) Pemerintah Negara Lain (*Foreign Governments*): Melalui diplomasi, perjanjian bilateral, atau tekanan politik, negara-negara lain dapat mempengaruhi kebijakan domestik suatu negara, terutama dalam isu-isu ekonomi atau keamanan.
- 3) Korporasi Multinasional (*MNCs*): Perusahaan yang beroperasi di banyak negara dapat mempengaruhi kebijakan di negara-negara tuan rumah melalui investasi, penciptaan lapangan kerja, dan kekuatan ekonominya.
- 4) LSM Internasional: Organisasi seperti Amnesty International, Greenpeace, atau Doctors Without Borders dapat mengadvokasi isu-isu global dan menekan pemerintah nasional untuk mengadopsi kebijakan tertentu yang sejalan dengan tujuan mereka.

Interaksi antara aktor-aktor ini menciptakan jaring laba-laba yang kompleks dalam arena kebijakan. Kebijakan publik adalah produk dari

tawar-menawar, koalisi, dan kadang-kadang oposisi dari berbagai kepentingan dan kekuatan ini. Memahami dinamika antar-aktor ini sangat penting untuk menganalisis mengapa suatu kebijakan diadopsi, bagaimana ia diimplementasikan, dan mengapa ia berhasil atau gagal.

D. Rangkuman

Kebijakan publik adalah inti dari tata kelola pemerintahan, mencerminkan nilai dan prioritas sebuah bangsa. Bab ini mengawali dengan menjelaskan bahwa kebijakan publik bukan hanya sekadar undang-undang atau peraturan, melainkan segala tindakan, atau bahkan ketiadaan tindakan, yang dipilih pemerintah untuk dilakukan. Para ahli seperti Thomas Dye, Harold Lasswell, dan James Anderson memberikan perspektif beragam yang menunjukkan bahwa kebijakan adalah tindakan sadar dan terencana oleh otoritas pemerintah, bertujuan memecahkan masalah atau mencapai tujuan kolektif demi kesejahteraan umum, dan memiliki konsekuensi luas bagi masyarakat. Ruang lingkupnya sangatlah luas, meliputi hampir setiap aspek kehidupan mulai dari pendidikan, kesehatan, ekonomi, hingga lingkungan, serta diterapkan di berbagai tingkatan pemerintahan, baik nasional maupun sub-nasional.

Pentingnya kebijakan publik tak terbantahkan karena perannya dalam menangani permasalahan dan kebutuhan kolektif, seperti menyelesaikan konflik, menyediakan barang dan jasa publik, serta mengatasi kegagalan pasar. Lebih dari itu, kebijakan publik juga membentuk struktur sosial dan ekonomi melalui distribusi kekayaan, stimulus pertumbuhan ekonomi, dan pembentukan nilai-nilai. Pada akhirnya, kebijakan publik bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup warga negara, memastikan akses layanan dasar, perlindungan, keamanan, serta pembangunan berkelanjutan. Proses kebijakan ini melibatkan berbagai aktor dinamis, mulai dari pemerintah (eksekutif, legislatif, yudikatif, birokrasi), sektor swasta, masyarakat sipil (LSM, kelompok kepentingan, media), hingga aktor

internasional, yang semuanya berinteraksi membentuk dan mempengaruhi arah kebijakan.

E. Soal Latihan

1. Jelaskan mengapa frasa “atau tidak dilakukan” dalam definisi kebijakan publik menurut Thomas Dye sangat penting. Berikan contoh spesifik di Indonesia yang menggambarkan kebijakan yang terbentuk dari keputusan untuk “tidak bertindak.”
2. Menurut Anda, di antara berbagai peran kebijakan publik yang dijelaskan dalam bab ini (menangani permasalahan publik, membentuk struktur sosial/ekonomi, memastikan kesejahteraan, mencerminkan prioritas pemerintah), manakah yang paling mendesak untuk diatasi oleh pemerintah Indonesia saat ini? Berikan argumen kuat Anda disertai contoh.
3. Berbagai aktor dalam proses kebijakan. Jelaskan bagaimana interaksi antara sektor swasta dan masyarakat sipil dapat menghasilkan kebijakan publik yang lebih komprehensif atau sebaliknya, menimbulkan konflik kepentingan. Berikan contoh kasus nyata yang mendukung penjelasan Anda.
4. Konsep “kegagalan pasar” disebutkan sebagai salah satu alasan mengapa kebijakan publik diperlukan. Jelaskan tiga jenis kegagalan pasar yang paling sering Anda lihat di kehidupan sehari-hari dan bagaimana kebijakan pemerintah berusaha mengatasinya.
5. Dalam konteks globalisasi, aktor internasional memiliki peran yang semakin besar dalam kebijakan domestik. Bagaimana pengaruh organisasi internasional seperti Bank Dunia atau IMF dapat memengaruhi formulasi kebijakan ekonomi di Indonesia, dan apakah hal ini selalu positif bagi kedaulatan negara? Jelaskan pandangan Anda.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. RajaGrafindo Persada.
- Bachtiar, W. (2011). *Pengantar ilmu pemerintahan*. RajaGrafindo Persada.
- Berry, J. M. (1989). *The interest group society* (2nd ed.). Scott, Foresman and Company.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Pearson.
- Grant, W. (1995). *Pressure groups, politics and democracy*. Philip Allan.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2012). *Power and interdependence* (4th ed.). Longman.
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. McGraw-Hill.
- Mankiw, N. G. (2018). *Principles of economics* (8th ed.). Cengage Learning.
- McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1996). *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge University Press.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *The limits to growth*. Universe Books.
- Rauf, M. (2017). *DPR dan perilaku politik pembuatan undang-undang*. RajaGrafindo Persada.
- Salamon, L. M. (1999). *America's nonprofit sector: A primer* (2nd ed.). The Foundation Center.
- Stiglitz, J. E. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton & Company.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2015). *Economic development* (12th ed.). Pearson Education.
- Winardi Budi.2012. Kebijakan Publik- Teori, Proses, dan Studi Kasus. CAPS, Yokyakarta

BAB 2

TIPE-TIPE KEBIJAKAN PUBLIK

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 2 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Memahami masalah Publik
2. Menjelaskan tipe-tipe kebijakan Publik

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 2 dijelaskan:

1. Tipe-tipe masalah publik
2. Tipe-tipe kebijakan publik

C. Intisari Bacaan

1. Pengertian Masalah Publik

Secara formal, suatu masalah dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Masalah-masalah seperti pendapatan rendah, air yang tidak bersih, kurang gizi, jalanan rusak, jika hal tersebut menimbulkan kecemasan atau ketidakpuasan sehingga menyebabkan orang mencari pertolongan atau perbaikan. Suatu masalah akan menjadi masalah publik bila ada orang atau kelompok menggerakkan ke arah tindakan guna mengatasi masalah tersebut. Dengan kata lain, suatu masalah akan menjadi masalah publik, jika masalah tersebut diartikulasikan.

Untuk mengetahui bahwa apakah suatu masalah dikatakan sebagai masalah publik diperlukan kategorisasi, karakteristik-karakteristik maupun kualitas yang membuat suatu masalah dapat dikatakan sebagai masalah publik. Perbedaan antara masalah publik dengan masalah pribadi adalah apabila masalah itu menimbulkan masalah yang luas dalam masyarakat

sebagai contoh adalah kelangkaan minyak, masyarakat harus antri berjam-jam hanya untuk mendapat beberapa liter solar.

Dengan demikian, masalah-masalah publik adalah masalah-masalah yang mempunyai dampak yang luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak terlibat. Masalah-masalah yang mempunyai dampak terbatas terhadap satu atau beberapa orang yang terlibat secara langsung dapat dikatakan sebagai masalah pribadi.

Masalah-masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Kategori pertama seperti yang diungkapkan oleh Theodore J. Lowi, dalam Winarno (2012) adalah bahwa masalah publik dapat dibedakan ke dalam masalah prosedural dan masalah substantif. Masalah prosedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti menyangkut kebebasan berbicara, atau polusi lingkungan. Perbedaan kedua didasarkan pada asal-usul masalah tersebut. Berdasarkan kategori ini masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah luar negeri maupun masalah dalam negeri. Masalah dalam negeri dapat dibedakan seperti masalah pendidikan, perpajakan, kejahatan, transportasi dan sebagainya. Sedangkan masalah-masalah luar negeri menyangkut hubungan antara negara satu dengan negara lain seperti misalnya perjanjian ekstradisi.

Menurut William Dunn(1995) setidaknya ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yakni:

- a. Saling ketergantungan. Masalah-masalah kebijakan dalam satu bidang (misalnya: energi) kadang-kadang memengaruhi masalah kebijakan dalam bidang lain seperti misalnya pelayanan kesehatan dan pengangguran).
- b. Subyektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Masalah kebijakan “a” adalah suatu hasil pemikiran yang

dibuat pada suatu lingkungan tertentu; masalah tersebut merupakan elemen dari suatu situasi masalah yang diabstraksikan dari situasi tersebut oleh analisis. Suatu masalah tidak dapat mendefinisikan dirinya sendiri, akan tetapi ia harus didefinisikan oleh individu maupun kelompok yang berkepentingan.

- c. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginannya untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil penilaian subyektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai definisi-defenisi yang sah dari kondisi sosial obyektif, dan karenanya masalah kebijakan dipahami, dipertahankan dan diubah secara sosial.
- d. Dinamika masalah kebijakan. Ada banyak solusi yang bisa ditawarkan untuk memecahkan suatu masalah sebagaimana banyak terdapat definisi terhadap masalah-masalah tersebut. Cara pandang orang terhadap masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Suatu hal bisa dikatakan sebagai masalah publik ketika individu atau kelompok masyarakat yang peduli dan memiliki kepentingan mulai mengidentifikasi, menafsirkan, dan menyuarakan isu tersebut. Ini berarti ada sentuhan personal dan pengalaman subjektif yang membentuk persepsi kolektif terhadap suatu masalah. Jika tidak ada orang yang mengangkatnya, masalah itu mungkin tetap ada, tetapi tidak akan menjadi isu yang diakui secara luas.

Berbagai bentuk masalah publik menurut Charles O. Jones, seorang ahli, mengelompokkan masalah publik ke dalam dua kategori utama:

1. Masalah yang mendapat perhatian terorganisir: Ini adalah masalah di mana warga negara dan kelompok-kelompok masyarakat sudah menunjukkan kepedulian yang terstruktur dan aktif dalam mengupayakan solusi. Mereka sering kali sudah membentuk

kelompok, menyusun rencana, dan berjuang untuk mendorong tindakan nyata. Contohnya bisa berupa isu lingkungan yang diangkat oleh komunitas peduli lingkungan atau masalah kesejahteraan yang disuarakan oleh serikat pekerja. Ada semacam gerakan yang jelas dibalikinya.

2. Masalah yang membutuhkan solusi kolektif tapi Kurang Terorganisir: Kategori kedua mencakup masalah yang tidak bisa diselesaikan oleh satu individu saja, masalah ini memang bersifat publik. Namun, bedanya, isu-isu ini belum memiliki dukungan yang terorganisir dengan baik atau belum banyak mendapat sorotan publik yang intens. Meskipun penting, kurangnya koordinasi dan dukungan yang terpadu membuat mereka lebih sulit untuk didorong ke dalam agenda kebijakan.

Menurut Jones, apakah suatu masalah akan sampai ke agenda pemerintah sangat bergantung pada sejauh mana isu tersebut mendapat dukungan dan bagaimana pihak-pihak yang berkepentingan bersatu. Jika suatu masalah publik memperoleh dukungan luas dari masyarakat umum, dan kelompok-kelompok yang merasa terdampak isu tersebut berhasil mengorganisir diri, misalnya melalui demonstrasi, petisi, atau kampanye kesadaran maka peluangnya untuk dipertimbangkan dan ditindaklanjuti oleh pemerintah akan jauh lebih besar. Dengan kata lain, suara yang bersatu dan terorganisir adalah kunci untuk menarik perhatian dan tindakan dari pihak berwenang.

2. Tipologi Kebijakan Publik

Pada bagian ini, kita akan menyelami bagaimana kebijakan-kebijakan pemerintah dapat dikelompokkan berdasarkan karakteristik dan dampaknya yang unik. Sangat penting untuk menyadari bahwa tidak semua kebijakan itu sama; masing-masing memiliki tujuan, mekanisme kerja, dan efek yang berbeda pada masyarakat. Dengan memahami berbagai tipologi kebijakan,

kita bisa menganalisis lebih dalam sifat sejati dan konsekuensi yang dihasilkan dari setiap tindakan pemerintah. Ini adalah fondasi krusial untuk memahami dinamika politik dan sosial di balik keputusan-keputusan negara.

Salah satu klasifikasi yang paling sering digunakan dan dianggap fundamental dalam studi kebijakan publik berasal dari seorang ilmuwan politik terkemuka, Theodore Lowi. Pada tahun 1964, Lowi memperkenalkan empat jenis utama kebijakan yang dibedakan berdasarkan dampak yang dihasilkan serta bagaimana individu atau kelompok berinteraksi dalam proses pembentukannya. Empat tipologi ini adalah: kebijakan distributif, regulatif, redistributif, dan konstituen. Masing-masing tipe menawarkan lensa unik untuk melihat bagaimana kekuasaan digunakan, sumber daya dialokasikan, dan perilaku diatur dalam sebuah negara.

a. Kebijakan Distributif

Kebijakan distributif dapat dibayangkan sebagai kebijakan yang mengalokasikan manfaat atau sumber daya dari pemerintah kepada kelompok atau individu tertentu tanpa secara langsung menarik sumber daya dari kelompok lain secara spesifik. Ini seringkali terasa seperti "hadiah" atau "bonus" yang diberikan oleh pemerintah, di mana biaya yang ditanggung bersifat tersebar luas di seluruh pembayar pajak, sehingga tidak ada kelompok tunggal yang merasa dirugikan secara langsung atau signifikan. Karenanya, kebijakan ini sering disebut sebagai "politik *pork barrel*" atau "politik bagi-bagi kue" karena kemudahannya dalam mendapatkan persetujuan.

Adapun Karakteristik Utamanya adalah sebagai berikut:

1. **Penyaluran Manfaat Langsung:** Fokus utamanya adalah pada pemberian manfaat, insentif, atau alokasi sumber daya kepada segmen tertentu dari populasi, industri, atau wilayah geografis. Manfaat ini bisa berupa dana, izin, proyek pembangunan, atau keringanan tertentu. Tujuannya seringkali untuk mendukung

pertumbuhan di sektor spesifik atau meningkatkan kualitas hidup di area tertentu.

2. **Konsensus Tinggi dan Minim Konflik:** Karena sifatnya yang "memberi" dan biayanya yang tersebar, kebijakan distributif cenderung mendapatkan dukungan yang luas atau setidaknya sangat sedikit oposisi. Politikus sering menyukai kebijakan semacam ini karena relatif mudah untuk mengklaim keberhasilan, membangun koalisi politik, dan menyenangkan konstituen tanpa harus menghadapi perlawanan sengit dari kelompok yang dirugikan secara langsung. Negosiasi yang terjadi biasanya bersifat *logrolling*, di mana legislator saling mendukung proyek di daerah masing-masing.
3. **Anggaran Terfragmentasi:** Seringkali, kebijakan ini melibatkan alokasi anggaran yang terpisah untuk proyek-proyek spesifik yang didanai secara individu. Hal ini dapat menyebabkan inefisiensi jika setiap proyek hanya menguntungkan segelintir pihak tanpa melihat gambaran besar kebutuhan nasional. Namun, dari sudut pandang politik, ini sangat efektif untuk memenuhi janji kampanye dan mengikat dukungan.

Beberapa Contoh yang dapat dikemukakan antara lain:

- 1) **Pembangunan Infrastruktur Regional (Jalan, Jembatan, Pelabuhan) di Daerah Tertentu:** Proyek-proyek semacam ini memberikan manfaat aksesibilitas, mendorong aktivitas ekonomi lokal, dan meningkatkan konektivitas bagi penduduk di wilayah tersebut. Meskipun dana berasal dari anggaran negara (pajak seluruh rakyat), manfaatnya dirasakan paling intensif oleh komunitas yang dilayani secara langsung.
- 2) **Subsidi Pertanian atau Industri Spesifik:** Pemerintah dapat memberikan bantuan finansial, keringanan pajak, atau jaminan harga kepada petani kapas, produsen kedelai, atau industri baja tertentu. Ini

bertujuan menjaga daya saing, mendukung lapangan kerja, atau memastikan pasokan dalam negeri.

- 3) Beasiswa Pendidikan atau Bantuan Penelitian: Mahasiswa dari latar belakang tertentu atau peneliti di bidang prioritas nasional mendapatkan dukungan dana, yang memungkinkan mereka melanjutkan studi atau riset tanpa beban finansial besar.
- 4) Proyek Irigasi atau Listrik Masuk Desa: Ini adalah contoh klasik di mana pemerintah menyediakan infrastruktur dasar yang secara langsung meningkatkan produktivitas pertanian dan kesejahteraan masyarakat di pedesaan.

Dari uraian sebelumnya dapat ditegaskan kembali bahwa Kebijakan distributif merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang secara spesifik dirancang untuk mengalokasikan atau menyalurkan sumber daya kepada segmen masyarakat atau individu tertentu. Pada intinya, kebijakan ini sering kali bertujuan untuk mendanai berbagai proyek atau inisiatif yang pada akhirnya memberikan manfaat yang lebih luas bagi komunitas secara keseluruhan. Sebagai contoh nyata, kita bisa melihat program bantuan sosial yang ditujukan bagi masyarakat yang secara ekonomi kurang beruntung. Di Indonesia, salah satu wujud implementasi kebijakan distributif adalah program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Melalui program ini, keluarga prasejahtera diberikan kartu khusus yang bisa digunakan untuk membeli bahan makanan pokok di warung-warung atau toko yang bekerja sama. Pendekatan ini tidak hanya mempermudah akses mereka terhadap kebutuhan pangan, tetapi juga membantu menstimulasi ekonomi lokal.

Keberhasilan implementasi kebijakan distributif seperti BPNT dapat terlihat dari beberapa indikator penting. Misalnya, terjadi peningkatan yang signifikan dalam aksesibilitas pangan bagi kelompok rentan. Selain itu, program semacam ini juga berkontribusi pada penurunan angka kemiskinan di berbagai wilayah, menunjukkan dampak positifnya terhadap kesejahteraan sosial. Ini menunjukkan bahwa kebijakan distributif tidak

hanya tentang pembagian sumber daya, tetapi juga tentang menciptakan fondasi yang lebih kuat untuk kesejahteraan bersama.

b. Kebijakan Regulatif

Kebijakan regulatif adalah jenis kebijakan yang bertujuan untuk mengendalikan perilaku individu, organisasi, atau kelompok dengan menetapkan aturan, standar, atau batasan. Intinya adalah untuk mengatur agar perilaku sesuai dengan norma atau tujuan yang diinginkan pemerintah demi kebaikan bersama. Kebijakan ini seringkali melibatkan otoritas pemerintah untuk memaksa kepatuhan, dan kegagalan untuk mematuhi dapat berujung pada sanksi atau hukuman. Ini adalah wujud nyata dari peran pemerintah sebagai wasit dan pengawas.

Adapun karakteristik utama adalah:

1. **Pembatasan Perilaku dan Standardisasi:** Kebijakan ini secara eksplisit menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, atau bagaimana suatu aktivitas harus dilakukan. Tujuannya adalah untuk menciptakan tatanan, melindungi publik dari bahaya, memastikan keadilan, atau mendorong efisiensi.
2. **Potensi Konflik Tinggi:** Berbeda dengan kebijakan distributif, kebijakan regulatif seringkali memicu konflik atau lobi yang intens. Mengapa? Karena ada pihak yang diatur dan mungkin merasa dirugikan, misalnya, harus mengeluarkan biaya tambahan untuk mematuhi regulasi (seperti biaya pemasangan filter limbah), atau kehilangan kebebasan untuk bertindak sesuai keinginan mereka. Perusahaan mungkin melakukan lobi besar-besaran untuk melonggarkan peraturan lingkungan atau keselamatan kerja.
3. **Mebutuhkan Penegakan Hukum yang Kuat:** Efektivitas kebijakan regulatif sangat bergantung pada mekanisme penegakan yang kuat. Ini bisa berupa inspeksi berkala, pengenaan denda, pencabutan izin, hingga sanksi pidana. Tanpa penegakan yang konsisten, regulasi bisa menjadi macan kertas.

Adapun contoh-contoh yang dapat dikemukakan antara lain :

- 1) Regulasi Lingkungan: Standar emisi kendaraan yang ketat, larangan pembuangan limbah industri sembarangan ke sungai, atau pembatasan penggunaan plastik sekali pakai. Tujuan utamanya adalah menjaga kelestarian lingkungan dan kesehatan masyarakat.
- 2) Peraturan Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3): Standar keamanan di pabrik, kewajiban penggunaan alat pelindung diri (APD) bagi pekerja, atau pembatasan jam kerja maksimum untuk mencegah kelelahan. Ini untuk melindungi pekerja dari cedera atau penyakit akibat kerja.
- 3) Undang-Undang Anti-Monopoli dan Persaingan Usaha: Melarang praktik bisnis yang merugikan persaingan sehat, seperti kartel harga, monopoli yang tidak adil, atau akuisisi yang mengurangi pilihan konsumen. Ini memastikan pasar tetap kompetitif.
- 4) Peraturan Lalu Lintas: Batas kecepatan, kewajiban menggunakan helm atau sabuk pengaman, serta rambu-rambu lalu lintas. Ini dirancang untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan kelancaran arus lalu lintas.
- 5) Standar Makanan dan Obat-obatan: Badan pengawas makanan dan obat (seperti BPOM di Indonesia) mengatur kualitas, keamanan, dan efikasi produk yang beredar di pasar untuk melindungi konsumen dari produk berbahaya atau tidak efektif.

Dari uraian sebelumnya dapat ditegaskan bahwa kebijakan regulasi memiliki fungsi krusial dalam membentuk dan mengatur perilaku individu maupun kelompok di tengah masyarakat. Intinya, kebijakan ini diwujudkan dalam bentuk berbagai aturan dan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Tujuannya sangat jelas: untuk menjaga ketertiban, memastikan kesehatan publik, dan melindungi keselamatan seluruh warga. Sebagai ilustrasi, salah satu contoh kebijakan regulasi yang sering kita temui adalah pembatasan

emisi polusi yang diberlakukan bagi perusahaan-perusahaan industri. Di Indonesia sendiri, kita punya regulasi spesifik mengenai emisi gas buang pada kendaraan bermotor. Aturan ini dibuat dengan tujuan mulia untuk mengurangi tingkat polusi udara yang bisa berdampak buruk pada kesehatan masyarakat secara luas.

Agar kebijakan ini bisa berjalan efektif, pengawasan yang ketat sangatlah penting. Ini diperlukan untuk memastikan bahwa setiap pihak yang terkait benar-benar mematuhi regulasi yang sudah ditetapkan. Lalu, bagaimana kita mengukur keberhasilannya? Kita bisa melihat dari penurunan signifikan tingkat polusi udara di kota-kota besar. Angka ini menjadi indikator konkret bahwa kebijakan regulasi tersebut telah mencapai sasarannya.

c. Kebijakan Redistributif

Kebijakan redistributif adalah jenis kebijakan yang paling konfrontatif dan sering memicu perdebatan sengit, karena secara eksplisit memindahkan sumber daya (kekayaan, pendapatan, peluang) dari satu kelompok masyarakat ke kelompok masyarakat lain. Transfer ini biasanya dilakukan dari kelompok yang lebih kaya atau mampu kepada kelompok yang kurang mampu atau rentan. Tujuan utamanya adalah untuk mengurangi ketimpangan sosial dan ekonomi, menciptakan masyarakat yang lebih adil, dan memastikan adanya jaring pengaman sosial.

Adapun Karakteristik Utama yang dapat dikemukakan adalah:

1. Transfer Sumber Daya Jelas: Ini melibatkan "permainan zero-sum" (atau mendekati zero-sum) di mana keuntungan satu pihak terasa seperti kerugian atau beban bagi pihak lain yang diambil sumber dayanya. Ini bukan sekadar alokasi baru, melainkan pengalihan yang disengaja.
2. Konflik Ideologis Tinggi: Karena menyentuh inti isu keadilan sosial, kesetaraan, dan peran pemerintah dalam distribusi kekayaan,

kebijakan ini seringkali memicu perdebatan ideologis yang sangat sengit. Kubu politik kiri biasanya mendukung, sementara kubu kanan cenderung menentang, berargumen tentang efisiensi pasar dan disinsentif terhadap kerja keras.

3. Dukungan atau Oposisi Terorganisir Kuat: Kelompok yang diuntungkan (misalnya, kelompok masyarakat miskin, serikat pekerja) dan dirugikan (misalnya, pengusaha kaya, pemilik modal besar) cenderung mengorganisir diri secara kuat untuk mendukung atau menentang kebijakan ini melalui lobi, unjuk rasa, atau kampanye politik.

Berikut beberapa contoh yang dapat ditampilkan:

- 1) Pajak Progresif: Sistem pajak di mana semakin tinggi pendapatan atau kekayaan seseorang, semakin besar persentase pajak yang dibayarkan. Hasilnya kemudian digunakan untuk mendanai program sosial, pendidikan, atau kesehatan bagi masyarakat umum, terutama yang kurang mampu.
- 2) Jaminan Sosial, Bantuan Langsung Tunai (BLT), atau Subsidi Energi/Pangan untuk Masyarakat Miskin: Dana yang dikumpulkan dari pajak umum didistribusikan kepada kelompok miskin atau rentan untuk membantu memenuhi kebutuhan dasar mereka, mengurangi beban ekonomi, atau meningkatkan daya beli.
- 3) Reformasi Agraria: Redistribusi kepemilikan tanah dari pemilik lahan yang sangat besar kepada petani kecil atau mereka yang tidak memiliki tanah. Tujuannya adalah pemerataan akses terhadap sumber daya produktif.
- 4) Program Kesehatan atau Pendidikan Gratis bagi Masyarakat Miskin: Sumber daya dari pajak umum dialokasikan untuk menyediakan layanan esensial ini secara gratis atau dengan biaya sangat rendah bagi kelompok yang tidak mampu mengaksesnya melalui mekanisme pasar.

d. Kebijakan Konstituen (*Constituent Policy*)

Kebijakan konstituen adalah jenis kebijakan yang berkaitan dengan struktur, proses, atau prosedur pemerintahan itu sendiri. Kebijakan ini membentuk "aturan main" atau "kerangka kerja" yang mempengaruhi bagaimana kebijakan lain dibuat, siapa yang berpartisipasi dalam proses tersebut, dan bagaimana kekuasaan didistribusikan di antara lembaga-lembaga negara. Ini adalah tentang menciptakan atau memodifikasi lembaga, otoritas, atau proses yang membentuk sistem politik dan administratif suatu negara. Kebijakan ini lebih berfokus pada "bagaimana" pemerintah beroperasi, bukan "apa" yang pemerintah berikan atau atur secara langsung kepada masyarakat.

Adapun Karakteristik Utama yang dapat dikemukakan meliputi:

1. Fokus pada Proses dan Struktur Pemerintahan: Kebijakan ini tidak secara langsung membahas alokasi manfaat atau pembatasan perilaku individu, melainkan bagaimana keputusan dibuat, siapa yang memiliki wewenang, dan bagaimana lembaga pemerintah diorganisir. Ini adalah fondasi dari seluruh aktivitas kebijakan.
2. Konsensus dalam Lingkaran Elite: Meskipun dampaknya bisa sangat luas pada seluruh sistem pemerintahan, kebijakan konstituen seringkali diputuskan oleh para elite politik atau birokrasi yang memiliki pemahaman mendalam tentang struktur dan fungsi negara. Debat publik mungkin ada, tetapi keputusan inti seringkali dicapai di antara pembuat kebijakan dan pakar.
3. Pembentukan Kerangka Kerja untuk Kebijakan Masa Depan: Kebijakan ini menciptakan atau mengubah aturan dasar yang akan memandu pembuatan dan implementasi kebijakan-kebijakan lain di masa mendatang. Misalnya, pembentukan sebuah badan baru dapat membuka jalan bagi jenis regulasi baru di masa depan.

Terdapat beberapa contoh yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan: Perubahan struktur kementerian, penyederhanaan prosedur pelayanan publik, pengembangan sistem rekrutmen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berbasis merit, atau perumusan kode etik bagi pejabat publik. Ini bertujuan meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas pemerintahan.
- 2) Pembentukan Badan atau Lembaga Baru: Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk memberantas korupsi, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) untuk koordinasi penanganan bencana, atau Badan Otorita (misalnya, Otorita Ibu Kota Nusantara) untuk mengelola proyek strategis.
- 3) Reorganisasi Wilayah Administratif: Pembentukan provinsi, kabupaten, atau kota baru. Ini melibatkan perubahan batas-batas wilayah dan struktur pemerintahan lokal.
- 4) Amandemen Konstitusi atau Undang-Undang Pemilu: Mengubah aturan dasar pemilihan umum (misalnya, sistem pemilu, syarat calon) atau amandemen konstitusi yang mengatur kekuasaan lembaga negara. Ini mengubah fondasi sistem politik.
- 5) Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Mendelegasikan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, memberikan mereka lebih banyak keleluasaan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan lokal. Ini adalah perubahan fundamental dalam struktur hubungan antar-tingkat pemerintahan.

Memahami tipologi Lowi ini penting karena setiap jenis kebijakan cenderung melibatkan pola interaksi aktor yang berbeda, tingkat konflik yang berbeda, dan strategi politik yang berbeda pula. Kebijakan distributif cenderung mempromosikan koalisi yang longgar dan lobi tersembunyi, di mana setiap kelompok berusaha mendapatkan bagiannya. Kebijakan regulatif sering memunculkan konflik yang jelas antara regulator dan pihak yang diregulasi, dengan lobi yang intens dari kedua belah pihak. Kebijakan

redistributif memicu perdebatan ideologis besar dan mobilisasi kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir dengan baik. Sementara itu, kebijakan konstituen berfokus pada dinamika internal pemerintahan dan sering kali dipengaruhi oleh para elite politik dan administratif (Ripley & Franklin, 1982: 18-20).

Selain beberapa tipe kebijakan yang dikemukakan sebelumnya, terdapat tipe yang lain yang ditemukan dalam sejumlah literatur kebijakan publik yakni: kebijakan sosial, dan kebijakan alokatif. Kebijakan sosial dirancang dengan fokus utama pada peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat. Kebijakan ini secara spesifik berupaya mengatasi berbagai isu krusial seperti pendidikan, kesehatan, dan perumahan. Tujuan utamanya adalah memastikan setiap warga negara memiliki akses yang layak terhadap kebutuhan dasar tersebut. Sebagai ilustrasi nyata, kita bisa melihat program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang telah digulirkan di Indonesia. Program ini secara fundamental bertujuan untuk memberikan akses layanan kesehatan yang lebih baik dan merata bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan adanya JKN, harapannya adalah masyarakat akan lebih mudah menjangkau layanan kesehatan dan mendapatkan pengobatan yang mereka butuhkan tanpa terbebani biaya yang besar.

Keberhasilan implementasi JKN dapat dilihat dari peningkatan signifikan jumlah warga yang terdaftar serta berkurangnya hambatan dalam mendapatkan perawatan kesehatan. Meskipun demikian, penting untuk diakui bahwa program ini masih menghadapi tantangan, terutama dalam hal penjaminan kualitas layanan yang perlu terus ditingkatkan agar manfaatnya benar-benar optimal.

Kebijakan alokatif berpusat pada proses pengalokasian sumber daya yang terbatas guna memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat. Jenis kebijakan ini sering kali melibatkan pengeluaran anggaran pemerintah yang besar untuk berbagai proyek vital, mulai dari infrastruktur, kesehatan, hingga pendidikan. Ini adalah tentang bagaimana pemerintah memutuskan

untuk membelanjakan dana demi kepentingan umum. Contoh paling umum yang bisa kita saksikan adalah pembangunan jalan, jembatan, atau fasilitas umum lainnya yang menjadi tulang punggung mobilitas dan konektivitas. Di Indonesia, proyek pembangunan tol Trans-Jawa adalah salah satu contoh klasik dari kebijakan alokatif. Proyek ambisius ini diharapkan dapat secara signifikan meningkatkan konektivitas antar daerah dan pada gilirannya mendukung pertumbuhan ekonomi nasional dengan memperlancar arus barang dan jasa.

Dengan menguasai klasifikasi ini, kita dapat menganalisis mengapa suatu isu tertentu ditangani dengan cara tertentu dan mengapa pola politik di sekitarnya begitu berbeda dari kasus lainnya. Ini adalah alat analitis yang sangat berharga dalam studi kebijakan publik, memungkinkan kita untuk melihat lebih dari sekadar permukaan dan memahami kekuatan-kekuatan pendorong di balik keputusan-keputusan penting yang membentuk masyarakat kita.

D. Rangkuman

Tipologi kebijakan publik berdasarkan klasifikasi Theodore Lowi, yang membagi kebijakan menjadi empat jenis utama: distributif, regulatif, redistributif, dan konstituen. Kebijakan distributif mengalokasikan manfaat kepada kelompok atau individu tanpa biaya langsung yang jelas bagi pihak lain, sehingga cenderung minim konflik dan sering melibatkan proyek-proyek spesifik seperti pembangunan infrastruktur atau subsidi sektoral. Sebaliknya, kebijakan regulatif bertujuan mengendalikan perilaku melalui aturan dan standar, seringkali memicu konflik karena membatasi kebebasan atau membebankan biaya pada pihak yang diregulasi, dan membutuhkan penegakan hukum yang kuat seperti regulasi lingkungan atau anti-monopoli.

Sementara itu, kebijakan redistributif adalah yang paling konfrontatif, secara eksplisit memindahkan sumber daya dari kelompok kaya ke kelompok kurang mampu dengan tujuan mengurangi ketimpangan,

seperti pajak progresif atau program jaminan sosial, dan seringkali memicu perdebatan ideologis yang sengit. Terakhir, kebijakan konstituen berfokus pada pembentukan atau modifikasi struktur dan prosedur pemerintahan itu sendiri, menentukan "aturan main" bagi kebijakan lain, seperti reformasi birokrasi atau pembentukan lembaga baru. Memahami tipologi ini sangat penting karena setiap jenis kebijakan melibatkan pola interaksi aktor, tingkat konflik, dan strategi politik yang berbeda, memberikan alat analisis yang berharga untuk memahami kompleksitas pembuatan kebijakan publik

E. Soal-soal latihan

1. Theodore Lowi mengklasifikasikan kebijakan menjadi empat tipe. Jelaskan perbedaan fundamental antara kebijakan distributif dan kebijakan redistributif dari segi siapa yang diuntungkan/dirugikan, potensi konflik, dan pola politik yang cenderung muncul. Berikan masing-masing dua contoh kebijakan di Indonesia untuk memperjelas perbedaan tersebut.
2. Mengapa kebijakan regulatif seringkali memicu konflik atau lobi yang intens dibandingkan dengan kebijakan distributif? Diskusikan bagaimana pemerintah dapat menyeimbangkan kepentingan antara perlindungan publik dan potensi kerugian bagi pihak yang diregulasi dalam implementasi kebijakan regulatif.
3. Kebijakan konstituen berfokus pada struktur dan prosedur pemerintahan. Bagaimana pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia dapat dianggap sebagai kebijakan konstituen, dan bagaimana keberadaan lembaga ini memengaruhi jenis-jenis kebijakan publik lainnya (distributif, regulatif, redistributif)?
4. Pilih satu isu publik yang sedang hangat di Indonesia saat ini (misalnya, kebijakan subsidi energi, regulasi *e-commerce*, atau

reformasi sistem pendidikan). Analisislah isu tersebut dari perspektif tipologi Lowi. Apakah isu tersebut lebih dominan pada satu tipe kebijakan, atau merupakan gabungan dari beberapa tipe? Jelaskan alasannya.

5. Dalam praktiknya, apakah mungkin sebuah kebijakan tunggal memiliki elemen dari dua atau lebih tipe kebijakan Lowi? Berikan contoh kebijakan yang menurut Anda memiliki karakteristik campuran dan jelaskan bagaimana berbagai tipe kebijakan tersebut saling terkait dalam kebijakan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Charles O. Jones. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition, Monterey: Books/Cole Publishing Company
- Lowi, Theodore J. (1964). "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Ripley, Randall B., & Franklin, Grace A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- William Dunn. 1995. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta. Hindita Graha Widya.
- Winarno, Budi (2012). Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus : CAPS, Yogyakarta

BAB 3

TEORI-TEORI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 3 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Menjelaskan inti Teori rasional Komprehensif
2. Menjelaskan inti Teori Inkrementalisme
3. Menjelaskan inti Teori Kelompok
4. Menjelaskan inti Teori Elit
5. Menjelaskan inti Teori Pilihan Publik
6. Menjelaskan inti Teori Jaringan Kebijakan

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 3 dijelaskan:
Teori/Pendekatan dalam Kebijakan Publik

C. Intisari Bacaan

1. Teori Rasional Komprehensif

Pendekatan rasional-komprehensif sering dianggap sebagai model ideal atau normatif dalam proses pembuatan kebijakan. Model ini membayangkan pembuat kebijakan sebagai individu atau entitas yang sepenuhnya rasional dan memiliki akses informasi yang lengkap. Inti dari pendekatan ini adalah mencapai efisiensi dan optimalisasi tertinggi dalam memecahkan masalah publik. Dalam pandangan ini, kebijakan harus dirancang sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat maksimal dengan biaya minimal, atau sebaliknya. Meskipun ini adalah gambaran tentang "bagaimana seharusnya" kebijakan dibuat, realitas seringkali jauh berbeda, sehingga model ini kerap disebut sebagai cita-cita yang sulit digapai dalam praktik nyata.

Secara lebih rinci, model rasional-komprehensif dalam pembuatan kebijakan publik bisa diibaratkan seperti sebuah proses yang sangat teliti.

Menurut Hoogerwerf (dikutip dalam Islamy, 1988:4.2), model ini beranggapan bahwa kebijakan publik yang baik dan memberikan hasil positif itu lahir dari pemikiran yang logis, didukung oleh data atau informasi yang lengkap. Jadi, untuk mendapatkan kebijakan yang berdampak baik, kita perlu menganalisis segala sesuatu dengan sangat cermat, detail, dan mengumpulkan data serta informasi sebanyak mungkin. Tujuannya adalah agar keputusan atau kebijakan yang diambil benar-benar optimal dan memberikan manfaat.

Menurut Wahab (2002:19) ada beberapa langkah atau unsur penting yang seharusnya ada dalam model rasional-komprehensif ini:

- a. Mengidentifikasi Masalah: Pembuat kebijakan harus jelas tentang masalah apa yang sedang dihadapi, dan bisa membedakannya dari masalah lain.
- b. Menentukan Tujuan: Tujuan atau nilai yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut harus sangat jelas, dan bisa diurutkan berdasarkan tingkat kepentingannya.
- c. Mencari Berbagai Solusi: Harus dicari berbagai cara atau alternatif untuk menyelesaikan masalah tersebut.
- d. Menilai Dampak Setiap Solusi: Setiap alternatif solusi perlu diteliti dampaknya, termasuk biaya dan manfaat yang mungkin timbul.
- e. Membandingkan Alternatif: Semua alternatif dan dampak-dampaknya harus bisa dibandingkan satu sama lain.
- f. Memilih Solusi Terbaik: Pembuat kebijakan akan memilih alternatif yang paling mungkin mencapai tujuan, nilai, atau sasaran yang sudah ditetapkan.

Meskipun terdengar ideal, model ini mendapat kritik, salah satunya dari ilmuwan Herbert Simon di awal tahun 1950-an (Islamy, 2004:9.3). Simon berpendapat bahwa rasionalitas manusia itu terbatas, sebuah konsep yang disebutnya *the principle of bounded rationality* atau *satisficing model*. Menurut Simon (dalam Linblom, 1986:23), kemampuan otak manusia untuk

memecahkan masalah yang sangat rumit itu tidak selalu bisa objektif di dunia nyata.

Ada beberapa hal yang membatasi rasionalitas manusia sehingga kita tidak luput dari kesalahan (Simon dalam Liblom, 1986:23-27):

- a. Keterbatasan Intelektual: Manusia memiliki batasan dalam berpikir, yang bisa bersifat sementara atau permanen.
- b. Keterbatasan Informasi: Kita mungkin punya terlalu banyak atau terlalu sedikit informasi yang tersedia.
- c. Konflik Nilai dan Kepentingan: Manusia sering menghadapi perbedaan nilai dan kepentingan di masyarakat.
- d. Keterbatasan Waktu, Tenaga, dan Biaya: Sumber daya seperti waktu, tenaga, dan uang juga terbatas.

Pendekatan Rasional Komprehensif dibangun di atas beberapa asumsi kunci: *Pertama* adalah tujuan jelas dan konsisten. Disini pembuat kebijakan diasumsikan memiliki sasaran yang definitif, terukur, dan tidak saling bertentangan. Artinya, tidak ada ambiguitas mengenai apa yang ingin dicapai. *Kedua*, informasi lengkap, maksudnya semua data yang relevan terkait masalah yang ada, berbagai alternatif solusi yang mungkin, dan konsekuensi dari setiap pilihan diasumsikan tersedia secara menyeluruh dan mudah diakses. *Ketiga*, kemampuan analitis yang tinggi. Pembuat kebijakan dianggap memiliki kapasitas kognitif dan teknis yang memadai untuk menganalisis setiap alternatif secara mendalam, memprediksi hasil yang akan muncul, dan membandingkan semua opsi secara objektif dan akurat. *Keempat*, pilihan optimal yaitu keputusan akhir akan diambil berdasarkan analisis yang menunjukkan opsi paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan, entah itu dengan meminimalkan biaya atau memaksimalkan keuntungan (Simon, 1957).

Dalam teori, proses pembuatan kebijakan mengikuti serangkaian langkah logis:

- a. Identifikasi Masalah: Tahap awal adalah mendefinisikan masalah secara spesifik dan jelas.
- b. Penetapan Tujuan: Kemudian, tujuan yang ingin dicapai untuk mengatasi masalah tersebut ditetapkan secara terukur.
- c. Pencarian Alternatif: Semua kemungkinan solusi untuk mencapai tujuan diidentifikasi secara komprehensif, tanpa ada yang terlewat.
- d. Analisis Konsekuensi: Dampak potensial, baik biaya maupun manfaat, dari setiap alternatif dievaluasi secara cermat dan mendalam.
- e. Perbandingan Alternatif: Berbagai opsi yang ada kemudian dibandingkan satu sama lain berdasarkan kriteria efisiensi dan efektivitas.
- f. Pilihan Optimal: Pada akhirnya, alternatif yang diperkirakan akan memberikan manfaat paling besar dengan biaya paling kecil (atau sebaliknya) dipilih sebagai kebijakan yang akan diimplementasikan.

Sementara itu, kritik dan keterbatasan meskipun terlihat ideal dan logis, Pendekatan Rasional Komprehensif seringkali menuai kritik tajam karena dianggap tidak realistis dalam konteks dunia kebijakan yang penuh gejolak (Lindblom, 1959). Beberapa alasan utamanya adalah: *Pertama*, keterbatasan informasi. Realitasnya, informasi tidak pernah lengkap atau sempurna. Ada batasan waktu, biaya, dan kemampuan manusia dalam mengumpulkan serta memproses data secara menyeluruh. *Kedua*, keterbatasan kognitif (Bounded Rationality). Manusia, termasuk para pembuat kebijakan, memiliki kapasitas terbatas dalam memproses volume informasi yang besar dan membuat keputusan yang benar-benar optimal. Mereka cenderung "memuaskan" (satisficing), yaitu memilih solusi yang "cukup baik" atau memadai, daripada mencari yang "terbaik" karena adanya kendala sumber daya dan waktu (Simon, 1957).

Keterbatasan yang ketiga adalah banyaknya Aktor dan Kepentingan: Pembuatan kebijakan adalah arena politik yang melibatkan beragam aktor dengan kepentingan yang seringkali berbeda, bahkan bertentangan. Ini

mempersulit tercapainya konsensus pada satu tujuan tunggal yang jelas. *Keempat*, biaya dan Waktu: Proses analisis yang benar-benar komprehensif memerlukan sumber daya finansial dan waktu yang sangat besar, yang seringkali tidak tersedia, terutama ketika berhadapan dengan masalah yang mendesak.

Meskipun jarang diterapkan secara murni, unsur-unsur dari pendekatan rasional komprehensif sering terlihat dalam upaya-upaya besar yang membutuhkan perencanaan dan analisis mendalam, meskipun dalam skala yang lebih idealis:

- 1) Studi Kelayakan Proyek Infrastruktur Besar: Misalnya, studi mendalam sebelum pembangunan proyek seperti MRT Jakarta Fase 2. Ini melibatkan analisis rinci terhadap biaya, potensi manfaat, dampak lingkungan, dan berbagai opsi rute yang mungkin. Contoh terbaru adalah studi kelayakan untuk perpanjangan jalur kereta api atau pembangunan moda transportasi publik baru.
- 2) Evaluasi Program Kesehatan Skala Nasional: Seperti evaluasi efektivitas program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), yang melibatkan pengumpulan data masif, analisis dampak, dan perbandingan dengan sistem lain untuk mencari celah perbaikan. Sebagai contoh yang lebih baru, evaluasi dampak kebijakan vaksinasi COVID-19 secara komprehensif, termasuk analisis efektivitas biaya dan dampak sosial-ekonomi, di mana data dari jutaan penduduk dikumpulkan untuk menginformasikan keputusan lanjutan.
- 3) Perencanaan Tata Ruang Kota: Perencanaan jangka panjang sebuah kota yang berupaya mengintegrasikan berbagai aspek pembangunan (ekonomi, sosial, lingkungan) secara menyeluruh. Contoh aktualnya adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) DKI Jakarta 2025-2045 yang berusaha mengakomodasi berbagai sektor pembangunan secara terintegrasi dan berkesinambungan.

Pada akhirnya, meskipun dalam praktiknya sangat sulit dicapai secara penuh, pendekatan rasional komprehensif tetap memegang peranan penting sebagai tolok ukur atau standar ideal untuk pembuatan kebijakan yang berkualitas. Ini mendorong para pembuat kebijakan untuk selalu berpikir secara sistematis, mempertimbangkan beragam alternatif yang ada, dan berupaya keras untuk mengambil keputusan berdasarkan bukti yang kuat dan analisis yang mendalam.

2. Teori / Pendekatan Inkrementalisme

Jika pendekatan rasional-komprehensif sering digambarkan sebagai cara ideal kebijakan *seharusnya* dibuat yaitu secara logis, menyeluruh, dan optimal maka inkrementalisme justru memberikan gambaran yang lebih jujur tentang bagaimana kebijakan *benar-benar* dibuat dalam praktik sehari-hari. Teori ini pertama kali diperkenalkan oleh Charles E. Lindblom pada tahun 1959 sebagai tanggapan langsung terhadap idealisme model rasional-komprehensif.

Lindblom berpendapat bahwa pembuat kebijakan di dunia nyata seringkali tidak punya cukup waktu, informasi yang lengkap, apalagi kemampuan berpikir yang tak terbatas untuk melakukan analisis yang sangat rumit dan menyeluruh. Sebaliknya, mereka cenderung mengambil keputusan secara bertahap, melalui langkah-langkah kecil, sebuah proses yang ia sebut sebagai "muddling through" atau meraba-raba ke depan. Ini adalah pengakuan bahwa kebijakan sering kali terbentuk dari serangkaian penyesuaian kecil terhadap apa yang sudah ada, bukan dari perencanaan ulang yang radikal dari awal.

Pendekatan inkremental dalam pembuatan kebijakan berarti mencari solusi untuk suatu masalah melalui langkah-langkah tambahan. Model ini muncul sebagai kritik terhadap model rasional-komprehensif yang dinilai kurang cocok untuk menyelesaikan persoalan publik yang kompleks. Ini

melihat kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan pemerintah di masa lalu, namun dengan penyesuaian atau perubahan kecil yang diperlukan.

Para pendukung model ini berargumen bahwa perubahan bertahap atau "sedikit-sedikit" jauh lebih cepat dilakukan dibandingkan perubahan besar yang menyeluruh. Selain itu, potensi konflik yang timbul juga lebih rendah jika dibandingkan dengan perubahan radikal. Pendekatan inkremental ini memungkinkan kebijakan untuk terus-menerus didefinisikan ulang dan disesuaikan seiring waktu.

Lindblom sendiri menjelaskan model ini dalam bukunya yang berjudul *"The Science of Muddling Through"* (dikutip dari Islamy, 1988:4.17). Dalam bukunya, ia memperkenalkan konsep "disjointed incrementalism," yang berarti kebijakan mengalami perubahan secara bertahap. Model ini menganggap kebijakan publik sebagai kelanjutan dari aktivitas pemerintah di masa lalu, dengan hanya menambah atau memodifikasinya sedikit demi sedikit. Tujuannya adalah untuk mengatasi kelemahan model rasional-komprehensif dengan menawarkan cara yang lebih realistis dalam melihat keterbatasan pembuat kebijakan. Model ini juga mencerminkan cara pengambilan keputusan yang sering dilakukan oleh para pejabat pemerintah sehari-hari, karena tidak perlu mempertimbangkan terlalu banyak hal secara rumit.

Hal yang paling mendasar dari model inkremental adalah adanya pengakuan terhadap keterbatasan pada pembuat keputusan itu sendiri. Oleh karena itu, model ini hanya berfokus pada penyesuaian kebijakan yang sudah ada.

Karakteristik Utama (Pokok-pokok dari model inkremental) ini adalah:

- a) Fokus pada Alternatif Terbatas: Pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa pilihan yang langsung berkaitan dengan inti masalah.
- b) Evaluasi Dampak Terbatas: Hanya beberapa dampak mendasar saja yang dievaluasi untuk setiap pilihan yang ada.

- c) Redefinisi Masalah Fleksibel: Masalah yang dihadapi pembuat keputusan akan didefinisikan ulang secara teratur sesuai kebutuhan.
- d) Tidak Ada Solusi Tunggal yang Sempurna: Model ini mengakui bahwa tidak ada satu pun keputusan atau cara penyelesaian yang benar-benar sempurna untuk setiap masalah.

Pengambilan keputusan secara inkremental pada dasarnya bersifat perbaikan kecil. Ini lebih bertujuan untuk memperbaiki kekurangan dari upaya-upaya konkret yang sudah ada dalam menangani masalah sosial saat ini, daripada menciptakan tujuan sosial yang sama sekali baru di masa depan.

Analisis dengan model inkremental ini memberikan jalan berbeda dari rasional-komprehensif. Model ini lebih mudah karena tidak perlu melakukan analisis yang terlalu cermat dan detail. Cukup melihat kebijakan yang sudah ada, lalu menyesuaikannya dengan permasalahan yang terus berubah. Penyesuaian kecil ini sudah dianggap sebagai bentuk analisis. Dengan kata lain, perumus kebijakan bisa membuat keputusan tanpa harus meneliti secara komprehensif, sehingga alternatif yang ada dapat diputuskan dengan cepat dan kegiatannya bisa berlangsung terus-menerus. Hal ini karena kebijakan yang dibuat tidak selalu ditujukan untuk pemecahan masalah jangka panjang, melainkan lebih untuk masalah yang sedang dihadapi saat ini. Seperti yang disebutkan oleh Nugroho (2006:90), kebijakan ini berusaha mempertahankan komitmen kebijakan masa lalu untuk menjaga kinerja yang telah tercapai.

Namun, model inkremental juga memiliki kelemahan. Menurut Suwirtini (2009:40), model ini hanya efektif untuk masalah-masalah rutin dan tidak dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah krisis. Pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan kecil yang lebih ditujukan untuk menyempurnakan upaya konkret dalam mengatasi masalah sosial yang ada saat ini, daripada mengajukan tujuan sosial yang sepenuhnya baru di masa mendatang.

Teori Inkrementalisme dibangun di atas beberapa asumsi dasar yang realistis tentang proses pembuatan kebijakan:

- 1) Keterbatasan Pembuat Kebijakan: Pembuat kebijakan beroperasi dalam kondisi yang serba terbatas: informasi yang tidak pernah lengkap, waktu yang ketat, dan kapasitas kognitif manusia yang terbatas.
- 2) Prioritas Masalah yang Jelas: Fokus utama adalah pada masalah-masalah yang sudah ada dan sedang dihadapi, dengan mencari solusi yang sudah terbukti atau hanya membutuhkan sedikit modifikasi dari kebijakan yang sudah berlaku.
- 3) Penyesuaian Bertahap: Kebijakan tidak dibuat melalui perubahan drastis atau revolusi besar-besaran, melainkan melalui serangkaian penyesuaian kecil dan bertahap dari kebijakan yang sudah ada sebelumnya.
- 4) Negosiasi dan Kompromi: Proses kebijakan adalah arena tawar-menawar dan kompromi. Keputusan yang muncul adalah hasil dari interaksi berbagai aktor yang memiliki kepentingan dan nilai-nilai berbeda.
- 5) Uji Coba dan Kesalahan: Kebijakan yang dihasilkan bisa jadi merupakan bentuk uji coba. Jika ada kekurangan atau hasilnya kurang memuaskan, penyesuaian kecil akan dilakukan untuk perbaikan di kemudian hari.
- 6) Tidak Ada "Solusi Terbaik": Tidak ada upaya untuk menemukan solusi yang benar-benar optimal. Sebaliknya, tujuan adalah menemukan solusi yang "cukup memuaskan" atau "cukup baik" (konsep *satisficing*) yang dapat diterima oleh banyak pihak, mengingat segala keterbatasan yang ada.

Melihat asumsi-asumsi di atas, proses pembuatan kebijakan dalam pendekatan inkrementalisme cenderung mengikuti alur sebagai berikut:

- 1) Berangkat dari Kebijakan yang Ada: Pembuat kebijakan tidak memulai dari "nol" saat merumuskan kebijakan baru, melainkan dari fondasi kebijakan yang sudah berlaku.

- 2) Penyesuaian Marginal: Hanya perubahan atau penyesuaian kecil yang dipertimbangkan terhadap kebijakan yang sudah ada, bukan perombakan total.
- 3) Fokus pada Hasil Jangka Pendek: Konsekuensi dari perubahan-perubahan kecil ini lebih mudah diprediksi dan dievaluasi dalam jangka waktu yang relatif singkat.
- 4) Negosiasi dan Kompromi: Solusi yang akhirnya dipilih merupakan produk dari negosiasi politik dan kompromi antar pihak. Hasilnya mungkin tidak ideal bagi semua, tetapi dapat diterima secara luas.
- 5) Perbaikan Berkelanjutan: Proses ini bersifat siklis. Kebijakan terus-menerus disesuaikan dan diperbaiki melalui serangkaian langkah kecil, menciptakan evolusi yang tak henti.

Inkrementalisme, dengan pendekatannya yang pragmatis, memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri yaitu meliputi: *Pertama*, realistis yaitu bahwa pendekatan ini secara akurat mencerminkan bagaimana proses pembuatan kebijakan sering kali berlangsung di dunia nyata, dengan segala keterbatasannya. *Kedua*, stabil dan adaptif, artinya karena perubahan dilakukan secara bertahap, risiko kesalahan besar dapat diminimalkan. Ini juga memungkinkan kebijakan untuk lebih fleksibel beradaptasi terhadap perubahan kondisi dari waktu ke waktu. *Ketiga*, adalah Mendorong Konsensus. Maksudnya adalah bahwa perubahan kecil cenderung lebih mudah mendapatkan dukungan dari berbagai pihak, sehingga mengurangi potensi konflik dan memfasilitasi tercapainya kesepakatan. *Keempat*, Efisiensi Sumber Daya. Maksudnya pendekatan ini tidak menuntut pengumpulan informasi dan analisis yang masif dan memakan biaya, tidak seperti pendekatan rasional komprehensif.

Sementara itu Inkrementalisme mendapat kritik dan keterbatasan yang meliputi: *Pertama*, kurang Inovatif, Inkrementalisme cenderung mempertahankan *status quo* dan bisa menghambat munculnya inovasi atau perubahan fundamental yang mungkin diperlukan untuk mengatasi masalah-

masalah besar atau struktural. *Kedua*, lambat dalam merespons krisis. Pendekatan ini kurang cocok untuk situasi yang memerlukan perubahan drastis, cepat, dan responsif, seperti saat terjadi krisis. *Ketiga*, mengabaikan pilihan radikal. Solusi-solusi yang benar-benar baru, transformatif, atau revolusioner seringkali tidak dipertimbangkan karena fokusnya pada penyesuaian bertahan. *Keempat*, bias terhadap kelompok kua, karena kebijakan seringkali merupakan hasil kompromi, ada potensi bahwa perubahan kecil yang terjadi lebih mencerminkan kepentingan kelompok-kelompok yang memiliki kekuatan untuk memengaruhi keputusan.

Dalam praktiknya, kita bisa melihat contoh- contoh pendekatan inkrementalisme dalam banyak kebijakan publik yang terbaru:

- 1) Kenaikan Upah Minimum Regional (UMR) Tahunan: Setiap tahun, pemerintah, serikat pekerja, dan pengusaha bernegosiasi untuk menentukan kenaikan UMR. Kenaikannya selalu bersifat tambahan, disesuaikan dengan inflasi dan pertumbuhan ekonomi, bukan perubahan drastis dari nol. Contoh paling nyata adalah penetapan UMR Jakarta 2025 yang berdasarkan perhitungan dan penyesuaian dari tahun sebelumnya, bukan formulasi ulang total.
- 2) Pembaruan Kurikulum Pendidikan: Kurikulum pendidikan di Indonesia, seperti Kurikulum Merdeka saat ini, umumnya merupakan hasil adaptasi dan penyempurnaan dari kurikulum sebelumnya (misalnya, Kurikulum 2013). Perubahan ini dilakukan secara bertahap di berbagai jenjang pendidikan, seringkali dengan proyek percontohan dan penyesuaian berdasarkan umpan balik di lapangan, alih-alih perubahan menyeluruh dan serentak yang revolusioner.
- 3) Penyaluran Bantuan Sosial: Program bantuan sosial seperti Program Keluarga Harapan (PKH) atau Bantuan Langsung Tunai (BLT) sering mengalami penyesuaian bertahap dalam jumlah bantuan, kriteria penerima, atau mekanisme penyaluran. Ini didasarkan pada evaluasi tahunan dan kondisi ekonomi terbaru, contohnya penyesuaian target

penerima BLT El Nino 2023 atau BLT Mitigasi Risiko Pangan 2024 yang hanya penyesuaian, bukan pembentukan program baru.

- 4) Regulasi Pajak: Perubahan tarif pajak, seperti PPN atau PPh, seringkali dilakukan secara bertahap. Misalnya, kenaikan PPN dari 10% menjadi 11% dan rencana 12% di masa mendatang, menunjukkan pendekatan yang inkremental daripada perubahan fundamental sistem perpajakan secara drastis dalam satu waktu.

Inkrementalisme pada dasarnya memberikan pandangan bahwa pembuatan kebijakan adalah sebuah proses evolusioner, bukan revolusioner. Ini lebih mirip seni "menambal" atau "memperbaiki sedikit demi sedikit" daripada merancang ulang sistem secara keseluruhan. Namun, dalam sistem politik yang kompleks, pendekatan ini seringkali menjadi yang paling mungkin, realistis, dan stabil untuk diterapkan.

3. Teori Kelompok

(Kebijakan sebagai Hasil Perebutan Kekuatan Antar Kelompok)

Pendekatan ini berpendapat bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah hasil dari persaingan, konflik, dan negosiasi yang tak henti antara kelompok-kelompok yang berbeda di dalam masyarakat. Artinya, untuk memahami sebuah kebijakan, kita harus memahami bagaimana kekuatan kelompok-kelompok ini berinteraksi.

Konsep ini bukanlah hal baru. Beberapa pemikir penting yang mengkaji peran kelompok dalam sistem politik dan kebijakan publik antara lain Arthur F. Bentley dengan karyanya yang monumental *The Process of Government* (1908), yang kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh David Truman dalam *The Governmental Process* (1951). Ada juga Earl Latham dalam *The Group Basis of Politics* (1952). Para ahli teori kelompok ini sepakat bahwa kelompok adalah "realitas" utama dalam politik. Baik Bentley maupun Truman meyakini bahwa individu dalam proses politik tidak terlalu relevan secara terpisah. Sebaliknya, arti penting individu muncul ketika mereka menjadi

bagian dari suatu kelompok, sebab di sanalah kepentingan mereka dapat disuarakan dan diperjuangkan secara kolektif.

Secara umum, pendekatan ini menyatakan bahwa kebijakan terbentuk dari persaingan berbagai kelompok di masyarakat. Sebuah kelompok di sini adalah kumpulan individu yang memiliki perilaku atau kepentingan yang sama. Mereka berjuang untuk mempertahankan tujuan mereka di tengah persaingan dengan kelompok lain. Jika suatu kelompok tidak bisa mencapai tujuannya sendiri, mereka biasanya akan menggunakan jalur politik dan proses pembentukan kebijakan publik untuk membela kepentingan mereka. Menariknya, ada juga konsep "kelompok potensial", yaitu sekumpulan individu dengan kesamaan perilaku yang baru akan membentuk kelompok jika kepentingan mereka terancam oleh kelompok lain.

Dalam usaha memengaruhi kebijakan publik, kelompok-kelompok kepentingan akan mengerahkan berbagai sumber daya. Ini bisa berupa uang, reputasi, informasi, perhatian media massa, kemampuan kepemimpinan, hingga keahlian dalam mengelola politik. Namun, perlu dicatat bahwa tidak semua kelompok memiliki semua sumber daya ini secara seimbang. Misalnya, kelompok yang kuat secara finansial mungkin kesulitan mendapatkan akses ke media. Akibatnya, kebijakan publik seringkali lebih condong pada kepentingan kelompok besar yang berpengaruh, baik dari segi ekonomi maupun non-ekonomi, dan cenderung menjauh dari kepentingan kelompok-kelompok kecil.

Asumsi dasar dari pendekatan kelompok ini adalah bahwa interaksi dan perjuangan antar kelompok adalah bagian tak terpisahkan dari kehidupan politik. Dalam pandangan ini, seorang individu baru akan memiliki arti penting jika ia menjadi bagian atau perwakilan dari kelompok tertentu. Melalui kelompok-kelompok inilah individu berusaha untuk mendapatkan pilihan politik yang mereka inginkan. Dalam memperjuangkan kepentingannya, kelompok-kelompok ini bisa membentuk koalisi dengan

kelompok lain dan sangat memperhatikan dinamika politik kebijakan, terutama bahwa koalisi besar seringkali bisa mengalahkan koalisi kecil.

Kelompok-kelompok kepentingan dalam politik cenderung lebih fokus pada lembaga legislatif (seperti DPR/DPRD) dibandingkan cabang pemerintahan lain. Birokrasi eksekutif menduduki tempat kedua sebagai pilihan untuk mendapatkan akses. Kelompok-kelompok ini tahu betul bahwa anggota lembaga legislatif dapat mencampuri kegiatan birokrasi demi kepentingan mereka. Contohnya terlihat jelas dalam demonstrasi yang dilakukan oleh mahasiswa, petani, atau buruh, yang hampir selalu ditujukan kepada lembaga legislatif. Di sisi lain, hubungan antara kelompok-kelompok dengan birokrasi cenderung semakin erat dan lebih baik jika kedua pihak mempunyai struktur fungsional yang sejajar.

Meskipun demikian, seperti yang diungkapkan oleh Anderson, pendekatan ini memiliki kelemahan. Model ini dinilai terlalu meremehkan peran bebas dan kreatif yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan publik. Hal ini disebabkan oleh perhatiannya yang terlalu berlebihan terhadap peran kelompok-kelompok dalam sistem politik. Oleh karena itu, menganalisis kebijakan publik hanya berdasarkan pendekatan kelompok saja dianggap kurang lengkap tanpa mempertimbangkan faktor-faktor lain yang juga memengaruhi proses pembuatan kebijakan publik.

Teori Kelompok memiliki beberapa asumsi fundamental yang membentuk pandangannya tentang politik dan kebijakan:

- a. Kelompok adalah Unit Dasar Analisis: Masyarakat tidak dilihat sebagai kumpulan individu semata, melainkan sebagai jaringan berbagai kelompok. Kelompok-kelompok inilah, bukan individu, yang menjadi unit dasar untuk menganalisis politik dan kebijakan.
- b. Kepentingan Bersama: Individu termotivasi untuk bergabung dalam kelompok karena mereka memiliki kepentingan, nilai, atau tujuan yang sama. Kesamaan inilah yang menjadi perekat kelompok.

- c. Interaksi Kelompok: Kebijakan publik terbentuk dan muncul sebagai produk dari interaksi, tekanan, serta kompromi yang terjadi antara kelompok-kelompok ini. Kebijakan adalah cerminan dari kekuatan relatif dan negosiasi antar mereka.
- d. Pemerintah sebagai Penengah: Pemerintah atau lembaga negara dipandang sebagai arena, atau bisa juga disebut sebagai "wasit", yang berfungsi merespons tekanan dari berbagai kelompok. Pemerintah menengahi konflik yang ada dan pada akhirnya merumuskan kebijakan yang mencerminkan keseimbangan kekuatan kelompok pada waktu tertentu.
- e. Akses ke Pemerintah: Kelompok yang paling berhasil memengaruhi arah kebijakan adalah kelompok yang berhasil membangun akses terbaik ke saluran-saluran pengambilan keputusan pemerintah dan yang memiliki sumber daya yang memadai untuk melobi dan menekan (Truman, 1951).

Dalam bingkai Teori Kelompok, pembuatan kebijakan mengikuti alur dinamis yang melibatkan beberapa tahapan utama (Proses dalam Teori Kelompok):

- 1) Pembentukan Kelompok Kepentingan: Individu dengan kepentingan yang sama bersatu membentuk kelompok-kelompok yang terorganisir, seperti serikat pekerja, asosiasi pengusaha, atau organisasi lingkungan hidup.
- 2) Artikulasi dan Agregasi Kepentingan: Kelompok-kelompok ini kemudian secara aktif merumuskan dan menyuarakan tuntutan serta kepentingan anggota mereka kepada pemerintah atau publik.
- 3) Lobi dan Tekanan: Untuk memengaruhi pembuat kebijakan, kelompok-kelompok ini menggunakan berbagai taktik, mulai dari lobi langsung kepada pejabat, kampanye publik, demonstrasi, penyediaan informasi yang relevan, hingga dukungan finansial dalam pemilihan umum.

- 4) **Negosiasi dan Kompromi:** Pemerintah merespons tekanan yang datang dari beragam kelompok ini. Kebijakan yang dihasilkan adalah produk dari negosiasi dan kompromi yang intens, mencerminkan kekuatan relatif dari kelompok-kelompok yang bersaing. Sangat jarang ada satu kelompok yang bisa mendapatkan semua yang diinginkannya.
- 5) **Keseimbangan yang Dinamis:** Kebijakan publik yang ada dianggap sebagai "keseimbangan ekuilibrium" sementara dari kekuatan kelompok-kelompok yang bersaing. Keseimbangan ini tidak statis; ia dapat bergeser seiring waktu jika ada perubahan dalam kekuatan atau komposisi antar kelompok.

Seperti teori lainnya, Teori Kelompok juga memiliki kekuatan dan kelemahan dalam menjelaskan fenomena kebijakan. Kelebihan Teori Kelompok adalah: (1) **Realistis dalam Demokrasi Pluralis:** Teori ini cukup akurat dalam menjelaskan proses kebijakan di negara-negara demokratis dengan sistem pluralis, di mana berbagai kelompok memiliki kebebasan untuk mengorganisir diri dan menyuarakan kepentingan mereka secara terbuka, (2) **Menjelaskan Perubahan Kebijakan:** Perubahan dalam kebijakan dapat dijelaskan melalui munculnya kelompok-kelompok baru, peningkatan kekuatan kelompok yang sudah ada, atau perubahan dalam aliansi dan koalisi antar kelompok, (3) **Memperhitungkan Faktor Non-Pemerintah:** Teori ini memberikan bobot yang signifikan pada peran aktor-aktor non-pemerintah, seperti organisasi masyarakat sipil dan asosiasi bisnis, yang seringkali memiliki pengaruh besar dalam membentuk kebijakan.

Sementara itu teori ini mendapat kritik dan keterbatasan teori ini meliputi:

- 1) **Bias terhadap Kelompok yang Terorganisir:** Teori ini cenderung mengabaikan kepentingan individu atau kelompok yang kurang terorganisir, atau yang tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk membentuk kelompok kepentingan yang efektif. Ini bisa mengarah

pada bias sistemik, di mana hanya suara-suara yang kuat dan terorganisir yang lebih didengar.

- 2) Mengabaikan Peran Negara/Pemerintah: Beberapa kritikus berpendapat bahwa teori ini terlalu meremehkan otonomi dan peran proaktif pemerintah dalam merancang kebijakan. Seolah-olah pemerintah hanyalah wadah pasif yang hanya merespons tekanan (Lowi, 1969).
- 3) Fokus pada Proses, Kurang pada Substansi: Terkadang, teori ini terlalu terpaku pada dinamika kekuasaan antar kelompok tanpa cukup menganalisis kualitas, efektivitas, atau substansi dari kebijakan yang dihasilkan.
- 4) Masalah "Non-Decision": Teori ini mungkin tidak sepenuhnya mampu menjelaskan mengapa isu-isu tertentu tidak pernah menjadi agenda kebijakan (fenomena "non-decision"), terutama ketika kelompok-kelompok tertentu terlalu kuat untuk mencegah pembahasan isu yang mengancam kepentingan mereka.

Contoh Penerapan Teori Kelompok (Terbaru), Kita bisa melihat Teori Kelompok beraksi dalam berbagai isu kebijakan kontemporer:

- 1) Perdebatan Kebijakan Sawit Berkelanjutan di Indonesia: Ini adalah contoh klasik bagaimana berbagai kelompok kepentingan berinteraksi. Kelompok pengusaha kelapa sawit dan asosiasi petani sawit (misalnya GAPKI, Apkasindo) secara aktif melobi untuk kebijakan yang mendukung ekspansi lahan dan kemudahan investasi. Di sisi lain, organisasi lingkungan global dan lokal (misalnya Greenpeace, Walhi) menekan pemerintah untuk memberlakukan regulasi yang lebih ketat terkait deforestasi dan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Pemerintah kemudian mencoba menyeimbangkan kepentingan ini melalui kebijakan seperti Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO) atau moratorium izin baru perkebunan sawit, yang merupakan hasil kompromi dan tekanan dari kedua belah pihak.

- 2) Kebijakan Perlindungan Konsumen Pinjaman Online (Pinjol): Ketika kasus pinjol ilegal dan praktik penagihan yang tidak etis marak, asosiasi perlindungan konsumen (misalnya YLKI) dan masyarakat yang terdampak menekan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) serta Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk mengeluarkan regulasi yang lebih ketat. Namun, di sisi lain, asosiasi *fintech* (misalnya AFPI) yang mewakili penyedia pinjol legal juga melobi agar regulasi tidak terlalu membatasi inovasi. Kebijakan OJK yang kemudian lahir (misalnya, pembatasan bunga, aturan penagihan, daftar hitam pinjol ilegal) adalah hasil dari tekanan dan negosiasi antara kelompok-kelompok ini.
- 3) Negosiasi Upah Minimum dan Isu Ketenagakerjaan: Setiap tahun, penetapan upah minimum adalah arena pertarungan antara serikat pekerja/buruh yang menuntut kenaikan signifikan demi meningkatkan kesejahteraan, dan asosiasi pengusaha (misalnya Apindo) yang menekankan daya saing industri dan kemampuan bayar perusahaan. Pemerintah (Kementerian Ketenagakerjaan) bertindak sebagai mediator dan penentu keputusan akhir, yang seringkali merupakan titik tengah yang mengakomodasi tuntutan kedua belah pihak.

Secara keseluruhan, Teori Kelompok memberikan kerangka kerja yang kuat untuk memahami bagaimana dinamika kekuatan sosial dan ekonomi diterjemahkan menjadi tindakan pemerintah. Ini mengingatkan kita bahwa kebijakan adalah produk dari perjuangan kekuasaan yang berkelanjutan, di mana berbagai suara dan kepentingan saling bersaing untuk didengar dan diakomodasi.

4. Teori Elit (Kebijakan di Tangan Segelintir Penguasa)

Setelah membahas bagaimana kebijakan dapat terbentuk dari tawar-menawar antar kelompok, kini kita beralih ke perspektif yang lebih skeptis:

Teori Elit. Teori ini berpendapat bahwa, terlepas dari segala pembicaraan tentang demokrasi atau peran berbagai kelompok, pada akhirnya kebijakan publik dibuat oleh minoritas kecil yang berkuasa (elit), dan bukan oleh masyarakat luas atau kelompok-kelompok yang bersaing. Ini menyiratkan bahwa kekuasaan dalam masyarakat sangat terkonsentrasi.

Tokoh-tokoh penting yang mengembangkan teori elit meliputi Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, dan Robert Michels dari abad ke-19 dan awal abad ke-20. Di era modern, C. Wright Mills dengan karyanya *The Power Elite* (1956) menjadi salah satu penganut teori elit paling berpengaruh di Amerika Serikat. Mills berargumen bahwa kekuatan terkonsentrasi pada elit politik, militer, dan korporat. Sementara itu, dalam konteks studi kebijakan publik, Thomas Dye juga menjadi penganut teori elit, menyatakan bahwa kebijakan adalah cerminan preferensi dan nilai-nilai elit (Dye, 2017: 23-24).

Menurut teori ini, kebijakan selalu mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari kelompok elit yang berkuasa kepada masyarakat luas. Artinya, kebijakan tidak pernah benar-benar muncul dari tuntutan atau keinginan rakyat biasa (Wahab, 2008: 80). Dari sudut pandang ini, partisipasi rakyat atau keterlibatan publik dalam proses perumusan maupun pelaksanaan kebijakan cenderung diabaikan.

Teori elit berpendapat bahwa kebijakan publik di suatu negara atau daerah dibuat oleh elit penguasa (*ruling elite*). Kebijakan ini didasarkan pada nilai dan pilihan mereka sendiri, sementara rakyat banyak (massa) tidak memiliki akses untuk memengaruhi perumusan maupun pelaksanaan kebijakan tersebut. Model ini berasumsi bahwa sistem pemerintahan yang bersangkutan mungkin belum sepenuhnya didukung oleh budaya politik yang demokratis. Meskipun secara formal terlihat demokratis, dalam kenyataannya sistem tersebut mungkin belum berfungsi secara efektif.

Thomas Dye dan Harmon Ziegler (1970) menjelaskan beberapa poin penting (ciri khas) dari teori elit ini:

- a. Pembagian Kekuasaan: Masyarakat terbagi menjadi dua kelompok: sekelompok kecil yang sangat berkuasa, dan sekelompok besar yang tidak berdaya, yang bergantung pada kehendak elit penguasa.
- b. Asal Elit: Kelompok elit yang berkuasa ini umumnya berasal dari golongan menengah ke atas.
- c. Stabilitas Elit: Perpindahan dari kelompok non-elit ke dalam kelompok elit sangat terbatas. Ini bertujuan untuk menjaga stabilitas dan kelangsungan hidup kelompok elit. Hanya mereka yang sudah menerima konsensus dasar elit yang dapat diterima.
- d. Kebijakan untuk Elit: Kebijakan publik dibuat untuk kepentingan elit penguasa, dan tidak selalu mencerminkan kebutuhan atau keinginan massa.
- e. Perubahan Bertahap: Perubahan dalam kebijakan publik biasanya hanya bersifat inkremental (bertahap atau sedikit demi sedikit), tidak revolusioner atau drastis.
- f. Pengaruh Satu Arah: Kelompok elit lebih banyak memengaruhi massa, daripada sebaliknya.

Berikut beberapa contoh di Indonesia yang sering dikaitkan dengan penerapan Teori Elit:

- 1) Revisi Undang-Undang KPK: Kebijakan revisi KPK yang cenderung melemahkan kemampuan lembaga tersebut dalam menyelidiki dan memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Ini sering dilihat sebagai upaya elit politik untuk melindungi kepentingannya.
- 2) Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Demokrasi Terpimpin: Pada masa Orde Lama, adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 membawa Indonesia ke sistem Demokrasi Terpimpin. Secara langsung maupun tidak langsung, ini memberikan keleluasaan bagi Presiden Soekarno untuk mengarahkan arah perekonomian Indonesia, yang kemudian menjurus kepada sistem etatisme (segala sesuatu diatur oleh

pemerintah). Hal ini menunjukkan dominasi pengambilan keputusan oleh segelintir elit.

- 3) Kebijakan Privatisasi BUMN: Kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Megawati. Meskipun tujuannya adalah melindungi perusahaan negara dari intervensi politik dan mengurangi beban negara, kebijakan ini menuai kontroversi besar karena banyak BUMN yang dijual kepada perusahaan asing. Ini bisa dilihat sebagai keputusan elit yang berpotensi menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Terdapat sejumlah asumsi dasar dari teori ini meliputi:

- 1) Minoritas Berkuasa: Dalam setiap masyarakat, terlepas dari bentuk pemerintahannya, akan selalu ada minoritas kecil yang mendominasi dan mengendalikan pengambilan keputusan.
- 2) Kekuasaan Terkonsentrasi: Kekuasaan tidak tersebar merata di antara berbagai kelompok (seperti dalam teori kelompok), melainkan terkonsentrasi di tangan segelintir elit.
- 3) Nilai dan Preferensi Elit: Kebijakan publik mencerminkan nilai-nilai, kepentingan, dan preferensi dari para elit ini, dan bukan aspirasi massa atau kepentingan publik yang luas.
- 4) Massa Pasif: Masyarakat umum atau massa dianggap relatif pasif, apatis, dan tidak terinformasi, sehingga mudah dimanipulasi atau diabaikan oleh elit.
- 5) Elit Saling Mendukung: Elit cenderung memiliki konsensus mengenai nilai-nilai dasar sistem dan saling mendukung satu sama lain, bahkan ketika mereka bersaing untuk posisi tertentu. Mereka berbagi latar belakang, pendidikan, dan jejaring sosial yang serupa.

Sementara itu Proses dalam Teori Elit meliputi: (1) Formasi Elit: Elit terbentuk berdasarkan kekayaan, status, pendidikan, posisi institusional (misalnya, pemimpin partai, jenderal, CEO perusahaan besar), atau kombinasi dari faktor-faktor ini, (2) Identifikasi Isu oleh Elit: Isu-isu

kebijakan yang relevan diidentifikasi dan diformulasikan oleh elit, (3) Konsensus Elit: Elit berdiskusi dan mencapai konsensus tentang solusi masalah, (4) Implementasi oleh Birokrasi: Kebijakan yang disepakati oleh elit kemudian diimplementasikan melalui birokrasi pemerintah (5) Massa Menerima Kebijakan: Masyarakat umum menerima dan mematuhi kebijakan yang telah ditetapkan oleh elit. Partisipasi massa, jika ada, bersifat simbolis dan tidak substantif.

Beberapa kelebihan Teori Elit meliputi: *Pertama*, menjelaskan konsistensi kebijakan. Ini dapat menjelaskan mengapa kebijakan seringkali menunjukkan pola yang konsisten dari waktu ke waktu, meskipun ada perubahan pemerintahan atau aktor politik. *Kedua*, mengungkap kekuatan terselubung. Menarik perhatian pada keberadaan kekuatan yang tersembunyi atau tidak terlihat jelas dalam proses kebijakan, seperti lobi kuat di balik layar atau pengaruh kelompok bisnis besar. *Ketiga*, relevan di sistem otoriter/oligarki. Ini sangat relevan dalam menjelaskan pembuatan kebijakan di negara-negara dengan sistem politik otoriter atau oligarki, di mana keputusan memang terkonsentrasi pada segelintir orang.

Teori ini mendapat Kritik dan Keterbatasan yakni: (1) Terlalu Pesimistis terhadap Demokrasi: Cenderung meremehkan peran partisipasi publik, pemilihan umum, dan akuntabilitas dalam sistem demokrasi, (2) Definisi Elit yang Kabur: Terkadang sulit untuk secara jelas mendefinisikan siapa sebenarnya "elit" dan bagaimana mereka mencapai konsensus. Apakah mereka selalu bersatu, (3) Mengabaikan Konflik Elit: Meskipun elit mungkin memiliki nilai dasar yang sama, mereka tetap bisa bersaing dan berkonflik satu sama lain, yang kemudian memengaruhi arah kebijakan, (4) Kurang Mampu Menjelaskan Perubahan Radikal: Sulit menjelaskan perubahan kebijakan yang dramatis atau revolusioner jika diasumsikan elit selalu menginginkan *status quo*, (5) Bukti Empiris yang Sulit: Sulit secara empiris membuktikan bahwa keputusan kebijakan *hanya* mencerminkan preferensi elit, tanpa masukan dari pihak lain.

Beberapa contoh penerapan (terbaru) yang dapat ditampilkan :

- 1) Kebijakan Strategis Nasional (KSN) atau Proyek Prioritas Nasional (PN): Proyek-proyek besar seperti pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) atau proyek-proyek infrastruktur strategis lainnya seringkali berawal dari inisiasi dan keputusan di tingkat elit pemerintahan dan bisnis. Meskipun ada proses partisipasi publik, narasi dan arah utamanya seringkali ditentukan oleh visi dan prioritas kelompok elit di puncak kekuasaan, termasuk konsorsium investor besar dan para pembuat kebijakan kunci. Perdebatan publik mungkin ada, tetapi keputusan akhir tetap di tangan segelintir pengambil kebijakan yang memiliki akses informasi dan kekuasaan (misalnya, konsorsium IKN yang melibatkan nama-nama besar dari dunia usaha).
- 2) Perumusan Undang-Undang Cipta Kerja (UU Ciptaker): Proses perumusan UU Ciptaker, yang dikenal sebagai omnibus law, seringkali dianggap sebagai contoh di mana preferensi elit (terutama dari kalangan eksekutif, legislatif, dan asosiasi pengusaha besar) sangat dominan. Meskipun ada masukan dari serikat pekerja dan kelompok masyarakat sipil, hasil akhir kebijakan dinilai lebih mengakomodasi kepentingan investor dan dunia usaha yang memiliki akses lebih dekat ke lingkaran elit pengambil keputusan, sementara aspirasi kelompok buruh dan lingkungan kurang terakomodasi secara signifikan (contoh: unjuk rasa buruh yang masif tidak serta merta mengubah substansi undang-undang secara drastis, menunjukkan kekuatan elit dalam mengambil keputusan).
- 3) Penetapan Kebijakan Moneter oleh Bank Sentral: Keputusan-keputusan terkait suku bunga acuan atau kebijakan makroekonomi lainnya yang dilakukan oleh Bank Indonesia (sebagai bagian dari elit teknokratik) seringkali diambil oleh segelintir anggota dewan gubernur berdasarkan analisis ekonomi yang mendalam. Meskipun ada masukan dan harapan dari publik atau pelaku usaha, keputusan final berada di tangan elit

teknokratik tersebut yang dianggap memiliki keahlian dan wewenang untuk menjaga stabilitas ekonomi nasional.

Teori elit, meskipun kadang dianggap pesimistis, memberikan peringatan penting bahwa dalam setiap sistem politik, kita perlu bertanya siapa yang sesungguhnya memegang kendali dan apakah kebijakan yang dihasilkan benar-benar melayani kepentingan seluruh masyarakat atau hanya segelintir orang di puncak piramida kekuasaan.

5. Teori Pilihan Publik (Kepentingan Diri di Balik Kebijakan)

Teori Pilihan Publik (*Public Choice Theory*) pada dasarnya adalah penerapan prinsip-prinsip ekonomi, khususnya konsep individu yang bertindak secara rasional untuk memaksimalkan kepentingan pribadinya (*self-interest*), ke dalam analisis perilaku para pelaku di sektor publik. Ini termasuk perilaku pemilih, politikus, hingga birokrat.

Tokoh utama di balik teori ini adalah James M. Buchanan dan Gordon Tullock, yang menulis karya penting mereka *The Calculus of Consent* pada tahun 1962. Kontribusi pemikiran mereka sangat besar, bahkan membuat Buchanan dianugerahi Hadiah Nobel Ekonomi pada tahun 1986. Teori pilihan publik menantang pandangan tradisional yang menganggap bahwa pejabat pemerintah selalu bertindak demi kepentingan publik yang mulia. Sebaliknya, teori ini berargumen bahwa para aktor publik, sama seperti individu di pasar, juga dimotivasi oleh kepentingan pribadi mereka.

Model kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses di mana keputusan kolektif dirumuskan dari individu-individu yang memiliki kepentingan terhadap keputusan tersebut. Akar dari kebijakan ini berasal dari teori ekonomi pilihan publik (*Economic of public choice*) yang berasumsi bahwa manusia adalah *homo economicus*, yaitu makhluk ekonomi yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsip dasarnya mirip dengan konsep pasar: ada "pembeli bertemu penjual" atau "penawaran bertemu permintaan."

Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna (atau penerima manfaat, sering diibaratkan sebagai 'pelanggan' dalam konsep bisnis). Dengan demikian, proses perumusan kebijakan publik melibatkan publik melalui berbagai kelompok kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep perumusan kebijakan publik yang paling demokratis karena memberikan ruang yang luas bagi publik untuk menyampaikan pilihan-pilihan mereka kepada pemerintah sebelum keputusan diambil. Pemikiran ini dilandasi oleh gagasan John Locke bahwa pemerintah adalah sebuah lembaga yang muncul dari kontrak sosial di antara individu-individu warga masyarakat.

Teori ini memiliki asumsi dasar yang meliputi:

- a. Individu Rasional dan Mementingkan Diri Sendiri (Self-Interested Rational Actors): Setiap aktor dalam proses politik (pemilih, politikus, birokrat) diasumsikan bertindak rasional untuk memaksimalkan utilitas atau keuntungan pribadi mereka.
- b. Pasar Politik: Proses politik dipandang sebagai semacam "pasar" di mana "barang" dan "jasa" politik (seperti kebijakan, janji kampanye) diperdagangkan atau diperjuangkan.
- c. Kegagalan Pemerintah (Government Failure): Sama seperti ada "kegagalan pasar," teori ini berargumen bahwa ada pula "kegagalan pemerintah" yang muncul dari insentif rasional aktor publik yang mungkin tidak selaras dengan kepentingan publik secara keseluruhan.
- d. Birokrasi sebagai Maximizator Anggaran: Birokrat, misalnya, diasumsikan berusaha memaksimalkan anggaran, ukuran departemen, atau kekuasaan mereka.
- e. Politikus sebagai Maximizator Suara: Politikus diasumsikan bertindak untuk memaksimalkan jumlah suara yang mereka peroleh agar terpilih kembali.

- f. Pemilih sebagai Maximizator Manfaat: Pemilih akan mendukung kebijakan atau kandidat yang memberikan manfaat terbesar bagi mereka dengan biaya terendah.

Sementara itu, proses dalam Teori Pilihan Publik meliputi:

- 1) Kepentingan Pribadi sebagai Pendorong: Setiap aktor masuk ke arena kebijakan dengan agenda pribadi mereka, entah itu ingin terpilih kembali, meningkatkan anggaran birokrasi, atau mendapatkan manfaat dari suatu kebijakan.
- 2) Transaksional: Pembuatan kebijakan dilihat sebagai serangkaian transaksi atau tawar-menawar antara berbagai aktor yang berusaha mencapai tujuan pribadi mereka.
- 3) Lobi dan *Rent-Seeking*: Kelompok kepentingan akan melakukan lobi dan *rent-seeking* (aktivitas mencari keuntungan ekonomi melalui manipulasi lingkungan politik atau peraturan, bukan melalui produksi nilai) untuk mendapatkan kebijakan yang menguntungkan mereka.
- 4) Kebijakan sebagai Kompromi Insentif: Kebijakan yang dihasilkan adalah produk dari kompromi antara insentif rasional berbagai aktor, yang tidak selalu menghasilkan kebijakan yang efisien atau optimal bagi masyarakat.
- 5) Fenomena *Logrolling* dan *Pork-Barrel*: Teori ini menjelaskan fenomena seperti *logrolling* (pertukaran dukungan suara antar politikus untuk RUU yang berbeda) dan *pork-barrel spending* (proyek pengeluaran pemerintah yang dirancang untuk memberikan manfaat kepada konstituen politikus tertentu, seringkali tidak efisien secara keseluruhan) sebagai hasil dari perilaku memaksimalkan kepentingan pribadi.

Teori ini memiliki Kelebihan (Teori Pilihan Publik): *Pertama* adalah analisis yang kuat tentang insentif. Ini memberikan kerangka kerja yang kuat untuk menganalisis insentif individu di sektor publik, dan mengapa

terkadang kebijakan tidak sesuai dengan kepentingan publik. *Kedua*, Menjelaskan Kegagalan Pemerintah: Mengidentifikasi sumber-sumber kegagalan dalam proses pengambilan keputusan pemerintah, seperti pengeluaran berlebihan, birokrasi yang tidak efisien, atau kebijakan yang menguntungkan kelompok kecil (spesial) dengan mengorbankan publik luas. Kelebihan yang ketiga adalah mendorong reformasi kelembagaan: Implikasinya sering mengarah pada rekomendasi untuk reformasi kelembagaan yang dapat menyelaraskan insentif individu dengan kepentingan publik (misalnya, deregulasi, privatisasi, batasan anggaran).

Pada sisi lain, teori mendapatkan ini kritik dan keterbatasan teori ini meliputi:

- 1) Terlalu Menyederhanakan Motivasi: Terlalu menyederhanakan motivasi aktor publik hanya pada kepentingan pribadi. Dalam kenyataannya, altruisme, etika, dan dedikasi pada pelayanan publik juga bisa menjadi motivator.
- 2) Mengabaikan Kekuatan Non-Ekonomi: Cenderung kurang memperhatikan faktor-faktor seperti ideologi, nilai-nilai sosial, kekuatan struktural, atau norma budaya yang juga mempengaruhi kebijakan.
- 3) Sulitnya Mengukur "Utilitas": Sulit untuk secara empiris mengukur dan membandingkan utilitas pribadi dari berbagai aktor.
- 4) Potensi Mengikis Kepercayaan Publik: Dengan terus-menerus menekankan kepentingan pribadi, teori ini berpotensi mengikis kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah.

Terdapat sejumlah contoh penerapan (terbaru) dari teori ini:

- 1) Kebijakan Insentif Kendaraan Listrik (EV): Ketika pemerintah memberikan subsidi, potongan pajak, atau fasilitas khusus untuk pembelian kendaraan listrik (misalnya, insentif Pajak Penjualan atas Barang Mewah/PPnBM, subsidi untuk motor listrik baru yang

diterapkan di Indonesia), teori pilihan publik akan menganalisisnya dari perspektif:

- (a) Politikus: Mendapatkan dukungan dari pemilih yang peduli lingkungan atau tertarik pada teknologi baru, serta dari industri otomotif yang berinvestasi di EV. Ini adalah cara untuk "membeli" suara atau dukungan dari segmen masyarakat tertentu.
- (b) Produsen EV: Melobi pemerintah untuk insentif ini demi meningkatkan penjualan dan keuntungan.
- (c) Birokrat: Mendesain program insentif yang mungkin rumit, memerlukan administrasi besar, dan berpotensi memperluas lingkup departemen mereka.
- (d) Pemilih/Pembeli: Memanfaatkan subsidi untuk mendapatkan keuntungan pribadi (kendaraan lebih murah) sehingga mendukung kebijakan tersebut.

2) Program Kartu Prakerja: Program ini di Indonesia memberikan insentif pelatihan dan bantuan tunai kepada angkatan kerja. Dari perspektif pilihan publik:

- (e) Pemerintah/Politikus: Mendapatkan citra sebagai pemerintah yang peduli pada pengembangan SDM dan penyerapan tenaga kerja, berpotensi meningkatkan elektabilitas.
- (f) Lembaga Pelatihan: Berebut untuk menjadi mitra penyedia pelatihan karena ada potensi keuntungan finansial yang besar dari anggaran program.
- (g) Peserta: Mendaftar karena insentif tunai dan harapan peningkatan keahlian kerja.

3) Keputusan Peningkatan Gaji atau Tunjangan PNS/ASN: Keputusan untuk menaikkan gaji pokok atau tunjangan kinerja bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat dilihat sebagai upaya politikus untuk mendapatkan dukungan dari kelompok pemilih yang besar ini, dan

juga sebagai strategi birokrat untuk meningkatkan posisi ekonomi dan status mereka, yang pada gilirannya dapat meningkatkan moral dan produktivitas, namun juga membebani anggaran negara (analisis biaya-manfaat dari sudut pandang insentif).

Teori pilihan publik menawarkan perspektif yang tajam dan kadang sinis tentang politik, mengingatkan kita bahwa bahkan dalam idealisme pelayanan publik, motif-motif kepentingan pribadi tetap menjadi kekuatan pendorong yang signifikan.

6. Teori Jaringan Kebijakan (Policy Network Theory)

Setelah meninjau teori-teori yang berfokus pada individu rasional atau kompetisi antar kelompok, kini kita akan melihat perspektif yang lebih menekankan pada struktur hubungan dan interaksi antar aktor dalam proses kebijakan. Inilah yang menjadi fokus dari Teori Jaringan Kebijakan (Policy Network Theory). Teori ini berargumen bahwa pembuatan kebijakan seringkali tidak terjadi di arena politik yang terbuka dan bersaing bebas, melainkan dalam jaringan-jaringan yang lebih stabil dan eksklusif di antara berbagai aktor yang memiliki kepentingan dan pengetahuan terkait isu spesifik.

Teori ini berkembang pesat di Eropa pada tahun 1980-an dan 1990-an, terutama dalam studi kebijakan di Inggris dan Jerman. Meskipun ada variasi dalam terminologi (misalnya, *policy communities* dan *issue networks*), gagasan intinya adalah bahwa kebijakan dibentuk melalui interaksi reguler dan terstruktur antara aktor-aktor pemerintah dan non-pemerintah yang terkait dengan suatu sektor atau isu kebijakan tertentu (Rhodes, 1997; Jordan, 1990).

Teori ini memiliki asumsi dasar yaitu:

- a. Struktur Hubungan: Fokus utama adalah pada pola hubungan (jaringan) antara aktor-aktor yang terlibat dalam suatu isu kebijakan, bukan hanya pada aktor itu sendiri.

- b. Saling Ketergantungan: Aktor-aktor dalam jaringan saling bergantung satu sama lain untuk sumber daya, informasi, keahlian, atau legitimasi.
- c. Spesialisasi Isu/Sektor: Jaringan ini seringkali bersifat spesifik untuk isu atau sektor tertentu (misalnya, jaringan kebijakan kesehatan, jaringan kebijakan energi).
- d. Stabilitas Relatif: Jaringan cenderung stabil dalam jangka waktu tertentu, memungkinkan pengembangan hubungan kepercayaan dan rutinitas.
- e. Konsensus dalam Jaringan: Aktor-aktor dalam jaringan cenderung mengembangkan pemahaman bersama tentang masalah dan solusi yang dapat diterima, meskipun tetap ada negosiasi.
- f. Akses dan Batasan: Jaringan bisa bersifat inklusif atau eksklusif; aktor yang berada di dalam jaringan memiliki akses dan pengaruh yang lebih besar dibandingkan mereka yang di luar.

Tipe Jaringan Kebijakan: Para ahli sering membedakan dua jenis utama jaringan kebijakan (Rhodes & Marsh, 1992):

- 1) Komunitas Kebijakan (Policy Communities):
 - (a) Sangat stabil, eksklusif, dan memiliki sedikit anggota.
 - (b) Anggota memiliki kepentingan inti yang sama dan konsensus yang kuat tentang bagaimana kebijakan harus dibuat dalam sektor mereka.
 - (c) Hubungan bersifat jangka panjang dan saling percaya.
 - (d) Contohnya adalah hubungan antara kementerian teknis, lembaga regulator, dan asosiasi industri besar yang sudah mapan dalam suatu sektor.
- 2) Jaringan Isu (Issue Networks):
 - (a) Lebih terbuka, longgar, dan kurang stabil dibandingkan komunitas kebijakan.

- (b) Anggota lebih banyak dan bervariasi (termasuk akademisi, LSM, kelompok advokasi).
- (c) Konsensus lebih sulit dicapai karena kepentingan yang lebih beragam dan terkadang saling bertentangan.
- (d) Hubungan cenderung bersifat ad-hoc, terbentuk di sekitar isu tertentu dan dapat bubar setelah isu tersebut terselesaikan.
- (e) Contohnya adalah jaringan aktor yang muncul untuk membahas isu baru atau krisis, seperti perubahan iklim atau pandemi.

Proses dalam Teori Jaringan Kebijakan meliputi: (1) Identifikasi Jaringan: Peneliti mengidentifikasi aktor-aktor kunci (pemerintah, swasta, masyarakat sipil, akademisi) yang secara teratur berinteraksi dalam suatu isu, (2) Analisis Hubungan: Menganalisis jenis hubungan (informal/formal, hirarkis/horizontal), frekuensi interaksi, dan pertukaran sumber daya (informasi, legitimasi, keuangan, keahlian) antar aktor dalam jaringan (3) Pengaruh Jaringan: Kebijakan yang dihasilkan mencerminkan kesepakatan atau kompromi yang dicapai di dalam jaringan tersebut, dan seringkali sulit untuk diubah oleh aktor di luar jaringan, (4) Dinamika Kekuatan: Kekuatan dalam jaringan tidak hanya ditentukan oleh posisi formal, tetapi juga oleh sumber daya yang dimiliki dan posisi sentral dalam jaringan.

Kelebihan Teori Jaringan Kebijakan:

- 1) Menjelaskan Kompleksitas Interaksi: Memberikan model yang lebih bernuansa tentang bagaimana berbagai aktor berinteraksi dalam domain kebijakan yang spesifik.
- 2) Mengatasi Batasan Negara-Pusat: Menunjukkan bahwa negara bukanlah aktor tunggal yang monolitik, melainkan terfragmentasi dan berinteraksi dalam jaringan dengan aktor non-negara.
- 3) Relevan untuk Sektor Spesifik: Sangat berguna untuk menganalisis pembuatan kebijakan di sektor-sektor yang memiliki tingkat keahlian teknis tinggi dan hubungan yang stabil (misalnya, sektor energi, telekomunikasi, keuangan).

- 4) Fokus pada Implementasi: Mengakui bahwa kebijakan tidak hanya dibuat di tingkat puncak, tetapi juga dibentuk dan disesuaikan melalui interaksi dalam jaringan selama implementasi.

Beberapa Kritik dan Keterbatasan teori ini meliputi: *Pertama*, sulit menggeneralisasi. Konsep jaringan bisa sangat spesifik untuk setiap isu atau sektor, sehingga sulit untuk membangun teori yang lebih umum tentang kebijakan publik. *Kedua*, batasan konseptual: Terkadang sulit membedakan secara tegas antara "komunitas kebijakan" dan "jaringan isu" dalam praktik, *Ketiga*, mengabaikan kekuasaan asimetris: Meskipun mengakui kekuasaan, kadang kurang kritis dalam menganalisis bagaimana kekuatan struktural atau asimetri sumber daya dalam jaringan dapat mengarah pada dominasi kelompok tertentu. *Kelima*, kurang fokus pada lingkungan makro: Cenderung kurang memperhatikan pengaruh faktor-faktor politik, ekonomi, atau sosial yang lebih luas (misalnya, opini publik, pemilihan umum) yang bisa berada di luar jaringan.

Terdapat beberapa contoh penerapan (terbaru) dari teori ini:

- 1) Jaringan Kebijakan Sektor Energi Terbarukan: Di Indonesia, pengembangan energi terbarukan melibatkan Kementerian ESDM (regulator), Perusahaan Listrik Negara/PLN (pembeli energi), pengembang proyek energi terbarukan (swasta domestik dan asing), lembaga penelitian/akademisi di bidang energi, lembaga keuangan (bank), dan organisasi masyarakat sipil yang peduli lingkungan. Mereka membentuk jaringan di mana keputusan terkait harga energi, perizinan, dan standar teknologi didiskusikan dan dinegosiasikan. Kebijakan seperti target bauran energi terbarukan atau skema *feed-in tariff* adalah hasil dari interaksi dan konsensus yang terbangun dalam jaringan ini, yang bisa jadi komunitas kebijakan atau jaringan isu tergantung stabilitas dan keanggotaannya.
- 2) Jaringan Kebijakan Pengembangan Vaksin dan Penanganan Pandemi COVID-19: Selama pandemi, muncul jaringan isu yang sangat dinamis,

melibatkan Kementerian Kesehatan, BPOM (regulator obat dan makanan), lembaga penelitian bioteknologi (misalnya Eijkman Institute), produsen farmasi (BUMN seperti Bio Farma), rumah sakit, asosiasi dokter, donatur internasional (misalnya WHO, GAVI), dan perusahaan penyedia teknologi. Kebijakan vaksinasi, protokol kesehatan, dan pengadaan obat adalah hasil dari pertukaran informasi, keahlian, dan negosiasi yang intens di antara aktor-aktor dalam jaringan ini yang seringkali terbentuk secara cepat dan adaptif.

- 3) Jaringan Kebijakan Ekonomi Digital dan Startup: Perkembangan ekonomi digital di Indonesia melibatkan jaringan antara Kementerian Kominfo, Badan Ekonomi Kreatif (Bekraf/Kemenparekraf), OJK (regulasi fintech), asosiasi startup (misalnya Asosiasi Fintech Indonesia), investor modal ventura, perguruan tinggi (program inkubator), dan komunitas startup. Kebijakan terkait regulasi platform digital, insentif pajak untuk startup, atau program akselerasi seringkali diformulasikan melalui dialog dan kolaborasi antara aktor-aktor dalam jaringan ini.

Teori jaringan kebijakan menawarkan pandangan yang lebih terperinci tentang bagaimana kekuatan dan pengetahuan terdistribusi dan dioperasikan dalam area kebijakan yang spesifik, memberikan pemahaman yang lebih halus tentang dinamika pembuatan kebijakan.

D. Rangkuman

Bab ini mendalami berbagai kerangka berpikir atau lensa yang digunakan para ilmuwan untuk menganalisis dan menjelaskan fenomena kebijakan publik, yang dikenal sebagai teori-teori kebijakan publik. Teori-teori ini krusial sebagai alat bantu untuk menganalisis, menjelaskan, memprediksi, dan merumuskan kebijakan yang lebih efektif. Dimulai dengan Pendekatan Rasional Komprehensif, bab ini menguraikan model ideal di mana pembuat kebijakan diasumsikan bertindak sepenuhnya rasional,

memiliki informasi lengkap, dan bertujuan mencapai efisiensi optimal dalam memecahkan masalah. Meskipun sering dikritik sebagai tidak realistis karena keterbatasan informasi, kognitif, dan banyaknya kepentingan aktor, pendekatan ini tetap menjadi tolok ukur ideal yang mendorong pemikiran sistematis dalam perencanaan besar.

Selanjutnya, Inkrementalisme muncul sebagai kritik dan alternatif yang lebih realistis, berargumen bahwa kebijakan dibuat secara bertahap melalui penyesuaian kecil dari kebijakan yang sudah ada, sebuah proses yang disebut "muddling through." Teori ini mengakui keterbatasan pembuat kebijakan, menyoroti negosiasi dan kompromi, serta dianggap lebih stabil dan adaptif, meskipun kurang inovatif dan lambat merespons krisis besar. Kemudian, Teori Kelompok memandang kebijakan sebagai hasil dari persaingan, konflik, dan negosiasi antara berbagai kelompok kepentingan, dengan pemerintah bertindak sebagai penengah. Teori ini realistis dalam menjelaskan dinamika di negara demokratis, tetapi dikritik karena bias terhadap kelompok terorganisir dan berpotensi mengabaikan peran otonom negara.

Terakhir, Teori Elit menawarkan perspektif yang skeptis, berargumen bahwa kebijakan pada akhirnya dibuat oleh minoritas kecil yang berkuasa, mencerminkan nilai dan kepentingan mereka sendiri, dengan massa yang cenderung pasif. Meskipun relevan dalam menjelaskan konsistensi kebijakan dan kekuatan terselubung, teori ini dikritik karena terlalu pesimistis terhadap demokrasi dan sulit menjelaskan perubahan radikal. Terakhir, Teori Pilihan Publik menerapkan prinsip ekonomi individu yang memaksimalkan utilitas pribadi ke dalam analisis perilaku aktor di sektor publik (pemilih, politikus, birokrat), menyoroti potensi "kegagalan pemerintah" akibat insentif pribadi ini.

E. Soal latihan

1. Jelaskan perbedaan mendasar antara Pendekatan Rasional Komprehensif dan Inkrementalisme dalam proses pembuatan

kebijakan. Mengapa Inkrementalisme dianggap lebih realistis dalam praktik, namun Pendekatan Rasional Komprehensif tetap penting sebagai tolok ukur ideal?

2. Teori Kelompok dan Teori Elit sama-sama membahas peran aktor non-pemerintah dalam kebijakan. Bandingkan dan kontraskan kedua teori ini dalam menjelaskan siapa yang memiliki kekuatan dominan dalam pembentukan kebijakan dan bagaimana dinamika kekuatan tersebut terwujud.
3. Bagaimana Teori Pilihan Publik mengubah cara pandang kita terhadap motivasi aktor di sektor publik (misalnya, politikus dan birokrat)? Berikan contoh nyata dari kebijakan di Indonesia di mana perilaku memaksimalkan kepentingan pribadi, seperti *logrolling* atau *rent-seeking*, mungkin memengaruhi hasil kebijakan.
4. Pilihlah salah satu contoh kebijakan terbaru di Indonesia yang Anda ketahui (misalnya, kebijakan terkait energi terbarukan, regulasi ekonomi digital, atau program bantuan sosial). Analisislah kebijakan tersebut menggunakan setidaknya dua dari empat teori kebijakan yang telah dibahas (Rasional Komprehensif, Inkrementalisme, Kelompok, Elit, atau Pilihan Publik). Jelaskan mengapa teori-teori tersebut relevan dalam menjelaskan proses dan hasil kebijakan yang Anda pilih.
5. Menurut Anda, apakah ada satu teori kebijakan publik yang paling relevan untuk menjelaskan proses pembuatan kebijakan di Indonesia secara keseluruhan? Atau, apakah kombinasi dari beberapa teori lebih cocok? Jelaskan argumen Anda dan berikan contoh untuk mendukung pandangan Anda.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, S. (2002). *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara.
- Abdul Wahab, S. (2008). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- Dunn, W. N. (2001). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Pearson.
- Islamy, M. I. (1988). *Materi Pokok Kebijakan Publik*. Universitas Terbuka.
- Jordan, G. (1990). The policy community: Some problems in political science. *Political Studies*, 38(4), 724-738.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*.
- Little, Brown. Lindblom, C. E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C. E. (1986). *Proses Penetapan Kebijakan Edisi Kedua* (A. Syamsudin, Terj.). Erlangga.
- Lowi, T. J. (1969). *The end of liberalism: Ideology, policy, and the crisis of public authority*. W. W. Norton & Company.
- Nugroho D, R. (2006). *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. PT. Alex Media Kompetindo.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). Policy networks in British politics: A critique of policy network analysis. In D. Marsh & R. A. W. Rhodes (Eds.), *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Suharto, E. (2008). *Analisis Kebijakan Publik*. CV Alfabeta.
- Suwirtini, S. (2009). *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang.
- Truman, D. B. (1951). *The governmental process: Political interests and public opinion*. Knopf.
- Winarno, B. (2002). *Kebijakan Publik: teori dan proses*. Medpress.
- Winarno, B. (2011). *Kebijakan Publik: Teori Proses dan Studi Kasus*. CAPS.

BAB 4

KONTEKS KEBIJAKAN PUBLIK

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 4 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Menjelaskan dimensi lingkungan politik
2. Menjelaskan dimensi Sistem Ekonomi
3. Menjelaskan dimensi Demografi
4. Menjelaskan dimensi Lingkungan Sosial-Budaya
5. Menjelaskan dimensi Lingkungan Hukum dan Administratif

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 4 dijelaskan:

Konteks Kebijakan Publik yang meliputi dimensi: Lingkungan politik, sistem ekonomi, demografi, lingkungan sosial budaya, lingkungan hukum, administratif dan lingkungan global

C. Intisari Bacaan

1. Lingkungan Politik

(Sistem Pemerintahan, Ideologi Politik, Partai Politik)

Pandangan seorang pakar politik David Easton dalam Anderson (1979) dan Dye (1981), kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari input, konversi, dan output. Dalam konteks ini ada dua variabel makro yang memengaruhi kebijakan publik yakni lingkungan domestik, dan lingkungan internasional. Kedua jenis lingkungan tersebut dapat memberikan dukungan dan tuntutan terhadap sebuah sistem politik.

Lingkungan politik adalah fondasi di mana semua kebijakan publik dibangun. Ini adalah arena kekuasaan, nilai, dan kepentingan yang paling langsung memengaruhi keputusan dan tindakan pemerintah. Tiga elemen

utama dalam lingkungan politik yang patut kita perhatikan secara mendalam adalah sistem pemerintahan, ideologi politik, dan peran partai politik.

a. Sistem Pemerintahan

Bentuk dan struktur sistem pemerintahan suatu negara memiliki dampak fundamental terhadap bagaimana kebijakan dibuat, oleh siapa, dan dengan mekanisme apa. Perbedaan sistem akan menghasilkan pola kebijakan yang berbeda.

Pertama, dalam sistem demokrasi pembuatan kebijakan seharusnya lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel kepada publik. Pemisahan Kekuasaan (Trias Politika) seperti di negara seperti Indonesia, Amerika Serikat, atau negara-negara demokrasi liberal lainnya, adanya pembagian kekuasaan antara eksekutif (pemerintah), legislatif (parlemen), dan yudikatif (pengadilan) menciptakan sistem *checks and balances*. Ini berarti proses pembuatan kebijakan melibatkan negosiasi dan persetujuan dari berbagai cabang, yang dapat memperlambat proses tetapi juga meningkatkan legitimasi dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan (Locke, 1689; Montesquieu, 1748). Misalnya, di Indonesia, RUU (Rancangan Undang-Undang) harus disetujui bersama oleh Pemerintah dan DPR untuk menjadi UU.

Kedua, Federalisme/Unitarianism seperti Amerika Serikat, Kanada, atau Jerman membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah/negara bagian. Ini berarti kebijakan dapat bervariasi secara signifikan antar daerah, karena ada otonomi dalam perumusan dan implementasi kebijakan lokal (misalnya, kebijakan pendidikan atau kesehatan di setiap negara bagian bisa berbeda).

Ketiga, Unitarianisme seperti Indonesia (dengan otonomi daerah yang terdesentralisasi namun tetap dalam kerangka NKRI) atau Prancis, kekuasaan lebih terkonsentrasi di pemerintah pusat, meskipun ada delegasi wewenang ke pemerintah daerah. Kebijakan cenderung lebih seragam secara nasional, meskipun tetap ada adaptasi lokal.

1. Sistem Presidensial vs. Parleментар:

Pada sistem Presidensial, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih terpisah dari legislatif (misalnya, Indonesia, AS). Ini seringkali menghasilkan pemerintahan yang lebih stabil tetapi berpotensi *deadlock* antara eksekutif dan legislatif jika berbeda partai. Kebijakan seringkali didorong oleh agenda presiden.

2. Parleментар: Perdana Menteri adalah kepala pemerintahan yang berasal dari mayoritas parlemen (misalnya, Inggris, Jepang). Ini cenderung menghasilkan kebijakan yang lebih cepat disetujui karena ada koalisi mayoritas yang kuat di parlemen, namun bisa kurang stabil jika sering terjadi mosi tidak percaya.

3. Otoritarianisme/Totalitarianisme: Dalam sistem ini, kekuasaan terkonsentrasi pada satu individu atau partai dominan. Pembuatan kebijakan cenderung lebih cepat, sentralistik, dan kurang partisipatif. Legitimasi kebijakan seringkali berasal dari kepemimpinan atau ideologi penguasa, bukan dari konsensus publik (Linz & Stepan, 1996). Contohnya adalah kebijakan ekonomi terpusat di Cina atau regulasi ketat di Korea Utara.

b. Ideologi Politik

Ideologi politik adalah seperangkat keyakinan, nilai, dan prinsip yang terorganisir yang menjadi dasar bagi individu atau kelompok untuk memahami dunia politik dan bagaimana masyarakat seharusnya diatur. Ideologi ini secara mendalam memengaruhi pilihan kebijakan yang dianggap "benar" atau "tepat" oleh suatu pemerintahan.

1. Liberalisme: Menekankan kebebasan individu, hak asasi, pasar bebas, dan peran pemerintah yang terbatas (minimalis). Kebijakan yang didorong cenderung pro-pasar, deregulasi, dan perlindungan kebebasan sipil (Heywood, 2017: 29-30).

2. Konservatisme: Menekankan tradisi, stabilitas sosial, otoritas, dan mempertahankan institusi yang ada. Kebijakan cenderung berhati-hati terhadap perubahan radikal, mendukung nilai-nilai keluarga, dan seringkali terkait dengan pertahanan nasional yang kuat.
3. Sosialisme/Sosial Demokrasi: Menekankan kesetaraan sosial, keadilan distributif, dan peran aktif pemerintah dalam menyediakan layanan publik dan mengatur ekonomi untuk mengurangi ketimpangan. Kebijakan yang umum adalah jaminan sosial universal, pendidikan dan kesehatan gratis, serta regulasi pasar yang ketat (Heywood, 2017: 64-67).
4. Nasionalisme: Menekankan kepentingan bangsa di atas segalanya, kedaulatan, dan identitas nasional. Kebijakan bisa berwujud proteksionisme ekonomi, pembangunan kekuatan militer, atau kebijakan yang menekankan budaya dan bahasa nasional.
5. Islamisme Politik: Di negara-negara dengan mayoritas Muslim atau pengaruh Islam yang kuat, ideologi ini berusaha mengintegrasikan prinsip-prinsip syariah ke dalam hukum dan kebijakan publik (Esposito, 2002). Contohnya bisa terlihat dalam kebijakan perbankan syariah atau regulasi moralitas publik di beberapa daerah di Indonesia.

Misalnya, di Indonesia, perdebatan seputar peran BUMN atau privatisasi aset negara seringkali mencerminkan ketegangan ideologis antara pandangan yang lebih sosialis (negara harus menguasai hajat hidup orang banyak) dan pandangan yang lebih liberal (pasar lebih efisien).

c. Partai Politik

Partai politik adalah penghubung utama antara masyarakat dan pemerintah. Mereka berfungsi untuk mengartikulasikan kepentingan, memobilisasi pemilih, dan bersaing memperebutkan kekuasaan. Peran partai politik dalam lingkungan kebijakan sangatlah besar.

1. Platform Kebijakan: Setiap partai biasanya memiliki platform kebijakan yang menjadi dasar janji-janji mereka kepada pemilih. Ketika partai atau koalisi partai memenangkan pemilu, platform ini seringkali menjadi cetak biru awal bagi agenda kebijakan pemerintah.
2. Pembentukan Pemerintahan: Di sistem parlementer, partai pemenang (atau koalisi) membentuk pemerintahan. Di sistem presidensial, presiden yang terpilih seringkali berasal dari salah satu partai besar. Kekuatan partai di legislatif (mayoritas kursi) sangat menentukan kelancaran pengesahan kebijakan.
3. Lobi dan Tekanan Internal: Partai juga menjadi forum bagi berbagai faksi atau kelompok kepentingan internal. Keputusan kebijakan di dalam partai seringkali merupakan hasil tawar-menawar internal sebelum diajukan ke publik atau parlemen.
4. Disiplin Partai: Tingkat disiplin partai (sejauh mana anggota partai mengikuti garis partai dalam pemungutan suara) mempengaruhi seberapa mudah suatu kebijakan dapat diloloskan.
5. Kompetisi Politik: Adanya kompetisi antarpolisi mendorong partai untuk lebih responsif terhadap opini publik dan menyusun kebijakan yang menarik bagi pemilih. Namun, kompetisi juga bisa menyebabkan kebijakan yang populis atau tidak berkelanjutan.

Contoh Terbaru dalam Konteks Indonesia. Sistem Presidensial dan Dinamika Koalisi: Meskipun Indonesia menganut sistem presidensial, seringkali Presiden membutuhkan dukungan koalisi partai mayoritas di DPR untuk meloloskan agenda-agenda kebijakan strategisnya. Contohnya, Kabinet Prabowo-Gibran (2024-2029) mendatang diperkirakan akan sangat bergantung pada kekuatan koalisi partai pendukung (misalnya, Gerindra, Golkar, PAN, Demokrat) di parlemen. Kebijakan-kebijakan prioritas, seperti keberlanjutan IKN atau program makan siang gratis, akan sangat dipengaruhi oleh konsensus di antara partai-partai koalisi ini dan seberapa besar

kekuatan oposisi di DPR. Jika koalisi kuat, proses kebijakan cenderung lebih mulus.

d. Lingkungan Ekonomi (Sistem Ekonomi, Kondisi Ekonomi Makro dan Mikro)

Kondisi ekonomi suatu negara merupakan pilar penting yang memengaruhi ruang gerak, prioritas, dan bahkan legitimasi kebijakan publik. Tidak peduli seberapa mulianya suatu tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, struktur pasar, dan dinamika ekonomi secara fundamental akan membentuk apa yang mungkin dan tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah. Lingkungan ekonomi ini dapat dianalisis dari dua lensa utama: sistem ekonomi yang dianut dan kondisi ekonomi makro serta mikro.

1. Sistem Ekonomi

Sistem ekonomi adalah kerangka kerja di mana suatu negara mengatur produksi, distribusi, dan konsumsi barang dan jasa. Sistem ini menentukan siapa yang memiliki sumber daya, bagaimana keputusan ekonomi dibuat, dan sejauh mana pemerintah campur tangan dalam pasar.

a. Ekonomi Pasar (Kapitalisme):

1) Karakteristik: Menekankan kepemilikan pribadi atas alat produksi, persaingan bebas, dan peran pemerintah yang minimal dalam aktivitas ekonomi. Harga dan alokasi sumber daya sebagian besar ditentukan oleh mekanisme pasar (Adam Smith, 1776). Implikasi Kebijakan: Dalam sistem ini, kebijakan publik cenderung berfokus pada (1) Deregulasi: Mengurangi aturan yang membatasi bisnis untuk mendorong investasi dan inovasi, (2) Privatisasi: Mengalihkan kepemilikan aset atau layanan publik kepada sektor swasta (misalnya, privatisasi BUMN, pengelolaan jalan tol oleh swasta) (3) Fasilitasi Pasar: Menciptakan lingkungan yang kondusif bagi bisnis (misalnya, kebijakan pajak yang rendah, perlindungan hak kekayaan intelektual). (4) Aring Pengaman Sosial Minimal: Tanggung jawab individu lebih diutamakan, sehingga

kebijakan jaring pengaman sosial mungkin lebih selektif atau terbatas dibandingkan sistem lainnya.

b) Ekonomi Terencana (Sosialisme/Komunisme):

- 1) Karakteristik: Menekankan kepemilikan publik atau negara atas alat produksi, perencanaan ekonomi terpusat, dan peran pemerintah yang sangat dominan dalam mengendalikan produksi dan distribusi.
- 2) implikasi Kebijakan: Kebijakan publik sangat ekspansif dan mengatur hampir semua aspek ekonomi, termasuk: (1) Nasionalisasi: Pengambilalihan aset-aset swasta oleh negara. (2) Perencanaan Pusat: Pengendalian harga, produksi, dan alokasi sumber daya oleh negara, (3) Penyediaan Layanan Universal: Pemerintah bertanggung jawab penuh atas penyediaan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan perumahan secara gratis atau sangat disubsidi. (Perlu dicatat bahwa sistem ekonomi terencana murni sangat jarang ditemukan saat ini, dengan banyak negara yang dulunya menerapkan sistem ini telah beralih ke bentuk hibrida).

c) Ekonomi Campuran:

- (1) Karakteristik: Merupakan perpaduan antara elemen pasar bebas dan intervensi pemerintah. Sebagian besar negara di dunia menganut sistem ini, termasuk Indonesia (berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pasal 33, yang menekankan ekonomi berdasarkan kekeluargaan dan dikuasai negara untuk hajat hidup orang banyak). Pemerintah mengakui peran pasar tetapi juga campur tangan untuk mengatasi kegagalan pasar, mencapai tujuan sosial, atau mengendalikan industri strategis.
- (2) Implikasi Kebijakan: Kebijakan publik di negara dengan ekonomi campuran sangat beragam, meliputi:

- **Regulasi Sektor:** Mengatur industri tertentu (misalnya, perbankan, telekomunikasi) untuk melindungi konsumen dan memastikan persaingan sehat.
- **Penyediaan Barang Publik:** Pemerintah tetap menyediakan infrastruktur, pertahanan, dan layanan dasar.
- **Jaring Pengaman Sosial:** Program bantuan sosial, subsidi, dan jaminan sosial untuk mengurangi ketimpangan dan melindungi kelompok rentan.
- **Intervensi Makroekonomi:** Pengendalian inflasi, penciptaan lapangan kerja, dan stimulus pertumbuhan melalui kebijakan fiskal dan moneter.

d) Kondisi Ekonomi Makro dan Mikro

Di luar sistem ekonomi yang mendasari, kondisi ekonomi aktual pada level makro dan mikro juga secara langsung membentuk kebutuhan, prioritas, dan batasan kebijakan.

(1) **Kondisi Ekonomi Makro:** Ini berkaitan dengan kinerja ekonomi secara keseluruhan. **Pertumbuhan Ekonomi (GDP/PDB):** Tingkat pertumbuhan ekonomi memengaruhi ketersediaan sumber daya untuk membiayai kebijakan. Ekonomi yang tumbuh pesat memberikan lebih banyak ruang fiskal untuk program-program baru, sementara perlambatan ekonomi seringkali memerlukan kebijakan penghematan atau stimulus. *Contoh Terbaru (Indonesia):* Target pertumbuhan PDB dalam RAPBN 2025 yang ditetapkan pemerintah akan sangat memengaruhi proyeksi penerimaan negara dan alokasi anggaran untuk belanja kementerian. Jika proyeksi pertumbuhan optimis, maka akan ada ruang lebih besar untuk program prioritas seperti pangan gratis atau pembangunan infrastruktur baru.

(2) **Inflasi:** Kenaikan harga barang dan jasa memengaruhi daya beli masyarakat dan stabilitas ekonomi. Kebijakan publik, terutama kebijakan moneter Bank Sentral, sangat fokus pada pengendalian inflasi. *Contoh Terbaru:* Kenaikan suku bunga acuan oleh Bank Indonesia pada 2024 dan 2025 adalah respons kebijakan moneter untuk mengendalikan inflasi dan

menjaga stabilitas nilai tukar Rupiah di tengah ketidakpastian global, yang pada gilirannya memengaruhi kebijakan fiskal dan investasi.

- (3) Pengangguran: Tingkat pengangguran yang tinggi sering memicu kebutuhan akan kebijakan penciptaan lapangan kerja, program pelatihan, atau bantuan tunai. *Contoh Terbaru:* Program Kartu Prakerja dan berbagai kebijakan pelatihan vokasi terus digalakkan untuk mengatasi tantangan pengangguran terbuka dan menyesuaikan keterampilan angkatan kerja dengan kebutuhan industri yang terus berkembang.
- (4) Defisit Anggaran dan Utang Publik: Batasan fiskal (misalnya, rasio utang terhadap PDB, batas defisit) sangat membatasi kemampuan pemerintah untuk membiayai kebijakan. Kebijakan harus dirancang agar berkelanjutan secara fiskal. *Contoh Terbaru:* Pembatasan defisit APBN maksimal 3% dari PDB di Indonesia memaksa pemerintah untuk sangat selektif dalam memilih program prioritas dan mencari sumber pembiayaan yang inovatif, atau meningkatkan penerimaan pajak.
- (5) Neraca Perdagangan dan Nilai Tukar: Kondisi ekspor-impor dan nilai mata uang dapat memengaruhi harga barang impor, daya saing ekspor, dan cadangan devisa. Kebijakan perdagangan dan investasi sangat terkait dengan kondisi ini. *Contoh Terbaru:* Kebijakan hilirisasi nikel di Indonesia adalah upaya untuk meningkatkan nilai ekspor dan mengurangi ketergantungan pada komoditas mentah, dengan tujuan memperkuat neraca perdagangan di tengah fluktuasi harga komoditas global.

(6) Kondisi Ekonomi Mikro: Ini berkaitan dengan perilaku pasar, industri, dan konsumen individu. *Pertama, Struktur Industri:* Ada atau tidaknya monopoli, tingkat persaingan, dan karakteristik pasar di sektor tertentu akan memengaruhi kebutuhan akan regulasi. Industri yang monopolistik mungkin memerlukan regulasi harga atau anti-monopoli. *Contoh Terbaru,* Regulasi harga dan layanan operator telekomunikasi yang terus diperbarui oleh Kementerian Kominfo, atau kebijakan persaingan sehat oleh KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha)

terhadap praktik bisnis e-commerce yang dominan. Kedua, Perilaku Konsumen dan Produsen: Kebijakan juga dirancang untuk memengaruhi perilaku individu (misalnya, insentif untuk membeli barang ramah lingkungan, disinsentif untuk merokok). *Contoh Terbaru:* Pemberian subsidi untuk pembelian kendaraan listrik (motor dan mobil listrik) adalah kebijakan yang dirancang untuk mengubah perilaku konsumen agar beralih ke energi bersih, sekaligus menstimulasi industri terkait.

Ketiga, Harga Barang dan Jasa Spesifik: Fluktuasi harga komoditas pangan atau energi memicu kebijakan subsidi, stabilisasi harga, atau kontrol inflasi di tingkat mikro. *Contoh Terbaru:* Kebijakan stabilisasi harga bahan pokok seperti beras dan minyak goreng melalui intervensi Bulog atau Kementerian Perdagangan, terutama menjelang hari raya atau di tengah gejolak harga pangan global.

Infrastruktur dan Konektivitas terkait ketersediaan dan kualitas infrastruktur (transportasi, energi, digital) sangat memengaruhi produktivitas ekonomi dan prioritas investasi pemerintah. *Contoh Terbaru:* Percepatan pembangunan infrastruktur Ibu Kota Nusantara (IKN) dan berbagai megaprojek konektivitas (misalnya jalan tol, bandara baru) di luar Jawa menunjukkan prioritas pemerintah untuk menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru dan meningkatkan konektivitas antarwilayah.

Dengan demikian, lingkungan ekonomi adalah lahan subur bagi munculnya masalah kebijakan dan sekaligus penentu batas-batas solusi yang realistis. Kebijakan publik yang efektif harus selalu mempertimbangkan kapasitas fiskal, dinamika pasar, dan dampaknya terhadap kesejahteraan ekonomi rakyat.

e. Lingkungan Sosial-Budaya (Nilai, Norma, Struktur Sosial, Demografi)

Kebijakan publik tidak pernah beroperasi di ruang hampa sosial. Ia dibuat untuk, dan oleh, masyarakat yang memiliki karakteristik unik dalam hal nilai, norma, struktur sosial, dan komposisi demografinya. Faktor-faktor

ini membentuk lanskap di mana masalah-masalah publik dikenali, solusi dicari, dan kebijakan diimplementasikan. Memahami lingkungan sosial-budaya membantu menjelaskan mengapa kebijakan yang berhasil di satu tempat bisa gagal di tempat lain.

Nilai dan Norma Masyarakat, nilai adalah keyakinan mendasar tentang apa yang dianggap baik, benar, atau diinginkan dalam suatu masyarakat. Sementara norma adalah aturan atau harapan perilaku yang diterima secara sosial. Nilai dan norma ini sangat memengaruhi preferensi masyarakat terhadap jenis kebijakan tertentu dan tingkat penerimaan terhadap intervensi pemerintah. Penerimaan atau Penolakan Kebijakan: Kebijakan yang bertentangan dengan nilai atau norma yang kuat dalam masyarakat kemungkinan besar akan menghadapi resistensi, bahkan jika secara teknis dianggap efektif. Sebaliknya, kebijakan yang sejalan dengan nilai-nilai kolektif cenderung mendapatkan dukungan luas. *Contoh Terbaru:* Di Indonesia, kebijakan mengenai legalisasi ganja untuk tujuan medis masih menjadi perdebatan sengit. Meskipun ada argumen medis dan ekonomis yang mendukung, nilai-nilai sosial dan norma agama yang menganggap ganja sebagai barang terlarang dan merusak moralitas publik masih sangat dominan, menyebabkan kebijakan semacam itu sulit untuk diterima dan diimplementasikan secara luas.

Tingkat dan bentuk partisipasi publik dalam proses kebijakan sangat dipengaruhi oleh budaya politik dan sosial suatu masyarakat. Masyarakat dengan budaya partisipatif yang kuat akan menuntut ruang yang lebih besar untuk terlibat dalam perumusan kebijakan.

1. Struktur Sosial

Struktur sosial merujuk pada pola hubungan dan hierarki dalam masyarakat, termasuk stratifikasi sosial (kelas, status), kelompok etnis, agama, gender, dan pola permukiman. Struktur ini menciptakan dinamika kekuasaan dan ketimpangan yang harus dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan.

2. Ketimpangan dan Kesenjangan:

Kebijakan seringkali dirancang untuk mengatasi ketimpangan yang ada dalam struktur sosial. Kebijakan redistributif misalnya, secara langsung berusaha mengurangi kesenjangan pendapatan atau akses terhadap layanan. *Contoh Terbaru:* Program penanggulangan kemiskinan ekstrem di Indonesia, seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT) atau program pemberdayaan ekonomi bagi kelompok rentan, secara khusus menargetkan kelompok-kelompok yang berada di strata sosial paling bawah dan mengalami diskriminasi struktural.

3. Pluralisme Sosial:

Masyarakat yang majemuk dalam hal etnis, agama, atau budaya memerlukan kebijakan yang inklusif dan mengakomodasi keragaman tersebut. Kegagalan mengakomodasi pluralisme dapat memicu konflik sosial. *Contoh Terbaru:* Kebijakan terkait moderasi beragama dan toleransi yang terus digaungkan oleh Kementerian Agama di Indonesia bertujuan untuk menjaga harmoni sosial di tengah keragaman agama dan kepercayaan, memastikan bahwa kebijakan publik tidak bias atau mendiskriminasi kelompok tertentu.

4. Urbanisasi dan Pola Permukiman:

Tingkat urbanisasi yang tinggi menciptakan masalah kebijakan perkotaan yang spesifik, seperti kepadatan penduduk, transportasi, sanitasi, dan perumahan.

Contoh Terbaru: Pengembangan tata ruang kota-kota besar di Indonesia dan program perumahan rakyat seperti Program Sejuta Rumah ditujukan untuk mengatasi dampak urbanisasi dan menyediakan hunian layak bagi masyarakat di perkotaan dan sekitarnya.

3) Demografi

Aspek demografi ukuran populasi, komposisi usia, gender, migrasi, dan proyeksi pertumbuhan memberikan gambaran tentang kebutuhan dan tantangan masa depan yang harus diantisipasi oleh kebijakan publik.

(a) Komposisi Usia (Bonus Demografi vs. Penuaan Populasi):

- Negara dengan bonus demografi (populasi usia produktif yang besar, seperti Indonesia saat ini hingga 2030-an) memerlukan kebijakan yang fokus pada penciptaan lapangan kerja, pendidikan vokasi, dan pengembangan SDM.
 - Negara dengan populasi menua (seperti Jepang atau beberapa negara Eropa) membutuhkan kebijakan terkait pensiun, perawatan lansia, dan layanan kesehatan geriatri.
 - *Contoh Terbaru:* Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) yang diinisiasi oleh pemerintah Indonesia adalah salah satu upaya menghadapi tantangan bonus demografi, memberikan perlindungan bagi pekerja yang terdampak PHK, sekaligus meningkatkan mobilitas tenaga kerja.
- (b) Perubahan Tingkat Kelahiran dan Kematian: Memengaruhi kebutuhan akan layanan kesehatan ibu dan anak, program KB, serta perencanaan kapasitas fasilitas kesehatan dan pendidikan di masa depan.
- (c) Migrasi Internal dan Internasional: Arus migrasi menciptakan tantangan kebijakan terkait permukiman, layanan sosial bagi migran, integrasi sosial, serta regulasi tenaga kerja.
- Contoh Terbaru:* Kebijakan pengaturan izin kerja dan perlindungan bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) di luar negeri, serta upaya reintegrasi PMI yang kembali ke tanah air, adalah respons terhadap dinamika migrasi internasional. Di sisi lain, pengendalian urbanisasi dan pemerataan pembangunan antar wilayah adalah kebijakan untuk mengelola migrasi internal.
- (d) Kesehatan Masyarakat: Karakteristik demografi dan gaya hidup memengaruhi prevalensi penyakit dan kebutuhan kebijakan kesehatan preventif maupun kuratif.
- *Contoh Terbaru:* Program pencegahan dan penanggulangan stunting di Indonesia menargetkan kelompok usia dan daerah tertentu yang memiliki angka stunting tinggi, berdasarkan data

demografi dan kesehatan masyarakat, dengan intervensi gizi dan edukasi.

Singkatnya, lingkungan sosial-budaya adalah peta yang memandu pembuat kebijakan untuk memahami siapa target kebijakan mereka, nilai-nilai apa yang harus dihormati, tantangan sosial apa yang perlu diatasi, dan bagaimana perubahan demografi akan membentuk masa depan. Kebijakan yang responsif terhadap konteks sosial-budaya cenderung lebih efektif dan diterima oleh masyarakat.

f. Lingkungan Hukum dan Administratif

(Kerangka Hukum, Birokrasi, Otonomi Daerah)

Kebijakan publik, pada dasarnya, adalah ekspresi dari kekuasaan negara yang dijalankan dalam koridor hukum dan melalui instrumen administrasi. Oleh karena itu, kerangka hukum yang berlaku dan kapasitas aparatur negara sangat menentukan bentuk, isi, dan implementasi kebijakan. Lingkungan ini menyediakan struktur, batasan, dan jalur resmi di mana kebijakan dapat bergerak.

Kerangka hukum adalah sistem aturan, undang-undang, peraturan, dan putusan pengadilan yang mengatur perilaku individu, organisasi, dan terutama pemerintah. Ini adalah fondasi legitimasi bagi setiap kebijakan publik. Kebijakan harus berada dalam bingkai hukum agar sah dan dapat ditegakkan.

Konstitusi merupakan hukum tertinggi suatu negara yang menetapkan prinsip-prinsip dasar pemerintahan, pembagian kekuasaan, dan hak-hak warga negara. Kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Contoh Terbaru di Indonesia, kebijakan apa pun yang berkaitan dengan hak asasi manusia (misalnya, perlindungan data pribadi, kebebasan berekspresi) harus sejalan dengan jaminan yang diberikan dalam UUD 1945, khususnya amendemen-amandemen yang memperkuat HAM. Jika ada kebijakan yang dianggap melanggar konstitusi, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk membatalkannya (judicial review).

Undang-Undang (UU) merupakan landasan hukum utama bagi banyak kebijakan. UU dibuat oleh lembaga legislatif (DPR bersama Presiden di Indonesia) dan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk merumuskan peraturan pelaksana yang lebih detail.

Contoh Terbaru Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Negara (IKN) menjadi payung hukum utama bagi pembangunan dan pengelolaan IKN, mengatur aspek tata ruang, pendanaan, hingga kelembagaan. Ini adalah contoh bagaimana sebuah UU menciptakan kerangka besar bagi seluruh kebijakan di sektor IKN. Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres): Ini adalah peraturan pelaksana yang dibuat oleh eksekutif untuk merinci ketentuan dalam undang-undang atau untuk mengatur hal-hal yang diamanatkan oleh undang-undang. Contoh Terbaru Berbagai Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden telah diterbitkan untuk merinci implementasi UU Cipta Kerja (misalnya, PP tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, Perpres terkait investasi), menunjukkan bagaimana kerangka hukum di bawah UU memberikan detail operasional bagi kebijakan ekonomi.

g. Lingkungan Global (Pengaruh Internasional, Isu Transnasional)

Di dunia yang semakin terhubung, negara tidak bisa lagi berfungsi dalam isolasi. Kebijakan publik domestik mulai dari ekonomi, lingkungan, hingga keamanan semakin dibentuk oleh kekuatan, norma, dan tantangan yang berasal dari luar batas negara. Lingkungan global mencakup berbagai pengaruh internasional, aktor transnasional, dan isu-isu yang melampaui yurisdiksi satu negara, semuanya berperan sebagai konteks penting bagi pembuatan kebijakan publik.

1. Pengaruh Internasional

Pengaruh internasional terhadap kebijakan domestik datang dalam berbagai bentuk, mulai dari kekuatan ekonomi hingga tekanan normatif.

- a. Lembaga Keuangan Internasional (IMF, Bank Dunia): Lembaga-lembaga ini seringkali memberikan pinjaman atau bantuan

pembangunan kepada negara-negara berkembang, namun dengan syarat-syarat tertentu (conditionalities) yang memengaruhi kebijakan ekonomi domestik. Syarat-syarat ini bisa berupa reformasi fiskal, deregulasi, atau privatisasi.

Contoh Terbaru: Meskipun Indonesia telah mengurangi ketergantungannya pada pinjaman IMF, namun rekomendasi kebijakan dari Bank Dunia terkait reformasi struktural, peningkatan iklim investasi, atau program-program mitigasi perubahan iklim masih sering menjadi pertimbangan bagi pembuat kebijakan di Indonesia, terutama dalam upaya meningkatkan daya saing dan pembangunan berkelanjutan.

- b. Organisasi Perdagangan Internasional (WTO, Perjanjian Bilateral/Multilateral): Aturan dan perjanjian perdagangan internasional membatasi ruang gerak suatu negara dalam merumuskan kebijakan tarif, subsidi, atau standar produk yang dapat memengaruhi perdagangan internasional. Pelanggaran terhadap aturan ini bisa berujung pada sanksi.
 - *Contoh Terbaru:* Putusan WTO terkait kebijakan larangan ekspor nikel oleh Indonesia pada akhir 2022 menunjukkan bagaimana aturan perdagangan global dapat membatasi kebijakan hilirisasi domestik, meskipun Indonesia tetap berkomitmen pada kebijakan tersebut demi nilai tambah dalam negeri. Ini menunjukkan ketegangan antara kedaulatan kebijakan domestik dan komitmen internasional.
- c. Organisasi Regional (ASEAN, Uni Eropa, APEC): Keanggotaan dalam organisasi regional seringkali mewajibkan negara untuk menyelaraskan kebijakan domestik mereka dengan tujuan atau standar yang disepakati bersama.
 - *Contoh Terbaru:* Komitmen Indonesia dalam ASEAN Economic Community (AEC) mendorong harmonisasi standar produk,

liberalisasi investasi, dan kebijakan mobilitas tenaga kerja profesional di kawasan. Kebijakan visa atau investasi di Indonesia harus mempertimbangkan kerangka kerja AEC.

- d. Negara Donor dan Bantuan Pembangunan: Bantuan dari negara-negara donor atau lembaga asing seringkali disertai dengan agenda kebijakan tertentu, terutama di sektor-sektor seperti kesehatan, pendidikan, atau lingkungan.
- e. Tekanan Politik dan Diplomati: Negara-negara kuat atau koalisi negara dapat memberikan tekanan diplomatik atau politik untuk mendorong suatu negara mengadopsi kebijakan tertentu, terutama terkait hak asasi manusia, demokrasi, atau isu-isu keamanan.
- f. Arus Ide dan Normatif: Ide-ide tentang tata kelola yang baik (good governance), hak asasi manusia, demokrasi, atau pembangunan berkelanjutan menyebar secara global dan dapat memengaruhi perumusan kebijakan di berbagai negara. Misalnya, konsep Sustainable Development Goals (SDGs) dari PBB secara luas diadopsi sebagai kerangka perencanaan pembangunan di banyak negara, termasuk Indonesia, yang memengaruhi prioritas kebijakan di berbagai sektor.

2 Isu Transnasional

Isu transnasional adalah masalah yang dampaknya melampaui batas negara dan memerlukan respons kolektif dari berbagai negara. Pemerintah suatu negara tidak dapat menyelesaikan isu-isu ini secara tunggal.

- a. Perubahan Iklim dan Lingkungan: Emisi gas rumah kaca, deforestasi, polusi laut, dan hilangnya keanekaragaman hayati adalah masalah global yang memerlukan kebijakan kolaboratif (misalnya, perjanjian Paris Agreement). Kebijakan energi, kehutanan, dan industri suatu negara kini harus selaras dengan komitmen iklim global.

Contoh Terbaru: Kebijakan Indonesia untuk mencapai target *Net Zero Emission* (NZE) pada 2060 atau lebih cepat dan program Forestry and

Other Land Use (FOLU) Net Sink 2030 adalah contoh respons kebijakan domestik terhadap isu transnasional perubahan iklim, yang juga dipengaruhi oleh dukungan finansial dan teknologi dari negara-negara maju dan lembaga internasional.

- b. Pandemi dan Kesehatan Global: Wabah penyakit menular (seperti COVID-19) tidak mengenal batas negara. Kebijakan kesehatan domestik harus terintegrasi dengan upaya global dalam pengawasan, respons, dan pengembangan vaksin.

Contoh Terbaru: Respons pandemi COVID-19 di Indonesia melibatkan adopsi pedoman dari WHO, kerja sama pengadaan vaksin dari berbagai negara, dan pertukaran data epidemiologi secara global. Kebijakan karantina, *travel ban*, atau standar protokol kesehatan seringkali mengikuti rekomendasi internasional.

- c. Terorisme dan Kejahatan Transnasional: Narkotika, perdagangan manusia, kejahatan siber, dan terorisme adalah ancaman yang memerlukan kerja sama lintas batas dalam penegakan hukum dan kebijakan keamanan.

Contoh Terbaru: Kerja sama penegakan hukum antara Kepolisian Indonesia dengan kepolisian negara lain (misalnya, Australia, Amerika Serikat) dalam memerangi kejahatan siber atau terorisme lintas negara adalah bentuk adaptasi kebijakan keamanan terhadap isu transnasional.

- d. Migrasi dan Pengungsi: Arus migrasi internasional yang didorong oleh konflik, bencana, atau peluang ekonomi menciptakan tantangan kebijakan bagi negara asal, transit, dan tujuan.

Contoh Terbaru: Indonesia, sebagai negara kepulauan, sering menjadi negara transit bagi pengungsi. Kebijakan penanganan pengungsi Rohingya, misalnya, harus mempertimbangkan norma-norma hukum internasional (meskipun Indonesia bukan penandatangan Konvensi

Pengungsi 1951), serta koordinasi dengan UNHCR dan organisasi internasional lainnya.

- e. Inovasi Teknologi dan Tata Kelola Digital: Perkembangan teknologi seperti AI, big data, dan *blockchain* menciptakan isu-isu baru yang memerlukan regulasi transnasional, seperti perlindungan data pribadi, keamanan siber, dan etika AI.

Contoh Terbaru: Pembahasan RUU Perlindungan Data Pribadi (PDP) di Indonesia sangat dipengaruhi oleh standar global seperti GDPR (General Data Protection Regulation) Uni Eropa, menunjukkan bagaimana norma internasional memengaruhi kerangka hukum domestik dalam isu teknologi.

Lingkungan global adalah labirin kompleks yang memaksa pembuat kebijakan domestik untuk berpikir di luar batas-batas teritorial. Kebijakan yang efektif di era ini tidak hanya harus responsif terhadap kebutuhan domestik, tetapi juga adaptif terhadap dinamika global, memanfaatkan peluang, dan memitigasi risiko yang berasal dari luar.

D. Rangkuman

Bab ini menegaskan bahwa kebijakan publik adalah hasil interaksi kompleks dari aktor dan proses yang tidak dapat dipisahkan dari konteks pembentukan dan implementasinya. Memahami konteks ini krusial untuk menganalisis adopsi, evolusi, serta keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan. Konteks ini terbagi menjadi empat dimensi utama: lingkungan politik, yang mencakup sistem pemerintahan, ideologi, dan peran partai politik dalam membentuk agenda dan memengaruhi legislasi; lingkungan ekonomi, yang ditentukan oleh sistem ekonomi yang dianut dan kondisi makro-mikro, membatasi atau memprioritaskan ruang gerak kebijakan; lingkungan sosial-budaya, yang mencakup nilai, norma, struktur sosial, dan demografi masyarakat, memengaruhi penerimaan kebijakan dan kebutuhan yang harus direspons; serta lingkungan hukum dan administratif, yang

menyediakan kerangka legitimasi dan kapasitas birokrasi untuk implementasi yang efektif.

Keempat dimensi konteks ini tidak bekerja sendiri-sendiri, melainkan saling berinteraksi dan membentuk batas sekaligus peluang bagi para pembuat kebijakan. Lingkungan politik mendefinisikan arena kekuasaan, sementara kondisi ekonomi menyediakan sumber daya atau kendala. Aspek sosial-budaya memastikan kebijakan relevan dengan nilai masyarakat, dan kerangka hukum-administratif memberikan legalitas serta instrumen pelaksanaan. Dengan mempertimbangkan seluruh faktor kontekstual ini, kita dapat memahami secara menyeluruh kompleksitas di balik setiap kebijakan publik dan mengapa respons pemerintah bervariasi antar isu atau lokasi.

E. Soal latihan

1. Jelaskan bagaimana pemisahan kekuasaan (Trias Politika) dan sistem presidensial/parlementer dapat secara berbeda memengaruhi kecepatan dan legitimasi pembuatan kebijakan di suatu negara. Berikan contoh konkret dari Indonesia atau negara lain untuk mendukung argumen Anda.
2. Diskusikan bagaimana ideologi politik yang berbeda (misalnya, liberalisme vs. sosialisme) dapat menghasilkan prioritas dan pendekatan kebijakan yang sangat kontras terhadap isu yang sama, seperti peran pemerintah dalam ekonomi atau penyediaan layanan publik.
3. Bagaimana kondisi ekonomi makro (misalnya, inflasi dan pengangguran) dapat membatasi atau justru mendorong pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik tertentu? Berikan dua contoh kebijakan di Indonesia yang merupakan respons langsung terhadap kondisi ekonomi makro terkini.
4. Mengapa nilai dan norma masyarakat menjadi faktor krusial dalam keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik?

Ilustrasikan jawaban Anda dengan contoh kebijakan di Indonesia yang menghadapi tantangan atau mendapatkan dukungan kuat karena keselarasan/ketidaksielarasan dengan nilai dan norma sosial-budaya.

5. Jelaskan peran kerangka hukum (konstitusi, undang-undang, peraturan) dan kapasitas birokrasi sebagai dua elemen kunci dalam lingkungan hukum dan administratif kebijakan publik. Mengapa keduanya saling terkait dan penting untuk legitimasi serta efektivitas sebuah kebijakan?

DAFTAR PUSTAKA

- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Pearson.
- Esposito, J. L. (2002). *What everyone needs to know about Islam*. Oxford University Press.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press.
- Gill, S. (2003). *Power and resistance in the new world order*. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2017). *Political ideologies: An introduction* (6th ed.). Palgrave Macmillan.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2012). *Power and interdependence* (4th ed.). Longman.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press.
- Mankiw, N. G. (2018). *Principles of economics* (8th ed.). Cengage Learning.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr., L. J. (2006). *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*. Johns Hopkins University Press.
- Montesquieu, C. de S., Baron de. (1748). *The spirit of the laws*.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*.
- Stiglitz, J. E. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton & Company.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2015). *Economic development* (12th ed.). Pearson Education.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Negara (IKN).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- United Nations (UN). (Berbagai Publikasi dan Laporan).

World Bank. (Berbagai Laporan dan Data).

BAB 5

PEMBENTUKAN AGENDA KEBIJAKAN

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 5 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Memahami jenis-jenis agenda kebijakan
2. Menjelaskan mengapa hanya beberapa isu yang masuk agenda
3. Menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi agenda setting
4. Menjelaskan Model Agenda setting
5. Menjelaskan Peran Pengusaha Kebijakan

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 5 dijelaskan:

Konteks Kebijakan Publik yang meliputi dimensi: Lingkungan politik, sistem ekonomi, demografi, lingkungan sosial budaya, lingkungan hukum, administratif dan lingkungan global

C. Intisari Bacaan

Memahami proses kebijakan publik adalah inti dari studi ini. Ini bukan sekadar serangkaian langkah yang kaku, melainkan aliran peristiwa dan interaksi yang dinamis, penuh dengan tawar-menawar, kompromi, dan terkadang kekacauan. Model siklus kebijakan yang umum digunakan membantu kita memecah proses kompleks ini menjadi tahapan-tahapan yang lebih mudah dipahami: pembentukan agenda, formulasi, legitimasi, implementasi, dan evaluasi.

1. Jenis Agenda Kebijakan

Pembentukan agenda kebijakan adalah titik awal yang krusial dalam siklus kebijakan publik. Ini adalah proses dinamis di mana sejumlah besar isu

atau kondisi sosial yang ada di masyarakat "bersaing" untuk diakui dan diangkat sebagai masalah publik yang sah, yang kemudian memerlukan perhatian serius dan tindakan konkret dari pemerintah. Bayangkan saja, ada jutaan potensi masalah di tengah masyarakat, tapi hanya segelintir saja yang berhasil menarik perhatian pemerintah dan masuk ke dalam radar mereka. Mengapa demikian? Karena proses ini tidaklah netral; ia sangat dipengaruhi oleh bagaimana kita mempersepsikan suatu masalah, nilai-nilai yang kita anut, dan tentu saja, dinamika kekuasaan yang ada. Tahap ini seringkali menjadi penentu apakah suatu kondisi akan tetap menjadi "sekadar kondisi" atau bertransformasi menjadi "masalah kebijakan" yang mendesak untuk dipecahkan.

Kingdon (1984), seorang ahli kebijakan publik terkemuka, memberikan pemahaman yang sangat insightful dengan membedakan dua jenis agenda yang saling berkaitan namun memiliki karakteristik yang berbeda:

a. Agenda Sistem (*Systemic Agenda*)

Ini adalah cakupan yang sangat luas, meliputi semua isu atau kondisi yang secara umum dipersepsikan oleh anggota komunitas, politik, dari masyarakat awam, kelompok kepentingan, hingga para politisi, sebagai sesuatu yang layak mendapatkan perhatian publik. Lebih dari itu, isu-isu ini juga dianggap berada dalam batas-batas legitimasi pemerintah untuk diintervensi. Ini bisa dibilang "lautan" masalah yang berpotensi menjadi perhatian publik, mencakup berbagai isu dari ekonomi, sosial, lingkungan, hingga keamanan. Batas-batas agenda sistem ini seringkali cair dan dapat berubah seiring waktu, tergantung pada pergeseran nilai sosial, perkembangan informasi, dan tekanan dari berbagai pihak. Sifatnya lebih abstrak dan mencerminkan kesadaran kolektif terhadap suatu masalah.

b. Agenda Pemerintah/Institusional (*Governmental/Institutional Agenda*).

Berbeda dengan agenda sistem yang luas, agenda ini jauh lebih spesifik. Ini adalah daftar konkret isu-isu yang secara aktif sedang dipertimbangkan, dibahas, dan akan segera ditindaklanjuti oleh badan-badan pemerintah yang berwenang, seperti kementerian, lembaga, atau parlemen. Ini adalah "daftar tunggu" yang berisi masalah-masalah yang sudah "naik kelas" dan akan ditangani secara formal oleh pejabat resmi. Proses masuknya suatu isu dari agenda sistem ke agenda pemerintah ini memerlukan seleksi yang ketat dan seringkali melibatkan negosiasi politik yang intens. Agenda inilah yang pada akhirnya akan membentuk program kerja dan prioritas kebijakan suatu pemerintahan.

2. Mengapa Hanya Beberapa Isu yang Masuk Agenda?

Proses seleksi isu-isu untuk masuk ke dalam agenda pemerintah adalah saringan yang ketat, dan banyak faktor yang memengaruhi keberhasilan suatu kondisi untuk bertransformasi menjadi masalah kebijakan yang mendesak. Sebuah kondisi akan lebih mungkin masuk agenda kebijakan ketika:

a. Definisi Masalah

Ini adalah fondasi utama. Harus ada konsensus yang cukup kuat bahwa kondisi yang ada memang merupakan suatu "masalah" yang membutuhkan penanganan, bukan sekadar "keadaan alami" yang harus diterima. Contohnya, kemiskinan bisa dipandang sebagai takdir atau sebagai kegagalan sistem. Cara sebuah masalah didefinisikan sangat krusial karena akan langsung memengaruhi jenis solusi yang akan dicari. Apakah itu masalah kesehatan masyarakat yang memerlukan intervensi medis, masalah ekonomi yang membutuhkan kebijakan fiskal, atau masalah sosial yang butuh program pemberdayaan? Definisi yang berbeda akan memunculkan perspektif

solusi yang berbeda pula, bahkan mungkin mengarah pada pihak yang berbeda untuk bertanggung jawab.

b. Keseriusan dan Cakupan

Logikanya, semakin serius dampak yang ditimbulkan oleh suatu masalah dan semakin banyak populasi yang terkena dampaknya, semakin besar kemungkinan isu tersebut menarik perhatian pemerintah. Isu yang berdampak pada jutaan orang atau mengancam stabilitas nasional akan selalu lebih diutamakan dibandingkan masalah lokal yang hanya memengaruhi segelintir orang, kecuali jika masalah lokal tersebut bisa menjadi preseden atau menimbulkan krisis yang lebih luas. Tingkat keparahan dan jangkauan geografis atau demografis menjadi pertimbangan utama.

c. Dapat Diintervensi oleh Pemerintah

Pertanyaan mendasar adalah: apakah masalah ini dianggap bisa dan layak untuk diatasi oleh pemerintah? Ada beberapa masalah yang secara historis atau kultural dianggap sebagai tanggung jawab individu, keluarga, atau pasar bebas, sehingga intervensi pemerintah dianggap tidak tepat atau bahkan merusak. Misalnya, dalam beberapa pandangan, keberhasilan bisnis sepenuhnya ada di tangan pelaku pasar, sehingga intervensi pemerintah yang berlebihan dianggap tidak perlu. Namun, pandangan ini dapat berubah seiring waktu, terutama jika masalah tersebut mulai berdampak luas atau menciptakan kegagalan pasar.

d. Ketersediaan Solusi

Masalah yang sudah memiliki solusi yang jelas, terbukti efektif, atau setidaknya memiliki kerangka solusi yang masuk akal, cenderung lebih mudah masuk ke dalam agenda. Pemerintah cenderung enggan menginvestasikan waktu dan sumber daya pada masalah yang solusinya masih kabur atau belum teruji. Ada kecenderungan pragmatis untuk memilih isu-isu yang "dapat dipecahkan" dengan

kebijakan yang sudah ada atau yang relatif mudah dikembangkan. Ketersediaan ahli dan model keberhasilan dari tempat lain juga bisa menjadi faktor pendorong.

e. Tekanan dari Aktor Kunci

Pembentukan agenda bukanlah proses yang hampa dari pengaruh politik. Kelompok kepentingan yang terorganisir dengan baik, media massa yang powerful, para pengusaha kebijakan (individu atau kelompok yang gigih memperjuangkan isu), atau tokoh-tokoh politik yang memiliki pengaruh besar, dapat secara sangat efektif mendorong suatu isu ke dalam agenda. Mereka memiliki kapasitas untuk memobilisasi opini publik, melobi pembuat kebijakan, dan membentuk narasi yang mendukung isu mereka.

3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Agenda kebijakan

Berbagai cara dapat ditempuh agar suatu isu berhasil masuk ke dalam agenda pemerintah. Ini bukan jalan tunggal, melainkan beragam jalur yang seringkali saling bersinggungan:

a. Tekanan Eksternal (*Outside Initiative Model*)

Ini adalah model di mana isu-isu kebijakan muncul dari luar lingkaran pemerintahan. Aktor-aktor non-pemerintah, seperti kelompok kepentingan masyarakat sipil, gerakan sosial, lembaga swadaya masyarakat (LSM), atau bahkan individu-individu yang vokal, menjadi inisiator utama. Mereka biasanya memobilisasi dukungan publik secara luas, menciptakan kesadaran, dan membangun tekanan yang signifikan kepada pemerintah untuk bertindak. Proses ini sering melibatkan demonstrasi, kampanye media, petisi, dan advokasi intensif.

Contoh Terbaru yang Diperluas: Ambil kasus polusi udara di Jakarta dan kota besar lainnya. Isu ini awalnya tidak menjadi prioritas utama pemerintah. Namun, berkat kegigihan berbagai organisasi

masyarakat sipil seperti Koalisi Udara Bersih dan aktivis lingkungan, mereka secara konsisten mengumpulkan data ilmiah tentang kualitas udara, dampak kesehatan yang ditimbulkan, dan mempublikasikannya melalui media massa, media sosial, hingga jalur hukum (gugatan warga negara). Desakan ini, yang didukung oleh liputan media yang masif dan meningkatnya kesadaran publik tentang dampak langsung polusi pada kesehatan sehari-hari, akhirnya berhasil menempatkan isu kualitas udara sebagai agenda prioritas baik di tingkat pemerintah daerah (DKI Jakarta) maupun pemerintah pusat. Hasilnya, kita melihat lahirnya berbagai kebijakan seperti uji emisi kendaraan bermotor yang lebih ketat, upaya perluasan transportasi publik yang ramah lingkungan, dan rencana aksi daerah untuk pengendalian pencemaran udara. Ini menunjukkan bagaimana kekuatan masyarakat sipil dan publik dapat memaksa pemerintah untuk merespons masalah yang sebelumnya terabaikan.

b. Mobilisasi Internal (Mobilization Model)

Dalam model ini, isu-isu kebijakan diinisiasi dari dalam tubuh pemerintah itu sendiri, biasanya oleh para pejabat, birokrat, atau politisi yang berkuasa. Mereka mengidentifikasi suatu masalah atau memiliki visi tertentu, dan kemudian berusaha memobilisasi dukungan dari publik, kelompok kepentingan, atau aktor politik lainnya untuk melegitimasi dan mendorong isu tersebut masuk ke dalam agenda. Model ini sering terjadi ketika pemerintah memiliki kapasitas atau informasi khusus yang belum diketahui publik secara luas.

Contoh Terbaru yang Diperluas: Inisiatif pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) adalah contoh klasik dari model mobilisasi internal. Agenda ini bukan muncul dari desakan publik luas, melainkan dari visi dan keputusan strategis yang diambil oleh elit politik di eksekutif, khususnya Presiden. Setelah keputusan awal diambil, pemerintah

kemudian secara aktif memobilisasi dukungan politik melalui parlemen, serta dukungan publik melalui berbagai kampanye sosialisasi, seminar, dan penjelasan tentang urgensi serta manfaat pemindahan ibu kota. Berbagai kementerian dan lembaga pemerintah terlibat aktif dalam menyusun rencana, mengkomunikasikan narasi, dan membentuk opini publik agar proyek IKN mendapatkan legitimasi dan dukungan yang diperlukan untuk masuk ke dalam agenda pembangunan nasional dan diimplementasikan secara masif.

4. Model Agenda setting

a. Proses Top-Down (*Inside Access Model*)

Model ini melibatkan isu-isu yang dibawa ke agenda oleh para elit dalam pemerintahan atau oleh kelompok-kelompok kepentingan yang sangat kuat dan memiliki akses langsung serta privilese ke para pengambil keputusan. Dalam skenario ini, masyarakat umum mungkin tidak terlalu dilibatkan atau bahkan tidak menyadari proses pada tahap-tahap awal. Keputusan seringkali diambil di balik layar atau dalam forum-forum terbatas, dan baru kemudian diinformasikan kepada publik.

Contoh Terbaru yang Diperluas: Perumusan kebijakan yang berkaitan dengan investasi besar, regulasi bisnis, atau deregulasi ekonomi, seperti yang terjadi pada beberapa klausul krusial dalam Undang-Undang Cipta Kerja (Omnibus Law), seringkali mengikuti pola ini. Isu-isu ini tidak selalu muncul dari desakan akar rumput, melainkan diangkat dan dibahas dalam forum-forum terbatas antara kementerian terkait (misalnya Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Keuangan, Kementerian Ketenagakerjaan) dengan asosiasi pengusaha besar (misalnya KADIN, APINDO) atau investor asing. Kelompok-kelompok ini memiliki akses langsung ke pembuat kebijakan dan mampu menyuarakan kepentingan mereka secara efektif,

membentuk narasi kebijakan yang menguntungkan mereka. Proses ini seringkali berlangsung secara tertutup sebelum akhirnya dibawa ke parlemen untuk disahkan, dan barulah setelah itu disampaikan ke publik untuk mendapatkan legitimasi, meskipun seringkali menimbulkan pro dan kontra yang masif dari masyarakat luas.

b. Peristiwa Dramatis atau Krisis (*Focusing Event*):

Peristiwa tak terduga, dramatis, dan seringkali bersifat krisis, memiliki kekuatan luar biasa untuk secara tiba-tiba menempatkan suatu isu ke puncak agenda kebijakan, bahkan jika isu tersebut sebelumnya tidak dianggap penting. Peristiwa ini menarik perhatian publik secara luas dan menciptakan urgensi yang tak terbantahkan untuk bertindak.

Contoh Terbaru yang Diperluas: Pandemi COVID-19 adalah contoh paling monumental dari *focusing event*. Sebelum pandemi, isu kesiapan sistem kesehatan global dan ketahanan ekonomi terhadap krisis kesehatan mungkin ada, tetapi tidak menjadi agenda utama. Namun, ketika COVID-19 melanda, wabah ini secara instan menempatkan isu kesehatan masyarakat, kapasitas rumah sakit, ketersediaan vaksin, dan ketahanan ekonomi sebagai agenda utama hampir semua pemerintah di dunia. Krisis ini memicu lahirnya berbagai kebijakan darurat yang belum pernah ada sebelumnya, seperti *lockdown*, pembatasan mobilitas, percepatan pengembangan vaksin, dan paket stimulus ekonomi besar-besaran, serta perencanaan kebijakan jangka panjang untuk mitigasi risiko di masa depan.

Contoh lain di Indonesia adalah kasus keracunan jajanan ciki ngebul pada akhir 2022 dan awal 2023. Meskipun mungkin tidak sebesar pandemi, insiden ini yang menyebabkan beberapa anak mengalami luka serius akibat nitrogen cair pada jajanan tersebut, secara cepat menarik perhatian publik dan media. Kemenkes dan BPOM segera merespons. Peristiwa dramatis ini menyoroti masalah

keamanan pangan dan penggunaan bahan tambahan berbahaya, yang kemudian mendorong Kementerian Kesehatan untuk segera mengeluarkan surat edaran pelarangan penggunaan nitrogen cair pada makanan siap saji yang dijual bebas, sebagai respons cepat terhadap kekhawatiran dan bahaya yang muncul.

c. Perubahan Indikator/Data

Perubahan signifikan pada data atau statistik tertentu yang dipantau secara berkala dapat menarik perhatian pemerintah pada suatu masalah yang mungkin belum terlihat sebelumnya atau dianggap tidak mendesak. Data ini bisa berupa laporan survei, sensus, atau statistik rutin dari lembaga pemerintah.

Contoh Terbaru yang Diperluas: Peningkatan signifikan angka stunting (gizi kronis) di beberapa wilayah di Indonesia, yang terungkap dari hasil survei kesehatan nasional (misalnya SSGI) atau data rutin dari Puskesmas dan Dinas Kesehatan, telah menjadi *trigger* penting. Data yang menunjukkan bahwa prevalensi stunting masih tinggi atau bahkan meningkat di area tertentu, meskipun berbagai program telah dijalankan, secara otomatis menarik perhatian pemerintah pusat dan daerah. Angka-angka ini menjadi "alarm" yang mendorong pemerintah untuk menempatkan percepatan penanganan stunting sebagai agenda nasional yang sangat prioritas. Hal ini melibatkan koordinasi lintas kementerian/lembaga (seperti Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, BKKBN, dan Kementerian Pertanian) dalam menyusun strategi dan program terpadu untuk menurunkan angka stunting, karena data menunjukkan masalah ini masih jauh dari kata selesai.

5. Peran Pengusaha Kebijakan (Policy Entrepreneurs)

Seperti yang telah diungkapkan oleh Kingdon, peran "pengusaha kebijakan" (policy entrepreneurs) ini sangat vital dan seringkali menjadi

kunci dalam proses pembentukan agenda. Mereka adalah individu atau kelompok – yang bisa berasal dari berbagai latar belakang seperti politikus, birokrat, akademisi, jurnalis, atau aktivis LSM – yang memiliki motivasi kuat, bahkan terkadang obsesif, untuk mempromosikan isu atau solusi kebijakan tertentu. Mereka bukan sekadar aktor pasif, melainkan individu yang proaktif dan gigih dalam:

a. Mengidentifikasi Masalah.

Mereka memiliki kepekaan untuk mengenali kondisi sosial yang bermasalah dan mampu merumuskan narasi yang kuat mengapa kondisi tersebut harus diangkat menjadi isu publik yang mendesak. Mereka bisa melihat celah atau ketidakadilan yang mungkin diabaikan oleh pihak lain.

b. Memformulasikan Solusi

Tidak hanya mengidentifikasi masalah, pengusaha kebijakan juga secara aktif mengembangkan, menguji, dan mempromosikan alternatif kebijakan yang dianggap layak dan efektif untuk menyelesaikan masalah tersebut. Mereka seringkali memiliki keahlian teknis atau akses ke informasi yang diperlukan untuk merancang solusi yang kredibel.

c. Membangun Koalisi

Mereka ahli dalam membangun jaringan dan mengumpulkan dukungan dari berbagai pihak – baik itu politisi, birokrat, media, kelompok kepentingan, atau masyarakat umum – untuk menciptakan momentum bagi isu dan solusi yang mereka perjuangkan. Mereka mengerti pentingnya kekuatan kolektif.

d. Memanfaatkan Jendela Peluang (Policy Window)

Ini adalah kemampuan paling krusial mereka. Pengusaha kebijakan sangat sigap dalam mengenali dan memanfaatkan "jendela peluang" (policy window) yang terbuka – momen ketika masalah, solusi yang tersedia, dan iklim politik yang tepat (misalnya, adanya perubahan

pemerintahan, krisis, atau pergeseran opini publik) secara kebetulan bertemu. Pada saat inilah mereka mendorong isu dan solusi mereka dengan energi maksimal, karena peluang untuk masuk agenda sangat besar.

Pada intinya, pembentukan agenda bukanlah proses yang pasif atau linear. Ini adalah arena perjuangan yang kompetitif, di mana berbagai pihak dengan kepentingan dan nilai yang berbeda bersaing untuk menarik perhatian, mendefinisikan masalah sesuai sudut pandang mereka, dan mendorong isu-isu ke dalam daftar prioritas pemerintah. Keberhasilan suatu kebijakan, atau bahkan gagasan kebijakan, seringkali sudah sangat ditentukan sejak tahap awal ini. Jika suatu isu tidak berhasil masuk ke dalam agenda, meskipun itu masalah yang krusial, sangat kecil kemungkinannya akan ditindaklanjuti secara resmi.

D. Rangkuman

Pembentukan agenda kebijakan adalah fase krusial dalam siklus kebijakan, di mana masalah sosial diangkat dan diakui sebagai isu publik yang memerlukan intervensi pemerintah, melalui saringan ketat yang dipengaruhi oleh persepsi, nilai, dan kekuasaan. Kingdon membedakan antara Agenda Sistem (masalah yang secara luas dianggap layak) dan Agenda Pemerintah/Institusional (isu spesifik yang aktif dipertimbangkan pemerintah). Isu berhasil masuk agenda jika ada konsensus definisi masalah, dampak serius dan cakupan luas, dianggap dapat diintervensi pemerintah, memiliki solusi tersedia, dan mendapat tekanan dari aktor kunci. Mekanisme pembentukannya meliputi tekanan eksternal dari masyarakat, mobilisasi internal oleh pemerintah sendiri, proses top-down dari elit berakses, munculnya peristiwa dramatis/krisis, dan perubahan indikator/data. Peran "pengusaha kebijakan" sangat vital, mereka proaktif mengidentifikasi masalah, merumuskan solusi, membangun koalisi, dan memanfaatkan "jendela peluang" untuk memastikan isu mereka menjadi prioritas

E. Soal latihan

1. Jelaskan perbedaan mendasar antara Agenda Sistem dan Agenda Pemerintah/Institusional menurut Kingdon, dan berikan contoh konkret bagaimana suatu isu dapat bergerak dari Agenda Sistem ke Agenda Pemerintah/Institusional di Indonesia.
2. Dari berbagai faktor yang memengaruhi mengapa hanya beberapa isu yang berhasil masuk ke agenda kebijakan (definisi masalah, keseriusan, dapat diintervensi, ketersediaan solusi, tekanan aktor kunci), manakah menurut Anda yang paling dominan di konteks kebijakan publik Indonesia saat ini? Jelaskan alasan Anda dengan argumen yang kuat dan contoh relevan.
3. Pilihlah dua dari empat mekanisme pembentukan agenda (Tekanan Eksternal, Mobilisasi Internal, Proses Top-Down, Peristiwa Dramatis/Krisis, atau Perubahan Indikator/Data) dan bandingkan efektivitasnya dalam mendorong suatu isu menjadi prioritas pemerintah. Berikan contoh terbaru di Indonesia untuk masing-masing mekanisme yang Anda pilih.
4. Mengapa peran "pengusaha kebijakan" (policy entrepreneurs) dianggap sangat vital dalam proses pembentukan agenda? Jelaskan bagaimana mereka memanfaatkan "jendela peluang" (policy window) dan mengapa kemampuan ini menjadi kunci keberhasilan mereka.
5. Pembentukan agenda kebijakan sering digambarkan sebagai "arena perjuangan". Jelaskan maksud dari pernyataan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Baumgartner, Frank R., & Jones, Bryan D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. (Juga relevan untuk studi agenda setting).
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown. (Ini adalah karya seminalnya dan paling relevan untuk bagian ini).

BAB 6

FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 6 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Memahami pengertian formulasi kebijakan publik
2. Memahami pihak-pihak yang terlibat dalam formulasi kebijakan
3. Menjelaskan proses formulasi kebijakan
4. Menjelaskan tantangan dalam formulasi
5. Menganalisis contoh penerapan potret formulasi kebijakan di Indonesia

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 6 dijelaskan: Formulasi kebijakan publik

C. Intisari Bacaan

Formulasi kebijakan adalah jantung dari proses pembuatan kebijakan, sebuah fase krusial di mana gagasan-gagasan abstrak tentang penyelesaian masalah publik mulai diubah menjadi rancangan yang lebih terstruktur dan implementatif. Ini bukan sekadar proses mekanis, melainkan perpaduan antara kreativitas dalam mencari solusi baru dan analisis mendalam untuk mengevaluasi kelayakannya. Pada tahap ini, berbagai pemangku kepentingan dengan latar belakang, keahlian, dan agenda yang berbeda-beda berinteraksi secara dinamis untuk merumuskan isi kebijakan. Proses ini memastikan bahwa masalah publik yang telah berhasil masuk agenda politik tidak hanya diakui, tetapi juga secara aktif dicari jalan keluarnya melalui pengembangan, analisis, dan evaluasi alternatif-alternatif kebijakan yang potensial. Ini adalah momen di mana visi bertemu dengan realitas, dan berbagai pandangan

disatukan untuk membentuk sebuah proposal kebijakan yang koheren dan dapat dipertanggungjawabkan.

1. Pengertian Formulasi kebijakan publik

Perumusan kebijakan publik seringkali dianggap sebagai inti dari keseluruhan proses kebijakan itu sendiri. Seperti yang dijelaskan oleh Riant Nugroho (2014), fase ini didominasi oleh intervensi mendalam dari berbagai aktor. Tujuannya tak lain adalah untuk mencapai sebuah kompromi yang bisa diterima semua pihak, sebuah kesepakatan yang menjadi fondasi kebijakan yang akan diterapkan. Ini bukan sekadar proses administratif, melainkan sebuah arena interaksi yang kompleks.

Senada dengan pandangan tersebut, Budi Winarno (2014) dengan tegas menyatakan bahwa proses perumusan kebijakan ini sangatlah dinamis. Kondisi ini menuntut daya dan nalar intelektual yang tinggi dari para perumus kebijakan. Mengapa demikian? Karena mereka harus mampu mengidentifikasi dan mengembangkan alternatif kebijakan yang rasional dan komprehensif di tengah beragam kepentingan dan tantangan. Ini berarti diperlukan pemikiran yang tajam dan kemampuan analisis yang mendalam untuk menghasilkan solusi terbaik.

Lebih jauh lagi, Wibawa (1994:2) mengingatkan kita akan betapa krusialnya tahap perumusan (formulasi) kebijakan ini. Menurutnya, kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya seringkali berakar pada kelemahan di tahapan formulasi. Inilah mengapa bagian ini sangat penting untuk dibahas secara mendalam, agar bisa menjadi rujukan berharga bagi siapa saja yang memiliki ketertarikan pada studi kebijakan publik. Kita perlu memahami setiap detailnya untuk menghindari kesalahan fatal di awal.

Mari kita telaah lebih dalam definisi perumusan kebijakan dari para ahli. Dunn (2000:132) melihat perumusan kebijakan (policy formulation) sebagai sebuah proses sintesis yang cermat dan mendalam. Tujuannya adalah untuk memahami secara utuh permasalahan yang ada, kemudian dari

pemahaman tersebut, dikembangkanlah berbagai alternatif solusi yang mampu mengatasi masalah secara efektif. Ini adalah tentang mengubah kompleksitas masalah menjadi serangkaian pilihan tindakan yang jelas.

Tak jauh berbeda, Winarno (2002:29) menegaskan bahwa policy formulation adalah sebuah upaya yang dilakukan untuk memastikan dan memilih alternatif solusi yang paling kompetitif dalam memecahkan suatu masalah. Artinya, bukan hanya sekadar menemukan solusi, tetapi juga mengevaluasi mana yang paling layak dan paling menjanjikan. Perspektif serupa juga disampaikan oleh Anderson dalam Alaslan (2021). Beliau mengemukakan bahwa perumusan kebijakan berfokus pada upaya memberikan jawaban terhadap permasalahan masyarakat. Caranya adalah dengan menyajikan alternatif solusi yang dapat disepakati secara bersama. Ini juga mencakup penentuan siapa saja yang terlibat langsung dalam proses tersebut, demi memastikan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan secara spesifik dapat terwujud. Singkatnya, perumusan kebijakan adalah tentang kolaborasi untuk menemukan jalan keluar.

Asumsi-Asumsi Penting dalam Perumusan Kebijakan. Dalam merumuskan sebuah kebijakan, terdapat beberapa pertimbangan fundamental yang akan sangat membantu dalam mengidentifikasi dan memahami lebih jauh masalah yang akan ditangani. Purwanto (1997) mengemukakan beberapa asumsi penting yang bisa menjadi dasar pertimbangan dalam perumusan kebijakan:

- a. Keterlibatan Banyak Aktor: Asumsi pertama adalah perlunya keterlibatan beragam aktor. Setiap aktor membawa serta pertimbangan dan preferensi mereka yang berbeda. Keterlibatan mereka sangat esensial agar berbagai alternatif kebijakan dapat dirumuskan secara komprehensif sebelum akhirnya ditetapkan. Ini menunjukkan bahwa kebijakan yang baik adalah hasil dari banyak kepala yang berpikir bersama.

- b. Permasalahan yang Belum Jelas di Awal: Menariknya, perumusan kebijakan seringkali tidak diawali dengan rumusan permasalahan yang benar-benar jelas. Kondisi ini sangat berpengaruh terhadap kualitas rumusan kebijakan yang dihasilkan. Oleh karena itu, kemampuan untuk mengidentifikasi dan memperjelas masalah di tengah proses menjadi sangat penting.
- c. Bukan Monopoli Institusi Pemerintah: Proses perumusan kebijakan tidak boleh dimonopoli oleh satu institusi pemerintah saja. Jika ada monopoli, hal itu bisa sangat memengaruhi tingkat partisipasi dari pihak-pihak lain dalam proses selanjutnya. Kebijakan yang efektif membutuhkan masukan dari berbagai sudut pandang, bukan hanya dari satu pihak yang memiliki otoritas.
- d. Proses Formulasi yang Berkelanjutan: Asumsi keempat adalah bahwa formulasi dan reformulasi dapat terjadi secara terus-menerus dalam jangka panjang. Sebuah produk kebijakan yang berkualitas tinggi harus melalui mekanisme sistem yang secara periodik ditinjau dan diperbaiki. Tujuannya adalah untuk mendapatkan solusi terbaik yang sesuai dengan konteks permasalahan yang berkembang. Kebijakan adalah entitas hidup yang perlu disesuaikan.
- e. Situasi Kompetisi Antar Aktor: Karena sifatnya yang melibatkan kompetisi antar aktor dengan kepentingan yang beragam, formulasi kebijakan seringkali menimbulkan situasi di mana ada pihak yang "kalah" dan ada yang "menang." Ini adalah bagian alami dari proses negosiasi dan kompromi dalam mencari kesepakatan terbaik.

2. Pihak-pihak yang terlibat dalam Formulasi

Dalam proses formulasi kebijakan publik, proses pembuatannya berasal dari lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan yaitu berasal dari birokrasi struktur organisasi pemerintahan yang meliputi lembaga eksekutif, lembaga legislatif (DPR/DPRD) dan lembaga yudikatif. Alasannya adalah

bahwa kegiatan-kegiatan politik bertumpu pada lembaga-lembaga tersebut yang diberikan kewenangan menurut peraruran perundang-undangan.

Berbeda dengan fase *agenda setting* yang mungkin melibatkan spektrum aktor yang lebih luas dan terkadang kurang terorganisir, formulasi kebijakan cenderung melibatkan lingkaran aktor yang lebih spesifik dan terfokus. Para aktor ini biasanya memiliki keahlian teknis yang relevan atau posisi formal yang memungkinkan mereka untuk secara langsung berkontribusi pada penyusunan kebijakan. Keterlibatan mereka tidak hanya memberikan legitimasi, tetapi juga memastikan bahwa rancangan kebijakan didasarkan pada pengetahuan yang mendalam dan pertimbangan yang komprehensif.

Secara lebih luas Winarno (2008: 123), Pada umumnya ada beberapa institusi/aktor-aktor yang biasanya terlibat secara aktif dalam proses perumusan kebijakan. Aktor-aktor tersebut antara lain sebagai berikut:

a. Birokrat/Pakar Internal Pemerintah:

Kementerian dan lembaga teknis menjadi pemain kunci di sini. Sebut saja Kementerian Keuangan yang menangani aspek fiskal, Kementerian Kesehatan yang berfokus pada masalah kesehatan masyarakat, atau Bappenas sebagai perencana pembangunan nasional. Mereka memiliki akses tak terbatas ke data internal, keahlian substantif yang mendalam, dan pemahaman operasional yang tak tertandingi mengenai bagaimana sebuah kebijakan akan benar-benar berfungsi di lapangan. Merekalah yang sering kali bertanggung jawab dalam menyusun draf awal kebijakan, lengkap dengan detail teknis dan pertimbangan implementasi. Peran mereka esensial dalam memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan tidak hanya ideal di atas kertas, tetapi juga praktis dan dapat dilaksanakan.

b. Lembaga Penelitian/Akademisi (Think Tanks):

Institusi seperti lembaga riset independen atau pusat studi di universitas seringkali berperan sebagai penyedia "otak" di balik kebijakan. Mereka

menawarkan analisis mendalam, mengumpulkan dan menyajikan data yang relevan, serta mengembangkan model-model prediktif yang dapat menjadi fondasi kuat bagi perumusan kebijakan. Kontribusi mereka sangat berharga karena mereka seringkali dapat menyediakan perspektif yang lebih objektif dan berbasis bukti, jauh dari tekanan politik atau kepentingan kelompok tertentu. Mereka membantu pemerintah melihat gambaran besar dan mempertimbangkan implikasi jangka panjang dari berbagai pilihan kebijakan.

c. Kelompok Kepentingan:

Asosiasi bisnis, serikat pekerja, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan berbagai organisasi masyarakat sipil adalah suara-suara dari berbagai sektor masyarakat. Mereka tidak hanya datang dengan tuntutan, tetapi juga seringkali mengajukan proposal solusi konkret yang secara langsung menguntungkan kepentingan mereka atau kelompok yang mereka wakili. Mereka memiliki data dan argumen yang kuat, seringkali didasarkan pada pengalaman langsung di lapangan, yang dapat memberikan wawasan berharga tentang bagaimana kebijakan akan memengaruhi kehidupan nyata. Proses formulasi seringkali menjadi arena negosiasi di mana kepentingan-kepentingan ini saling berhadapan untuk mencari titik temu.

d. Politikus dan Staf Ahli:

Anggota legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah, bersama dengan staf ahli mereka, juga terlibat aktif dalam mengembangkan proposal legislatif. Keterlibatan mereka seringkali merupakan respons langsung terhadap tuntutan konstituen mereka atau sebagai bagian dari janji kampanye yang ingin mereka wujudkan. Mereka berperan dalam menerjemahkan aspirasi publik menjadi inisiatif legislatif yang konkret, memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan mencerminkan kehendak rakyat dan prioritas politik yang ada.

e. Konsultan Profesional: Untuk isu-isu yang sangat kompleks, membutuhkan keahlian khusus, atau membutuhkan perspektif eksternal

yang segar, pemerintah seringkali memilih untuk menyewa konsultan eksternal. Para konsultan ini dapat membawa metodologi baru, analisis komparatif dari negara lain, atau bahkan mengembangkan alternatif kebijakan yang mungkin tidak terpikirkan oleh birokrasi internal. Penggunaan konsultan bisa menjadi strategi untuk mendapatkan pandangan yang lebih independen dan inovatif, terutama ketika menghadapi tantangan kebijakan yang belum pernah terjadi sebelumnya.

3. Proses Formulasi: Dari Ide ke Draf

Proses formulasi bukanlah sebuah garis lurus, melainkan serangkaian langkah iteratif yang melibatkan banyak diskusi dan revisi. Ini adalah tahap di mana abstraksi diubah menjadi rencana aksi yang konkret.

a. Pendefinisian Ulang Masalah (jika diperlukan):

Meskipun suatu masalah sudah masuk dalam agenda kebijakan, pada tahap formulasi, seringkali diperlukan pendefinisian ulang yang lebih presisi. Ini berarti menggali lebih dalam akar penyebab masalah, memahami dimensi teknisnya, dan mengidentifikasi bagaimana masalah tersebut bermanifestasi secara spesifik. Misalnya, masalah "kemiskinan" yang luas mungkin didefinisikan ulang menjadi "kemiskinan struktural di daerah pedesaan akibat kurangnya akses terhadap modal dan pasar." Pendefinisian yang lebih tajam ini membantu dalam merumuskan solusi yang lebih tepat sasaran.

b. Identifikasi Alternatif Kebijakan:

Ini adalah inti dari formulasi, di mana berbagai opsi atau jalan keluar untuk mengatasi masalah digali. Proses ini bisa sangat luas, mencakup:

- 1) Tindakan non-intervensi: Membiarkan pasar atau dinamika sosial bekerja tanpa campur tangan pemerintah, sering disebut pendekatan *laissez-faire*.
- 2) Regulasi: Penerbitan aturan dan ketentuan untuk mengontrol perilaku.

- 3) Subsidi/Insentif: Pemberian dukungan finansial atau non-finansial untuk mendorong perilaku tertentu.
 - 4) Program baru: Penciptaan inisiatif atau layanan baru untuk mengatasi masalah secara langsung.
 - 5) Perubahan struktur institusional: Reformasi organisasi atau birokrasi untuk meningkatkan efisiensi atau efektivitas.
 - 6) Kampanye informasi/pendidikan: Mengubah perilaku melalui penyebaran informasi dan peningkatan kesadaran. Setiap opsi dipertimbangkan dengan mempertimbangkan kelayakan dan dampaknya.
- c. Analisis dan Evaluasi Alternatif: Setelah alternatif diidentifikasi, langkah selanjutnya adalah menganalisis setiap opsi secara sistematis berdasarkan berbagai kriteria yang ketat. Ini adalah tahap di mana rigor analitis sangat ditekankan.
- 1) Kelayakan Teknis: Apakah solusi tersebut benar-benar bisa diimplementasikan secara praktis? Apakah ada teknologi, infrastruktur, atau keahlian yang memadai untuk melaksanakannya? Misalnya, kebijakan energi terbarukan memerlukan teknologi dan tenaga ahli khusus.
 - 2) Kelayakan Ekonomi: Ini melibatkan perhitungan biaya yang komprehensif, tidak hanya biaya langsung tetapi juga biaya tidak langsung dan potensi manfaat ekonomi. Metode seperti analisis biaya-manfaat (membandingkan total biaya dengan total manfaat dalam nilai uang) dan analisis biaya-efektivitas (mencari cara paling murah untuk mencapai tujuan tertentu) sering digunakan. Dampak terhadap pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan penciptaan lapangan kerja juga menjadi pertimbangan penting.
 - 3) Kelayakan Politik: Apakah solusi ini akan mendapatkan dukungan yang cukup dari para pembuat keputusan (eksekutif dan legislatif), partai politik, dan kelompok kepentingan yang relevan? Apakah ada

resistensi yang kuat dari kelompok yang mungkin dirugikan? Aspek ini sangat penting karena kebijakan terbaik secara teknis bisa gagal jika tidak memiliki dukungan politik.

- 4) Kelayakan Administratif: Apakah birokrasi memiliki kapasitas, sumber daya, dan struktur yang memadai untuk mengimplementasikan kebijakan ini secara efektif? Apakah diperlukan reformasi administratif atau peningkatan kapasitas?
- 5) Dampak Sosial dan Lingkungan: Bagaimana kebijakan ini akan memengaruhi berbagai kelompok masyarakat, termasuk kelompok rentan? Apakah ada dampak negatif yang tidak diinginkan terhadap lingkungan? Analisis ini sering melibatkan studi dampak lingkungan (AMDAL) atau penilaian dampak sosial.
- 6) Kesesuaian Nilai: Apakah kebijakan ini sejalan dengan nilai-nilai fundamental, norma-norma, dan konstitusi yang berlaku dalam masyarakat? Misalnya, apakah kebijakan itu adil, merata, dan menghormati hak asasi manusia?

d. Rekomendasi dan Perumusan Draf:

Berdasarkan hasil analisis yang mendalam, satu atau beberapa alternatif yang dianggap paling optimal, layak, dan sesuai akan direkomendasikan. Rekomendasi ini kemudian akan diterjemahkan ke dalam bentuk draf kebijakan yang lebih formal, seperti draf Rancangan Undang-Undang (RUU), draf Peraturan Pemerintah, draf Peraturan Presiden, atau kerangka program. Draf ini akan mencakup tujuan kebijakan, ruang lingkup, mekanisme implementasi, dan pihak-pihak yang bertanggung jawab.

- e. Negosiasi dan Kompromi: Draf kebijakan yang telah disusun seringkali bukan produk akhir. Ia akan menjadi bahan negosiasi dan kompromi yang intensif di antara berbagai aktor yang terlibat. Ini terutama terlihat dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif, di mana RUU harus disepakati oleh kedua belah pihak, atau antar kementerian yang mungkin memiliki

kepentingan atau prioritas yang berbeda. Negosiasi ini memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan adalah hasil konsensus dan dapat diterima oleh berbagai pihak, meskipun mungkin berarti beberapa elemen ideal harus dikorbankan demi kelayakan politik.

Sejalan dengan pendapat di atas, berikut ini dikemukakan langkah-langkah menurut Dunn sebagai berikut: erumusan kebijakan publik bukanlah proses yang sederhana; ia melibatkan serangkaian tahapan yang terstruktur dan memerlukan perhatian cermat. Dunn (2013) menguraikan sepuluh tahap penting dalam mekanisme ini, yang masing-masing memiliki peran krusial dalam membentuk kebijakan yang efektif.

Mari kita telusuri satu per satu:

1) Menetapkan Isu Kebijakan

Segalanya bermula dari isu kebijakan. Ini adalah tahap awal di mana permasalahan-permasalahan mendasar yang dihadapi oleh masyarakat mulai terangkat ke permukaan. Pemerintah memiliki peran penting untuk peka dan responsif dalam menangkap sinyal-sinyal ini, kemudian secara resmi menetapkannya sebagai isu kebijakan yang memerlukan perhatian serius. Idealnya, proses vital ini seharusnya bisa diselesaikan dalam waktu yang sangat singkat, bahkan kurang dari tujuh hari, untuk memastikan respons cepat terhadap kebutuhan publik.

2) Membentuk Tim Pengurus

Setelah isu kebijakan berhasil diidentifikasi, langkah selanjutnya adalah membentuk tim perumus kebijakan. Tim ini biasanya terdiri dari gabungan berbagai pihak yang memiliki kompetensi dan relevansi: para birokrat yang memahami seluk-beluk pemerintahan, pakar-pakar dari berbagai disiplin ilmu yang bisa memberikan perspektif mendalam, dan jika diperlukan, juga melibatkan pemangku kepentingan (stakeholders) lainnya. Pembentukan tim ini juga idealnya dilakukan dalam kurang dari tujuh hari, menunjukkan urgensi untuk segera bertindak.

3) Proses Pra-Kebijakan

Tahap ini adalah saat tim perumus mulai bekerja keras. Mereka akan menyusun dan merumuskan dua dokumen kunci: naskah kebijakan dan draf nol. Naskah kebijakan biasanya berupa naskah akademis yang tersusun secara sistematis, seringkali dalam format pasal-pasal, memberikan kerangka hukum yang jelas. Sementara itu, draf nol tidak harus berbentuk pasal, namun lebih fokus pada konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan tersebut. Draft nol ini kemudian akan dikonsultasikan dengan pihak eksternal, seperti konsultan, untuk mendapatkan masukan awal yang objektif. Seluruh proses pra-kebijakan ini memerlukan waktu maksimal dua minggu.

4) Proses Publik Pertama

Setelah draf kebijakan awal dan draf nol tersusun serta dikonsultasikan, saatnya membawa gagasan tersebut ke forum publik pertama. Tahap ini dibagi menjadi beberapa diskusi penting:

- (a) Forum pertama melibatkan para pakar yang memiliki kompetensi relevan, dan jika memungkinkan, anggota legislatif juga turut diundang. Tujuannya adalah untuk mendapatkan validasi dan masukan dari sisi keilmuan dan representasi.
- (b) Diskusi forum kedua berfokus pada instansi pemerintah. Idealnya, diskusi ini dilakukan tiga kali dalam sebulan. Jika kebijakan yang dirumuskan melibatkan lintas pemerintahan daerah, misalnya, maka pemerintah dari daerah tetangga juga bisa diajak berdiskusi untuk memastikan koordinasi.

Diskusi forum ketiga adalah momen yang sangat penting karena melibatkan secara langsung pihak-pihak yang akan terkena dampak langsung dari kebijakan tersebut. Ini adalah kesempatan untuk mendapatkan gagasan dan masukan langsung dari akar rumput, bahkan jika perlu, semua pemangku kepentingan dilibatkan. Forum ini juga idealnya diselenggarakan tiga kali dalam sebulan.

5) Rumusan Draf 1

Berdasarkan masukan dari proses publik pertama, tim perumus akan masuk ke tahap ini untuk menyusun Rumusan Draf 1. Ini adalah draf yang lebih konkret, di mana konsep-konsep kebijakan yang telah didiskusikan mulai dituangkan dalam bentuk pasal-pasal yang lebih terstruktur, mengacu pada naskah akademik dan draf nol yang sudah ada. Ini adalah langkah penting menuju formalisasi kebijakan.

6) Proses Publik Kedua

Draf kebijakan yang sudah lebih matang ini kemudian akan kembali didiskusikan dalam proses publik kedua, dengan mekanisme yang hampir serupa namun lebih mendalam dari forum publik pertama:

- (a) Keterlibatan pakar dan legislatif tetap menjadi prioritas untuk memastikan kebenaran akademis dan ilmiah dari kebijakan. Diskusi ini bisa berlangsung hingga tiga kali sebulan.
- (b) Instansi pemerintah dan pihak di luar lembaga pemerintahan yang terlibat dalam perumusan kebijakan masih terus dilibatkan. Contohnya, jika sebuah kabupaten merumuskan kebijakan, mereka bisa mengundang kabupaten tetangga dan bahkan provinsi di atasnya untuk berdiskusi, memastikan kebijakan terintegrasi. Pertemuan ini idealnya tidak lebih dari tiga kali dalam sebulan.
- (c) Diskusi forum publik ketiga melibatkan pihak-pihak yang berdampak langsung atau penerima manfaat (beneficiaries). Tujuannya adalah mendapatkan gambaran langsung mengenai implikasi sosial dan politik dari masyarakat yang akan merasakan kebijakan. Diskusi ini juga dapat dilakukan hingga tiga kali dalam sebulan.
- (d) Diskusi forum publik keempat melibatkan masyarakat luas, seperti tokoh masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang memiliki fokus pada isu terkait, serta asosiasi usaha. Forum ini sangat penting untuk membangun pemahaman publik (public awareness) terhadap kebijakan yang direncanakan. Diskusi ini maksimal dua kali dalam sebulan dan sering disebut sebagai Regulatory Impact Assessment

(RIA). Tujuannya adalah untuk memperoleh opini publik dan penilaian publik (public judgement) yang biner (setuju atau tidak setuju, pro atau kontra), yang berfungsi sebagai uji publik. Materi paparan bisa dibagikan melalui sistem informasi untuk mendapatkan masukan publik dalam jangka waktu tertentu.

7) Rumusan Draf 2: Pembentukan Pasal-Pasal Akhir

Hasil dari diskusi publik kedua yang intensif ini akan menjadi materi utama untuk penyusunan Rumusan Draf 2. Tim perumus akan menggunakan semua masukan yang diterima untuk menyusun draf pasal-pasal kebijakan yang lebih final. Tahap ini idealnya diselesaikan dalam waktu yang sangat efisien, yaitu maksimal satu minggu kerja (lima hari).

8) Forum Focused Group Discussion (FGD) Khusus: Validasi Mendalam dengan Ahli

Tahap ini adalah titik krusial di mana draf 2 akan melewati pendampingan khusus. Tim perumus akan didampingi oleh para ahli kebijakan dan ahli hukum untuk secara teliti memproses draf 2 ini hingga menjadi Draf Final. Diskusi mendalam dalam FGD khusus ini biasanya dilakukan satu kali namun sangat fokus untuk memastikan kekuatan substansi dan legalitas.

9) Draf Final

Setelah melalui FGD khusus, kesimpulan dan hasil akhir akan disusun menjadi naskah akhir yang siap diajukan. Naskah ini kemudian diserahkan kepada pimpinan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk membuat keputusan akhir terkait kebijakan tersebut.

10. Pengesahan Kebijakan: Menjadi Undang-Undang atau Peraturan Resmi

Tahap terakhir adalah pengesahan kebijakan. Naskah final yang diajukan kepada pimpinan berwenang seperti Presiden, Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, Kepala Daerah, atau Kepala Satuan Tugas akan menunggu persetujuan. Ketua tim perumus memegang peran penting untuk memastikan proses ini berjalan mulus, tanpa ada sabotase atau “free rider” yang bisa menghambat. Setelah disahkan, barulah kebijakan

tersebut diundangkan atau dilegislati, menjadikannya peraturan resmi yang berlaku.

4. Tantangan dalam Formulasi

Proses formulasi kebijakan tidak pernah mulus dan selalu dihadapkan pada berbagai tantangan yang signifikan.

a. **Kompleksitas Masalah:**

Banyak masalah publik modern dikategorikan sebagai "wicked problems", masalah yang sulit didefinisikan, memiliki banyak dimensi yang saling terkait, dan tidak memiliki solusi tunggal yang jelas atau definitif. Contohnya adalah perubahan iklim atau kemiskinan multidimensional. Kompleksitas ini membuat perumusan solusi tunggal menjadi sangat sulit, seringkali memerlukan pendekatan multi-sektoral dan jangka panjang.

b. **Keterbatasan Informasi:**

Meskipun analisis berbasis bukti sangat didorong, tidak semua informasi yang relevan selalu tersedia, akurat, atau lengkap. Data mungkin tersebar, tidak terintegrasi, atau bahkan tidak ada sama sekali. Hal ini memaksa pembuat kebijakan untuk membuat keputusan dalam kondisi ketidakpastian, yang dapat memengaruhi kualitas kebijakan yang dirumuskan.

c. **Konflik Nilai dan Kepentingan:**

Masyarakat modern adalah mozaik dari berbagai kelompok dengan nilai, ideologi, dan kepentingan yang beragam, bahkan seringkali saling bertentangan. Misalnya, kebijakan pembangunan ekonomi mungkin berbenturan dengan perlindungan lingkungan. Tarik-menarik ini dapat menyebabkan deadlock atau menghasilkan kebijakan kompromi yang kurang optimal karena tidak sepenuhnya memuaskan semua pihak.

d. **Tekanan Waktu dan Sumber Daya:**

Proses formulasi seringkali dibatasi oleh tenggat waktu yang ketat, terutama dalam situasi krisis atau ketika ada janji politik yang harus dipenuhi. Selain itu, sumber daya (anggaran, staf ahli) untuk melakukan analisis mendalam dan konsultasi ekstensif seringkali terbatas, yang dapat memengaruhi kualitas proses formulasi.

e. Bounded Rationality:

Konsep ini mengakui bahwa pembuat kebijakan, meskipun cerdas, tidak selalu dapat bertindak sepenuhnya rasional karena keterbatasan kognitif mereka, volume informasi yang sangat besar, dan tekanan waktu. Mereka sering menggunakan heuristik atau jalan pintas mental (misalnya, mengikuti kebiasaan, meniru kebijakan dari tempat lain, atau memilih solusi yang paling *feasible* secara politik) daripada melakukan analisis yang komprehensif terhadap semua alternatif. Ini bisa menghasilkan kebijakan yang *satisficing* (cukup memuaskan) daripada yang *optimal*.

5. Contoh Penerapan (Terbaru): Potret Formulasi Kebijakan di Indonesia

Mari kita lihat bagaimana proses formulasi kebijakan ini bekerja dalam praktik, dengan beberapa contoh nyata di Indonesia.

a. Formulasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Nasional:

- 1) Masalah: Indonesia menghadapi tantangan serius terkait peningkatan volume sampah, penanganan yang belum optimal (termasuk minimnya daur ulang dan tumpukan di TPA), serta dampak lingkungan yang mengkhawatirkan seperti pencemaran air dan tanah, serta emisi gas rumah kaca.
- 2) Proses Formulasi: Ini adalah upaya kolaboratif multi-pihak. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menjadi motor utama, bekerja sama erat dengan Bappenas (sebagai perencana), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) (terkait infrastruktur persampahan), dan

pemerintah daerah. Mereka juga secara aktif melibatkan akademisi (misalnya, peneliti dari perguruan tinggi yang fokus pada pengelolaan limbah dan teknologi daur ulang), asosiasi pengusaha daur ulang yang memiliki pengalaman praktis, LSM lingkungan yang gigih mengadvokasi perubahan (seperti Diet Kantong Plastik Indonesia), dan bahkan konsultan internasional. Alternatif yang intens dibahas meliputi kebijakan pengurangan sampah dari sumbernya (misalnya, pembatasan penggunaan plastik sekali pakai), peningkatan fasilitas daur ulang, pengembangan teknologi *waste-to-energy* (WtE) sebagai solusi energi alternatif, penerapan skema *Extended Producer Responsibility* (EPR) yang mewajibkan produsen bertanggung jawab atas produk mereka hingga akhir masa pakai, serta regulasi spesifik untuk pembatasan sampah plastik. Analisis dilakukan secara menyeluruh terhadap aspek biaya (investasi, operasional), efektivitas (penurunan volume sampah, peningkatan daur ulang), dampak lingkungan (pengurangan emisi, pencemaran), dan penerimaan publik (dukungan masyarakat, kepatuhan). Hasil dari proses panjang ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Sampah Spesifik dan berbagai kebijakan turunan lainnya, yang merupakan cerminan dari kompromi dan pilihan strategis dari berbagai alternatif yang dipertimbangkan.

- b. Formulasi Kebijakan Transisi Energi Bersih (Transisi dari Batu Bara ke Energi Terbarukan):
 - 1) Masalah: Indonesia menghadapi dilema besar: ketergantungan ekonomi yang tinggi pada batu bara sebagai sumber energi utama, yang pada saat yang sama menjadi kontributor signifikan terhadap emisi karbon dan mempercepat perubahan iklim. Tekanan global untuk dekarbonisasi semakin kuat.

2) Proses Formulasi: Isu ini melibatkan banyak kementerian kunci: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) sebagai pembuat kebijakan energi, Kementerian Keuangan terkait pendanaan dan insentif, serta Kementerian BUMN mengingat peran sentral PLN. Lembaga penelitian energi (misalnya, IESR), perusahaan energi terbarukan, lembaga keuangan internasional (seperti Bank Dunia dan Asian Development Bank yang menyediakan pendanaan dan keahlian), dan organisasi lingkungan juga berpartisipasi aktif. Alternatif yang dibahas mencakup: penetapan target bauran energi terbarukan yang ambisius, pengembangan skema subsidi dan insentif untuk energi bersih, penerapan pajak karbon untuk mendisinsentif penggunaan energi fosil, mekanisme pensiun dini PLTU batu bara yang sudah ada, dan investasi besar-besaran di teknologi baru seperti *Carbon Capture, Utilization, and Storage* (CCUS). Analisis intensif dilakukan, berfokus pada kelayakan finansial (dana yang dibutuhkan, potensi keuntungan), dampak ekonomi-sosial (bagaimana nasib pekerja di sektor batu bara akan terdampak, peluang penciptaan lapangan kerja baru), dan keselarasan dengan komitmen iklim global Indonesia. Hasilnya tercermin dalam berbagai Peraturan Menteri ESDM terkait harga patokan energi terbarukan, kerangka kebijakan untuk Carbon Capture, Utilization, and Storage (CCUS), dan partisipasi aktif Indonesia dalam Just Energy Transition Partnership (JETP), yang merupakan komitmen kebijakan transisi energi yang didukung secara internasional.

c. Formulasi Kebijakan Subsidi Pupuk:

1) Masalah: Harga pupuk yang tinggi menjadi beban berat bagi petani kecil dan menengah di Indonesia, yang pada gilirannya mengancam ketahanan pangan nasional. Efisiensi dan target penyaluran subsidi seringkali menjadi isu.

- 2) Proses Formulasi: Keterlibatan utama datang dari Kementerian Pertanian (sebagai pembina sektor pertanian), Kementerian Keuangan (pengelola anggaran subsidi), Kementerian Perdagangan (terkait distribusi), BUMN Pupuk (produsen), dan asosiasi petani (sebagai representasi penerima manfaat). Alternatif yang dipertimbangkan sangat beragam: apakah tetap memberikan subsidi harga pupuk di tingkat produsen/penyalur, beralih ke subsidi langsung kepada petani, mendorong pengembangan pupuk organik untuk mengurangi ketergantungan pada pupuk kimia, atau bahkan kebijakan impor untuk menstabilkan harga. Analisis yang dilakukan mencakup dampak terhadap anggaran negara, efektivitas penyaluran (apakah subsidi sampai ke tangan petani yang berhak), dampak terhadap produktivitas pertanian, dan yang tak kalah penting, potensi penyelewengan atau kebocoran dana subsidi. Hasil dari proses ini adalah perubahan skema subsidi pupuk dari subsidi harga menjadi subsidi langsung atau pupuk bersubsidi dengan mekanisme penyaluran yang lebih terkontrol, seperti melalui Kartu Tani atau digitalisasi data penerima, yang terus dievaluasi dan disesuaikan hingga saat ini untuk mencapai efektivitas yang lebih baik.

E. Rangkuman

Formulasi kebijakan adalah tahap di mana ide-ide mentah diubah menjadi cetak biru yang dapat diimplementasikan. Ini adalah arena kompleks di mana pertimbangan teknis, ekonomi, politik, dan sosial berbaur, seringkali menuntut seni negosiasi dan kompromi. Tantangan utamanya adalah menemukan titik keseimbangan antara apa yang secara teoritis ideal dengan apa yang realistis dan dapat diterima secara politik maupun teknis. Keberhasilan dalam formulasi sangat bergantung pada kemampuan untuk

mengelola kompleksitas informasi, menengahi konflik kepentingan, dan menghasilkan solusi yang tidak hanya efektif tetapi juga berkelanjutan.

Singkatnya, formulasi kebijakan adalah tahap vital di mana masalah publik yang telah diakui mulai mendapatkan bentuk solusi yang konkret. Proses ini melibatkan banyak aktor, mulai dari birokrat, akademisi, kelompok kepentingan, hingga politikus, yang berinteraksi untuk mengembangkan, menganalisis, dan mengevaluasi berbagai alternatif. Ini adalah fase intensif yang memerlukan pendefinisian ulang masalah, identifikasi opsi solusi, analisis mendalam terhadap kelayakan teknis, ekonomi, politik, dan sosial, hingga akhirnya merumuskan draf kebijakan yang siap dinegosiasikan.

E. Soal latihan

1. Jelaskan mengapa tahap formulasi kebijakan dianggap sebagai "jantung dari proses pembuatan kebijakan," dan bagaimana ia berbeda secara signifikan dari tahap *agenda setting* dalam hal aktor yang terlibat dan fokus aktivitasnya?
2. Pilihlah tiga kriteria analisis dan evaluasi alternatif kebijakan (misalnya, kelayakan ekonomi, kelayakan politik, dampak sosial dan lingkungan). Jelaskan secara rinci bagaimana masing-masing kriteria tersebut memengaruhi pilihan kebijakan dan berikan contoh konkret bagaimana pembuat kebijakan akan mempertimbangkan kriteria tersebut dalam merumuskan kebijakan.
3. "Banyak masalah publik modern dikategorikan sebagai 'wicked problems' yang membuat perumusan solusi tunggal menjadi sangat sulit." Jelaskan konsep *wicked problems* dalam konteks formulasi kebijakan dan diskusikan setidaknya dua tantangan utama yang muncul akibat karakteristik masalah ini bagi para pembuat kebijakan.
4. Identifikasi dan jelaskan peran tiga aktor kunci yang berbeda (misalnya, birokrat, think tanks, atau kelompok kepentingan) dalam proses formulasi kebijakan. Bagaimana interaksi di antara ketiga

aktor ini dapat membentuk atau mengubah arah draf kebijakan yang dihasilkan?

5. Ambil salah satu contoh penerapan kebijakan yang telah diperluas di atas (Pengelolaan Sampah Nasional, Transisi Energi Bersih, atau Subsidi Pupuk). Analisis contoh tersebut dengan menghubungkan setiap langkah proses formulasi (pendefinisian masalah, identifikasi alternatif, analisis/evaluasi, perumusan draf, negosiasi) dengan kejadian nyata dalam kasus tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Alaslan, A. (2021). *Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar*. CV Pena Persada.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada University Press.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy* (15th ed.). Pearson.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2018). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (6th ed.). CQ Press.
- Nugroho, R. (2014). *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi dan Kimia*. PT Elex Media Komputindo.
- Paine, F. T., & Naumes, W. (1997). *Strategy and policy formulation: An integrative approach*. Saunders Company.
- Purwanto, E. A. (1997). Kebijakan Otonomi di Indonesia, Memahami Konteks Politik Proses Lahirnya Kebijakan Publik. *JKAP*, 1(2).
- Quade, E. S. (1982). *Analysis for Public Decisions* (2nd ed.). North-Holland.
- Wibawa, S. (1994). *Kebijakan Publik, Proses dan Analisa*. Intermedia.
- Winarno, B. (2008). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo.
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan Publik Era Globalisasi, Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif*. CAPS (Center Of Academic Publishing Servis).

BAB 7

LEGITIMASI KEBIJAKAN

(Mendapatkan Otoritas dan Penerimaan)

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 7 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Memahami pengertian legitimasi kebijakan
2. Menjelaskan mekanisme legitimasi
3. Menjelaskan tantangan dalam legitimasi

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 7 dijelaskan:

1. Pentingnya Legitimasi
2. Mekanisme Legitimasi
3. Tantangan dalam Legitimasi

C. Intisari Bacaan

1. Legitimasi Kebijakan

Legitimasi adalah konsep yang sangat penting dalam berbagai disiplin ilmu, mulai dari politik hingga hukum dan sosial. Pada intinya, legitimasi mengacu pada penerimaan dan pengakuan suatu kekuasaan, institusi, atau tindakan sebagai sah dan sesuai dengan norma atau standar yang diterima oleh masyarakat atau komunitas tertentu. Konsep ini sering kali menjadi landasan dalam menentukan seberapa efektif dan diterima suatu otoritas atau kebijakan di masyarakat.

Legitimasi merupakan langkah krusial dalam siklus pengambilan keputusan kebijakan publik, di mana pilihan yang sudah ditentukan mendapatkan pengesahan. Tahap ini berfokus pada pemberian dukungan, baik secara formal maupun moral, terhadap suatu kebijakan yang telah diusulkan atau yang sudah terbentuk. Intinya, legitimasi adalah proses vital untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak hanya diterima secara

luas oleh publik, tetapi juga didukung oleh berbagai pihak berkepentingan dan lembaga-lembaga yang berwenang. Tanpa legitimasi yang kuat, sebuah kebijakan mungkin akan kesulitan dalam implementasinya atau bahkan bisa ditolak, meskipun secara substansi sudah baik. Ini menjadi fondasi agar kebijakan memiliki kekuatan dan penerimaan yang diperlukan untuk berfungsi efektif dalam masyarakat.

Dalam tahapan proses kebijakan publik, legitimasi kebijakan merupakan tahap krusial dalam siklus kebijakan publik, di mana proposal yang telah diformulasikan, sekalipun sudah melalui analisis mendalam dan diskusi yang alot, diberikan otoritas hukum dan penerimaan publik. Ini bisa dibayangkan sebagai proses "pengesahan" resmi yang mengubah gagasan atau rancangan awal menjadi sebuah tindakan pemerintah yang memiliki kekuatan mengikat. Tanpa legitimasi ini, sebuah kebijakan, sehebat apa pun ide di baliknya, akan kehilangan daya paksanya dan berisiko tinggi untuk ditolak atau diabaikan oleh masyarakat. Proses ini tidak hanya tentang formalitas legal, tetapi juga tentang membangun kepercayaan dan keyakinan bahwa kebijakan tersebut adil, benar, dan sah. Sumber legitimasi ini sangat beragam, mulai dari dasar-dasar hukum seperti konstitusi dan undang-undang, melalui prosedur demokratis yang melibatkan partisipasi publik, hingga dukungan moral dari masyarakat luas dan keahlian teknis yang diakui.

2. Pentingnya Legitimasi: Fondasi Kebijakan yang Kokoh

Mengapa legitimasi begitu penting dalam tata kelola pemerintahan? Ini bukan sekadar formalitas, tetapi fondasi yang memungkinkan sebuah kebijakan untuk beroperasi secara efektif dan berkelanjutan.

a. Kekuatan Mengikat

Ini adalah fungsi utama legitimasi. Dengan legitimasi, sebuah kebijakan tidak lagi sekadar rekomendasi; ia memperoleh status hukum yang mewajibkan kepatuhan dari setiap individu, organisasi, bahkan entitas pemerintah lainnya. Bayangkan sebuah rambu lalu lintas: tanpa landasan

hukum yang sah (yaitu legitimasi), ia hanya akan menjadi selembar papan tanpa daya mengikat. Demikian pula kebijakan, dari urusan pajak hingga standar lingkungan, butuh kekuatan hukum agar dapat ditegakkan.

b. Penerimaan Publik

Kebijakan yang sah di mata hukum dan, yang lebih penting, di mata publik, jauh lebih mungkin untuk diterima dan dipatuhi oleh masyarakat secara sukarela. Ketika masyarakat merasa bahwa sebuah kebijakan dibuat melalui proses yang adil dan transparan, mereka cenderung lebih patuh tanpa perlu penegakan hukum yang keras dan memakan biaya. Ini menciptakan *sense of ownership* dan partisipasi, mengurangi resistensi, serta meminimalkan potensi konflik sosial.

c. Stabilitas Politik

Kebijakan yang dilegitimasi dengan baik akan memperkuat kepercayaan publik terhadap pemerintah dan sistem politik secara keseluruhan. Ketika warga melihat bahwa proses pembuatan kebijakan berjalan sesuai aturan, transparan, dan menghasilkan keputusan yang dianggap adil, hal ini akan meningkatkan legitimasi rezim dan mengurangi gejolak politik. Sebaliknya, kebijakan yang kurang legitimasi bisa memicu ketidakpuasan dan ketidakstabilan.

d. Efektivitas Implementasi

Kebijakan yang legitimate akan lebih mudah diimplementasikan di lapangan. Mengapa? Karena ia telah memiliki landasan hukum yang jelas dan, idealnya, dukungan dari berbagai pemangku kepentingan. Institusi pemerintah yang bertugas mengimplementasikan kebijakan tersebut akan memiliki mandat yang kuat, dan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan akan cenderung lebih kooperatif. Dukungan ini meminimalkan hambatan dan mempercepat pencapaian tujuan kebijakan.

2. Mekanisme Legitimasi: Beragam Jalur Pengesahan

Proses pemberian legitimasi bisa sangat bervariasi, tergantung pada karakteristik sistem politik suatu negara dan sifat serta jangkauan kebijakan yang akan disahkan.

- a. Melalui Proses Legislasi (Undang-Undang): Ini adalah jalur yang paling umum dan paling kuat untuk memberikan legitimasi pada kebijakan, terutama untuk kebijakan-kebijakan yang berskala besar, fundamental, dan memiliki dampak luas pada masyarakat. Di negara-negara demokrasi, proposal kebijakan seringkali mengambil bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU). RUU ini harus melalui proses pembahasan yang ketat dan persetujuan oleh lembaga legislatif (parlemen), yang merupakan representasi dari kehendak rakyat.

Proses: RUU biasanya diajukan oleh pemerintah (eksekutif) atau oleh anggota parlemen sendiri. Setelah itu, RUU akan dibahas secara mendalam dalam komite-komite khusus di parlemen, melalui berbagai sesi pembacaan dan debat pleno. Tahap ini seringkali membuka pintu untuk masukan publik melalui rapat dengar pendapat dengan pakar, organisasi masyarakat sipil, atau kelompok kepentingan. Akhirnya, RUU akan disetujui melalui pemungutan suara di parlemen. Setelah disetujui oleh parlemen, RUU tersebut biasanya memerlukan pengesahan formal dari kepala negara (misalnya, presiden di Indonesia) untuk secara resmi menjadi Undang-Undang (UU) yang sah dan berlaku.

Contoh Terbaru di Indonesia: Pengesahan Undang-Undang tentang Kesehatan (UU Kesehatan) pada tahun 2023 adalah ilustrasi sempurna. RUU Kesehatan ini melalui pembahasan yang sangat panjang dan intensif di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah. Prosesnya melibatkan diskusi dan pertimbangan dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk organisasi profesi kesehatan, aktivis masyarakat sipil, hingga perwakilan masyarakat luas. Setelah serangkaian perdebatan dan revisi, RUU ini akhirnya disahkan menjadi undang-undang,

memberikan legitimasi hukum yang kuat bagi berbagai kebijakan, regulasi, dan program di sektor kesehatan nasional.

- b. Melalui Peraturan Eksekutif (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Menteri): Untuk kebijakan yang sifatnya lebih teknis, lebih detail, atau merupakan derivasi dan pelaksanaan dari sebuah Undang-Undang yang sudah ada, legitimasi dapat diberikan secara langsung oleh lembaga eksekutif. Ini terjadi melalui berbagai instrumen hukum seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), atau Keputusan Menteri. Mekanisme ini cenderung lebih cepat dibandingkan proses legislasi di parlemen, namun otoritas dan kekuatan hukumnya sangat bergantung pada Undang-Undang yang menjadi payung hukum atau dasar delegasinya. Artinya, peraturan eksekutif tidak boleh bertentangan dengan UU di atasnya.

Contoh Terbaru di Indonesia: Penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko merupakan contoh legitimasi kebijakan melalui peraturan eksekutif. PP ini dikeluarkan sebagai delegasi atau turunan dari Undang-Undang Cipta Kerja. Dengan diterbitkannya PP ini, berbagai prosedur, standar, dan persyaratan perizinan usaha di Indonesia mendapatkan legitimasi hukum yang jelas, memungkinkan implementasi sistem perizinan yang lebih terstruktur dan terpadu.

- c. Melalui Putusan Yudisial: Dalam beberapa sistem hukum, pengadilan, khususnya Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung, dapat memberikan legitimasi terhadap kebijakan tertentu melalui putusan hukum. Sebaliknya, pengadilan juga memiliki kewenangan untuk membatalkan atau menyatakan sebuah kebijakan tidak legitimate jika dianggap melanggar konstitusi, undang-undang yang lebih tinggi, atau hak asasi manusia. Proses ini dikenal sebagai judicial review.

Contoh Terbaru di Indonesia: Salah satu contoh paling menonjol adalah Putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi Undang-Undang

Cipta Kerja pada tahun 2021. MK menyatakan UU tersebut inkonstitusional bersyarat, yang berarti UU itu masih berlaku tetapi harus diperbaiki dalam jangka waktu tertentu. Putusan ini, meski tidak membatalkan UU sepenuhnya, secara signifikan memengaruhi legitimasi UU tersebut dan memaksa pemerintah untuk mengambil langkah perbaikan, salah satunya dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai solusi hukum sementara. Ini menunjukkan bagaimana lembaga yudisial dapat menjadi penyeimbang dalam memberikan atau menarik legitimasi kebijakan.

- d. Melalui Referendum atau Plebisit: Dalam kasus-kasus tertentu, khususnya untuk isu-isu yang sangat fundamental, strategis, atau yang memerlukan dukungan rakyat secara langsung, kebijakan dapat dilegitimasi melalui suara rakyat secara langsung melalui referendum atau plebisit. Mekanisme ini cenderung jarang digunakan di banyak negara, termasuk Indonesia, karena kompleksitas dan biaya pelaksanaannya. Namun, ketika digunakan, ia memberikan tingkat legitimasi demokratis yang sangat tinggi karena keputusan diambil langsung oleh mayoritas warga negara.

Contoh: Referendum Brexit di Inggris pada tahun 2016 adalah contoh klasik. Hasil referendum ini secara langsung melegitimasi kebijakan keluarnya Inggris dari Uni Eropa, meskipun kemudian memicu perdebatan politik dan ekonomi yang panjang. Ini menunjukkan kekuatan suara langsung rakyat dalam menentukan arah kebijakan fundamental negara.

- e. Melalui Dukungan Publik dan Konsensus: Selain mekanisme hukum formal, dukungan luas dari masyarakat dan konsensus di antara kelompok-kelompok kepentingan yang relevan juga memberikan legitimasi sosiopolitik yang sangat penting. Meskipun ini bukan mekanisme hukum yang mengikat, tingkat penerimaan sosial yang tinggi dapat memperkuat dasar keberadaan dan keberlanjutan sebuah kebijakan. Media massa, jajak pendapat publik, dan aktivitas masyarakat

sipil seringkali memainkan peran penting dalam mengukur dan membentuk tingkat dukungan atau penolakan ini.

Contoh Terbaru di Indonesia: Dukungan publik yang kuat terhadap berbagai program bantuan sosial pemerintah, seperti Program Keluarga Harapan (PKH) atau Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT). Meskipun program-program ini sudah dilegitimasi secara hukum melalui Undang-Undang dan Peraturan Presiden, penerimaan dan pemahaman yang luas dari masyarakat terhadap manfaat dan tujuan program ini menjadi legitimasi sosial yang esensial. Legitimasi sosial ini membantu memastikan keberlanjutan program, meminimalkan penolakan di lapangan, dan memperkuat citra positif pemerintah di mata rakyat.

3. Tantangan dalam Legitimasi: Menjaga Kepercayaan

Meskipun legitimasi sangat penting, ada beberapa tantangan signifikan yang bisa merusak atau menghambat proses perolehannya.

a. Oposisi Politik

Penolakan keras dari partai oposisi atau kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh signifikan, yang tidak setuju dengan isi atau tujuan kebijakan, dapat menghambat proses legislasi di parlemen. Bahkan jika kebijakan berhasil disahkan, oposisi yang kuat bisa mengurangi penerimaan publik dan menciptakan resistensi terhadap implementasinya di lapangan.

b. Kurangnya Transparansi/Partisipasi

Proses pembuatan kebijakan yang tidak transparan, di mana publik atau pihak-pihak terkait tidak diberikan akses yang memadai terhadap informasi atau kesempatan untuk berpartisipasi, dapat mengikis legitimasi kebijakan. Bahkan jika secara hukum sudah sah, masyarakat mungkin merasa bahwa kebijakan tersebut dibuat secara sepihak atau tanpa mempertimbangkan suara mereka, yang dapat memicu ketidakpercayaan dan penolakan.

c. "Regulatory Capture":

Ini adalah situasi di mana lembaga regulator yang seharusnya melayani kepentingan publik dan mengatur industri tertentu, justru secara tidak semestinya dipengaruhi atau bahkan didominasi oleh kepentingan industri yang seharusnya mereka atur. Ketika ini terjadi, kebijakan yang dihasilkan mungkin lebih menguntungkan pihak swasta daripada masyarakat umum, sehingga mengurangi legitimasi kebijakan dan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

d. Disinformasi/Polarisasi

Di era digital saat ini, penyebaran informasi yang salah (disinformasi) atau kampanye hitam tentang suatu kebijakan dapat dengan cepat merusak legitimasi kebijakan di mata publik. Bersamaan dengan itu, polarisasi politik yang ekstrem dapat menyebabkan masyarakat menolak kebijakan hanya karena ia berasal dari pihak lawan, tanpa mempertimbangkan substansi kebijakan itu sendiri. Ini menciptakan lingkungan yang sulit bagi pemerintah untuk membangun konsensus dan penerimaan yang luas.

Legitimasi bukan sekadar tentang mendapatkan stempel persetujuan formal dari lembaga berwenang; ini adalah tentang membangun kepercayaan dan penerimaan yang mendalam dari berbagai pemangku kepentingan dan, yang terpenting, dari publik. Kebijakan yang legitimate memiliki fondasi yang sangat kokoh untuk tidak hanya diimplementasikan, tetapi juga untuk dipertahankan dan berlanjut keberadaannya, bahkan di tengah gempuran kritik atau tantangan yang mungkin muncul. Ini adalah bukti bahwa sebuah kebijakan tidak hanya benar secara hukum, tetapi juga adil dan diterima secara moral oleh masyarakat.

D. Rangkuman

Legitimasi kebijakan adalah tahap vital di mana rancangan kebijakan diberikan otoritas hukum dan penerimaan publik, mengubah ide menjadi tindakan pemerintah yang mengikat. Proses ini sangat penting karena memberikan kekuatan hukum pada kebijakan, mendorong kepatuhan sukarela dari masyarakat, memperkuat stabilitas politik, dan memastikan implementasi yang efektif. Legitimasi dapat diperoleh melalui berbagai mekanisme, mulai dari proses legislasi di parlemen, peraturan eksekutif yang dikeluarkan pemerintah, putusan yudisial, referendum langsung, hingga dukungan dan konsensus publik yang luas.

Meski demikian, proses legitimasi juga menghadapi berbagai tantangan, seperti oposisi politik yang kuat, kurangnya transparansi dan partisipasi publik, fenomena "regulatory capture" di mana kepentingan industri mendominasi, serta penyebaran disinformasi dan polarisasi politik. Pada akhirnya, keberhasilan legitimasi tidak hanya bergantung pada kepatuhan formal terhadap prosedur, tetapi juga pada kemampuan pemerintah untuk membangun kepercayaan dan meyakinkan masyarakat bahwa kebijakan yang dirumuskan adalah sah, adil, dan melayani kepentingan publik secara keseluruhan.

E. Soal latihan

1. Jelaskan mengapa "kekuatan mengikat" dan "penerimaan publik" dianggap sebagai dua pilar utama pentingnya legitimasi kebijakan. Bagaimana satu pilar dapat memengaruhi atau memperkuat pilar lainnya dalam konteks implementasi kebijakan?
2. Bandingkan dan kontraskan mekanisme legitimasi melalui proses legislasi (Undang-Undang) dengan peraturan eksekutif (Peraturan Pemerintah/Presiden). Diskusikan kelebihan dan kekurangan masing-masing mekanisme dalam memberikan legitimasi kebijakan.

3. Bagaimana peran Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme putusan yudisial dapat berfungsi sebagai "penjaga" legitimasi kebijakan? Berikan analisis mendalam terhadap contoh UU Cipta Kerja untuk menggambarkan argumen Anda.
4. Selain mekanisme hukum formal, mengapa dukungan publik dan konsensus dianggap sebagai bentuk legitimasi yang penting? Jelaskan bagaimana dukungan ini dapat memengaruhi keberlanjutan dan efektivitas sebuah kebijakan, meskipun tidak ada dasar hukum langsung?
5. Diskusikan dua tantangan utama dalam legitimasi kebijakan di era informasi saat ini (misalnya, disinformasi/polarisasi atau kurangnya transparansi). Bagaimana tantangan-tantangan ini dapat merusak kepercayaan publik dan apa upaya yang bisa dilakukan pemerintah untuk mengatasinya?

DAFTAR PUSTAKA

- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Pearson.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Wiley.
- Habermas, J. (1976). *Legitimation crisis*. Beacon Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021). *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Uji Materi Undang-Undang Cipta Kerja*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (n.d.).

BAB 8

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 8 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Memahami arti dan pentingnya implementasi kebijakan
2. Menjelaskan Aktor dalam Implementasi
3. Menjelaskan Pendekatan dalam Studi Implementasi

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 8 dijelaskan: Implementasi kebijakan Publik

C. Intisari Bacaan

1. Pengertian dan Pentingnya Implementasi kebijakan

Setelah sebuah kebijakan melalui proses formulasi yang cermat dan berhasil memperoleh legitimasi yang kuat, tantangan sebenarnya baru dimulai, yaitu mengubah niat baik dan rencana di atas kertas menjadi aksi nyata yang berdampak di lapangan. Inilah esensi dari tahap Implementasi Kebijakan. Tahap ini sering disebut sebagai "jantung" dari seluruh proses kebijakan, bukan tanpa alasan. Di sinilah kebijakan tidak lagi menjadi konsep teoritis, melainkan mulai berinteraksi langsung dengan realitas yang kompleks, dengan segala dinamika, sumber daya, dan hambatan yang ada di dunia nyata.

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata "*implementation*" berasal dari kata kerja "*to implement*" dimaksudkan sebagai: (1) membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan", (2) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu. Ketiga, dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat. Jadi secara etimologis implementasi itu dimaksudkan sebagai suatu aktivitas

yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil (Tachjan, 2006).

Implementasi kebijakan adalah fase di mana keputusan dan rencana kebijakan yang telah dilegitimasi secara resmi diterjemahkan menjadi tindakan dan program konkret. Ini adalah proses eksekusi, di mana cetak biru kebijakan mulai dihidupkan. Dalam tahap ini, sumber daya finansial, manusia, dan material dialokasikan, prosedur operasional standar (SOP) ditetapkan, dan layanan mulai disampaikan langsung kepada target penerima yang telah ditentukan. Implementasi seringkali dianggap sebagai bagian yang paling kompleks, menantang, dan bahkan memakan waktu dari seluruh siklus kebijakan. Ini karena ia melibatkan interaksi dinamis antara banyak aktor dengan kepentingan berbeda, dihadapkan pada kendala birokrasi, kapasitas, dan penerimaan sosial di lapangan. Keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan seringkali ditentukan di tahap ini.

Udoji (1981,32) dengan tegas mengatakan bahwa “Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”. Dengan kata lain pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui.

Implementasi Kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi. Dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978:25) mengemukakan bahwa: *“policy implementation is the application of the policy by the government’s administrative machinery to the problem”*. Definisi lain dikemukakan oleh Edwards III (1980:1) mengemukakan bahwa: *“ Policy implementation,... is the stage of policy making between the establishment of a policy... and the consequences of the policy for the people whom it effects”*. Definisi yang umum dipakai

menyangkut kebijakan implementasi (Wahab, 1997: 63) adalah: "Implementasi adalah tindakan- tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan."

Mengapa Implementasi Penting? Lebih dari Sekadar Eksekusi. Pentingnya implementasi kebijakan seringkali diremehkan, padahal tahap ini adalah penentu utama keberhasilan sebuah kebijakan publik. Tanpa implementasi yang efektif, bahkan kebijakan yang paling brilian sekalipun akan berakhir sia-sia, berikut sejumlah argumen pentingnya implementasi:

a. Jembatan antara Niat dan Hasil

Implementasi berfungsi sebagai jembatan vital yang menghubungkan antara apa yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan di tingkat atas (yaitu, niat dan tujuan kebijakan) dengan apa yang benar-benar terjadi dan dirasakan di lapangan (yaitu, hasil atau dampak kebijakan). Sebuah kebijakan bisa jadi dirumuskan dengan sempurna, berdasarkan data dan analisis terbaik. Namun, jika proses implementasinya buruk, terjadi "kebocoran," atau tidak tepat sasaran, maka tujuan awal tidak akan pernah tercapai. Jadi, implementasi adalah kunci untuk menerjemahkan teori ke dalam praktik yang berhasil.

b. Ujian Realitas

Tahap implementasi adalah uji coba sesungguhnya bagi sebuah kebijakan. Di sinilah kelayakan praktis dari sebuah kebijakan diuji: apakah ia dapat diterapkan di kondisi riil? Apakah sumber daya yang tersedia (manusia, dana, teknologi) benar-benar cukup? Dan yang tidak kalah penting, bagaimana kebijakan tersebut diterima oleh masyarakat atau kelompok sasaran? Seringkali, apa yang tampak ideal di meja perundingan tidak sesuai dengan tantangan di lapangan, dan implementasi akan mengungkapkan celah-celah tersebut.

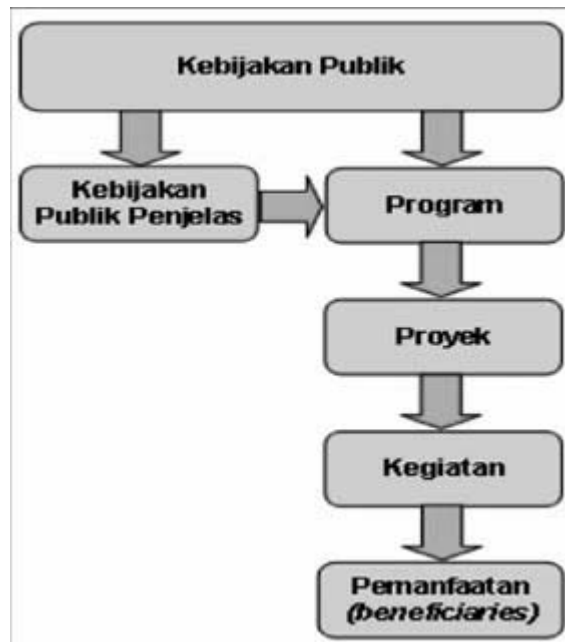
c. Inovasi dan Adaptasi

Implementasi bukan sekadar menjalankan perintah secara kaku. Sebaliknya, tahap ini seringkali memerlukan inovasi dan adaptasi dari kebijakan awal untuk menghadapi realitas yang tidak terduga atau konteks lokal yang unik. Para implementor di lapangan, terutama "birokrat jalanan," seringkali harus membuat keputusan yang fleksibel dan kreatif untuk menyesuaikan kebijakan agar lebih efektif di lingkungan mereka. Ini adalah proses belajar berkelanjutan di mana kebijakan dapat disempurnakan berdasarkan pengalaman lapangan.

d. Legitimasi Berkelanjutan

Implementasi yang efektif, transparan, dan adil akan memperkuat legitimasi kebijakan di mata publik secara berkelanjutan. Ketika masyarakat melihat bahwa sebuah kebijakan memberikan manfaat nyata dan dilaksanakan dengan baik, kepercayaan mereka terhadap pemerintah akan meningkat. Sebaliknya, implementasi yang buruk, diskriminatif, atau koruptif dapat merusak legitimasi kebijakan dan bahkan mengurangi kepercayaan publik terhadap sistem pemerintahan secara keseluruhan, tidak peduli seberapa sah kebijakan itu di atas kertas.

Dalam bukunya *Public Policy*, Riant Nugroho (2009, 494-495) memberi makna implementasi kebijakan sebagai "cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Ditambahkan pula, bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada beberapa tahap:



Gambar 1. Sekuensi Implementasi Kebijakan

2. Aktor dalam Implementasi (Jaringan Keterlibatan)

Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada adalah: (1) unsur pelaksana (implementor), (2) ada program yang akan dilaksanakan, (3) target group (Abdullah, 1988:1). Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokrasi pada semua tingkatan pemerintahan (Sharkansky dalam Tachjan (2006).

Implementasi kebijakan adalah upaya kolaboratif yang melibatkan beragam aktor, dan interaksi kompleks antar mereka sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan sebuah program.

a. Birokrasi/Lembaga Pelaksana:

Ini adalah aktor utama dan tulang punggung implementasi. Kementerian di tingkat pusat, dinas-dinas di tingkat daerah, atau lembaga teknis yang memiliki mandat langsung untuk menjalankan program dan menyediakan layanan (misalnya, Dinas Pendidikan yang menyalurkan dana BOS, Dinas Kesehatan yang melaksanakan program imunisasi, atau Kementerian

PUPR yang membangun infrastruktur). Mereka memiliki diskresi (keleluasaan) penting dalam menafsirkan aturan, menetapkan prosedur, dan mengadaptasi implementasi sesuai kondisi lapangan. Diskresi ini bisa menjadi pedang bermata dua: efektif untuk adaptasi, tetapi berisiko penyimpangan.

b. Pemerintah Daerah

Dalam sistem desentralisasi seperti di Indonesia, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memegang peran sangat krusial. Mereka bukan hanya pelaksana pasif, tetapi juga seringkali harus mengadaptasi dan mengintegrasikan kebijakan nasional ke dalam konteks lokal mereka, dengan mempertimbangkan karakteristik geografis, demografi, dan sosial-budaya wilayah. Mereka menjadi jembatan antara kebijakan pusat dan kebutuhan masyarakat di tingkat akar rumput.

c. Kelompok Sasaran/Penerima Kebijakan

Ini adalah pihak yang dituju oleh kebijakan (misalnya, petani penerima subsidi, pelaku UMKM penerima bantuan modal, siswa penerima beasiswa, pasien penerima layanan kesehatan). Respons dan partisipasi aktif mereka sangat penting untuk keberhasilan implementasi. Jika kelompok sasaran tidak memahami kebijakan, tidak tertarik, atau menolak berpartisipasi, maka kebijakan tersebut akan sulit mencapai tujuannya.

d. Kelompok Kepentingan

Kelompok ini bisa menjadi pendukung atau penghambat implementasi. Tergantung pada bagaimana kebijakan memengaruhi kepentingan mereka baik positif maupun negatif mereka dapat melobi, mengadvokasi, atau bahkan melakukan resistensi. Misalnya, asosiasi industri dapat mendukung kebijakan yang memberi insentif, tetapi menentang regulasi yang dianggap merugikan.

e. Swasta/Organisasi Non-Pemerintah (LSM)

Seringkali terlibat sebagai mitra pelaksana, terutama dalam penyediaan layanan publik atau pelaksanaan proyek. Misalnya, kontraktor swasta dalam proyek infrastruktur atau lembaga swadaya masyarakat yang terlibat dalam program pemberdayaan masyarakat. Mereka dapat membawa efisiensi, inovasi, atau menjangkau wilayah yang sulit diakses oleh birokrasi pemerintah. Mereka juga dapat berperan sebagai pemantau implementasi, memberikan umpan balik dan akuntabilitas.

f. Masyarakat Sipil dan Media

Aktor-aktor ini berperan sebagai pengawas independen yang penting. Mereka dapat memberikan umpan balik mengenai kendala di lapangan, melaporkan kemajuan atau masalah dalam implementasi (misalnya, kasus penyalahgunaan dana, keterlambatan proyek), dan membantu dalam sosialisasi kebijakan. Media massa, khususnya, memiliki kekuatan untuk membentuk opini publik tentang kinerja implementasi.

3. Pendekatan dalam Studi Implementasi: (Memahami Cara Kebijakan Bekerja)

Untuk memahami bagaimana implementasi bekerja, para akademisi dan peneliti telah mengembangkan beberapa pendekatan utama, yang masing-masing menawarkan lensa berbeda dalam melihat proses ini.

a. Pendekatan Top-Down:

- 1) Fokus: Pendekatan ini melihat implementasi dari perspektif pembuat kebijakan di tingkat atas (pusat). Asumsinya adalah bahwa kebijakan dirumuskan dengan jelas di puncak hierarki, dan fokus utamanya adalah bagaimana kebijakan tersebut "diturunkan" dan dilaksanakan oleh birokrasi di tingkat yang lebih rendah, serta seberapa jauh kebijakan tersebut dipatuhi oleh target penerima. Pendekatan ini cenderung menganggap implementasi sebagai proses yang linier dan rasional.

- 2) **Pertanyaan Kunci:** Pertanyaan yang sering diajukan adalah: Seberapa jauh tujuan awal pembuat kebijakan dapat dicapai di lapangan? Apakah ada "kebocoran" atau distorsi (penyimpangan) dari niat awal kebijakan selama proses implementasi? Apakah birokrasi di bawah melaksanakan instruksi sesuai yang diharapkan?
- 3) **Kritik:** Kritik utama terhadap pendekatan ini, sebagaimana disorot oleh Pressman & Wildavsky (1973) dalam karya klasik mereka *Implementation*, adalah bahwa ia sering mengabaikan peran diskresi dan adaptasi yang tak terhindarkan dari para implementor di lapangan. Selain itu, pendekatan ini cenderung kurang memperhatikan kompleksitas lingkungan lokal, sumber daya yang terbatas, serta kemampuan aktor di tingkat bawah untuk menafsirkan ulang atau bahkan memodifikasi kebijakan sesuai kebutuhan mereka.

b. Pendekatan Bottom-Up:

- 1) **Fokus:** Sebaliknya, pendekatan ini berangkat dari perspektif aktor di tingkat paling bawah, yang berinteraksi langsung dengan publik—sering disebut sebagai "street-level bureaucrats" (misalnya, guru di sekolah, polisi di jalanan, petugas kesehatan di puskesmas, pekerja sosial). Pendekatan ini mengakui bahwa para implementor ini seringkali harus membuat keputusan diskresioner yang signifikan karena kebijakan seringkali ambigu, tidak lengkap, atau tidak cocok dengan kasus-kasus individual yang mereka hadapi. Mereka adalah "pembuat kebijakan" dalam skala kecil.
- 2) **Pertanyaan Kunci:** Pertanyaan utama di sini adalah: Bagaimana para implementor di lapangan menafsirkan dan mengadaptasi kebijakan? Apa saja tantangan praktis yang mereka hadapi dalam keseharian mereka? Bagaimana interaksi langsung mereka dengan target penerima memengaruhi hasil kebijakan? Bagaimana praktik lapangan membentuk kebijakan yang sebenarnya?

- 3) Kritik: Meskipun memberikan wawasan berharga tentang realitas lapangan, pendekatan ini, seperti yang diakui Lipsky (1980) dalam *Street-Level Bureaucracy*, mungkin terlalu menekankan pada otonomi dan diskresi implementor. Hal ini berisiko kurang memperhatikan batasan struktural, arahan dari tingkat atas, atau tujuan kebijakan awal yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan.
- c. Pendekatan Sintesis/Hibrida: Menyadari keterbatasan kedua pendekatan ekstrem tersebut, para peneliti dan praktisi saat ini sering menggabungkan kedua pendekatan tersebut. Mereka mengakui bahwa implementasi adalah proses dua arah yang kompleks, yang melibatkan baik arahan dan tujuan yang diturunkan dari atas (top-down) maupun adaptasi, inovasi, dan diskresi yang dilakukan dari bawah (bottom-up). Pendekatan hibrida ini mencoba membangun kerangka kerja yang lebih komprehensif untuk memahami dinamika implementasi kebijakan.

Contoh Penerapan (Terbaru): Memahami Realitas Implementasi di Indonesia. Mari kita lihat bagaimana teori implementasi ini terwujud dalam praktik, melalui beberapa contoh kebijakan yang relevan di Indonesia.

1. Implementasi Program Vaksinasi COVID-19 Nasional di Indonesia:
 - a. Formulasi: Kebijakan ini diformulasikan secara sentral oleh pemerintah (Kementerian Kesehatan dan Satuan Tugas Penanganan COVID-19) dengan target yang jelas (misalnya, persentase populasi tervaksin) dan prioritas kelompok penerima (nakes, lansia, umum).
 - b. Implementasi: Ini adalah contoh luar biasa dari kompleksitas implementasi berskala masif yang melibatkan berbagai pihak:
 - 1) Kementerian Kesehatan: Berperan sebagai regulator, koordinator utama, dan penyedia pedoman teknis.
 - 2) TNI dan Polri: Bergerak cepat untuk distribusi vaksin ke seluruh pelosok negeri, termasuk wilayah terpencil, dan memastikan keamanan proses vaksinasi.

- 3) Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota): Melalui Dinas Kesehatan, Puskesmas, dan rumah sakit, mereka menjadi garda terdepan dalam penyuntikan, pendataan penerima, serta sosialisasi masif di tingkat lokal. Mereka harus beradaptasi dengan kondisi geografis dan demografi yang sangat berbeda (misalnya, di perkotaan padat vs. di pulau terpencil), yang seringkali menuntut diskresi tinggi.
 - 4) Organisasi Masyarakat Sipil/LSM: Turut membantu dalam sosialisasi program, mobilisasi massa untuk datang ke sentra vaksin, dan menyediakan relawan.
 - 5) Swasta: Perusahaan farmasi sebagai penyedia vaksin, dan perusahaan transportasi untuk logistik *cold chain* (rantai dingin) yang sangat vital.
- c. Tantangan: Proses ini menghadapi banyak hambatan: distribusi vaksin ke wilayah terpencil dengan infrastruktur terbatas, manajemen rantai dingin yang ketat, memastikan ketersediaan tenaga kesehatan yang memadai, penanganan *hoax* dan misinformasi yang marak di masyarakat, serta menjangkau kelompok rentan yang sulit diakses. Keberhasilan program ini sangat bergantung pada koordinasi vertikal dan horizontal yang kuat antar lembaga, serta kemampuan adaptasi di tingkat lokal yang dilakukan oleh para implementor lapangan.
2. Implementasi Kebijakan Subsidi Listrik Tepat Sasaran:
 - a. Formulasi: Kebijakan ini bertujuan strategis untuk memastikan bahwa subsidi listrik dari APBN hanya dinikmati oleh rumah tangga yang benar-benar membutuhkan, bukan oleh golongan mampu yang seharusnya membayar tarif normal.
 - b. Implementasi: Melibatkan beberapa aktor kunci:

- 1) Kementerian ESDM dan Kementerian Sosial: Sebagai pembuat kebijakan dan penyedia data awal mengenai rumah tangga miskin/rentan.
 - 2) PT PLN (Persero): Ini adalah pelaksana utama di lapangan. Mereka harus mengidentifikasi pelanggan yang layak menerima subsidi, melakukan verifikasi, dan menyesuaikan tarif listrik.
 - 3) Dinas Sosial di Daerah: Membantu dalam proses verifikasi data kemiskinan dan pemutakhiran data terpadu kesejahteraan sosial (DTKS).
 - 4) Masyarakat: Sebagai penerima manfaat yang harus aktif mendaftar atau memberikan data untuk diverifikasi.
- c. Tantangan: Kebijakan ini menghadapi berbagai tantangan, termasuk validasi data masyarakat miskin yang akurat dan *up-to-date* (data seringkali tidak sinkron), sosialisasi yang efektif agar masyarakat paham kriteria dan prosedur, penanganan keluhan dan *error* data dari pelanggan yang merasa dirugikan, serta memastikan proses peralihan pelanggan dari tarif subsidi ke non-subsidi berjalan secara adil dan minim gejolak. PLN harus melakukan penyesuaian besar pada sistem internal, prosedur, dan pelatihan staf di seluruh unit bisnisnya.
3. Implementasi Perluasan Jaringan Gas Bumi untuk Rumah Tangga (Jargas):
 - a. Formulasi: Kebijakan ini merupakan inisiatif pemerintah melalui Kementerian ESDM untuk mengurangi ketergantungan masyarakat pada LPG (Liquefied Petroleum Gas) yang sebagian besar impor, serta mendorong pemanfaatan gas bumi yang lebih efisien, bersih, dan ekonomis untuk rumah tangga.
 - b. Implementasi: Ini adalah proyek infrastruktur besar yang melibatkan:

- 1) Kementerian ESDM: Sebagai koordinator kebijakan dan penanggung jawab program.
 - 2) PT PGN (Persero): Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ditugaskan sebagai pelaksana utama proyek pembangunan dan pengelolaan jaringan gas bumi.
 - 3) Pemerintah Daerah: Memiliki peran penting dalam memberikan izin lokasi untuk pemasangan pipa, membantu proses sosialisasi kepada masyarakat setempat, dan mengkoordinasikan dengan pihak terkait (misalnya, Dinas Pekerjaan Umum untuk koordinasi galian).
 - 4) Masyarakat: Sebagai calon pelanggan yang harus bersedia rumahnya dipasang jaringan, menghadapi gangguan sementara selama konstruksi, dan mengubah kebiasaan penggunaan energi.
- c. Tantangan: Proses implementasi Jargas menghadapi tantangan signifikan seperti pembebasan lahan atau izin melintasi properti warga, perizinan yang kompleks di berbagai tingkat pemerintahan, penerimaan masyarakat terhadap pembangunan infrastruktur gas di lingkungan mereka (sering ada kekhawatiran keamanan atau gangguan), serta ketersediaan anggaran dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai untuk proyek skala besar ini.

Implementasi kebijakan adalah tahap di mana teori bertemu dengan praktik secara langsung, dan kebijakan berhadapan muka dengan realitas sosial, ekonomi, dan administratif di lapangan. Kegagalan di tahap ini dapat sepenuhnya menggagalkan tujuan kebijakan, tak peduli seberapa baik perencanaan, formulasi, atau legitimasi yang telah dibangun sebelumnya. Ini menekankan bahwa perencanaan yang komprehensif harus diikuti dengan eksekusi yang cermat, adaptif, dan responsif terhadap kondisi di lapangan.

D. Rangkuman

Implementasi kebijakan merupakan tahap krusial dalam siklus kebijakan publik, berfungsi sebagai jembatan antara niat atau rencana di atas kertas dan hasil nyata di lapangan. Pada fase ini, keputusan yang telah dilegitimasi diterjemahkan menjadi tindakan, alokasi sumber daya, dan penyediaan layanan konkret kepada masyarakat. Tahap ini sangat vital karena menguji kelayakan praktis sebuah kebijakan, mendorong adaptasi dan inovasi di tingkat lapangan, serta memengaruhi keberlanjutan legitimasi kebijakan di mata publik. Berbagai aktor terlibat dalam proses ini, mulai dari birokrasi pelaksana, pemerintah daerah, kelompok sasaran, hingga swasta dan masyarakat sipil, yang interaksinya sangat menentukan keberhasilan program.

Studi implementasi dapat didekati dari perspektif *top-down* yang menekankan arahan dari pusat, atau *bottom-up* yang fokus pada diskresi implementor di lapangan, meskipun pendekatan hibrida kini lebih banyak digunakan untuk memahami kompleksitasnya. Berbagai tantangan seperti distribusi logistik, akurasi data, penanganan *hoax*, hingga perizinan dan penerimaan masyarakat seringkali muncul, seperti terlihat dalam contoh program vaksinasi COVID-19 atau subsidi listrik. Oleh karena itu, implementasi bukan sekadar eksekusi mekanis, melainkan proses dinamis yang membutuhkan koordinasi kuat, adaptasi, dan responsivitas agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara efektif di tengah realitas sosial dan administratif yang beragam.

E. Soal latihan

1. Jelaskan mengapa implementasi kebijakan sering disebut sebagai "jantung" dari proses kebijakan publik. Berikan argumen Anda dengan mengaitkan pentingnya implementasi dengan legitimasi berkelanjutan sebuah kebijakan.

2. Bandingkan dan kontraskan pendekatan Top-Down dan Bottom-Up dalam studi implementasi kebijakan. Menurut Anda, mengapa pendekatan sintesis/hibrida menjadi semakin relevan dalam memahami dinamika implementasi kebijakan modern?
3. Pilihlah salah satu contoh implementasi kebijakan yang dibahas (Program Vaksinasi COVID-19, Subsidi Listrik Tepat Sasaran, atau Perluasan Jargas). Analisis bagaimana dua aktor kunci yang berbeda (misalnya, birokrasi, pemerintah daerah, atau kelompok sasaran) berinteraksi dan memengaruhi keberhasilan atau tantangan dalam implementasi kebijakan tersebut.
4. Konsep "diskresi" birokrat lapangan atau "street-level bureaucrats" sangat penting dalam implementasi kebijakan. Jelaskan apa yang dimaksud dengan diskresi ini dan mengapa diskresi diperlukan dalam proses implementasi. Apa potensi risiko dan manfaat dari adanya diskresi ini?
5. Identifikasi dan jelaskan dua tantangan implementasi yang menurut Anda paling signifikan dalam konteks kebijakan publik di Indonesia saat ini. Berikan solusi atau strategi yang dapat diambil pemerintah untuk mengatasi tantangan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. (Penting untuk pendekatan *bottom-up*).
- Pressman, Jeffrey L., & Wildavsky, Aaron B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told From Two Points of View*. Berkeley: University of California Press. (Karya klasik tentang pendekatan *top-down*).
- Van Meter, Donald S., & Van Horn, Carl E. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

BAB 9

MODEL-MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 9 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Memahami faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan Publik
2. Menjelaskan Model-Model Implementasi Kebijakan

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 9 dijelaskan:

1. Faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan
2. Model-model Implementasi Kebijakan Publik

C. Intisari Bacaan

1. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan

Setiap kebijakan yang dirumuskan, sebaik apa pun kedengarannya di atas kertas, punya potensi untuk tidak berjalan sesuai harapan. Para ahli seperti Hoogwood dan Gunn (1984) pernah mengemukakan bahwa ada dua skenario utama mengapa sebuah kebijakan bisa disebut gagal. Ini bukan cuma soal tidak mencapai target, tapi juga melihat bagaimana proses pelaksanaannya. Dua kategori besar itu adalah tidak terimplementasi (tidak dilaksanakan sama sekali atau jauh dari rencana) dan implementasi yang tidak berhasil (sudah dilaksanakan, tapi hasilnya tidak sesuai).

Sebagai ilustrasi seperti ketika kebijakan "Macet di Jalan" (*Non-Implementation*). Mari kita bicara tentang skenario pertama, yaitu tidak terimplementasi. Ini terjadi ketika sebuah kebijakan yang sudah dirancang dengan baik ternyata tidak bisa dijalankan sesuai cetak biru. Ibaratnya, rencana sudah ada, tapi eksekusinya mandek. Kenapa bisa begitu?

Ada beberapa alasan umum di baliknya, bisa jadi karena pihak-pihak yang seharusnya terlibat dalam pelaksanaannya enggan bekerja sama. Mungkin mereka merasa tidak punya kepentingan, atau bahkan ada konflik internal yang menghambat. Lalu, ada juga kemungkinan mereka bekerja secara ogah-ogahan, tidak sepenuh hati, sehingga hasil kerjanya tidak optimal.

Faktor lain yang sering muncul adalah kurangnya pemahaman dari pelaksana terhadap masalah inti yang ingin diselesaikan oleh kebijakan tersebut. Jika mereka tidak menguasai konteks atau detail permasalahan, bagaimana mungkin mereka bisa melaksanakan kebijakan dengan efektif? Terkadang, masalah yang dihadapi di lapangan ternyata jauh di luar kendali atau kemampuan mereka, sehingga meskipun sudah berusaha sekuat tenaga, hambatan yang ada tetap tak bisa diatasi. Ujung-ujungnya, pelaksanaan yang efektif jadi sulit terwujud.

Sebagai misyal, ketika kebijakan "Melenceng dari Tujuan" (*Unsuccessful Implementation*). Kategori kedua adalah implementasi yang tidak berhasil. Ini sedikit berbeda dari yang pertama. Pada kasus ini, kebijakan sebenarnya sudah dijalankan sesuai rencana awal. Prosesnya sudah rapi, langkah-langkahnya diikuti. Tapi, yang jadi masalah adalah kondisi eksternal yang tiba-tiba berubah dan tidak mendukung.

Bayangkan saja, sebuah kebijakan sudah berjalan mulus, lalu mendadak terjadi peristiwa besar seperti pergantian kekuasaan, bencana alam, atau krisis ekonomi yang tidak terduga (Wahab, 1997). Faktor-faktor di luar kendali ini bisa membuat kebijakan yang tadinya sudah "on track" tiba-tiba jadi tidak relevan atau tidak bisa lagi mencapai dampak atau hasil akhir yang diharapkan. Jadi, bukan karena eksekusinya salah, tapi karena "lapangannya" berubah drastis.

Dari gambaran di atas, jelas sekali bahwa memiliki sebuah kebijakan yang bagus di tahap formulasi (perumusan) tidak lantas menjamin program akan berjalan lancar. Proses implementasi kebijakan itu sendiri adalah tahap yang sangat krusial dan kompleks, sama rumitnya dengan merancang kebijakannya itu sendiri. Mengingat betapa peliknya tahap implementasi ini, penting sekali untuk selalu menyertakan kebijakan pemantauan atau monitoring sebagai bagian tak terpisahkan dari paket kebijakan. Ini seperti memiliki navigasi dan sensor selama perjalanan, agar kita bisa tahu jika ada halangan atau jika kita mulai melenceng dari jalur.

Merilee Grindle bahkan menekankan bahwa dalam implementasi kebijakan, ada perpaduan antara proses politik dan proses administrasi. Ini berarti, tidak hanya soal birokrasi dan aturan main, tapi juga dinamika kekuasaan, kepentingan berbagai pihak, dan bagaimana keputusan-keputusan politis memengaruhi jalannya kebijakan di lapangan.

Faktor-faktor Kunci dalam Implementasi Kebijakan telah dikemukakan oleh sejumlah antara lain oleh Mazmanian dan Sabatier memberikan pandangan yang sangat komprehensif mengenai tiga kelompok variabel utama yang selalu berkaitan erat dengan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan:

- a. Variabel Karakteristik Masalah: Ini berkaitan dengan sifat dasar dari masalah yang ingin dipecahkan oleh kebijakan.
 - 1) Ketersediaan teknologi dan teori teknis: Apakah kita punya alat dan pengetahuan yang cukup untuk menangani masalah ini?
 - 2) Keragaman perilaku kelompok sasaran: Apakah kelompok yang jadi target kebijakan punya karakteristik atau kebiasaan yang berbeda-beda, sehingga perlu pendekatan khusus?
 - 3) Sifat populasi: Seberapa besar dan kompleks populasi yang akan terdampak?

- 4) Derajat perubahan perilaku yang diharapkan: Seberapa besar perubahan yang kita harapkan dari masyarakat atau kelompok sasaran? Semakin besar perubahannya, semakin sulit implementasinya.
- b. Variabel Daya Dukung Peraturan: Ini mengacu pada seberapa kuat dan jelas kerangka hukum dan kelembagaan yang menopang kebijakan.
- 1) Kejelasan dan konsistensi tujuan: Apakah tujuan kebijakan itu gamblang dan tidak membingungkan?
 - 2) Ketepatan alokasi sumber dana: Apakah anggaran yang dialokasikan sudah cukup dan disalurkan dengan benar?
 - 3) Keterpaduan hierarki dalam dan antar lembaga pelaksana: Apakah ada koordinasi yang baik antara unit-unit di dalam satu instansi, dan juga antar instansi yang terlibat?
 - 4) Aturan-aturan keputusan dari lembaga pelaksana: Apakah prosedur pengambilan keputusan sudah jelas dan mendukung?
 - 5) Rekrutmen pejabat pelaksana dan akses formal pihak luar: Apakah SDM yang ditugaskan kompeten, dan apakah ada saluran bagi pihak luar untuk berpartisipasi atau memberi masukan?
- c. Variabel Non-Peraturan: Ini adalah faktor-faktor di luar aturan formal yang punya pengaruh besar.
- 1) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi: Apakah kondisi masyarakat dan perkembangan teknologi mendukung pelaksanaan kebijakan?
 - 2) Dukungan publik: Seberapa besar dukungan masyarakat terhadap kebijakan ini? Tanpa dukungan, akan sulit berjalan.
 - 3) Sikap dan sumber daya kelompok-kelompok kepentingan: Apakah kelompok-kelompok yang punya kepentingan tertentu mendukung atau menentang? Dan seberapa besar kekuatan mereka?
 - 4) Dukungan dari pejabat atasan: Apakah pimpinan di level yang lebih tinggi memberikan dukungan penuh?

- 5) Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana:
Apakah para pemimpin di lapangan punya komitmen kuat dan kapasitas yang mumpuni untuk menjalankan tugas?

Implementasi kebijakan ini adalah bagian vital dari tugas administrasi negara yang, anehnya, sangat identik dengan proses politik. Untuk memastikan sebuah kebijakan berhasil, setiap level yang terlibat harus memahami betul kondisi dan dinamika yang bisa mendukung jalannya proses tersebut.

Dua variabel utama yang tak terpisahkan yaitu SDM dan modal. Selain semua faktor di atas, ada dua variabel kunci yang selalu jadi penentu dalam setiap implementasi, sama seperti saat merumuskan kebijakan. Kedua variabel ini adalah Sumber Daya Manusia (SDM) dan Sumber Daya Modal.

a. Sumber Daya Manusia

- 1) Motivasi: Ini adalah dorongan pribadi yang berasal dari dalam diri seseorang. Karyawan atau pihak yang termotivasi akan bekerja lebih keras dan cerdas untuk mencapai tujuan kebijakan. Tanpa motivasi, bahkan rencana terbaik pun bisa terhambat.
- 2) Kepemimpinan: Ini adalah kemampuan seseorang untuk mengarahkan dan memengaruhi orang lain agar bergerak bersama menuju tujuan organisasi. Pemimpin yang kuat dan visioner sangat krusial dalam menggerakkan implementasi.
- 3) Kinerja: Ini adalah hasil nyata yang dicapai oleh seseorang atau tim, diukur berdasarkan standar yang sudah ditetapkan untuk pekerjaan tertentu. Kinerja yang baik dari pelaksana akan sangat menentukan seberapa jauh kebijakan bisa berjalan efektif.

b. Sumber Daya Modal

- 1) Biaya dan Manfaat (*Cost-Benefit*): Ini adalah cara kita membandingkan sebuah kebijakan dengan menghitung total biaya yang dikeluarkan versus total keuntungan yang didapat, semuanya diukur dalam bentuk

uang. Ini penting untuk memastikan kebijakan itu layak secara finansial.

- 2) Biaya dan Efektivitas (*Cost-Effectiveness*): Berbeda dengan biaya dan manfaat, di sini kita mengukur total biaya yang dikeluarkan versus dampak atau hasil yang dicapai dalam bentuk layanan atau tujuan yang ingin diwujudkan. Ini membantu kita melihat apakah kebijakan itu memberikan "nilai terbaik" untuk uang yang dikeluarkan.

2. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Agar lebih gampang mengerti bagaimana sebuah kebijakan publik itu dijalankan, sebaiknya kita pakai model atau kerangka berpikir tertentu. Dengan adanya model ini, kita bisa lebih jelas melihat seperti apa suatu objek, situasi, atau proses berjalan. Kita juga jadi tahu bagaimana berbagai bagian di dalamnya saling berkaitan.

Ada beberapa komponen penting dalam model implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Program (kebijakan) itu sendiri, yaitu rencana atau aturan yang akan dijalankan, (2) Kelompok sasaran (*target groups*), yaitu masyarakat yang dituju dan diharapkan akan merasakan manfaat dari program tersebut, baik berupa perubahan maupun peningkatan, (3) Pelaksana (*implementor*), bisa berupa organisasi atau individu yang punya tanggung jawab untuk mengelola, melaksanakan, dan mengawasi jalannya implementasi ini, (4) Faktor lingkungan, yang meliputi kondisi fisik, sosial, budaya, dan politik yang bisa memengaruhi jalannya implementasi.

Model implementasi kebijakan cukup banyak yang dikembangkan oleh para ahli, namun dalam uraian ini tidak semuanya dibahas namun hanya beberapa saja, sebagai berikut:

a. Model Van Meter dan Van Horn: Sebuah Pendekatan Klasik

Untuk bisa memahami implementasi kebijakan dengan lebih baik, para ahli telah mengembangkan berbagai model. Setiap model punya cara

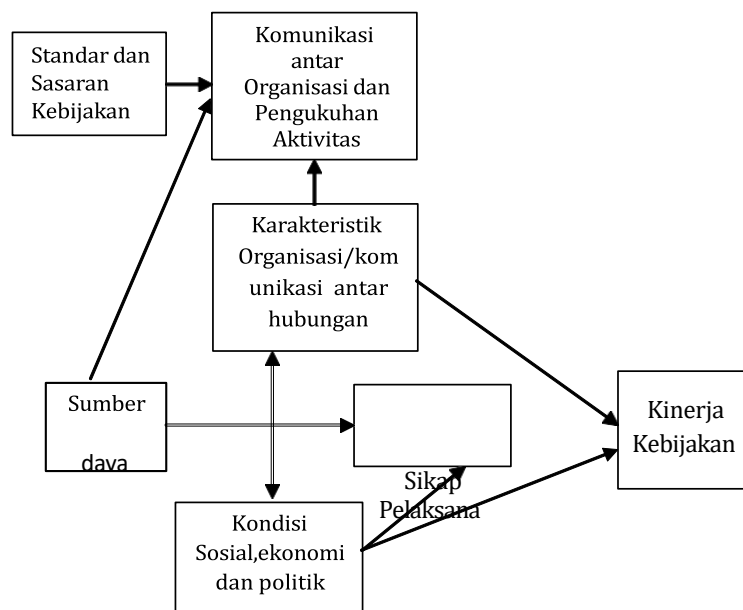
pandangan sendiri tentang faktor-faktor apa saja yang paling memengaruhi keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan di lapangan. Mari kita mulai dengan salah satu model yang paling sering disebut.

Salah satu model paling awal dan sering jadi rujukan adalah yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn pada tahun 1975. Model ini melihat proses implementasi sebagai sebuah jalur lurus atau linier. Artinya, mereka membayangkan bahwa ada alur yang jelas: dimulai dari kebijakan publik itu sendiri, kemudian diteruskan kepada para pelaksana atau implementator, dan akhirnya akan menghasilkan kinerja kebijakan publik.

Model ini mengidentifikasi beberapa variabel kunci yang mereka anggap sangat berpengaruh terhadap bagaimana kebijakan itu dijalankan dan apa hasilnya. Variabel-variabel tersebut meliputi:

- 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi: Ini menyangkut seberapa baik berbagai lembaga atau unit yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan saling berkoordinasi dan berkomunikasi. Apakah ada saluran komunikasi yang jelas? Apakah semua pihak memahami peran masing-masing?
- 2) Karakteristik agen pelaksana/implementator: Siapa orang-orang yang ditugaskan untuk menjalankan kebijakan ini? Bagaimana kapasitas, pengalaman, dan latar belakang mereka?
- 3) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik: Lingkungan di mana kebijakan itu diterapkan sangat penting. Kondisi ekonomi yang buruk, dinamika sosial yang bergejolak, atau perubahan situasi politik bisa memengaruhi jalannya implementasi.
- 4) Kecenderungan (disposition) pelaksana/implementor: Ini lebih ke arah sikap atau pandangan pribadi para pelaksana terhadap kebijakan itu sendiri. Apakah mereka setuju, antusias, atau justru skeptis dan menentang?

Adapun sejumlah faktor-faktor yang memengaruhi implementasi (dalam Mustari N, 2015), digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. Model Implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn

Semua variabel yang disebutkan di atas, baik itu komunikasi antar organisasi, karakteristik pelaksana, kondisi eksternal, maupun kecenderungan pribadi, pada akhirnya akan membentuk sikap para pelaksana terhadap kebijakan yang sedang mereka jalankan. Sikap ini sangat menentukan seberapa jauh kebijakan itu bisa mencapai hasil yang optimal.

Lebih dari itu, bagaimana para individu pelaksana memahami (kognisi), seberapa netral mereka dalam bekerja, dan seberapa obyektif mereka dalam melihat situasi, juga sangat berpengaruh pada respons mereka terhadap semua variabel tadi. Intinya, bagaimana individu-individu ini merespons dan bertindak akan menjadi penentu utama keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan.

Poin penting lain yang disoroti oleh model ini adalah jika sistem nilai atau pandangan pribadi para pelaksana berbeda jauh dengan sistem nilai

yang dipegang oleh para pembuat kebijakan, maka implementasi kemungkinan besar tidak akan berjalan efektif. Adanya perbedaan persepsi atau prioritas ini bisa menciptakan hambatan besar, bahkan sebelum kebijakan itu benar-benar diluncurkan ke lapangan.

b. Model Mazmanian dan Sabatier: Kerangka Analisis Mendalam

Baik, mari kita lanjutkan pembahasan kita tentang model-model implementasi kebijakan. Setelah Model Van Meter dan Van Horn, kita akan masuk ke pendekatan lain yang juga sangat berpengaruh.

Model kedua yang penting untuk kita pahami dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier pada tahun 1983. Mereka melihat implementasi bukan hanya sekadar menjalankan rencana, tapi sebagai sebuah usaha untuk benar-benar mewujudkan keputusan kebijakan. Model ini sering disebut sebagai "Kerangka Analisis Implementasi" karena pendekatannya yang sistematis dalam membedah faktor-faktor yang mempengaruhi proses ini. Mazmanian dan Sabatier mengkategorikan seluruh proses implementasi kebijakan ke dalam tiga jenis variabel utama. Ini membantu kita melihat hubungan sebab-akibat yang lebih jelas dalam proses implementasi.

Variabel-Variabel Kunci dalam Model Mazmanian dan Sabatier meliputi:

1. Variabel Independen (Faktor Penentu Awal): Variabel ini berfokus pada seberapa mudah atau sulitnya masalah yang ingin dipecahkan oleh kebijakan itu dikendalikan. Beberapa indikator penting di sini meliputi:
 - a) Ketersediaan teori dan teknis pelaksanaan: Apakah kita punya pemahaman ilmiah dan alat praktis yang memadai untuk menangani masalah ini?

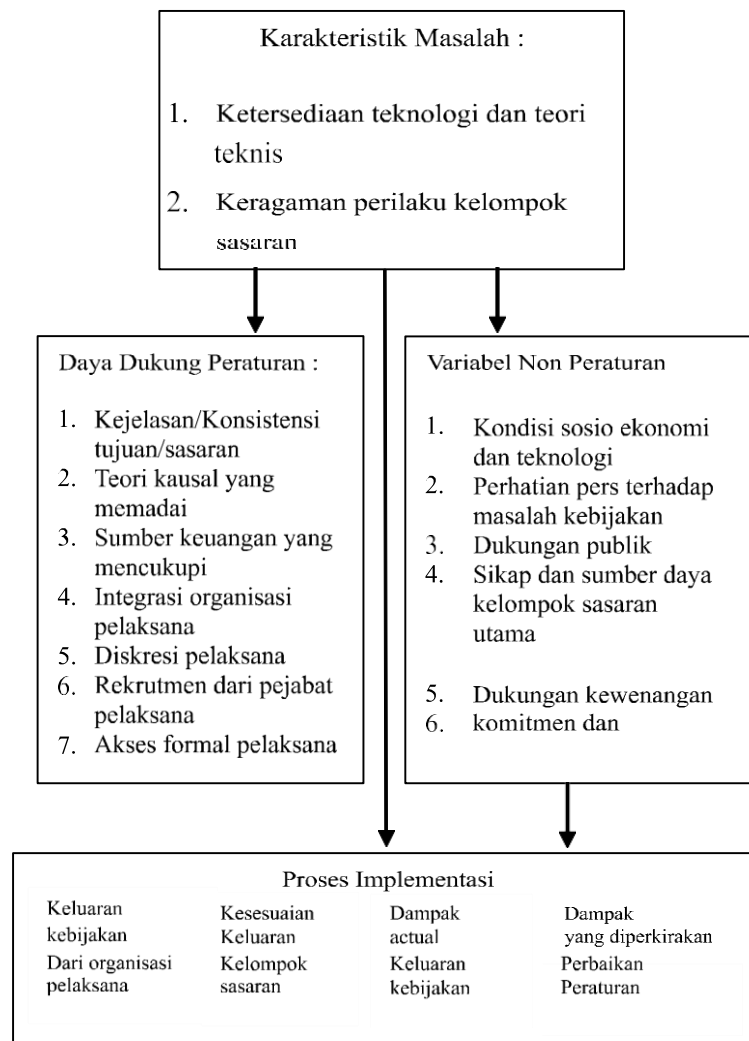
- b) Keragaman objek/target kebijakan: Seberapa bervariasi karakteristik atau perilaku kelompok yang menjadi sasaran kebijakan? Semakin beragam, semakin kompleks tantangannya.
 - c) Perubahan yang diharapkan: Seberapa besar atau mendalam perubahan yang ingin dicapai melalui kebijakan ini? Perubahan yang besar tentu lebih sulit diwujudkan.
2. Variabel Intervening (Faktor Penghubung/Mediasi): Variabel ini mengacu pada bagaimana kebijakan itu sendiri dirancang untuk memudahkan proses implementasi, serta pengaruh dari faktor-faktor di luar kebijakan itu sendiri. Ini bisa dipecah menjadi dua sub-bagian:
- a) Kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi: Ini adalah aspek-aspek dalam desain kebijakan yang memengaruhi kelancaran pelaksanaannya. Indikatornya termasuk:
 - (1) Kejelasan dan konsistensi tujuan: Apakah tujuan kebijakan sudah sangat jelas dan tidak ambigu?
 - (2) Penggunaan teori kausal: Apakah kebijakan didasarkan pada pemahaman yang kuat tentang bagaimana suatu tindakan akan menghasilkan dampak yang diinginkan?
 - (3) Ketepatan alokasi sumber dana: Apakah dana yang dibutuhkan sudah dialokasikan dengan tepat dan mencukupi?
 - (4) Keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana: Apakah ada koordinasi yang baik dan struktur yang jelas di antara semua lembaga yang terlibat?
 - (5) Aturan pelaksana dari lembaga pelaksana: Apakah ada aturan dan prosedur yang jelas untuk menjalankan kebijakan?
 - (6) Perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar: Apakah SDM yang dipilih kompeten dan mau menerima masukan dari masyarakat atau pihak lain?
 - b) Variabel di luar kebijakan yang memengaruhi implementasi: Ini adalah faktor-faktor eksternal yang tidak bisa dikendalikan

sepenuhnya oleh pembuat kebijakan, tapi punya dampak besar, seperti:

- (1) Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi: Situasi masyarakat, ekonomi, dan perkembangan teknologi yang relevan.
 - (2) Dukungan publik: Seberapa besar dukungan atau penolakan dari masyarakat terhadap kebijakan tersebut.
 - (3) Sikap dan sumber daya konstituen: Bagaimana sikap kelompok-kelompok yang berkepentingan dan sumber daya (misalnya kekuatan politik atau finansial) yang mereka miliki.
 - (4) Dukungan pejabat yang lebih tinggi: Apakah pimpinan di level yang lebih tinggi memberikan dukungan dan komitmen penuh?
 - (5) Komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana: Kualitas kepemimpinan di lapangan sangat menentukan arah dan semangat implementasi.
3. Variabel Dependen (Hasil Implementasi): Variabel ini menggambarkan tahapan-tahapan atau hasil yang diharapkan dari proses implementasi kebijakan publik itu sendiri. Ada lima tahapan utama yang dijelaskan:
- a) Pertama, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana: Ini adalah tahap di mana lembaga pelaksana menerjemahkan kebijakan ke dalam bentuk operasional, misalnya dengan menyusun kebijakan pelaksana yang lebih detail.
 - b) Kedua, kepatuhan objek: Apakah pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan benar-benar mematuhi atau mengikuti aturan yang ditetapkan?
 - c) Ketiga, hasil nyata: Apa saja dampak atau capaian konkret yang terlihat di lapangan dari pelaksanaan kebijakan?
 - d) Keempat, penerimaan atas hasil nyata: Bagaimana masyarakat atau pihak terkait menerima hasil-hasil yang muncul dari kebijakan tersebut? Apakah mereka merasa diuntungkan atau dirugikan?

- e) Terakhir, kelima, tahapan yang mengarah pada revisi: Ini adalah fase di mana evaluasi dilakukan, dan berdasarkan hasilnya, kebijakan yang sudah dibuat dan dilaksanakan bisa direvisi, baik sebagian kecil maupun perubahan mendasar pada keseluruhan kebijakan.

Adapun faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan menurut Masmanian dan Sabatier digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3. Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian dan Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier ini menawarkan kerangka yang lebih komprehensif untuk menganalisis mengapa sebuah kebijakan berhasil atau

gagal, dengan melihat interaksi antara masalah yang ada, desain kebijakan itu sendiri, dan berbagai faktor eksternal.

c. Model Charles Jones: Implementasi sebagai tiga pilar kegiatan

Setelah kita melihat pendekatan linier dari Van Meter dan Van Horn, serta kerangka analisis mendalam dari Mazmanian dan Sabatier, kini kita beralih ke sudut pandang Charles Jones. Berbeda dengan model-model sebelumnya yang mungkin lebih fokus pada faktor-faktor yang memengaruhi, Jones melihat implementasi kebijakan sebagai serangkaian kegiatan operasional yang punya tiga pilar utama. Baginya, implementasi adalah upaya untuk benar-benar menggerakkan sebuah program di lapangan.

Tiga aktivitas utama yang diidentifikasi oleh Charles Jones dalam implementasi adalah:

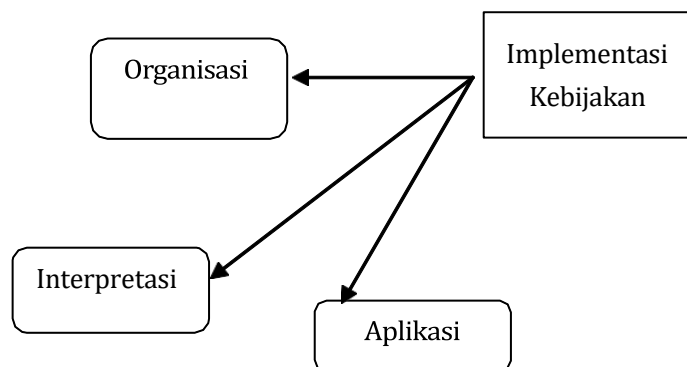
1. Organisasi (*Organizing*): Ini adalah langkah pertama dan sangat fundamental. Pada tahap ini, fokusnya adalah bagaimana membentuk atau menata ulang sumber daya, unit-unit, serta metode kerja yang diperlukan agar sebuah program bisa berjalan. Pikirkan seperti membangun fondasi dan menyiapkan seluruh perlengkapan yang dibutuhkan. Ini termasuk memastikan ada struktur tim yang jelas, pembagian tugas yang rapi, dan alokasi sumber daya yang memadai untuk mendukung jalannya program.
2. Interpretasi (*Interpreting*): Setelah organisasi terbentuk, tantangan berikutnya adalah memastikan bahwa program yang sudah dirumuskan dapat ditafsirkan dengan benar. Ini berarti mengubah rencana dan arahan kebijakan yang sifatnya umum menjadi sesuatu yang lebih spesifik, bisa diterima, dan siap untuk dilaksanakan oleh semua pihak terkait. Tahap ini sangat penting agar tidak ada salah pemahaman yang bisa menghambat pelaksanaan di lapangan.

Ibaratnya, ini adalah proses menerjemahkan "bahasa" pembuat kebijakan ke "bahasa" pelaksana.

3. Aplikasi/Penerapan (*Applying*): Terakhir, setelah semua terorganisasi dan dipahami, tibalah saatnya untuk penerapan nyata. Tahap ini berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang menjadi inti dari program. Ini mencakup segala sesuatu mulai dari penyediaan barang dan jasa yang dijanjikan kebijakan, hingga interaksi langsung dengan masyarakat atau kelompok sasaran. Ini adalah momen di mana kebijakan mulai "hidup" dan memberikan dampak di dunia nyata.

Model Charles Jones ini menyoroti bahwa implementasi bukanlah sekadar proses pasif, melainkan sebuah aktivitas dinamis yang membutuhkan perencanaan organisasi, pemahaman yang serpadu, dan eksekusi yang konsisten.

Adapun faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan menurut Charles Jones digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4. Model Implementasi Kebijakan Menurut Charles Jones.

Model Charles Jones ini menyoroti bahwa implementasi bukanlah sekadar proses pasif, melainkan sebuah aktivitas dinamis yang membutuhkan perencanaan organisasi, pemahaman yang serpadu, dan eksekusi yang konsisten.

d. Model Hogwood dan Gunn: Syarat menuju implementasi sempurna

Model yang keempat ini diperkenalkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn pada tahun 1978. Mereka tidak hanya menjelaskan apa itu implementasi, tapi lebih jauh lagi, mereka mengemukakan bahwa untuk bisa mencapai implementasi kebijakan yang benar-benar sempurna, ada sejumlah persyaratan mutlak yang harus terpenuhi. Model ini bisa dibilang menyoroiti kondisi-kondisi ideal yang jarang terjadi, tapi penting untuk dipahami sebagai tolok ukur.

Berikut adalah beberapa syarat utama yang mereka garis bawahi:

1. Tidak Ada Gangguan Eksternal Serius.

Syarat pertama ini menekankan bahwa lingkungan di luar badan atau instansi pelaksana haruslah kondusif, artinya tidak boleh ada gangguan atau kendala serius yang muncul. Seringkali, tantangan saat implementasi justru datang dari luar kendali para administrator. Hambatan ini bisa bersifat fisik (misalnya geografi yang sulit) atau politis (seperti perubahan iklim politik atau penolakan dari kelompok tertentu). Jika faktor eksternal ini tidak dapat dikelola, bahkan kebijakan terbaik pun bisa tersandung.

2. Ketersediaan Waktu dan Sumber Daya yang Memadai.

Untuk menjalankan sebuah program, kita butuh waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai. Syarat ini sebagian tumpang tindih dengan yang pertama, karena seringkali ketersediaan waktu atau sumber daya ini juga menjadi kendala eksternal. Misalnya, sebuah kebijakan mungkin terlihat layak secara fisik dan politis, tapi jika target waktunya terlalu singkat sementara harapannya terlalu tinggi, ini bisa jadi resep kegagalan. Ketersediaan ini harus realistis dan disesuaikan dengan skala serta kompleksitas kebijakan.

3. Perpaduan Sumber Daya yang Benar-Benar Memadai.

Syarat ini merupakan kelanjutan dari poin kedua. Bukan hanya sumber daya yang harus ada, tapi juga harus ada jaminan bahwa tidak ada kendala pada setiap jenis sumber daya yang dibutuhkan (misalnya dana, tenaga kerja, peralatan, dan informasi). Lebih jauh lagi, di setiap tahapan proses implementasi, semua sumber daya ini harus bisa disediakan secara bersamaan dan terintegrasi. Dalam praktiknya, seringkali terjadi keterlambatan pada salah satu komponen (misalnya dana cair lambat atau SDM belum siap), yang mengakibatkan program tertunda atau bahkan gagal mencapai tujuan. Sinkronisasi adalah kuncinya di sini.

4. Kebijakan Didasari Hubungan Kausalitas yang Andal.

Terkadang, sebuah kebijakan tidak berjalan efektif bukan karena pelaksanaannya yang asal-asalan, tapi karena desain kebijakannya sendiri yang memang lemah. Ini terjadi jika kebijakan didasari oleh pemahaman yang kurang memadai tentang akar masalah, penyebabnya, atau cara terbaik untuk mengatasinya. Jika asumsi tentang "jika kita melakukan A, maka akan terjadi B" itu salah, maka sehebat apa pun implementasinya, hasilnya tidak akan optimal. Kita harus yakin bahwa tindakan yang kita ambil benar-benar akan menghasilkan dampak yang diinginkan.

5. Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung dan Sedikit Mata Rantai.

Syarat ini adalah lanjutan dari poin keempat. Banyak program pemerintah yang sebenarnya didasari oleh teori yang sangat kompleks, jauh lebih rumit daripada hubungan sebab-akibat langsung. Semakin panjang rantai hubungan sebab-akibat dalam sebuah kebijakan, semakin besar pula risiko kegagalan. Alasannya, setiap "mata rantai" dalam hubungan tersebut bisa menjadi titik lemah. Semakin banyak tahap yang saling bergantung, semakin tinggi kemungkinan beberapa di antaranya terbukti tidak efektif atau sulit

dilaksanakan dengan baik. Kesederhanaan dalam hubungan kausalitas akan sangat membantu.

6. Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil.

Implementasi yang sempurna juga menuntut bahwa sebaiknya hanya ada satu badan pelaksana utama yang bertanggung jawab, atau jika ada banyak pihak, tingkat ketergantungan antar lembaga harus seminimal mungkin. Ini berarti, jumlah organisasi yang terlibat harus sedikit, dan kepentingan mereka dalam proses implementasi tidak boleh terlalu tinggi sehingga menimbulkan konflik. Jika sebuah program memerlukan serangkaian tahapan dan jalinan hubungan yang kompleks, ditambah lagi butuh kesepakatan dan komitmen dari banyak aktor di setiap tahapan, maka peluang keberhasilan implementasinya, bahkan untuk mencapai hasil akhir yang diinginkan, akan semakin berkurang.

7. Pemahaman Mendalam dan Kesepakatan Terhadap Tujuan. Semua pihak yang terlibat dalam implementasi harus memiliki pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan yang kokoh terhadap tujuan yang ingin dicapai. Tujuan ini harus dirumuskan dengan sangat jelas, spesifik, mudah dipahami, bisa diukur (dikuantifikasi), dan disepakati bersama. Namun, dalam kenyataannya, seringkali tujuan program sulit diidentifikasi secara gamblang. Ini bisa menimbulkan konflik atau kebingungan, terutama jika kelompok profesional atau pihak lain yang terlibat punya agenda atau tujuan mereka sendiri yang lebih diutamakan. Bahkan jika di awal tujuan sudah disepakati, kondisi ini tidak menjamin akan terpelihara selama pelaksanaan, karena tujuan bisa dengan mudah berubah, meluas, atau bahkan disalahgunakan.

8. Tugas-Tugas Diperinci dan Ditempatkan dalam Urutan yang Tepat. Dalam menjalankan program menuju tujuan yang disepakati, semua tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat perlu diperinci dan disusun dalam urutan yang logis dan tepat. Meskipun

demikian, kesulitan untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna akan selalu ada. Untuk mengendalikan program dengan baik, bisa digunakan teknologi atau metode manajemen proyek seperti *Network Planning* dan *Control* yang membantu memvisualisasikan dan mengatur alur tugas.

9. Komunikasi dan Koordinasi yang Sempurna.

Syarat ini menuntut adanya komunikasi dan koordinasi yang tanpa cela di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) bahkan menyatakan bahwa untuk implementasi yang sempurna, sebaiknya ada sistem administrasi tunggal untuk memastikan koordinasi yang optimal. Namun, dalam banyak organisasi yang memiliki ciri departementalisasi, profesionalisasi yang tinggi, dan beragam kelompok dengan nilai serta kepentingannya sendiri, koordinasi yang sempurna hampir mustahil tercapai. Padahal, komunikasi dan koordinasi ini sangat penting agar data, saran, dan perintah dipahami serta dijalankan sesuai dengan maksud awalnya.

10. Pihak Berwenang Dapat Menuntut Kepatuhan Sempurna.

Terakhir, harus ada kepatuhan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasi. Ini berarti, mereka yang memiliki wewenang harus juga memiliki kekuasaan dan kapasitas untuk memastikan kepatuhan yang menyeluruh dari semua pihak, baik di dalam maupun di luar organisasi. Dalam praktiknya, seringkali ada "kompartementalisasi" atau pembagian tugas yang ketat, dan mungkin ada konflik kepentingan antar badan, yang mempersulit penegakan kepatuhan sempurna.

Model Hogwood dan Gunn ini memang memberikan daftar persyaratan yang idealis, namun sangat berguna sebagai pedoman untuk mengidentifikasi potensi masalah dan area yang perlu diperbaiki dalam proses implementasi kebijakan.

e. Model Goggin: Implementasi sebagai Proses Komunikasi

Model yang berikutnya ini hadir dari Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester (1990). Mereka memperkenalkan apa yang disebut sebagai "Model Komunikasi" untuk implementasi kebijakan, dan bahkan mengklaimnya sebagai representasi "generasi ketiga model implementasi kebijakan". Tujuan utama Goggin dan rekan-rekannya adalah untuk mengembangkan sebuah model yang lebih ilmiah, dengan penekanan kuat pada metodologi penelitian yang melibatkan variabel independen, intervening, dan dependen.

Yang menarik dari model ini adalah penempatan komunikasi sebagai motor penggerak utama dalam proses implementasi kebijakan. Bagi mereka, bagaimana informasi kebijakan disampaikan, diterima, dan dipahami, sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah program.

Secara implisit, Goggin, Brown, dan kawan-kawan (1990) dalam buku mereka *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*, mensyaratkan tiga elemen penting dalam implementasi kebijakan yang berpusat pada aspek komunikasi (Aneta, 2010):

1. Isi Pesan (Content of the Message): Ini merujuk pada substansi atau materi kebijakan yang ingin disampaikan. Apakah isi kebijakan itu jelas, relevan, dan mudah dipahami oleh semua pihak yang terlibat dalam implementasi? Jika pesannya sendiri sudah kabur atau ambigu, bagaimana mungkin bisa dilaksanakan dengan baik?
2. Bentuk Pesan (Form of the Message): Ini berkaitan dengan cara atau medium pesan kebijakan itu disampaikan. Apakah disampaikan secara tertulis, lisan, melalui rapat, atau dalam bentuk pedoman? Pemilihan bentuk komunikasi yang tepat dapat sangat memengaruhi efektivitas penyampaian dan penerimaan informasi.
3. Persepsi Mengenai Pimpinan Negara (Perception of Leadership): Ini adalah faktor penting yang menunjukkan bagaimana para pelaksana

memandang kredibilitas, komitmen, dan dukungan dari para pemimpin di pemerintahan. Jika ada kepercayaan dan persepsi positif terhadap pimpinan, kemungkinan besar pesan kebijakan akan diterima dengan lebih baik dan diimplementasikan dengan antusias. Sebaliknya, jika ada keraguan terhadap kepemimpinan, hal ini bisa menjadi hambatan serius.

Model Goggin ini memberikan perspektif yang berbeda dengan menekankan bahwa implementasi bukan hanya soal struktur atau sumber daya, tapi juga tentang bagaimana informasi mengalir dan dipahami, serta peran persepsi terhadap kepemimpinan dalam mendorong atau menghambat proses tersebut.

f. Model Grindle: Konten dan Konteks sebagai Penentu Keberhasilan

Mari kita selami lebih dalam model implementasi kebijakan yang satu ini, yang dikenal dengan pendekatannya yang komprehensif. Model yang berikutnya ini datang dari Merilee S. Grindle (1980). Pendekatan Grindle dalam melihat implementasi kebijakan publik sangatlah penting karena ia menekankan bahwa keberhasilan sebuah kebijakan hingga tercapainya hasil yang diinginkan tidak hanya bergantung pada desain program yang baik dan ketersediaan dana, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh dua dimensi krusial: isi kebijakan (*Content of Policy*) itu sendiri dan konteks implementasinya (*Context of Implementation*). Ini berarti, sebuah kebijakan yang bagus di atas kertas bisa saja gagal jika konteks pelaksanaannya tidak mendukung, atau sebaliknya.

Mari kita bedah lebih jauh kedua dimensi penting ini:

1. Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

Bagian ini membahas karakteristik internal dari kebijakan itu sendiri, yang akan sangat menentukan bagaimana kebijakan tersebut diterima dan

dijalankan. Grindle menguraikan beberapa aspek penting dalam isi kebijakan:

a. Kepentingan yang Terpenuhi oleh Kebijakan (*Interest Affected*). Aspek ini melihat siapa saja yang akan diuntungkan atau dirugikan oleh sebuah kebijakan. Setiap kebijakan pasti akan menyentuh berbagai kelompok dalam masyarakat, baik itu warga biasa, pelaku bisnis, lembaga swadaya masyarakat, atau bahkan kelompok politik tertentu. Seberapa besar dampak kebijakan terhadap kepentingan mereka akan sangat memengaruhi tingkat dukungan atau penolakan yang muncul. Jika sebuah kebijakan dirasa mengancam kepentingan kelompok yang kuat, maka resistensi dalam implementasi akan tinggi. Sebaliknya, jika kebijakan itu memenuhi kepentingan banyak pihak, terutama mereka yang punya pengaruh, maka jalan implementasi akan lebih mulus. Memahami peta kepentingan ini adalah kunci untuk mengantisipasi potensi gesekan atau dukungan.

b. Jenis Manfaat yang Dihasilkan (*Type of Benefit*).

Kebijakan bisa menghasilkan berbagai jenis manfaat, mulai dari manfaat langsung dan konkret (misalnya bantuan uang tunai, pembangunan infrastruktur fisik) hingga manfaat yang lebih abstrak (seperti peningkatan kualitas hidup, keadilan sosial, atau perlindungan lingkungan). Jenis manfaat ini akan memengaruhi bagaimana kebijakan itu dipersepsikan dan sejauh mana publik bersedia mendukungnya. Manfaat yang jelas, langsung terasa, dan merata cenderung lebih mudah diterima daripada manfaat yang samar, jangka panjang, atau hanya dinikmati oleh segelintir orang. Contohnya, program bantuan pangan mungkin lebih mudah diimplementasikan karena manfaatnya langsung dirasakan oleh target penerima, dibandingkan kebijakan reformasi birokrasi yang dampaknya mungkin baru terasa dalam jangka panjang.

- c. Derajat Perubahan yang Diinginkan (*Extent of Change Envisioned*).
Aspek ini berkaitan dengan seberapa besar dan mendalam perubahan yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut. Apakah kebijakan itu hanya sekadar penyesuaian kecil pada sistem yang sudah ada, atau justru bertujuan untuk melakukan transformasi besar-besaran yang mengubah struktur sosial, ekonomi, atau politik secara fundamental? Kebijakan yang menuntut perubahan drastis, misalnya reformasi agraria besar-besaran atau perubahan sistem pendidikan yang radikal, akan jauh lebih sulit diimplementasikan dibandingkan kebijakan yang hanya berupa penyesuaian minor. Semakin besar perubahan yang diharapkan, semakin besar pula tantangan yang akan dihadapi dalam hal mobilisasi sumber daya, mengatasi resistensi, dan mengubah perilaku.
- d. Kedudukan Pembuat Kebijakan (*Site of Decision Making*).
Ini mengacu pada level atau lokasi di mana keputusan kebijakan dibuat. Apakah keputusan itu dibuat di tingkat pusat yang sangat tinggi, atau justru di tingkat daerah yang lebih dekat dengan implementasi di lapangan? Keputusan yang dibuat di tingkat pusat mungkin punya legitimasi yang kuat, tapi bisa jadi kurang memahami konteks lokal. Sebaliknya, keputusan yang dibuat di tingkat lokal mungkin lebih responsif terhadap kebutuhan setempat, tapi bisa jadi terbatas dalam sumber daya atau dukungan politik. Posisi pembuat keputusan ini akan memengaruhi bagaimana kebijakan diturunkan dan dipahami oleh para pelaksana di berbagai tingkatan.
- e. Para Pelaksana Program (*Program Implementers*).
Siapa yang akan menjalankan program ini? Grindle menyoroti pentingnya karakteristik para pelaksana, termasuk motivasi, kemampuan, dan komitmen mereka. Apakah mereka adalah birokrat senior, petugas lapangan, atau bahkan sukarelawan? Kualitas, pengalaman, dan pemahaman mereka terhadap tujuan kebijakan akan

sangat menentukan efektivitas implementasi. Jika para pelaksana tidak punya kapasitas yang memadai atau tidak memiliki komitmen yang kuat, bahkan kebijakan terbaik pun bisa macet di tengah jalan.

f. Sumber Daya yang Dikerahkan (*Resources Committed*).

Implementasi tidak akan berjalan tanpa sumber daya yang memadai. Ini mencakup tidak hanya aspek finansial (anggaran yang dialokasikan), tetapi juga sumber daya manusia (jumlah dan kualitas staf), material (peralatan, infrastruktur), dan informasi yang tersedia. Ketersediaan dan kecukupan sumber daya ini adalah prasyarat dasar. Jika sumber daya yang dikerahkan tidak sebanding dengan skala dan ambisi kebijakan, maka implementasi akan sangat terhambat, bahkan bisa gagal total.

2. Konteks Implementasi (Context of Implementation)

Selain isi kebijakan, Grindle juga menekankan pentingnya konteks di mana kebijakan itu akan diimplementasikan. Lingkungan ini seringkali di luar kendali langsung pembuat kebijakan, namun punya pengaruh besar terhadap keberhasilan.

a. Kekuasaan (*Power*)

Aspek kekuasaan dalam konteks implementasi sangatlah dominan. Ini mencakup distribusi kekuasaan di antara berbagai aktor yang terlibat pemerintah, kelompok kepentingan, masyarakat sipil, hingga elit politik. Siapa yang memiliki kekuatan untuk memengaruhi keputusan, mengendalikan sumber daya, atau bahkan memblokir implementasi? Dinamika kekuasaan ini akan sangat menentukan bagaimana kebijakan bisa bergerak maju, atau justru terhambat oleh kepentingan pihak-pihak yang berkuasa.

b. Kepentingan Strategis Aktor yang Terlibat (*Interest Strategies of Actors Involved*).

Setiap aktor yang terlibat dalam implementasi memiliki kepentingannya masing-masing, dan mereka akan menggunakan berbagai strategi untuk memajukan kepentingan tersebut. Strategi ini bisa berupa lobi, negosiasi, mobilisasi dukungan publik, bahkan penolakan. Memahami apa yang menjadi kepentingan strategis setiap aktor dan bagaimana mereka berinteraksi akan membantu memprediksi jalur implementasi dan mengidentifikasi potensi konflik atau aliansi yang bisa dibentuk.

c. Karakteristik Lembaga dan Penguasa (*Institution and Regime Characteristics*).

Ini merujuk pada sifat-sifat fundamental dari lembaga pemerintahan yang terlibat dan juga karakteristik rezim politik yang berkuasa. Apakah birokrasi bersifat sentralistik atau desentralistik? Apakah rezim bersifat otoriter atau demokratis? Bagaimana tingkat korupsi atau efisiensi birokrasi? Karakteristik ini akan membentuk "lapangan bermain" bagi implementasi kebijakan, memengaruhi tingkat birokrasi, transparansi, responsivitas, dan bahkan tingkat legitimasi yang diterima oleh kebijakan tersebut.

d. Kepatuhan dan Daya Tanggap Pelaksana (*Compliance and Responsiveness*).

Terakhir, Grindle juga melihat pentingnya bagaimana para pelaksana menanggapi kebijakan. Kepatuhan (compliance) berarti sejauh mana mereka mengikuti aturan dan prosedur yang ditetapkan. Sementara itu, daya tanggap (responsiveness) mengacu pada sejauh mana mereka mampu beradaptasi, belajar dari pengalaman di lapangan, dan merespons kebutuhan serta masukan dari kelompok sasaran atau kondisi yang berubah. Implementasi yang berhasil membutuhkan bukan hanya kepatuhan buta terhadap aturan, tetapi juga kemampuan pelaksana untuk fleksibel dan inovatif dalam menghadapi tantangan yang tak terduga.

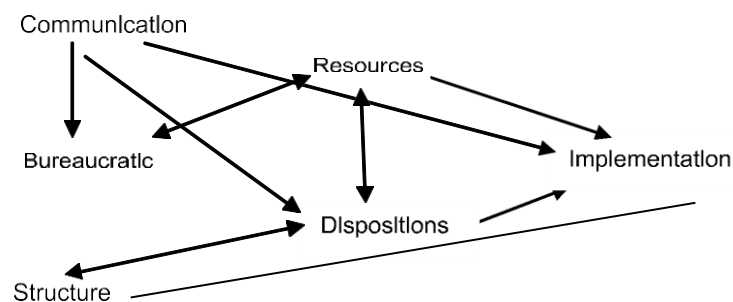
Model Grindle ini sangat berharga karena menunjukkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses yang kompleks, dipengaruhi oleh banyak faktor yang saling terkait, baik dari dalam desain kebijakan itu sendiri maupun dari lingkungan di mana kebijakan itu dijalankan. Ini menekankan pentingnya mempertimbangkan kedua dimensi ini secara seimbang untuk mencapai hasil kebijakan yang optimal.

g. Model Edward III: Empat Pilar Kunci Implementasi Efektif

Model yang satu ini diperkenalkan oleh George Edward III (1980). Ia berpendapat bahwa salah satu masalah mendasar dalam administrasi publik adalah kurangnya perhatian terhadap implementasi. Menurutnya, tanpa pelaksanaan yang efektif, keputusan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan tidak akan pernah bisa tercapai dengan sukses. Ini artinya, sebrilian apa pun sebuah kebijakan dirancang, nilai sebenarnya terletak pada kemampuannya untuk diwujudkan di dunia nyata.

Edward menyarankan agar kita berfokus pada empat isu pokok yang menjadi kunci keberhasilan implementasi kebijakan. Empat pilar penting ini adalah komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi. Keempatnya saling terkait dan menentukan seberapa baik sebuah kebijakan dapat dioperasikan.

Adapun model implementasi kebijakan menurut Edward III digambarkan sebagai berikut:



Gambar 5. Model Implementasi Kebijakan Edward III

Adapun penjelasan lebih lanjut keempat elemen penting ini sebagai berikut:

1. Komunikasi

Ini adalah tentang bagaimana kebijakan disampaikan dari pembuat kebijakan kepada organisasi pelaksana dan/atau kepada publik. Komunikasi yang efektif sangat krusial agar tidak ada salah tafsir. Edward menyebutkan tiga indikator yang bisa kita gunakan untuk mengukur seberapa baik aspek komunikasi ini berjalan:

a) Transmisi (*Transmission*)

Penyaluran komunikasi yang baik adalah pondasi implementasi yang sukses. Masalah yang sering terjadi adalah adanya distorsi atau salah pengertian di tengah jalan, terutama ketika pesan harus melewati banyak tingkatan komunikasi dalam sebuah hierarki. Ibaratnya, pesan yang dimulai dari A bisa berakhir di Z dengan makna yang sama sekali berbeda jika transmisinya buruk. Hal ini bisa terjadi karena "kebocoran" informasi, interpretasi yang salah di setiap level, atau hilangnya detail penting saat pesan disampaikan dari satu pihak ke pihak lain.

b) Kejelasan (*Clarity*)

Pesan kebijakan yang diterima oleh para pelaksana di lapangan (sering disebut *street-level bureaucrats*) haruslah jelas, tidak membingungkan, dan tidak ambigu. Ketidakjelasan pesan memang tidak selalu menghambat implementasi terkadang, fleksibilitas dibutuhkan agar pelaksana bisa beradaptasi dengan kondisi spesifik di lapangan. Namun, pada titik tertentu, ketidakjelasan ini justru bisa menjadi bumerang, mengarah pada penyimpangan tujuan yang seharusnya dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Jika pelaksana tidak yakin apa yang sebenarnya diinginkan, mereka

mungkin akan bertindak berdasarkan asumsi sendiri, yang bisa saja bertolak belakang dengan niat awal.

c) Konsistensi (*Consistency*)

Perintah atau arahan yang diberikan dalam proses komunikasi haruslah konsisten dan tidak berubah-ubah. Jika perintah yang diterima pelaksana sering berganti-ganti, ini akan menimbulkan kebingungan parah di lapangan. Kebingungan ini bisa menghambat efisiensi, menurunkan motivasi, dan pada akhirnya mengganggu jalannya implementasi secara keseluruhan. Konsistensi memberikan kepastian dan arah yang jelas bagi para pelaksana.

2 . Sumber Daya (*Resources*)

Aspek ini berkaitan dengan ketersediaan sumber daya pendukung yang dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan, dengan penekanan khusus pada sumber daya manusia. Ini mencakup kecakapan dan kapasitas para pelaksana kebijakan publik untuk benar-benar mewujudkan kebijakan secara efektif. Bukan hanya soal berapa banyak orang, tapi juga seberapa terampil, terlatih, dan kompeten mereka dalam menjalankan tugas-tugas yang kompleks. Jika SDM tidak memadai atau tidak memiliki keahlian yang relevan, kebijakan akan sulit berjalan, seberapa pun baiknya desainnya.

3. Disposisi atau Sikap (*Disposition or Attitudes*)

Disposisi mengacu pada kesediaan dan komitmen dari para implementor untuk menjalankan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak cukup; tanpa kesediaan dan komitmen yang kuat, bahkan pelaksana yang paling terampil pun tidak akan memberikan kinerja terbaiknya. Aspek ini melibatkan motivasi, pandangan pribadi terhadap kebijakan, dan bahkan sistem nilai yang dianut oleh individu pelaksana. Jika mereka tidak yakin atau tidak percaya pada tujuan kebijakan, resistensi internal bisa muncul dan menghambat implementasi. Edward menekankan bahwa sikap positif

dan komitmen dari para pelaksana adalah fondasi penting untuk mewujudkan kebijakan.

4. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structures)

Menurut Edward (dalam Nugroho, 2011:636), struktur birokrasi berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana mencegah terjadinya fragmentasi birokrasi, di mana struktur yang terpecah-pecah justru membuat proses implementasi menjadi tidak efektif. Di Indonesia, misalnya, seringkali inefektivitas implementasi kebijakan terjadi karena kurangnya koordinasi dan kerja sama yang solid antar lembaga negara atau pemerintahan yang berbeda.

Untuk mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, Edward (dalam Agustino, 2006:153) menyarankan dua karakteristik penting:

- 1) Penerapan Standar Operating Procedures (SOPs): SOPs adalah pedoman atau prosedur baku yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan sehari-hari mereka sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, minimal memenuhi standar minimum yang dibutuhkan warga. SOPs membantu memastikan konsistensi, efisiensi, dan akuntabilitas dalam setiap tugas.
- 2) Pelaksanaan Fragmentasi (pada tataran pembagian tugas): Ini adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas pegawai di antara beberapa unit kerja. Meskipun ini terdengar kontradiktif dengan isu fragmentasi birokrasi, maksud Edward di sini adalah pembagian tugas yang jelas dan terstruktur dalam unit-unit yang lebih kecil dan terkelola, untuk menghindari tumpang tindih dan memastikan setiap bagian memiliki fokus yang jelas. Tantangannya adalah memastikan unit-unit terfragmentasi ini tetap terkoordinasi dengan baik.

Model Edward III ini mengingatkan kita bahwa implementasi adalah sebuah proses yang kompleks dan multidimensional, di mana faktor manusia (komunikasi, sikap) dan faktor struktural (sumber daya, birokrasi) harus bekerja secara harmonis agar tujuan kebijakan bisa tercapai.

h. Model Nakamura dan Smallwood: Menjembatani Formulasi dan Implementasi

Pada intinya, model ini mencoba menjelaskan bagaimana hubungan antara pembentukan kebijakan (formulasi) dan pelaksanaannya (implementasi) berjalan dalam praktik. Sayangnya, materi yang Anda berikan tidak menyertakan tabel atau detail spesifik dari model tersebut, yang biasanya akan merinci keterkaitan ini secara visual atau naratif. Namun, kita bisa memahami esensi dari model ini melalui konteks yang diberikan.

Ada sebuah perdebatan menarik mengenai status studi implementasi kebijakan. Menurut De Leon, studi implementasi kebijakan sudah mencapai "ujung buntu intelektual" (*The study of Policy Implementation has reached an intellectual dead end*). Pandangan ini mungkin muncul karena merasa bahwa tidak ada lagi terobosan signifikan atau kerangka baru yang revolusioner dalam memahami implementasi kebijakan.

Menurut Nugroho (2004) bahwa studi implementasi kebijakan sebenarnya tidak berada di ujung buntu. Sebaliknya, studi ini justru berada di sebuah "muara" yang kaya, di mana berbagai cabang ilmu pengetahuan lainnya turut memberikan kontribusi yang signifikan. Ini berarti, bidang implementasi kebijakan telah berkembang melampaui batas-batas disiplin ilmu administrasi negara dan ilmu politik semata. Nugroho lebih lanjut menjelaskan bahwa studi implementasi kebijakan akan kehilangan relevansinya jika dipahami secara kaku, hanya terbatas dalam domain ilmu administrasi negara atau, paling jauh, ilmu politik. Justru, masuknya pengaruh dari berbagai disiplin ilmu lain seperti sosiologi, psikologi, ekonomi, komunikasi, dan bahkan manajemen proyek telah membawa

implikasi besar terhadap praktikalitas studi ini. Artinya, pemahaman kita tentang bagaimana kebijakan dijalankan menjadi lebih holistik, kaya, dan aplikatif karena adanya masukan dari berbagai perspektif.

Keterkaitan antara pembentukan kebijakan dan implementasi kebijakan secara praktikal, sebagaimana digagas oleh Nakamura dan Smallwood, adalah salah satu contoh bagaimana studi ini berkembang. Mereka mencoba menunjukkan bahwa proses kebijakan bukan hanya tentang perumusan yang ideal, tetapi juga tentang bagaimana ide-ide tersebut dapat diterjemahkan ke dalam tindakan nyata di lapangan, dengan mempertimbangkan berbagai dinamika praktis yang ada.

Model ini, dan perdebatan seputar status studi implementasi, menyoroti bahwa proses implementasi adalah medan yang kompleks, dinamis, dan multidisipliner. Ini bukan sekadar menjalankan perintah, melainkan sebuah proses yang melibatkan adaptasi, negosiasi, dan pemahaman mendalam tentang konteks riil di lapangan.

i. Model Jaringan: Implementasi sebagai tarian aktor independen

Model ini menawarkan perspektif yang sangat berbeda dalam memahami implementasi kebijakan. Alih-alih melihatnya sebagai proses linier atau hierarkis, Model Jaringan memandang implementasi kebijakan sebagai kumpulan proses interaksi yang kompleks (*complex of interaction processes*) di antara sejumlah besar aktor yang beroperasi dalam sebuah jaringan (*network*). Yang menarik dari model ini adalah gagasan bahwa para aktor dalam jaringan ini bersifat independen satu sama lain.

Ini berarti, tidak ada satu pun aktor sentral yang menjadi pengontrol atau koordinator tunggal dalam proses implementasi. Setiap aktor bisa jadi lembaga pemerintah, organisasi non-pemerintah, kelompok kepentingan, komunitas, bahkan individu memiliki tujuan dan kepentingannya masing-masing yang bisa jadi berbeda, atau bahkan bertentangan.

Dalam kerangka model ini, interaksi yang terjadi di antara para aktor dalam jaringan inilah yang menjadi penentu utama:

1. Bagaimana implementasi harus dilaksanakan: Tidak ada instruksi tunggal dari atas, melainkan hasil dari negosiasi, kompromi, dan adaptasi di antara para pihak.
2. Permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan: Isu-isu mana yang mendapat prioritas untuk ditangani juga ditentukan melalui dinamika interaksi ini.
3. Diskresi-diskresi yang menjadi bagian penting: Para aktor di lapangan memiliki ruang untuk mengambil keputusan atau penyesuaian berdasarkan kondisi yang mereka hadapi, yang merupakan hasil dari interaksi dalam jaringan.

Pemahaman ini, antara lain, dikembangkan secara mendalam dalam buku *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (1997) yang ditulis oleh tiga ilmuwan Belanda: Walter Kickert, Erik Hans Klijn, dan Joop Koppenjan. Mereka mengilustrasikan bagaimana dalam konteks sektor publik yang semakin kompleks, organisasi dan individu saling bergantung satu sama lain untuk mencapai tujuan, namun pada saat yang sama mereka tetap otonom.

Kunci keberhasilan implementasi kebijakan dalam model ini bukanlah pada perintah dari atas, melainkan pada kemampuan untuk membangun koalisi dan mencapai kesepakatan di antara para aktor yang berada di dalam jaringan tersebut. Artinya, implementasi adalah hasil dari upaya kolektif, di mana konsensus dan kerjasama antar pihak-pihak yang otonom menjadi faktor penentu utama.

Model Jaringan ini sangat relevan untuk kebijakan-kebijakan yang kompleks dan melibatkan banyak pihak dengan kepentingan beragam, di mana pendekatan top-down tidak lagi efektif.

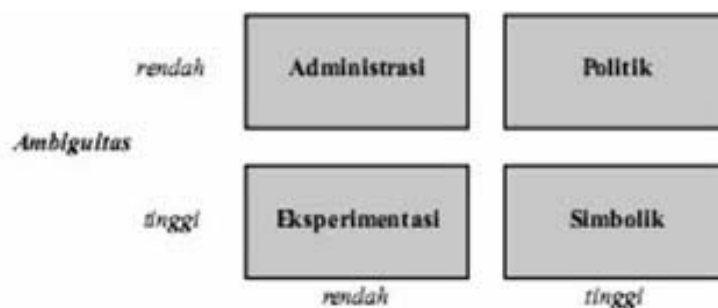
j. Model Matland: Memahami Implementasi Melalui Ambiguitas dan Konflik

Richard Matland (1995) mengembangkan sebuah model yang sangat intuitif, yang ia sebut Model Matriks Ambiguitas-Konflik. Model ini membantu kita memahami berbagai jenis implementasi berdasarkan dua dimensi krusial: tingkat ambiguitas (ketidakjelasan) dalam kebijakan dan tingkat konflik yang mengelilinginya. Dengan menggabungkan kedua dimensi ini, Matland mengidentifikasi empat skenario implementasi yang berbeda:

1. Implementasi Administratif: Ini terjadi ketika kebijakan memiliki ambiguitas yang rendah (sangat jelas) dan konflik yang rendah (semua pihak relatif setuju). Implementasi jenis ini adalah yang paling ideal dan sering kali berjalan sebagai rutinitas sehari-hari dalam operasi birokrasi pemerintahan. Ibaratnya, ini adalah menjalankan "mesin" yang sudah dirancang dengan baik dan semua orang tahu apa yang harus dilakukan.
2. Implementasi Politik: Dalam skenario ini, kebijakan mungkin memiliki ambiguitas yang rendah (jelas), tetapi tingkat konfliknya tinggi. Artinya, meskipun semua orang tahu apa yang harus dilakukan, ada penolakan atau perlawanan yang kuat dari pihak-pihak tertentu. Implementasi jenis ini sering kali memerlukan pemaksaan atau dorongan yang kuat secara politis untuk bisa berjalan. Ini adalah pertarungan kekuasaan dan kepentingan.
3. Implementasi Eksperimen: Kebijakan pada kategori ini memiliki ambiguitas yang tinggi (tidak jelas), namun tingkat konfliknya rendah. Karena kebijakannya belum jelas, implementasi di sini sering kali bersifat coba-coba atau eksperimental. Ada ruang besar bagi pelaksana untuk berinovasi dan beradaptasi. Tantangannya adalah menemukan cara terbaik untuk mewujudkan tujuan yang samar, tapi tanpa banyak perlawanan.
4. Implementasi Simbolik: Ini adalah skenario yang paling menantang, di mana kebijakan memiliki ambiguitas yang tinggi dan konflik yang tinggi.

Kebijakan ini seringkali hanya menjadi simbol atau pernyataan niat baik, namun sulit untuk diimplementasikan secara konkret karena ketidakjelasan dan resistensi yang kuat. Implementasi semacam ini mungkin lebih berfungsi sebagai alat politik daripada sebagai panduan tindakan nyata.

Adapun gambaran model ini ditunjukkan pada gambar sebagai berikut: sebuah matriks dua kali dua, dengan sumbu vertikal untuk Ambiguitas dan sumbu horizontal untuk Konflik, menunjukkan empat kuadran ini.



Gambar 6. Model Implementasi Matland

Dari gambar di atas menunjukkan bahwa Matland juga mengemukakan bahwa ada empat "ketepatan" fundamental yang perlu dipenuhi agar implementasi kebijakan bisa efektif. Ini adalah semacam daftar periksa untuk menilai potensi keberhasilan.

a. Ketepatan Kebijakan (*Policy Appropriateness*)

Ketepatan ini menilai kualitas intrinsik dari kebijakan itu sendiri. Ini bukan hanya soal memiliki kebijakan, tapi apakah kebijakan itu memang "tepat" untuk masalah yang ada. Poin-poin pentingnya meliputi:

- 1) Sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan? Pertanyaannya adalah, *how excellent is the policy?* Apakah kebijakan ini benar-benar menyasar akar masalah dan menawarkan solusi yang kredibel, atau hanya sekadar tambal sulam?

- 2) Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan? Setiap masalah memiliki karakteristik unik. Apakah kebijakan itu mengakomodasi kompleksitas, sifat, dan dinamika spesifik dari masalah tersebut? Kebijakan untuk masalah lingkungan tentu berbeda dengan masalah ekonomi.
- 3) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan? Kebijakan akan lebih efektif jika dirumuskan dan dilaksanakan oleh lembaga yang memang memiliki mandat, keahlian, dan kapasitas yang relevan dengan jenis kebijakan tersebut.

b. Ketepatan Pelaksanaan (*Execution Appropriateness*)

Ini berkaitan dengan siapa dan bagaimana kebijakan itu dijalankan. Implementasi kebijakan tidak hanya menjadi domain pemerintah. Ada tiga bentuk pelaksanaan yang umum:

- 1) Pemerintah Penuh: Kebijakan yang bersifat monopoli (misalnya kartu identitas penduduk) atau memiliki derajat keamanan politik yang tinggi (seperti pertahanan dan keamanan) sebaiknya diselenggarakan sepenuhnya oleh pemerintah. Ini menjamin kontrol, standar, dan kerahasiaan yang diperlukan.
- 2) Kerja Sama Pemerintah-Masyarakat/Swasta: Untuk kebijakan yang bertujuan memberdayakan masyarakat (misalnya penanggulangan kemiskinan atau program pendidikan), kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat/swasta seringkali paling efektif. Kemitraan ini menggabungkan kekuatan pemerintah dengan fleksibilitas dan kedekatan masyarakat/swasta.
- 3) Privatisasi atau *Contracting Out*: Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat (misalnya regulasi pengelolaan perusahaan) atau di mana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri (seperti pembangunan industri non-

strategis), sebaiknya diserahkan kepada masyarakat atau pihak swasta melalui mekanisme privatisasi atau kontrak. Ini memanfaatkan efisiensi sektor non-pemerintah.

c. Ketepatan Target (*Target Appropriateness*)

Ketepatan ini fokus pada objek atau kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan:

- 1) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan? Penting untuk memastikan tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain atau bahkan pertentangan dengan kebijakan lain. Intervensi yang terfragmentasi atau kontradiktif bisa mengacaukan tujuan.
- 2) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak? Kesiapan ini bukan hanya secara alami, tetapi juga apakah kondisi target berada dalam konflik atau harmoni. Apakah ada dukungan atau penolakan? Mengintervensi target yang belum siap atau sangat resisten akan sangat sulit.
- 3) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya? Seringkali, kebijakan yang tampak baru sebenarnya hanya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama-sama tidak efektif. Penting untuk belajar dari pengalaman masa lalu dan memastikan bahwa intervensi baru benar-benar membawa perubahan atau perbaikan substansial.

d. Ketepatan Lingkungan (*Environmental Appropriateness*)

Lingkungan di mana kebijakan diimplementasikan memiliki peran besar. Matland membagi lingkungan ini menjadi dua jenis utama:

- 1) Lingkungan Kebijakan (*Policy Environment*): Ini adalah interaksi internal antara lembaga perumus kebijakan, pelaksana, dan lembaga terkait lainnya. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen. Ini mencakup:

- a) *Authoritative arrangement*: Sumber kekuatan otoritas dari kebijakan itu sendiri. Seberapa besar legitimasi dan kekuatan yang dimiliki kebijakan tersebut?
 - b) *Network composition*: Komposisi jejaring berbagai organisasi (pemerintah dan masyarakat) yang terlibat. Siapa saja yang ada dalam jaringan dan bagaimana hubungan mereka?
 - c) *Implementation setting*: Posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang bertanggung jawab untuk implementasinya. Apakah ada keseimbangan kekuasaan atau dominasi salah satu pihak?
- 2) Lingkungan Eksternal Kebijakan (*External Policy Environment*): Ini adalah faktor-faktor di luar kendali langsung yang disebut Calista sebagai variabel eksogen. Ini meliputi:
- a) *Public opinion*: Persepsi publik tentang kebijakan dan implementasinya. Opini publik yang mendukung akan memudahkan implementasi, dan sebaliknya.
 - b) *Interpretive institutions*: Lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat yang berperan menginterpretasikan kebijakan dan implementasinya, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan. Mereka bisa membentuk atau mengubah persepsi publik.
 - c) *Individuals*: Individu-individu tertentu yang memiliki pengaruh signifikan (misalnya pemimpin opini, tokoh masyarakat) yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasinya di mata publik.

Keempat "ketepatan" yang diuraikan oleh Matland ini masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan penting lainnya untuk implementasi yang optimal:

- (1) Dukungan politik: Adanya kemauan dan dukungan dari elit politik.

- (2) Dukungan strategik: Perencanaan yang matang dan taktik yang efektif untuk menghadapi tantangan.
- (3) Dukungan teknis: Ketersediaan keahlian teknis dan teknologi yang diperlukan.

Selain ketiga dukungan ini, penelitian atau analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implementasi yang sesuai dengan isu atau karakteristik spesifik dari kebijakan tersebut. Ini adalah inti dari "Gambar Ambiguitas Matland" di mana modelnya menunjukkan bagaimana tingkat ambiguitas dan konflik dalam sebuah kebijakan harus memandu pilihan strategi implementasi yang paling tepat. Selain ketiga dukungan ini, penelitian atau analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implementasi yang sesuai dengan isu atau karakteristik spesifik dari kebijakan tersebut. Ini adalah inti dari "Ambiguitas Matland" di mana modelnya menunjukkan bagaimana tingkat ambiguitas dan konflik dalam sebuah kebijakan harus memandu pilihan strategi implementasi yang paling tepat.

D. Rangkuman

Implementasi kebijakan publik merupakan fase krusial di mana keputusan politik diterjemahkan menjadi tindakan nyata, namun prosesnya jauh dari kata sederhana dan selalu mengandung risiko kegagalan. Kegagalan ini bisa berupa non-implementation (tidak terlaksana sesuai rencana) atau unsuccessful implementation (terlaksana tapi tidak mencapai hasil yang diinginkan), seringkali dipengaruhi oleh hambatan eksternal atau masalah internal seperti koordinasi yang buruk dan kurangnya komitmen pelaksana. Berbagai model seperti Van Meter & Van Horn, Mazmanian & Sabatier, Charles Jones, Hogwood & Gunn, Goggin, Nakamura & Smallwood, hingga Matland, menawarkan perspektif berbeda dalam menganalisis kompleksitas ini. Model-model tersebut menyoroti beragam faktor penentu, mulai dari karakteristik masalah, desain kebijakan, ketersediaan sumber daya, kualitas

komunikasi, disposisi aktor, hingga kondisi lingkungan eksternal dan struktur birokrasi yang ada.

Pada dasarnya, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada interaksi dinamis antara isi kebijakan (seperti jenis manfaat dan tingkat perubahan yang diinginkan) dan konteks implementasi (termasuk kekuasaan, strategi aktor, dan karakteristik kelembagaan). Selain itu, Matland menekankan pentingnya empat "ketepatan", kebijakan, pelaksanaan, target, dan lingkungan yang semuanya harus selaras dan didukung oleh dukungan politik, strategis, serta teknis. Intinya, implementasi yang efektif memerlukan pemahaman mendalam tentang berbagai dimensi yang saling terkait, kemampuan beradaptasi terhadap ambiguitas dan konflik, serta kolaborasi antar berbagai pihak yang independen, demi mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

E. Soal Latihan

1. Analisis Perbandingan Model Implementasi: Model-model implementasi kebijakan seperti Van Meter & Van Horn, Mazmanian & Sabatier, dan Charles Jones memiliki fokus serta asumsi yang berbeda. Jelaskan secara singkat karakteristik utama dari ketiga model tersebut dan kemudian bandingkan kelebihan serta kekurangan masing-masing dalam menganalisis proses implementasi kebijakan. Menurut Anda, model mana yang paling relevan untuk menganalisis implementasi kebijakan di Indonesia saat ini, dan mengapa?
2. Tantangan Kegagalan Implementasi dalam Konteks Indonesia: Materi kita menjelaskan dua kategori kegagalan implementasi: *non-implementation* dan *unsuccessful implementation* (Hoogwood & Gunn). Berikan contoh nyata dari masing-masing jenis kegagalan ini yang pernah terjadi di Indonesia. Analisis faktor-faktor penyebab kegagalan tersebut dengan mengacu pada variabel-variabel yang diungkapkan

oleh Mazmanian & Sabatier (misalnya karakteristik masalah, daya dukung peraturan, atau variabel non-peraturan).

3. Peran Komunikasi dan Sumber Daya dalam Implementasi: George Edward III menekankan pentingnya komunikasi dan sumber daya sebagai pilar utama implementasi yang efektif. Jelaskan bagaimana transmisi, kejelasan, dan konsistensi komunikasi dapat memengaruhi keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan. Selain itu, uraikan mengapa ketersediaan dan kecakapan sumber daya manusia menjadi krusial dalam konteks implementasi kebijakan publik di negara berkembang seperti Indonesia.
4. Matriks Ambiguitas-Konflik Matland dalam Penerapan Kebijakan: Richard Matland memperkenalkan Model Matriks Ambiguitas-Konflik yang mengategorikan implementasi ke dalam empat jenis (administratif, politik, eksperimen, simbolik). Pilih salah satu jenis kebijakan di Indonesia yang menurut Anda paling cocok dengan salah satu kuadran Matland. Jelaskan pilihan Anda dan analisis bagaimana tingkat ambiguitas dan konflik dalam kebijakan tersebut memengaruhi strategi implementasi yang diterapkan, serta tantangan yang muncul.
5. Relevansi Model Jaringan dan Aspek "Ketepatan" Grindle: Model Jaringan menggambarkan implementasi sebagai interaksi kompleks antara aktor-aktor independen, tanpa koordinator sentral. Di sisi lain, Merilee Grindle menyoroti pentingnya "isi kebijakan" dan "konteks implementasi" untuk keberhasilan. Jelaskan bagaimana Model Jaringan dapat melengkapi pemahaman kita tentang aspek "konteks implementasi" dalam model Grindle, khususnya terkait kekuasaan dan strategi kepentingan aktor yang terlibat. Mengapa pemahaman akan kedua model ini menjadi penting bagi para pengambil kebijakan saat ini?

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice-Hall Inc.
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.
- Henry, N. (1995). *Public Administration and Public Affairs*. Prentice-Hall Inc.
- Hoogerwerf. (1983). *Ilmu Pemerintahan*. Erlangga.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Jones, C. O. (1996). *Pengantar Kebijakan Publik* (Ed. 1). PT. Raja Grafindo Persada.
- Kuntjoro, H. Z. S. (2002). *Komitmen Organisasi*. Jakarta.
- Meter, D. V., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488
- Metcalf and Eddy. (1981). *Wastewater Engineering Collection and Pumping of Wastewater*. McGraw Hill Inc.
- Nugroho D, R. (2004). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia
- Nugroho D, R. (2006). *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Mustari N. 2015. Pemahaman Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik. Leutikaprio. Yogyakarta
- Putra, F. (2003). *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar.
- Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar.
- Udoji, C. J. O. (1981). The African Public Servant as a Public Maker. Dalam *Public Policy in Africa*. Africa Association for Public Administration and Management.
- Wahab, S. A. (1997). *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Implementasi Kebijakan Negara* (Ed. 2). Bumi Aksara.
- Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. Dalam D. J. Palumbo & D. J. Calista (Eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box* (hlm. 19–38). Greenwood Press.
- Winter, S. (2008). *Implementation Regime and Street-Level Bureaucrats*. The Danish National Centre For Social Research.

BAB 10

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 10 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Memahami pengertian, tujuan dan peranan evaluasi kebijakan
2. Menjelaskan jenis-jenis evaluasi kebijakan
3. Menjelaskan indikator dan langkah-langkah evaluasi kebijakan
4. Menjelaskan pihak-pihak yang melakukan evaluasi kebijakan serta tantangan dalam melakukan evaluasi kebijakan

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 10 dijelaskan:

1. Pengertian evaluasi kebijakan
2. Jenis-jenis evaluasi kebijakan
3. Pihak-pihak yang terlibat dalam evaluasi kebijakan
4. Tantangan dalam evaluasi kebijakan

C. Intisari Bacaan

1. Pengertian dan Peranan Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan adalah proses sistematis dan objektif untuk menilai kinerja, dampak, dan efektivitas suatu kebijakan publik. Ini adalah upaya retrospektif, artinya kita melihat ke belakang untuk menentukan apakah tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya benar-benar tercapai. Lebih dari itu, evaluasi juga mengukur seberapa efisien sumber daya publik digunakan, dan apakah ada konsekuensi yang tidak terduga, baik positif maupun negatif yang muncul dari kebijakan tersebut. Evaluasi bukanlah sekadar "penilaian" biasa; ia merupakan investigasi terstruktur yang menggunakan metode penelitian yang kredibel untuk menghasilkan temuan yang dapat diandalkan dan relevan bagi para pembuat keputusan di masa

depan. Berbagai ahli, seperti Ralph Tyler (1949), Peter H. Rossi dan Howard E. Freeman (1985), serta Michael Quin Patton (1978), sepakat bahwa evaluasi adalah aplikasi riset sosial yang sistematis untuk menilai konseptualisasi, desain, implementasi, dan dampak suatu program intervensi sosial. Pada intinya, evaluasi adalah proses penilaian apakah sebuah kebijakan telah terealisasi dengan baik dan layak untuk dilanjutkan atau perlu penyesuaian.

Secara umum, konsep evaluasi seringkali diartikan mirip dengan penaksiran, pemberian angka, atau penilaian. Menurut William Dunn, seperti yang dikutip oleh Suratman (2017:160-161), evaluasi secara spesifik berfokus pada penciptaan informasi yang relevan mengenai nilai atau manfaat yang dihasilkan dari sebuah kebijakan. Lebih lanjut, evaluasi kebijakan merupakan aktivitas penting yang bertujuan untuk mengukur sejauh mana sasaran yang telah ditetapkan oleh suatu kebijakan berhasil dicapai. Parsons, yang pandangannya disarikan oleh Anggara (2014:274), menjelaskan bahwa studi evaluasi kebijakan melibatkan proses bagaimana kebijakan publik dianalisis, diaudit, dinilai, dan dikontrol. Intinya, studi ini berusaha menilai apakah kebijakan publik yang ada telah mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan.

Pendapat lain datang dari Lester dan Stewart (Leo Agustino, 2008:185), yang menguraikan bahwa evaluasi dirancang untuk mengungkap potensi kegagalan suatu kebijakan dan untuk memastikan apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan diimplementasikan benar-benar menghasilkan dampak yang diinginkan. Ini berarti evaluasi berfungsi sebagai alat untuk meninjau kembali dan mengidentifikasi area yang memerlukan perbaikan dalam kerangka kebijakan.

Sementara itu, Anderson (dalam Arikunto, 2004) memandang evaluasi sebagai suatu proses sistematis untuk menentukan hasil aktual yang telah dicapai dari serangkaian kegiatan yang memang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan tertentu. Dalam perspektif ini, evaluasi

adalah jembatan antara tindakan yang dilakukan dan tujuan yang ingin dicapai. Sejalan dengan itu, Stufflebeam (dalam Arikunto, 2004) menambahkan bahwa evaluasi adalah proses krusial yang meliputi penggambaran, pencarian, dan penyediaan informasi yang relevan dan bermanfaat bagi para pengambil keputusan. Informasi ini kemudian digunakan untuk membantu mereka dalam menentukan pilihan atau alternatif keputusan yang terbaik.

Melengkapi pandangan-pandangan tersebut, Wirawan (2012:7) menjelaskan bahwa evaluasi dapat dipahami sebagai suatu bentuk riset. Riset ini melibatkan pengumpulan, analisis, dan penyajian informasi yang berguna mengenai objek evaluasi. Informasi yang terkumpul kemudian dibandingkan dengan indikator yang telah ditetapkan, dan hasilnya akan digunakan sebagai dasar untuk mengambil keputusan penting terkait objek evaluasi tersebut. Dengan demikian, evaluasi tidak hanya mengukur, tetapi juga memberikan landasan data yang kuat untuk tindakan di masa depan.

Adapun tujuan evaluasi menurut Subarsono (2011:120-121) lebih lanjut menjelaskan beberapa tujuan spesifik dari evaluasi:

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan: Evaluasi memungkinkan kita mengetahui sejauh mana tujuan dan sasaran kebijakan berhasil dicapai.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan: Dengan evaluasi, kita bisa menghitung biaya dan manfaat dari suatu kebijakan, memastikan penggunaan sumber daya yang efektif.
- c. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan: Salah satu tujuan utama evaluasi adalah mengukur seberapa besar dan berkualitasnya keluaran atau *output* yang dihasilkan dari sebuah kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan: Pada tahap yang lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak keseluruhan dari suatu kebijakan, baik itu dampak positif maupun negatif.

- e. Untuk mengetahui apabila terjadi penyimpangan: Evaluasi juga berfungsi untuk mendeteksi adanya penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang: Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan berharga bagi proses kebijakan di masa depan, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang lebih baik dan relevan.

Evaluasi memiliki peran yang fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Ini adalah kunci untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah tidak hanya berlandaskan niat baik tetapi juga menghasilkan dampak yang diinginkan.

- a. Akuntabilitas: Evaluasi menyediakan informasi penting kepada publik dan pemangku kepentingan tentang bagaimana sumber daya pemerintah dari pajak yang dikumpulkan hingga aset negara digunakan. Ini juga menjadi bukti apakah tujuan yang telah dijanjikan kepada masyarakat benar-benar telah tercapai. Dengan demikian, evaluasi adalah wujud nyata dari pertanggungjawaban pemerintah kepada warganya, membangun transparansi dan kepercayaan.
- b. Pembelajaran dan Perbaikan: Ini adalah fungsi inti dari evaluasi. Ia memberikan umpan balik krusial kepada pembuat kebijakan, para implementor, dan pemangku kepentingan lainnya. Dari hasil evaluasi, kita dapat belajar secara empiris: apa yang berhasil dengan baik, apa yang tidak, mengapa suatu pendekatan efektif atau gagal, dan bagaimana sebuah kebijakan bisa diperbaiki, disempurnakan, atau bahkan didesain ulang di masa mendatang. Ini adalah siklus pembelajaran berkelanjutan.
- c. Alokasi Sumber Daya yang Lebih Baik: Informasi yang diperoleh dari evaluasi sangat membantu dalam proses pengambilan keputusan terkait alokasi anggaran yang lebih efisien dan efektif untuk kebijakan

di masa depan. Kebijakan yang terbukti tidak efektif atau tidak efisien mungkin perlu dihentikan atau dialihkan anggarannya ke program yang lebih menjanjikan, sehingga memaksimalkan nilai dari setiap rupiah dana publik.

- d. Legitimasi Berkelanjutan: Kebijakan yang secara rutin dievaluasi, dan yang hasilnya digunakan untuk melakukan perbaikan, cenderung mendapatkan kepercayaan dan dukungan publik yang lebih besar. Ketika masyarakat melihat bahwa pemerintah mau belajar dari kesalahan dan terus berupaya menjadi lebih baik, hal ini memperkuat legitimasi kebijakan itu sendiri serta sistem pemerintahan secara keseluruhan.
- e. Inovasi Kebijakan: Temuan dari evaluasi, terutama yang menyoroti kegagalan atau kesenjangan, dapat memicu ide-ide baru atau pendekatan yang lebih inovatif dalam mengatasi masalah publik. Ini mendorong pemerintah untuk berpikir di luar kotak dan mencari solusi yang lebih efektif dan adaptif. Samodra Wibawa (1994) juga menggarisbawahi fungsi evaluasi sebagai *eksplanasi*, yang mengidentifikasi pola hubungan, masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

2. Jenis-Jenis Evaluasi: Melihat dari Berbagai Sudut Pandang

Evaluasi dapat dilakukan dengan berbagai fokus dan pada waktu yang berbeda dalam siklus kebijakan, tergantung pada pertanyaan yang ingin dijawab. Berbagai pakar, seperti William Dunn (1999) dan James P. Lester serta Joseph Steward Jr., telah mengelompokkan jenis-jenis evaluasi.

a. Evaluasi Proses/Implementasi (*Process/Implementation Evaluation*):

- 1) Fokus: Jenis evaluasi ini menilai apakah kebijakan atau program diimplementasikan sesuai dengan rencana awal. Ini berfokus pada pertanyaan "bagaimana" kebijakan dijalankan di lapangan. Apakah prosedur standar diikuti? Apakah kelompok sasaran yang dituju

benar-benar terjangkau? Apakah sumber daya dialokasikan dan digunakan sebagaimana mestinya? Fungsi *kepatuhan* dan *audit* yang dijelaskan Wibawa juga relevan di sini.

- 2) Tujuan: Mengidentifikasi hambatan dalam proses implementasi, masalah koordinasi antarlembaga, atau kekurangan kapasitas pada tingkat pelaksana.

Contoh Terbaru: Evaluasi proses penyaluran Bantuan Langsung Tunai (BLT) El Nino 2023 atau BLT Mitigasi Risiko Pangan 2024. Evaluasi ini akan memeriksa akurasi data penerima, ketepatan waktu penyaluran dana, kelancaran mekanisme distribusi (misalnya, melalui kantor pos atau bank), serta kendala teknis yang mungkin dihadapi di lapangan.

b. Evaluasi Dampak/Efektivitas (*Outcome/Impact Evaluation*):

- 1) Fokus: Evaluasi ini menilai apakah kebijakan mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan menghasilkan dampak yang diinginkan pada kelompok sasaran atau masyarakat luas. Ini berfokus pada "apa" hasil akhir dari kebijakan tersebut. William Dunn (1999) menyebutnya sebagai "efektivitas" - apakah hasil yang diinginkan telah dicapai.

- 2) Tujuan: Mengukur perubahan yang disebabkan secara langsung atau tidak langsung oleh kebijakan, dan menentukan seberapa efektif kebijakan tersebut dalam mengatasi masalah yang menjadi targetnya. Ini seringkali memerlukan perbandingan antara kelompok yang menerima intervensi kebijakan dengan kelompok kontrol yang tidak menerima.

Contoh Terbaru: Evaluasi dampak Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap penurunan angka kemiskinan dan *stunting* di keluarga penerima manfaat. Evaluasi ini akan membandingkan kondisi ekonomi, akses kesehatan, pendidikan anak, dan status gizi antara keluarga penerima PKH dengan keluarga serupa yang tidak menerima PKH untuk melihat kontribusi program tersebut.

c. Evaluasi Efisiensi (*Efficiency Evaluation*):

- 1) Fokus: Menilai rasio antara biaya yang dikeluarkan untuk sebuah kebijakan dan manfaat yang diperoleh. Ini sering melibatkan *cost-benefit analysis* (analisis biaya-manfaat) atau *cost-effectiveness analysis* (analisis biaya-efektivitas) untuk menentukan apakah kebijakan memberikan "nilai terbaik untuk uang" atau seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil.
- 2) Tujuan: Memastikan bahwa sumber daya publik digunakan secara optimal. Evaluasi ini mencari cara untuk mencapai hasil yang sama dengan biaya lebih rendah, atau mencapai hasil yang lebih baik dengan biaya yang sama.

Contoh Terbaru: Evaluasi efisiensi proyek-proyek infrastruktur besar seperti pembangunan jalan tol atau jalur kereta cepat. Evaluasi ini akan membandingkan total biaya investasi dengan manfaat ekonomi yang dihasilkan (misalnya, penghematan waktu perjalanan, penurunan biaya logistik, peningkatan aktivitas ekonomi) untuk menentukan apakah investasi tersebut efisien dan memberikan keuntungan yang signifikan bagi perekonomian nasional.

d. Evaluasi Relevansi (*Relevance Evaluation*):

- 1) Fokus: Menilai apakah masalah yang ditangani kebijakan masih relevan dan apakah kebijakan itu sendiri masih sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masyarakat yang terus berkembang. Edward A. Suchman (Winarno, 2012) juga menyoroti pentingnya mengidentifikasi tujuan program yang dievaluasi.
- 2) Tujuan: Memastikan bahwa kebijakan tidak ketinggalan zaman atau mengalokasikan sumber daya untuk masalah yang sudah tidak lagi menjadi prioritas utama.

Contoh Terbaru: Evaluasi relevansi Program Transmigrasi di era modern. Dengan perubahan kondisi demografi, lingkungan, dan ekonomi, evaluasi ini akan melihat apakah tujuan awal program (misalnya pemerataan penduduk) masih relevan dengan tantangan

pembangunan saat ini, dan apakah ada kebutuhan untuk memodifikasi atau mengganti program dengan pendekatan yang lebih sesuai dan adaptif.

e. Evaluasi Keberlanjutan (*Sustainability Evaluation*):

- 1) Fokus: Menilai apakah dampak positif dari kebijakan dapat terus berlanjut setelah intervensi pemerintah berakhir atau setelah dukungan eksternal ditarik. Dunn juga menyebut indikator "kecukupan" yang melihat sejauh mana pencapaian hasil memecahkan masalah.
- 2) Tujuan: Memastikan bahwa hasil kebijakan tidak hanya bersifat sementara tetapi menciptakan kapasitas dan mekanisme yang dapat menjaga kebermanfaatan dalam jangka panjang tanpa ketergantungan terus-menerus.

Contoh Terbaru: Evaluasi keberlanjutan program pembangunan desa mandiri energi melalui pemasangan panel surya komunal. Evaluasi ini akan menilai apakah masyarakat desa memiliki kapasitas teknis dan finansial untuk memelihara dan mengoperasikan fasilitas tersebut secara mandiri setelah proyek awal selesai, atau apakah mereka masih sangat bergantung pada bantuan dan intervensi dari luar.

James Anderson (Winarno, 2012:168) membagi evaluasi kebijakan publik ke dalam tiga kategori utama, yang masing-masing menawarkan sudut pandang berbeda dalam menganalisis keberhasilan suatu kebijakan. Tipe pertama memahami evaluasi sebagai sebuah kegiatan fungsional, yang berfokus pada peran dan operasional kebijakan itu sendiri. Tipe kedua lebih menekankan pada bagaimana kebijakan tersebut bekerja di lapangan, melihat proses implementasinya. Terakhir, tipe ketiga adalah evaluasi kebijakan yang sistematis, yang secara objektif meninjau program-program kebijakan. Tujuannya adalah untuk mengukur dampak nyata yang ditimbulkan pada masyarakat serta sejauh mana tujuan-tujuan yang telah ditetapkan telah berhasil direalisasikan.

3. Indikator dan Langkah-langkah Evaluasi Kebijakan

Terkait dengan tujuan evaluasi kebijakan adalah indikator evaluasi kebijakan. Secara umum, Dunn (Nugroho, 2009:671) menguraikan beberapa indikator krusial yang digunakan dalam melakukan evaluasi terhadap sebuah kebijakan. Indikator-indikator ini membantu kita mendapatkan gambaran komprehensif tentang performa kebijakan:

- 1) Efektivitas: Pertanyaan mendasar yang diajukan adalah, "Apakah hasil yang diinginkan dari kebijakan tersebut benar-benar telah tercapai?" Ini mengukur sejauh mana tujuan awal terpenuhi.
- 2) Efisiensi: Indikator ini berfokus pada sumber daya yang digunakan, yaitu, "Seberapa banyak usaha baik itu sumber daya, waktu, atau biaya yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?" Tujuannya adalah memastikan penggunaan sumber daya yang optimal.
- 3) Kecukupan (Adequacy): Indikator ini menilai kedalaman dampak, "Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan berhasil memecahkan masalah yang ingin diatasi?" Artinya, apakah masalahnya benar-benar terurai atau hanya teratasi sebagian.
- 4) Perataan (Equity): Ini berkaitan dengan distribusi manfaat dan biaya, "Apakah biaya dan manfaat kebijakan didistribusikan secara merata kepada kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda?" Ini penting untuk memastikan keadilan sosial.
- 5) Responsivitas: Mengukur tingkat kepuasan, "Apakah hasil kebijakan mampu memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai-nilai dari kelompok-kelompok sasaran tertentu?" Ini menyoroti sejauh mana kebijakan peka terhadap keinginan publik.
- 6) Ketepatan (Appropriateness): Indikator ini mengevaluasi relevansi tujuan, "Apakah hasil atau tujuan yang diinginkan dari kebijakan tersebut benar-benar berguna atau bernilai dalam konteks yang lebih luas?" Ini memastikan bahwa tujuan yang dikejar memang memiliki signifikansi.

Adapun langkah-langkah dan fungsi evaluasi kebijakan menurut Edward A. Suchman (Winarno, 2012:169) memberikan enam langkah sistematis dalam mengevaluasi suatu kebijakan. Langkah-langkah ini memandu proses evaluasi dari awal hingga akhir:

- 1) Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi: Langkah pertama adalah memahami dengan jelas apa yang ingin dicapai oleh program tersebut.
- 2) Analisis terhadap masalah: Memahami akar permasalahan yang ingin diselesaikan oleh kebijakan merupakan fondasi evaluasi.
- 3) Deskripsi dan standarisasi kegiatan: Merinci bagaimana kegiatan dalam program dijalankan dan menetapkan standar operasionalnya.
- 4) Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi: Mengukur dampak atau perubahan yang diakibatkan oleh kebijakan.
- 5) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain: Ini krusial untuk memastikan bahwa dampak yang terlihat memang berasal dari kebijakan, bukan faktor eksternal lainnya.
- 6) Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak: Menggunakan berbagai metrik untuk mengonfirmasi dan mengukur keberadaan serta besaran dampak.

Dalam perkembangannya, evaluasi menjadi sangat vital dalam meninjau kinerja sebuah kebijakan atau program. Samodra Wibawa (1994) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi utama:

- 1) Eksplanasi: Melalui evaluasi, realitas pelaksanaan program dapat digambarkan secara detail, memungkinkan generalisasi pola hubungan antar berbagai dimensi yang diamati. Evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang berkontribusi pada keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

- 2) Kepatuhan: Evaluasi membantu memastikan apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, termasuk pihak-pihak terkait lainnya, telah sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan oleh kebijakan.
- 3) Audit: Fungsi audit memungkinkan kita mengetahui apakah *output* atau hasil kebijakan benar-benar sampai kepada kelompok sasaran yang dituju, atau justru terjadi kebocoran atau penyimpangan dalam proses penyalurannya.
- 4) Akunting: Dengan evaluasi, kita dapat memahami dampak sosial-ekonomi yang dihasilkan dari implementasi kebijakan tersebut, memberikan gambaran utuh tentang konsekuensinya.

4. Pihak-pihak yang Melakukan Evaluasi dan Tantangan

Evaluasi bisa dilakukan oleh berbagai pihak, masing-masing membawa perspektif dan objektivitas yang berbeda, yang meliputi:

- a. Unit Evaluasi Internal Pemerintah: Banyak kementerian atau lembaga pemerintah memiliki unit khusus (misalnya, Inspektorat Jenderal atau unit perencanaan) yang bertugas mengevaluasi program dan kebijakan mereka sendiri. Kelebihannya adalah pemahaman mendalam tentang konteks, namun potensi bias internal harus diwaspadai.
- b. Badan Pengawas Independen: Lembaga seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) di Indonesia memainkan peran krusial dalam melakukan audit dan evaluasi secara independen, memastikan akuntabilitas penggunaan dana publik.
- c. Lembaga Penelitian/Akademisi/Konsultan Eksternal: Pihak eksternal ini seringkali diundang untuk melakukan evaluasi yang diharapkan lebih objektif dan kredibel, karena mereka bebas dari bias atau

kepentingan internal pemerintah. Mereka membawa keahlian metodologi dan perspektif yang segar.

- d. Organisasi Internasional: Untuk program atau proyek yang didanai atau didukung oleh lembaga donor internasional, mereka seringkali memiliki tim evaluasi sendiri untuk memastikan efektivitas penggunaan dana dan pencapaian tujuan pembangunan.
- e. Masyarakat Sipil/LSM: Berperan penting dalam evaluasi partisipatif atau pemantauan independen dari bawah (*citizen monitoring*). Mereka dapat memberikan perspektif dari lapangan, mengumpulkan data langsung dari penerima manfaat, dan memastikan bahwa suara masyarakat didengar.

Dalam melakukan evaluasi program dan kebijakan terdapat beberapa metode atau pendekatan evaluasi. Berikut ini dikemukakan tiga jenis pendekatan yaitu:

1. Evaluasi semu, evaluasi ini adalah evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan manfaat atau nilai dari hasil tersebut terhadap perseorangan, kelompok maupun masyarakat. Teknik evaluasi yang digunakan antara lain adalah teknik-teknik sajian grafis, tampilan tabel, angka ideks dan sebagainya.
2. Evaluasi Formal, evaluasi ini menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, dengan melakukan evaluasi atas dasar tujuan program kebijakan yang secara formal telah diumumkan oleh para pembuat kebijakan dan administrator program.
3. Evaluasi keputusan teoritis, adalah evaluasi yang menggunakan pendekatan deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan. Teknik yang biasa

digunakan dalam evaluasi ini adalah brainstorming, analisis argumentasi, dan analisis survey pemakai.

Meskipun vital, proses evaluasi kebijakan juga dihadapkan pada sejumlah tantangan yang signifikan.

- a. Penetapan Tujuan yang Jelas: Seringkali, kebijakan memiliki tujuan yang ambigu, terlalu umum, atau bahkan banyak tujuan yang saling bertentangan. Ini sangat menyulitkan evaluator untuk mengukur keberhasilan secara objektif karena kriteria suksesnya tidak jelas.
- b. Atribusi Masalah: Sulit untuk secara pasti mengaitkan hasil yang diamati hanya pada intervensi kebijakan yang dievaluasi. Ada banyak faktor lain (sosial, ekonomi, politik, lingkungan) yang mungkin juga memengaruhi hasil, sehingga sulit membedakan dampak kebijakan murni dari pengaruh eksternal.
- c. Data yang Tidak Lengkap/Tidak Akurat: Ketersediaan dan kualitas data seringkali menjadi hambatan besar. Data mungkin tidak dikumpulkan secara konsisten, tidak lengkap, tidak akurat, atau tidak tersedia dalam format yang sesuai untuk analisis.
- d. Biaya dan Waktu: Evaluasi yang komprehensif dan berkualitas tinggi bisa sangat mahal dan memakan waktu yang lama. Sumber daya yang terbatas seringkali menjadi kendala dalam melakukan evaluasi secara mendalam.
- e. Resistensi Politik: Temuan evaluasi yang negatif dapat mengancam karier politikus, merusak reputasi birokrat, atau mencederai kepentingan kelompok tertentu. Oleh karena itu, seringkali ada resistensi politik untuk melakukan evaluasi secara jujur atau mempublikasikan hasil yang kurang menguntungkan.
- f. Pemanfaatan Hasil Evaluasi: Salah satu tantangan terbesar adalah memastikan bahwa temuan evaluasi benar-benar digunakan oleh pembuat kebijakan dalam proses pengambilan keputusan berikutnya.

Terkadang, hasil evaluasi diabaikan karena alasan politik, kurangnya komunikasi yang efektif antara evaluator dan pengambil keputusan, atau ketidaksesuaian temuan dengan agenda yang sudah ada. Samodra Wibawa (1994) menekankan pentingnya fungsi *akunting* yang melihat akibat sosial-ekonomi kebijakan, dan *rekomendasi* untuk kebijakan mendatang sebagai bentuk akuntabilitas publik.

Berdasarkan pemaparan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan adalah siklus umpan balik yang esensial, yang seharusnya tidak menjadi akhir dari proses kebijakan, melainkan menjadi input yang berharga untuk tahap pembentukan agenda atau formulasi kebijakan berikutnya. Ia memastikan bahwa pemerintah belajar dari pengalaman, membuat penyesuaian yang diperlukan, dan pada akhirnya, menghasilkan kebijakan yang lebih baik, lebih relevan, dan lebih efektif untuk kesejahteraan masyarakat.

E. Rangkuman

Evaluasi kebijakan adalah fase terakhir namun sangat penting dalam siklus kebijakan publik, yang secara sistematis dan objektif menilai kinerja, dampak, dan efektivitas sebuah kebijakan. Ini adalah proses introspeksi untuk memastikan tujuan tercapai, sumber daya efisien, dan konsekuensi tak terduga teridentifikasi. Pentingnya evaluasi terletak pada perannya dalam membangun akuntabilitas pemerintah, memfasilitasi pembelajaran dan perbaikan berkelanjutan, mengoptimalkan alokasi sumber daya, menjaga legitimasi publik, dan mendorong inovasi kebijakan.

Berbagai jenis evaluasi, seperti evaluasi proses, dampak, efisiensi, relevansi, dan keberlanjutan, memberikan lensa berbeda untuk menganalisis kebijakan, yang dapat dilakukan oleh unit internal pemerintah, badan pengawas independen, hingga konsultan eksternal dan masyarakat sipil. Meskipun evaluasi menghadapi tantangan seperti ambiguitas tujuan, masalah atribusi, keterbatasan data, biaya, resistensi politik, dan pemanfaatan hasil, ia

tetap vital sebagai mekanisme umpan balik yang memastikan pemerintah belajar dari pengalaman untuk merumuskan kebijakan yang lebih baik di masa depan.

D. Soal-soal latihan

1. Jelaskan perbedaan mendasar antara evaluasi proses/implementasi dan evaluasi dampak/efektivitas dalam konteks evaluasi kebijakan. Mengapa kedua jenis evaluasi ini sama-sama penting, dan bagaimana keduanya dapat saling melengkapi? Diskusikan konsep "akuntabilitas" dan "pembelajaran" sebagai dua alasan utama mengapa evaluasi kebijakan itu penting. Berikan contoh konkret bagaimana hasil evaluasi dapat mendukung kedua aspek tersebut dalam praktik pemerintahan.
2. Pilih salah satu tantangan dalam evaluasi kebijakan yang menurut Anda paling menghambat proses ini (misalnya, atribusi masalah atau resistensi politik). Jelaskan mengapa tantangan tersebut signifikan dan bagaimana seorang evaluator dapat mencoba mengatasinya untuk menghasilkan evaluasi yang kredibel.
3. Mengapa berbagai aktor (seperti unit internal pemerintah, badan pengawas independen, atau masyarakat sipil) perlu terlibat dalam melakukan evaluasi kebijakan? Jelaskan bagaimana kontribusi masing-masing aktor dapat meningkatkan objektivitas dan kredibilitas hasil evaluasi.
4. Dalam konteks kebijakan publik di Indonesia saat ini, berikan contoh riil sebuah kebijakan yang menurut Anda sangat membutuhkan evaluasi keberlanjutan. Jelaskan mengapa evaluasi keberlanjutan penting untuk kebijakan tersebut dan kriteria apa yang akan Anda gunakan untuk menilainya.

E. Rangkuman

Evaluasi kebijakan adalah fase terakhir namun sangat penting dalam siklus kebijakan publik, yang secara sistematis dan objektif menilai kinerja, dampak, dan efektivitas sebuah kebijakan. Ini adalah proses introspeksi untuk memastikan tujuan tercapai, sumber daya efisien, dan konsekuensi tak terduga teridentifikasi. Pentingnya evaluasi terletak pada perannya dalam membangun akuntabilitas pemerintah, memfasilitasi pembelajaran dan perbaikan berkelanjutan, mengoptimalkan alokasi sumber daya, menjaga legitimasi publik, dan mendorong inovasi kebijakan.

Berbagai jenis evaluasi, seperti evaluasi proses, dampak, efisiensi, relevansi, dan keberlanjutan, memberikan lensa berbeda untuk menganalisis kebijakan, yang dapat dilakukan oleh unit internal pemerintah, badan pengawas independen, hingga konsultan eksternal dan masyarakat sipil. Meskipun evaluasi menghadapi tantangan seperti ambiguitas tujuan, masalah atribusi, keterbatasan data, biaya, resistensi politik, dan pemanfaatan hasil, ia tetap vital sebagai mekanisme umpan balik yang memastikan pemerintah belajar dari pengalaman untuk merumuskan kebijakan yang lebih baik di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, W. N. (1981). *Publik policy analisys; An introduction*. Prentice Inc.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Pearson.
- Edward III, G. C. (1980). *Implementating public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press.
- Jones, C. O. (1996). *Pengantar kebijakan publik* (Ed. 1). PT. Raja Grafindo Persada.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2018). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives* (6th ed.). CQ Press.
- Nugroho D, R. (2004). *Kebijakan publik formulasi, implementasi, dan evaluasi*. PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.). Sage Publications.
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers.

BAB 11

MODEL-MODEL EVALUASI PROGRAM

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 11 ini, Anda diharapkan dapat:

1. Memahami konsep evaluasi program
2. Menjelaskan jenis-jenis evaluasi kebijakan
3. Menjelaskan pihak-pihak yang melakukan evaluasi kebijakan
4. Menjelaskan tantangan dalam melakukan evaluasi kebijakan

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 11 dijelaskan:

1. Pengertian evaluasi kebijakan
2. Jenis-jenis evaluasi kebijakan
3. Pihak-pihak yang terlibat dalam evaluasi kebijakan
4. Tantangan dalam evaluasi kebijakan

C. Intisari Bacaan

1. Memahami Evaluasi Program dalam Kebijakan Publik

Dalam ranah kebijakan publik, pemahaman mendalam tentang evaluasi program menjadi krusial. Sebuah program sejatinya dapat kita pahami sebagai perwujudan konkret, atau implementasi, dari suatu kebijakan yang dirancang. Ia bukan sekadar serangkaian kegiatan tunggal, melainkan sebuah siklus berkesinambungan yang terhampar dalam kurun waktu tertentu, dioperasikan dalam struktur organisasi, dan melibatkan kolaborasi banyak individu. Dari perspektif ini, ada tiga pilar utama yang mendefinisikan sebuah program yaitu: pertama adalah Realisasi Kebijakan. Program adalah bentuk nyata dari kebijakan yang telah dirumuskan, mewujudkan gagasan menjadi aksi. Kedua adalah proses berkelanjutan, ia berlangsung secara dinamis dan terus-menerus, bukan kegiatan sesaat, melainkan serangkaian upaya yang

saling terkait. Ketiga, Entitas Kolektif, artinya pelaksanaannya terbingkai dalam sebuah organisasi dan melibatkan interaksi serta koordinasi antar individu.

Definisi dan Esensi Evaluasi Program

Ketika kita berbicara mengenai evaluasi program, kita masuk ke dalam sebuah proses sistematis untuk menilai sejauh mana sebuah program mencapai tujuannya, serta bagaimana ia berfungsi. Ralph Tyler (1950, dalam Farida, 2008:7) menggambarkan evaluasi sebagai upaya untuk menguak apakah sasaran program telah terealisasi. Pandangan ini diperkaya oleh Cronbach dan Stufflebeam yang melihat evaluasi sebagai penyedia informasi vital bagi para pengambil keputusan. Lebih lanjut, Suharsmi Arikunto (2004:14) menegaskan bahwa evaluasi program adalah "proses penetapan secara sistematis tentang nilai, tujuan, efektivitas atau kecocokan sesuatu sesuai dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses penetapan keputusan itu didasarkan atas perbandingan secara hati-hati terhadap data yang diobservasi dengan menggunakan standar tertentu yang telah dibakukan."

Dari berbagai perspektif tersebut, dapat disimpulkan bahwa evaluasi program adalah suatu kegiatan terstruktur untuk mengumpulkan informasi komprehensif mengenai kinerja program pemerintah. Informasi ini kemudian menjadi dasar krusial dalam menentukan alternatif atau opsi terbaik untuk pengambilan keputusan di masa mendatang. Bridgman dan Davis (dalam Farida Yusuf, 2008) menggarisbawahi empat dimensi utama yang kerap menjadi fokus evaluasi program, yaitu: a. Indikator Input: Sumber daya yang dialokasikan. b. Indikator Proses: Bagaimana kegiatan program dijalankan. c. Indikator Output: Hasil langsung dari kegiatan program. d. Indikator Outcome: Dampak jangka menengah dan panjang yang dihasilkan.

Intinya, tujuan evaluasi program adalah memperoleh pemahaman yang jelas mengenai pencapaian, kemajuan, serta hambatan yang dihadapi selama implementasi program. Pemahaman ini sangat berharga sebagai pelajaran

untuk perbaikan dan pengembangan program di masa depan. Fokus utama evaluasi selalu tertuju pada hasil, manfaat, dan dampak keseluruhan dari suatu program.

Tahapan Krusial dalam Siklus Evaluasi Program

Evaluasi merupakan instrumen esensial untuk memverifikasi keberhasilan atau kegagalan implementasi program. Dalam siklus pengelolaan program, evaluasi dapat dikelompokkan ke dalam tiga tahapan penting:

- a. Evaluasi Tahap Perencanaan (*Ex-Ante*): Pada fase ini, evaluasi berperan dalam membantu pemilihan dan penentuan prioritas dari berbagai alternatif untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ini adalah langkah proaktif untuk memastikan fondasi program kokoh.
- b. Evaluasi Tahap Pelaksanaan (*On-Going*): Selama program berjalan, evaluasi digunakan untuk memantau dan mengukur tingkat kemajuan implementasi program dibandingkan dengan rencana awal. Ini memungkinkan koreksi dan adaptasi dini jika diperlukan.
- c. Evaluasi Tahap Pasca Pelaksanaan (*Ex-Post*): Setelah program berakhir, evaluasi ini berfokus pada analisis apakah pencapaian (keluaran/hasil/dampak) program berhasil memecahkan masalah pembangunan yang ditargetkan. Evaluasi *ex-post* meninjau relevansi (dampak vs. masukan), efektivitas (hasil vs. keluaran), kemanfaatan (dampak vs. hasil), dan keberlanjutan (dampak vs. hasil dan keluaran) dari program.

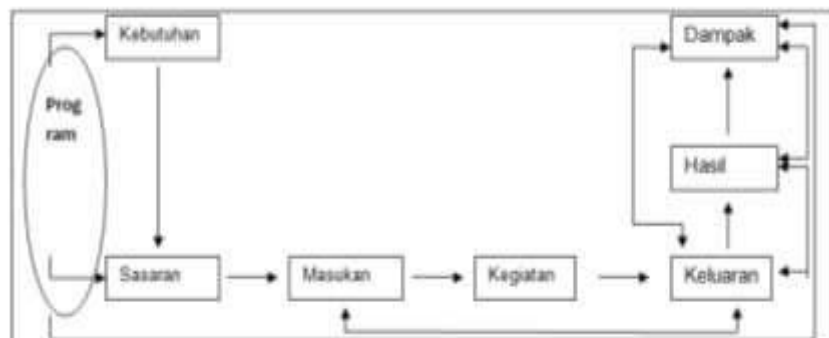
Ketiga tahapan ini memiliki keterkaitan yang erat dan saling melengkapi. Terdapat pula perbedaan metodologi antara evaluasi program yang berfokus pada kerangka anggaran dan kerangka regulasi. Evaluasi berbasis anggaran umumnya dilakukan melalui dua cara:

1. Penilaian Indikator Kinerja Berdasarkan Keluaran dan Hasil: Ini melibatkan perbandingan indikator kinerja sasaran yang

direncanakan dengan realisasinya, membutuhkan ketersediaan data yang relevan dan memadai.

2. Studi Evaluasi Program Berdasarkan Dampak: Pendekatan ini memerlukan pengumpulan data dan informasi yang lebih mendalam (*in-depth evaluation*) terhadap hasil, manfaat, dan dampak program yang telah rampung.

Aspek terpenting dari seluruh proses ini adalah kualitas informasi yang dihasilkan serta bagaimana informasi tersebut diperoleh, dianalisis, dan dilaporkan. Informasi haruslah independen, obyektif, relevan, dan dapat diandalkan untuk memastikan integritas dan kredibilitas evaluasi. Untuk visualisasi yang lebih jelas mengenai tahapan evaluasi, Anda dapat merujuk pada **Gambar 2: Tahapan Evaluasi Program** (Sumber: Subarsono dalam Akbar M.Firyal, 2018)



Gambar 7. Tahapan Evaluasi Program

Evaluasi kebijakan dan program, sebagai bagian tak terpisahkan dari studi kebijakan, memiliki tujuan yang sangat spesifik. Sudjana (2006:48) menguraikan enam tujuan khusus evaluasi program:

1. Memberikan Masukan bagi Perencanaan Program: Hasil evaluasi menjadi umpan balik berharga untuk perbaikan perencanaan program di masa mendatang.

2. Menyajikan Masukan bagi Pengambil Keputusan: Informasi evaluasi membantu dalam memutuskan kelanjutan, perluasan, atau penghentian suatu program.
3. Memberikan Masukan untuk Modifikasi atau Perbaikan Program: Evaluasi mengidentifikasi area yang memerlukan penyesuaian untuk meningkatkan kinerja program.
4. Menyediakan Informasi Faktor Pendukung dan Penghambat: Memahami apa yang memfasilitasi dan menghambat program sangat penting untuk strategi ke depan.
5. Memberi Masukan untuk Motivasi dan Pembinaan: Hasil evaluasi dapat digunakan untuk pengawasan, supervisi, dan pembinaan bagi penyelenggara, pengelola, dan pelaksana program.
6. Menyajikan Data Landasan Keilmuan: Khususnya dalam konteks pendidikan luar sekolah, evaluasi dapat membangun basis data ilmiah untuk pengembangan lebih lanjut.

Sudjana menekankan bahwa tujuan fundamental evaluasi adalah melayani pembuat kebijakan dengan data yang akuntabel untuk pengambilan keputusan yang bijaksana. Dalam konteks ini, evaluasi program dapat menyajikan lima jenis informasi dasar yang sangat bernilai:

1. Data Kelanjutan Program: Berbagai data yang diperlukan untuk memutuskan apakah pelaksanaan program harus dilanjutkan.
2. Indikator Keberhasilan Berbasis Biaya: Informasi mengenai program-program yang paling berhasil relatif terhadap biaya yang dikeluarkan.
3. Efektivitas Unsur Program: Penjelasan tentang unsur-unsur setiap program dan kombinasi antar unsur yang paling efektif berdasarkan pembiayaan, guna mencapai efisiensi pelaksanaan program.
4. Karakteristik Sasaran Program: Informasi untuk memahami karakteristik sasaran program, memungkinkan pembuat keputusan menentukan individu, kelompok, lembaga, atau komunitas mana yang paling terpengaruh oleh layanan program.

5. Metode Baru Pemecahan Masalah: Informasi tentang metode-metode inovatif untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terkait dengan evaluasi dampak program.

Sebagai penutup, dapat disimpulkan bahwa evaluasi program adalah sebuah aktivitas sistematis yang memanfaatkan metode dan model evaluasi tertentu. Pelaksanaannya bertujuan untuk mengukur sejauh mana implementasi produk kebijakan berjalan dan apakah tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Adapun tujuan utamanya adalah memberikan gambaran informasi yang jelas mengenai tingkat realisasi dan keberhasilan suatu kebijakan.

2. Model-Model Kunci dalam Evaluasi Kebijakan

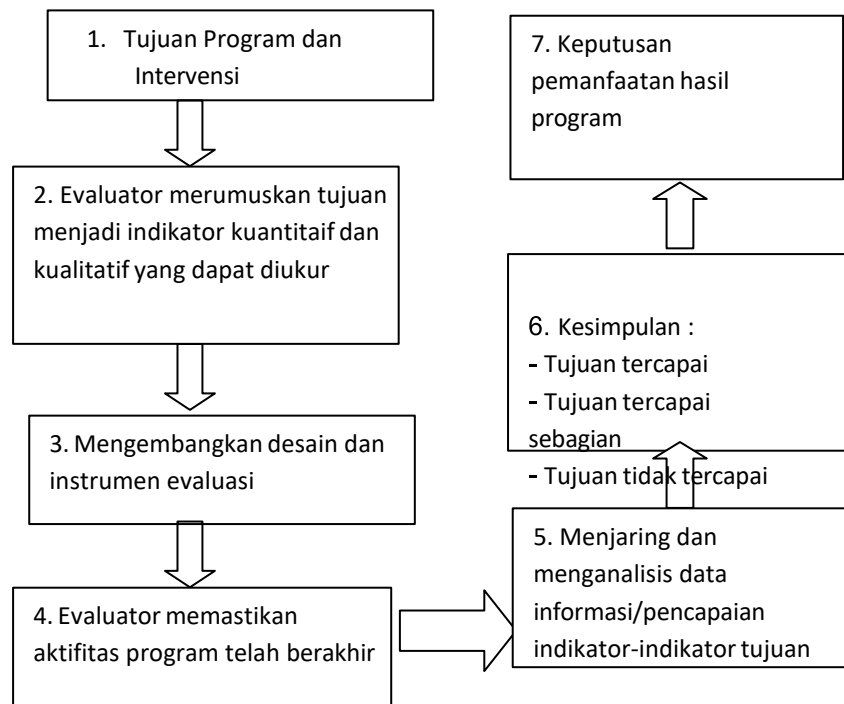
Dalam khazanah evaluasi program, kita mengenal beragam pendekatan atau model evaluasi yang bisa digunakan, tergantung pada fokus dan tujuan penilaian. Setiap model menawarkan lensa yang berbeda untuk melihat dan memahami kinerja suatu program. Wirawan (2012:80) mengulas beberapa bentuk model evaluasi yang fundamental, dan mari kita selami salah satunya yang paling klasik: Model Evaluasi Berbasis Tujuan.

a. Model Evaluasi Berbasis Tujuan (*Goal-Based Evaluation Model*)

Model evaluasi berbasis tujuan, atau yang sering juga disebut *Objective-Oriented Evaluation* atau *Objective-Referenced Evaluation Model*, merupakan salah satu pendekatan tertua dan paling berpengaruh dalam bidang ini. Pionirnya adalah Ralph W. Tyler. Tyler mendefinisikan evaluasi sebagai "proses menentukan sejauh mana tujuan pendidikan benar-benar terwujud" (Brikerhoff *et al.*, 1983). Intinya, model ini berpusat pada pertanyaan mendasar: Apakah program ini mencapai apa yang ingin dicapainya?

Pendekatan ini dirancang untuk memberikan gambaran yang jelas dan terstruktur mengenai capaian program, sehingga para evaluator dapat menilai efektivitasnya secara lugas. Berikut ditampilkan gambar proses model evaluasi berbasis tujuan menurut Tyler sebagaimana dikutip oleh

Wirawan (2012), Akbar (2018), yang menunjukkan langkah-langkahnya sebagai berikut:



Gambar 8. Proses model evaluasi berbasis tujuan Tyler, dalam Wirawan (2012), Akbar (2018).

Proses pelaksanaannya umumnya mengikuti langkah-langkah sistematis berikut:

- 1) Mengidentifikasi dan Merumuskan Tujuan Program dengan Jelas:
Langkah awal yang krusial adalah memahami secara mendalam tujuan atau objektif dari intervensi atau layanan yang ditawarkan oleh program. Tujuan-tujuan ini harus tergambar dengan gamblang dalam dokumen perencanaan program. Setelah teridentifikasi, tujuan tersebut kemudian "dipecah" menjadi indikator-indikator kuantitatif dan kualitatif yang terukur. Bayangkan kita sedang membangun sebuah rumah; kita perlu tahu persis seperti apa rumah impian itu, berapa banyak kamar, seperti apa desainnya, sebelum mulai membangun.

- 2) Merumuskan Indikator sebagai Tolok Ukur Keberhasilan: Setelah tujuan teridentifikasi, tugas evaluator selanjutnya adalah menerjemahkannya ke dalam indikator-indikator yang spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan berbatas waktu (SMART). Ini bisa berupa angka, persentase, perubahan perilaku, atau peningkatan kualitas tertentu. Misalnya, jika tujuannya adalah "meningkatkan literasi", indikatornya bisa jadi "persentase peningkatan skor membaca siswa" atau "jumlah buku yang dipinjam dari perpustakaan".
- 3) Mengembangkan Metodologi dan Instrumen Pengumpulan Data: Pada tahap ini, evaluator menentukan bagaimana data akan dikumpulkan. Apakah akan menggunakan pendekatan kuantitatif (survei, statistik), kualitatif (wawancara mendalam, observasi), atau kombinasi keduanya (*mixed methods*). Selanjutnya, instrumen yang sesuai (kuesioner, pedoman wawancara, formulir observasi) dikembangkan untuk menjangkau informasi yang diperlukan. Pilihan instrumen tentu akan sangat bergantung pada metode yang dipilih.
- 4) Memastikan Program Telah Selesai atau Mencapai Tahap Kematangan untuk Dievaluasi: Evaluasi berbasis tujuan biasanya dilakukan setelah program atau intervensinya telah dilaksanakan dalam periode yang cukup untuk menunjukkan adanya perubahan atau pengaruh yang diharapkan. Ini berarti layanan program telah berjalan, dan ada indikator awal pencapaian tujuan atau dampak yang mulai terlihat. Kita tidak bisa menilai hasil panen jika benihnya baru saja ditanam.
- 5) Menjangkau dan Menganalisis Data/Informasi Terkait Indikator Program: Pada fase ini, data aktual dikumpulkan sesuai dengan instrumen yang telah dikembangkan. Setelah data terkumpul, proses analisis dimulai. Evaluator akan mengolah data ini untuk melihat pola, tren, dan temuan yang berkaitan dengan semua indikator yang telah dirumuskan pada poin kedua.

- 6) Menarik Kesimpulan dan Membandingkan dengan Objektif Awal: Setelah analisis selesai, evaluator akan mengukur capaian program atau pengaruh intervensi yang terjadi. Hasil ini kemudian dibandingkan secara cermat dengan objektif atau tujuan yang telah direncanakan di awal. Perbandingan ini akan mengungkap adanya kesenjangan (gap) antara apa yang diharapkan dan apa yang benar-benar terjadi. Dari sini, akan muncul beberapa skenario hasil:
- a) Program mencapai tujuannya sepenuhnya: Ini adalah skenario ideal, di mana program berhasil memenuhi semua target yang ditetapkan.
 - b) Program mencapai sebagian tujuannya (50% - 99.9%): Program menunjukkan kemajuan signifikan namun ada beberapa area yang belum sepenuhnya tercapai.
 - c) Program mencapai tujuannya di bawah 50%: Program memiliki banyak ruang untuk perbaikan, dengan sebagian besar tujuan belum terpenuhi.
 - d) Program gagal mencapai tujuannya: Program tidak berhasil mencapai target-target kunci.
- 7) Pengambilan Keputusan Berdasarkan Hasil Evaluasi: Temuan dari evaluasi ini menjadi landasan untuk pengambilan keputusan yang strategis mengenai masa depan program. Ada beberapa kemungkinan keputusan yang dapat diambil:
- a) Melanjutkan atau Memperluas Program: Jika program terbukti berhasil sepenuhnya, ada kemungkinan besar untuk melanjutkan atau bahkan mereplikasi program tersebut di wilayah lain, terutama jika kebutuhan masyarakat masih tinggi.
 - b) Menghentikan Program: Dalam beberapa kasus, program yang sangat berhasil bisa saja dihentikan karena tujuannya telah tercapai dan masalah yang ditangani sudah teratasi. Bayangkan program pengentasan kemiskinan yang berhasil membuat seluruh

target penerima manfaat tidak lagi miskin; dalam situasi ideal seperti ini, program mungkin tidak lagi diperlukan.

- c) Mengembangkan atau Memodifikasi Program: Jika program ternyata belum mencapai target secara optimal, namun layanan yang ditawarkannya masih sangat dibutuhkan oleh masyarakat, maka evaluasi akan menjadi peta jalan untuk menganalisis akar penyebab kegagalan. Dengan demikian, program dapat dikembangkan, dimodifikasi, atau direvisi agar lebih efektif di kemudian hari.

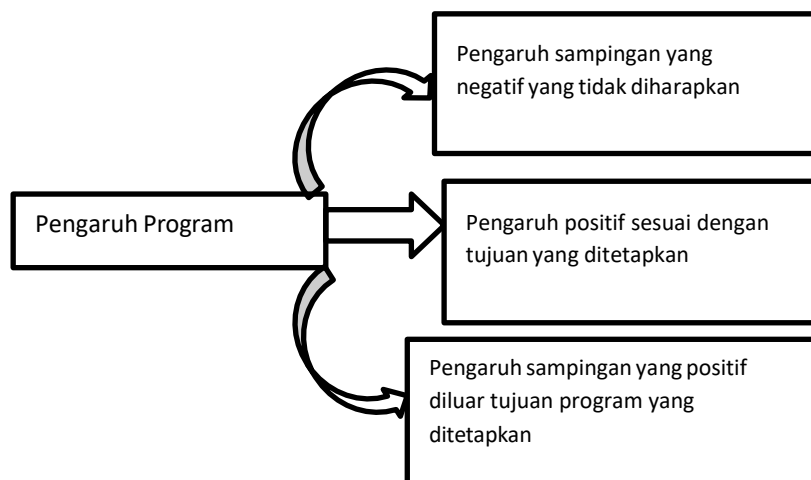
Model evaluasi berbasis tujuan ini sangat berguna untuk memberikan gambaran yang lugas tentang efektivitas program dalam mencapai target yang sudah ditetapkan. Namun, penting juga untuk diingat bahwa model ini memiliki keterbatasan karena sangat terikat pada tujuan yang telah dirumuskan di awal. Ia tidak selalu menangkap dampak tak terduga atau pembelajaran lain di luar tujuan yang spesifik.

b. Model Evaluasi Bebas Tujuan (*Goal-Free Evaluation Model*)

Setelah kita menyelami Model Evaluasi Berbasis Tujuan yang berfokus pada capaian target, kini saatnya kita berpindah ke pendekatan yang agak kontradiktif namun tak kalah penting: Model Evaluasi Bebas Tujuan (*Goal-Free Evaluation Model*). Model ini pertama kali diperkenalkan oleh Michael Scriven pada tahun 1973. Filosofi inti dari Scriven adalah bahwa seorang evaluator sebaiknya tidak mengetahui tujuan program sebelum memulai proses evaluasi. Mengapa demikian? Karena, menurut Scriven, seorang evaluator harus berfokus pada pengaruh sesungguhnya dari sebuah program. Ia percaya bahwa pengaruh aktual dari suatu program bisa jadi jauh lebih beragam, lebih luas, atau bahkan berbeda sama sekali dari tujuan yang secara eksplisit dinyatakan dalam dokumen program. Bayangkan seorang detektif yang ingin mengungkap kebenaran; ia tidak boleh terlalu

cepat terpengaruh oleh klaim awal, melainkan harus mencari bukti-bukti di lapangan untuk menemukan apa yang sebenarnya terjadi.

Scriven berpendapat bahwa suatu program dapat menimbulkan tiga jenis pengaruh yang berbeda, yang penting untuk diidentifikasi dan dipahami seperti yang ditunjukkan pada gambar berikut ini:



Gambar 9. Pengaruh Suatu Program

Model Evaluasi Bebas Tujuan (*Goal-Free Evaluation Model*) lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:

1. **Pengaruh Sampingan Negatif (*Unintended Negative Effects*):** Ini adalah efek atau dampak yang tidak diinginkan dan merugikan yang muncul sebagai konsekuensi dari pelaksanaan program. Sama seperti efek samping dari obat-obatan yang, meskipun bermanfaat untuk mengobati penyakit utama, bisa menimbulkan masalah lain seperti kerontokan rambut akibat kemoterapi. Dalam konteks program, misalnya, sebuah program bantuan untuk kaum miskin, meskipun bertujuan mulia untuk membantu hidup mereka, bisa saja secara tidak sengaja menimbulkan efek samping negatif seperti ketergantungan atau menurunnya motivasi untuk bekerja mandiri di antara penerima

bantuan. Ini adalah hal-hal yang sering luput dari perhatian jika kita hanya terpaku pada tujuan yang dinyatakan.

2. Pengaruh Positif yang Ditetapkan oleh Tujuan Program (*Intended Positive Effects*): Ini adalah dampak positif yang memang menjadi target utama program, yang sudah digariskan dengan jelas dalam rencana dan tujuan awal. Ini adalah hasil yang diharapkan, perubahan yang ingin dicapai melalui layanan atau intervensi program. Jika sebuah program bertujuan meningkatkan kesehatan masyarakat, maka penurunan angka penyakit tertentu adalah pengaruh positif yang diharapkan dan disengaja.
3. Pengaruh Sampingan Positif (*Unintended Positive Effects*): Ini adalah efek positif yang muncul dari program, namun tidak pernah menjadi tujuan utama yang ditetapkan di awal. Dampak ini seringkali merupakan kejutan yang menyenangkan dan menunjukkan adanya manfaat yang lebih luas dari yang diperkirakan. Ambil contoh program Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang diberikan karena kenaikan harga minyak tanah. Tujuan utamanya adalah membantu masyarakat miskin agar tetap mampu membeli kebutuhan pokok. Namun, di luar tujuan itu, ada kemungkinan penerima BLT dengan jiwa kewirausahaan yang tinggi memanfaatkan dana Rp.300.000 tersebut sebagai modal awal untuk berdagang. Hasilnya? Dana tersebut tidak hanya membantu daya beli, tetapi juga dapat mengentaskan kemiskinan secara mandiri dan bahkan mendorong pertumbuhan ekonomi lokal di desa mereka. Ini adalah "bonus" positif yang tidak terencana.

Model Evaluasi Bebas Tujuan ini, meskipun sangat komprehensif dalam mengungkap berbagai jenis pengaruh program, tentu saja menghadirkan tantangan tersendiri. Lingkupnya yang sangat luas dapat menjadi beban kerja, biaya, dan waktu yang signifikan bagi seorang

evaluator. Untuk mengatasi hal ini, sebelum merancang evaluasi, evaluator perlu melakukan antisipasi dan identifikasi awal. Mereka harus berusaha memprediksi dan mendefinisikan:

1. Apa saja potensi efek samping negatif dari program?
2. Apa saja pengaruh positif yang sejalan dengan tujuan program?
3. Apa saja kemungkinan pengaruh positif yang tidak termasuk dalam tujuan awal program?

Dengan melakukan "pemetaan" awal seperti ini, evaluator dapat menghitung dengan lebih realistis beban kerja, biaya, dan waktu yang diperlukan untuk merencanakan dan melaksanakan evaluasi yang menyeluruh dan bermakna. Ini membantu evaluator untuk tetap objektif dan terbuka terhadap segala kemungkinan hasil, baik yang direncanakan maupun yang tak terduga.

c. Model Evaluasi Formatif dan Sumatif: Dua Sisi Koin Penilaian Program

Dalam dunia kebijakan publik, ada dua jenis evaluasi yang seringkali bekerja secara tandem, ibarat dua sisi dari satu koin yang sama: evaluasi formatif dan evaluasi sumatif. Keduanya memainkan peran krusial dalam siklus hidup sebuah program, mulai dari awal pelaksanaan hingga akhir. Jika evaluasi formatif adalah kompas yang memandu perjalanan program, evaluasi sumatif adalah penilaian akhir yang menentukan keberhasilan ekspedisi tersebut.

1. Evaluasi Formatif: Pembelajaran Berkelanjutan untuk Perbaikan

Istilah evaluasi formatif pertama kali diperkenalkan oleh Michael Scriven pada tahun 1967. Awalnya, ia menyebutnya sebagai "evaluasi hasil dari tahap menengah dalam pengembangan instrumen pengajaran," namun esensinya tetap sama: sebuah umpan balik berkelanjutan untuk perbaikan. Seperti yang didefinisikan oleh *The Program Evaluation Standards* (1994), evaluasi formatif dirancang dan digunakan secara khusus untuk memperbaiki suatu objek, terutama saat objek tersebut sedang dalam tahap

pengembangan atau implementasi. Bayangkan seorang koki yang mencicipi masakannya berkali-kali selama proses memasak; setiap cicipan adalah evaluasi formatif yang memungkinkan koreksi rasa di tengah jalan, bukan hanya di akhir.

Sepanjang pelaksanaan kebijakan, program, atau proyek, evaluasi formatif dapat dilakukan secara periodik, disesuaikan dengan kebutuhan atau kesepakatan kontrak. Tujuannya beragam, namun intinya adalah pemantauan aktif dan intervensi dini untuk memastikan program tetap berada di jalur yang benar dan mencapai hasil optimal.

Pertama, evaluasi formatif bertugas mengukur hasil pelaksanaan program secara periodik. Ini berarti kita secara rutin memeriksa apakah program mencapai target yang telah ditetapkan, baik itu dalam hal kuantitas maupun kualitas. Misalnya, apakah target perubahan keterampilan atau perilaku penerima layanan tercapai sesuai jadwal? Jika target ini tidak terpenuhi, atau bahkan melampaui waktu yang direncanakan, misalnya, target yang seharusnya selesai Juli baru tercapai Agustus, maka ini akan memengaruhi pekerjaan di termin berikutnya. Evaluasi formatif berfungsi sebagai "sistem peringatan dini" yang mengidentifikasi penyimpangan ini, baik itu keterlambatan atau hambatan kualitas.

Kedua, evaluasi ini juga penting untuk mengukur pergerakan klien/partisipan menuju tujuan yang direncanakan. Sebuah program dirancang untuk memberikan layanan kepada penerima manfaat atau pemangku kepentingan. Evaluasi formatif memungkinkan kita untuk secara berkala menilai kuantitas dan kualitas layanan yang diterima. Jika ada ketidaksesuaian dengan target, evaluasi ini akan membantu mengidentifikasi akar masalah—hambatan apa yang dihadapi?—dan merumuskan koreksi yang perlu dilakukan. Ini memastikan bahwa layanan yang diberikan benar-benar efektif dan relevan bagi mereka yang dituju.

Ketiga, evaluasi formatif memastikan penggunaan sumber daya yang efisien dan sesuai rencana. Dalam setiap program, alokasi anggaran, tenaga,

dan peralatan adalah vital. Evaluasi ini memantau apakah penggunaan sumber daya tersebut tetap dalam batas yang ditentukan untuk setiap termin pekerjaan. Jika terjadi pemborosan atau penggunaan berlebihan, ini bisa mengganggu ketersediaan sumber daya untuk fase-fase berikutnya. Melalui pemantauan ini, manajemen program dapat melakukan penyesuaian untuk menjaga keberlanjutan finansial dan operasional.

Terakhir, dan mungkin yang paling penting, evaluasi formatif berfokus pada menentukan koreksi yang harus dilakukan jika terjadi penyimpangan. Penyimpangan dapat berupa berbagai bentuk. Ada penyimpangan negatif, di mana target tujuan, waktu, atau biaya tidak tercapai. Jika ini terjadi, evaluasi formatif harus mengukur seberapa besar penyimpangan tersebut dan menyusun strategi korektif, seperti mempercepat kegiatan di termin berikutnya atau melakukan penghematan. Penyimpangan negatif adalah sesuatu yang harus dihindari, dan jika terjadi, memerlukan audit kegiatan dan penggunaan anggaran secara cermat.

Namun, ada juga yang disebut penyimpangan positif. Ini terjadi ketika program melampaui target yang ditetapkan—misalnya, kegiatan selesai lebih cepat, atau target tujuan lebih besar dari yang direncanakan, namun kualitas tetap terjaga dan penggunaan sumber daya lebih efisien dari perkiraan. Ini adalah jenis penyimpangan yang sangat diharapkan dan menunjukkan kinerja yang luar biasa.

Pada intinya, evaluasi formatif adalah bagian integral dari proses pengembangan dan pelaksanaan program. Ia menyediakan umpan balik yang berkelanjutan yang memungkinkan perbaikan terus-menerus pada perencanaan, standar prosedur operasi, penggunaan sumber daya, dan perkembangan keseluruhan program. Ini adalah alat pembelajaran yang dinamis, memastikan program beradaptasi dan berevolusi demi mencapai potensi terbaiknya (Patton, 2015; Rossi, Freeman, & Lipsey, 2004).

2. Evaluasi Sumatif: Penilaian Akhir Kinerja dan Dampak

Berlawanan dengan sifat iteratif evaluasi formatif, evaluasi sumatif adalah penilaian yang dilakukan pada akhir pelaksanaan program. Ini adalah momen untuk mengukur kinerja akhir dari objek evaluasi secara keseluruhan. Jika evaluasi formatif bertanya "bagaimana kita bisa membuat ini lebih baik?", evaluasi sumatif bertanya "apakah ini berhasil?".

Evaluasi sumatif berupaya mengukur serangkaian indikator kunci untuk memahami dampak keseluruhan dari program:

- a. Hasil dan Pengaruh Layanan atau Intervensi Program: Apa saja capaian nyata yang dihasilkan oleh program? Dampak langsung apa yang terlihat pada target populasi?
- b. Persepsi Klien Mengenai Layanan dan Intervensi Program: Bagaimana pengalaman dan kepuasan penerima manfaat terhadap layanan yang mereka terima? Persepsi ini memberikan gambaran kualitatif tentang keberhasilan program dari sudut pandang pengguna.
- c. Analisis Biaya (Cost-Effectiveness, Cost-Efficiency, dan Cost-Benefit): Ini adalah aspek krusial untuk menentukan nilai ekonomis program. Apakah program memberikan hasil yang maksimal dengan biaya yang wajar (*cost-effectiveness*)? Apakah sumber daya digunakan secara optimal (*cost-efficiency*)? Dan apakah manfaat yang dihasilkan melebihi biaya yang dikeluarkan (*cost-benefit*)? Analisis ini sangat penting untuk akuntabilitas dan pengambilan keputusan investasi di masa depan (Boardman *et al.*, 2017).

Dengan tujuan tersebut, evaluasi sumatif secara spesifik dilaksanakan untuk:

- 1) Menentukan keberhasilan keseluruhan pelaksanaan program: Memberikan putusan akhir apakah program dapat dianggap sukses atau tidak.

- 2) Menentukan apakah tujuan umum dan tujuan khusus program telah tercapai: Mengevaluasi apakah program berhasil mencapai semua target yang telah ditetapkan di awal.
- 3) Menentukan apakah klien mendapatkan manfaat dari program: Memverifikasi apakah program benar-benar memberikan dampak positif yang signifikan bagi penerima manfaatnya.
- 4) Menentukan komponen mana yang paling efektif dalam program: Mengidentifikasi bagian-bagian atau strategi program yang menunjukkan kinerja terbaik, yang dapat menjadi pembelajaran untuk program serupa di masa depan.
- 5) Mengungkap keluaran yang tidak diantisipasi dari program: Mirip dengan konsep pengaruh sampingan dalam evaluasi bebas tujuan, evaluasi sumatif juga mencari dampak tak terduga, baik positif maupun negatif, yang mungkin tidak terpantau selama evaluasi formatif.
- 6) Menentukan biaya dan manfaat program secara komprehensif: Melakukan analisis ekonomi mendalam untuk memahami nilai total yang dihasilkan program.
- 7) Mengomunikasikan temuan evaluasi kepada para pemangku kepentingan: Menyajikan hasil evaluasi secara jelas dan transparan kepada semua pihak yang memiliki kepentingan, mulai dari pembuat kebijakan hingga masyarakat.
- 8) Mengambil keputusan strategis tentang masa depan program: Berdasarkan semua temuan, keputusan final dapat diambil: apakah program harus dihentikan, dikembangkan lebih lanjut, atau direplikasi di lokasi lain.

Baik evaluasi formatif maupun sumatif, keduanya adalah instrumen yang tidak terpisahkan dalam memastikan akuntabilitas dan efektivitas kebijakan publik. Keduanya memberikan pandangan yang berbeda namun saling melengkapi terhadap kinerja sebuah program, memungkinkan

pembelajaran berkelanjutan dan keputusan berbasis bukti yang solid (Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2011).

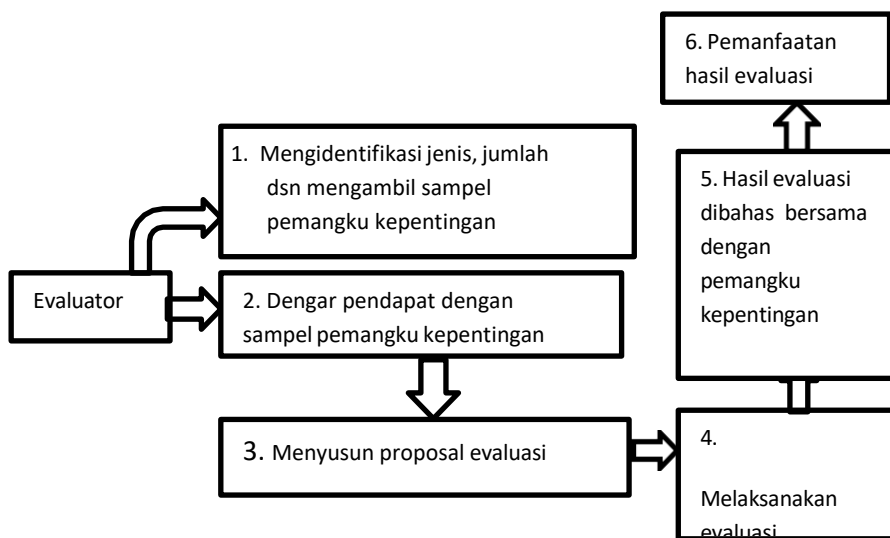
d. Model Evaluasi Responsif: Memahami Realitas Program dari Berbagai Sudut Pandang

Setelah membahas model yang berpusat pada tujuan dan yang bebas tujuan, kini kita akan mendalami Model Evaluasi Responsif (*Responsive Evaluation Model*), sebuah pendekatan yang dikembangkan pada tahun 1975 oleh Robert Stake. Model ini menawarkan perspektif yang lebih cair dan berpusat pada konteks, jauh berbeda dari pendekatan evaluasi yang kaku dan terstruktur sebelumnya. Stake berargumen bahwa sebuah evaluasi dapat disebut responsif jika memenuhi tiga kriteria utama:

1. Berorientasi pada Aktivitas Program, Bukan Hanya Tujuan: Evaluasi ini tidak semata-mata terpaku pada apakah tujuan program tercapai, melainkan lebih fokus pada bagaimana program beroperasi, apa yang sebenarnya dilakukan, dan bagaimana interaksi di lapangan terjadi. Ini ibarat mengamati sebuah tarian bukan hanya dari koreografinya, tetapi juga dari setiap gerakan, ekspresi penari, dan interaksi dengan penonton.
2. Merespons Kebutuhan Informasi Audiens: Evaluasi ini dirancang untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan spesifik dan kebutuhan informasi dari berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Evaluator harus peka terhadap apa yang ingin diketahui oleh para pemangku kepentingan, bukan sekadar memberikan laporan standar.
3. Melaporkan Perspektif Nilai-nilai Berbeda: Model ini secara aktif mencari dan menyajikan berbagai sudut pandang dan nilai-nilai dari individu atau kelompok yang dilayani oleh program. Keberhasilan atau kegagalan program dilihat tidak hanya dari satu kacamata, melainkan dari lensa beragam pengalaman dan harapan mereka yang terlibat langsung.

Stake sendiri, yang banyak berkarya di bidang evaluasi pendidikan, menekankan bahwa seorang evaluator harus mampu menjalin hubungan baik dan mendapatkan dukungan dari para praktisi yang menjalankan layanan pendidikan. Seorang evaluator modern, menurut Stake, melayani beragam jenis klien: mulai dari guru, administrator sekolah, pengembang kurikulum, hingga pembayar pajak, legislator, sponsor finansial, dan masyarakat luas. Masing-masing kelompok ini seringkali memiliki kebutuhan informasi yang berbeda, bahkan kadang bertentangan. Oleh karena itu, evaluator harus terus-menerus berinteraksi dengan mereka, merespons kebutuhan yang berkembang seiring waktu.

Stake secara blak-blakan mengkritik Model Evaluasi Berbasis Tujuan, yang ia sebut sebagai "evaluasi preordinat" – evaluasi yang sudah ditentukan jalannya dari awal. Baginya, evaluasi seharusnya tidak hanya sekadar mengukur capaian tujuan. Sebaliknya, ia memperkenalkan gagasan tentang "countenance evaluation model" atau "wajah evaluasi," yang merujuk pada gambaran keseluruhan atau lanskap evaluasi. Ini berarti memahami program secara holistik, termasuk konteks, proses, serta persepsi dan nilai-nilai yang berbeda dari semua pihak yang terlibat. Untuk lebih memahami bagaimana model ini bekerja, mari kita lihat proses pelaksanaannya, sebagaimana diilustrasikan dalam berikut ini:



Gambar 10. Proses Pelaksanaan Model Evaluasi Responsif

Proses pelaksanaan Model Evaluasi Responsif melibatkan langkah-langkah yang bersifat siklus dan kolaboratif:

1. Mengidentifikasi dan Memeringkat Pemangku Kepentingan: Langkah awal yang krusial adalah mengidentifikasi semua individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dalam program (*stakeholders*). Ini bisa mencakup siapa pun yang terpengaruh oleh program, yang terlibat dalam pelaksanaannya, atau yang memiliki wewenang dalam pengambilan keputusan. Mengingat evaluasi seringkali berhadapan dengan keterbatasan sumber daya dan waktu, evaluator mungkin perlu memeringkat pemangku kepentingan berdasarkan tingkat kepentingan atau pengaruh mereka terhadap program. Ini membantu dalam memfokuskan upaya dan sumber daya evaluasi pada pihak-pihak yang paling relevan.
2. Melakukan Dengar Pendapat dengan Pemangku Kepentingan: Setelah pemangku kepentingan teridentifikasi, evaluator akan berinteraksi langsung dengan mereka melalui proses dengar pendapat. Ini bisa dilakukan melalui kunjungan lapangan, wawancara mendalam dengan sampel pemangku kepentingan, atau mengadakan pertemuan forum

di mana berbagai pihak dapat menyuarakan pandangan mereka. Tahap ini merupakan bagian integral dari penelitian pendahuluan, di mana evaluator berupaya menangkap perspektif, kekhawatiran, pertanyaan, dan harapan mereka terkait program. Ini adalah fase mendengarkan yang paling mendalam.

3. Menyusun Proposal Evaluasi yang Responsif: Dengan mendengarkan masukan dari pemangku kepentingan, evaluator kemudian menyusun proposal evaluasi. Proposal ini tidak hanya berisi metodologi standar, tetapi juga secara eksplisit mempertimbangkan pendapat dan kebutuhan informasi dari para pemangku kepentingan. Pernyataan evaluasi, jenis informasi yang akan dikumpulkan, dan bagaimana informasi itu akan disajikan, semuanya akan disesuaikan untuk merespons harapan dan pertanyaan mereka mengenai program. Proposal ini menjadi semacam "kontrak" yang dibangun di atas pemahaman bersama.
4. Melaksanakan Evaluasi dengan Komunikasi Berkelanjutan: Saat evaluasi dilaksanakan, komunikasi menjadi kunci. Selain berinteraksi dengan pimpinan dan staf program—mereka yang paling tahu detail operasional—evaluator juga harus menjaga jalur komunikasi terbuka dengan para pemangku kepentingan lainnya. Ini memastikan bahwa proses evaluasi tetap transparan, relevan, dan responsif terhadap dinamika di lapangan. Komunikasi ini bisa berupa *briefing* rutin, pembaruan progres, atau diskusi informal yang menjaga keterlibatan semua pihak.
5. Membahas Draf Hasil Evaluasi dengan Pemangku Kepentingan: Setelah data terkumpul dan dianalisis, evaluator menyusun draf hasil evaluasi. Draf ini kemudian tidak hanya didiskusikan dengan pimpinan dan staf program, tetapi juga secara ekstensif dibahas bersama para pemangku kepentingan. Masukan, kritik, dan saran dari mereka sangat penting dan harus dipertimbangkan semaksimal

mungkin. Tentu saja, akan selalu ada kemungkinan pendapat yang bertentangan atau sulit disatukan. Peran evaluator di sini adalah menyajikan berbagai perspektif ini secara objektif, tanpa memihak, sehingga semua pihak dapat memahami kompleksitas situasi.

6. Pemanfaatan Hasil Evaluasi dan Dorongan untuk Aksi: Tahap terakhir adalah memastikan bahwa hasil evaluasi tidak hanya menjadi laporan di atas kertas, tetapi benar-benar dimanfaatkan. Evaluator memiliki peran untuk mendorong para pemangku kepentingan agar menerima temuan evaluasi dan memanfaatkannya sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Ini bisa berarti mengusulkan perbaikan program, merumuskan kebijakan baru, atau bahkan hanya meningkatkan pemahaman bersama tentang apa yang berhasil dan apa yang tidak.

Model Evaluasi Responsif ini sangat berharga karena ia mengakui bahwa sebuah program beroperasi dalam ekosistem yang kompleks, di mana berbagai pandangan dan kepentingan berinteraksi. Dengan memprioritaskan dialog dan mendengarkan berbagai suara, evaluasi ini tidak hanya menghasilkan laporan teknis, tetapi juga membangun pemahaman kolektif dan legitimasi terhadap temuan evaluasi, yang pada akhirnya akan meningkatkan kemungkinan pemanfaatan hasil evaluasi itu sendiri (Preskill & Torres, 2018; Cousins & Earl, 2012).

e. Model Evaluasi Konteks, Input, Proses, dan Produk (CIPP): Kerangka Komprehensif untuk Penilaian Holistik

Model Evaluasi CIPP (*Context, Input, Process, and Product*). Model ini mulai dikembangkan oleh Daniel Stufflebeam pada tahun 1966 dan telah menjadi pilar dalam praktik evaluasi di berbagai sektor. Stufflebeam mendefinisikan evaluasi sebagai sebuah proses yang terdiri dari tiga langkah utama: melukiskan (*delineating*), memperoleh (*obtaining*), dan menyediakan

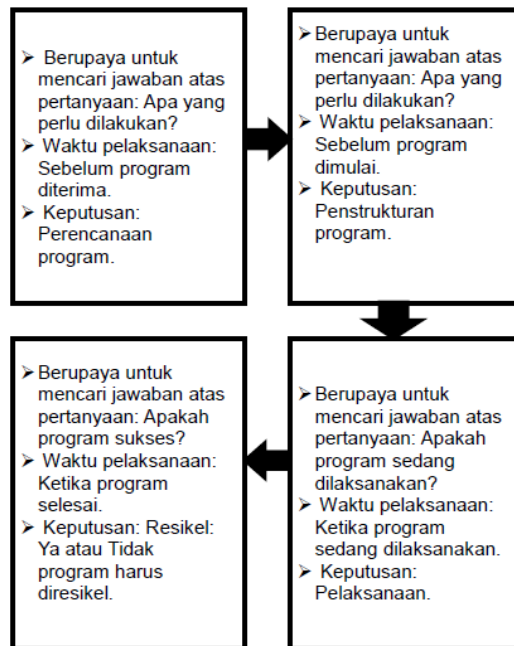
(providing) informasi yang esensial dan relevan untuk menilai berbagai alternatif dalam pengambilan keputusan.

Mari kita bedah makna dari ketiga langkah ini:

1. Melukiskan berarti secara spesifik mendefinisikan dan menjelaskan fokus informasi yang dibutuhkan oleh para pengambil keputusan. Ini tentang memperjelas "apa" yang perlu dievaluasi.
2. Memperoleh mengacu pada penggunaan metode pengukuran dan statistik untuk mengumpulkan, mengorganisir, dan menganalisis informasi yang telah dilukiskan. Ini adalah tahap "bagaimana" data dikumpulkan.
3. Menyediakan berarti mensintesis informasi tersebut sedemikian rupa sehingga dapat melayani kebutuhan evaluasi para pemangku kepentingan dengan sebaik-baiknya. Ini adalah tentang memastikan informasi "tersampaikan" dengan efektif.

Stufflebeam menegaskan bahwa Model CIPP merupakan kerangka yang sangat fleksibel dan komprehensif. Ia dapat membimbing pelaksanaan evaluasi baik secara formatif maupun sumatif, diterapkan pada beragam objek seperti program, proyek, kinerja personalia, produk, institusi, hingga sistem secara keseluruhan. Model ini dirancang untuk dapat digunakan oleh evaluator internal (tim evaluasi dalam organisasi itu sendiri), evaluasi diri (dilakukan oleh tim proyek), atau oleh penyedia layanan individual atau evaluator eksternal yang dikontrak. Fleksibilitas ini membuat CIPP sangat adaptif.

Popularitas Model CIPP tidak terbantahkan. Ia digunakan secara luas di seluruh dunia untuk mengevaluasi berbagai disiplin dan layanan, mulai dari pendidikan, perumahan, pengembangan masyarakat, transportasi, hingga sistem evaluasi personalia militer (Stufflebeam, 2003). Model ini terdiri dari empat jenis evaluasi yang saling terkait, masing-masing menjawab pertanyaan krusial dalam siklus program. Mari kita bedah keempat elemen tersebut, sebagaimana yang juga dilukiskan dalam gambar berikut ini.



Gambar 11. Model CIPP

Berdasarkan gambar tersebut di atas, dapat dijelaskan secara singkat sebagai berikut:

1. **Evaluasi Konteks (*Context Evaluation*)** Evaluasi Konteks adalah fondasi dari seluruh proses CIPP. Menurut Daniel Stufflebeam, evaluasi ini bertujuan menjawab pertanyaan fundamental: "Apa yang perlu dilakukan?" (*What needs to be done?*). Pada tahap ini, evaluator berfokus pada identifikasi dan penilaian kebutuhan-kebutuhan mendasar yang melatarbelakangi perumusan suatu program. Ini melibatkan analisis terhadap kondisi lingkungan, masalah yang ada, peluang yang dapat dimanfaatkan, serta kekuatan dan kelemahan yang relevan. Misalnya, jika sebuah program dirancang untuk mengatasi kemiskinan, evaluasi konteks akan menganalisis penyebab kemiskinan di area tersebut, demografi populasi miskin, serta kebijakan-kebijakan terkait yang sudah ada. Tujuannya adalah memastikan program yang akan atau sedang berjalan memang relevan dengan masalah yang ingin dipecahkan.

2. Evaluasi Masukan (*Input Evaluation*) Setelah memahami konteks, Evaluasi Masukan berupaya menjawab pertanyaan: "Apa yang harus dilakukan?" (*What should be done?*). Evaluasi ini berfokus pada sumber daya yang tersedia dan strategi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan program. Ini mencakup identifikasi dan penilaian terhadap masalah, aset (sumber daya yang ada), dan peluang yang dapat membantu para pengambil keputusan dalam mendefinisikan tujuan dan prioritas program. Evaluasi masukan juga membantu kelompok pemakai yang lebih luas untuk menilai tujuan, prioritas, dan potensi manfaat program. Selain itu, ia mengevaluasi pendekatan alternatif, rencana tindakan, rencana staf, dan anggaran untuk menilai kelayakan (*feasibility*) serta potensi *cost-effectiveness* dalam memenuhi kebutuhan dan tujuan yang ditargetkan. Para pengambil keputusan sangat bergantung pada evaluasi masukan ini dalam memilih di antara berbagai rencana yang ada, menyusun proposal pendanaan, mengalokasikan sumber daya, menempatkan staf, menjadwalkan pekerjaan, dan menilai rencana aktivitas serta penganggaran. Singkatnya, ini tentang merancang strategi terbaik dengan sumber daya yang ada.
3. Evaluasi Proses (*Process Evaluation*) Begitu program mulai dilaksanakan, Evaluasi Proses menjadi sangat relevan. Evaluasi ini mencari jawaban atas pertanyaan: "Apakah program sedang dilaksanakan sesuai rencana?" (*Is it being done?*). Tujuannya adalah untuk memantau implementasi rencana yang telah disusun, memastikan bahwa aktivitas program berjalan sesuai dengan prosedur dan jadwal yang telah ditetapkan. Evaluasi proses ini berfungsi sebagai alat bantu bagi staf program untuk melaksanakan aktivitas mereka secara efektif, dan kemudian membantu kelompok pemakai yang lebih luas untuk menilai bagaimana program berjalan dan menginterpretasikan manfaat yang mulai muncul. Jika ada

penyimpangan atau hambatan selama pelaksanaan, evaluasi proses akan segera mendeteksinya, memungkinkan koreksi cepat agar program tetap di jalur yang benar.

4. Evaluasi Produk (*Product Evaluation*) Terakhir, dan tak kalah pentingnya, adalah Evaluasi Produk. Evaluasi ini diarahkan untuk mencari jawaban atas pertanyaan: "Apakah program berhasil?" (*Did it succeed?*). Evaluasi produk berupaya mengidentifikasi dan menilai keluaran (*outputs*) dan manfaat (*outcomes*) dari program, baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan, serta baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Tujuannya ganda: pertama, membantu staf menjaga fokus pada pencapaian manfaat yang paling penting; dan kedua, membantu kelompok pemakai yang lebih luas mengukur kesuksesan upaya program dalam mencapai kebutuhan-kebutuhan yang ditargetkan. Ini adalah penilaian akhir yang melihat dampak keseluruhan program, tidak hanya pada hasil langsung tetapi juga pada perubahan yang lebih luas dan berkelanjutan di masyarakat.

Menurut Stufflebeam, meskipun Model CIPP seringkali digambarkan sebagai linier, artinya, Evaluasi Input seharusnya didahului oleh Evaluasi Konteks, dan Evaluasi Proses harus didahului oleh Evaluasi Input, ia juga mengakui adanya fleksibilitas. Uniknya, Stufflebeam juga menyatakan bahwa dalam Model CIPP ini, prinsip evaluasi formatif dan sumatif tetap relevan dan terintegrasi. Dalam konteks evaluasi formatif CIPP, evaluator terus-menerus mencari jawaban atas pertanyaan: "Apa yang perlu dilakukan?" (konteks), "Bagaimana melakukannya?" (input), "Apakah hal tersebut sedang dilakukan?" (proses), dan "Apakah Berhasil?" (produk). Evaluator pada setiap subunit akan memberikan informasi temuan kepada para pemangku kepentingan secara berkala, membantu mengarahkan pengambilan keputusan yang tepat, dan memperkuat kinerja staf. Dengan demikian, jika ada hal yang tidak berjalan sesuai rencana, penyesuaian dan pengembangan

dapat segera dilakukan, menjadikan CIPP sebuah kerangka yang dinamis dan berorientasi pada peningkatan berkelanjutan (Stufflebeam, 2007).

E. Rangkuman

Dalam studi kebijakan publik, evaluasi program merupakan komponen krusial untuk memahami kinerja dan dampak suatu intervensi. Program sendiri dapat dipahami sebagai perwujudan konkret dari kebijakan, berlangsung secara berkesinambungan dalam suatu organisasi dengan melibatkan banyak pihak. Esensi evaluasi adalah mengumpulkan informasi sistematis untuk menilai apakah tujuan program tercapai, serta menyediakan data yang berguna bagi pengambil keputusan. Selain itu, evaluasi juga mencakup dimensi input, proses, output, dan outcome, yang dapat dilakukan pada tahap perencanaan (*ex-ante*), pelaksanaan (*on-going*), dan pasca-pelaksanaan (*ex-post*) untuk mengidentifikasi keberhasilan, hambatan, dan peluang perbaikan. Tujuannya beragam, mulai dari memberikan masukan perencanaan, membantu pengambilan keputusan lanjutan, memodifikasi program, hingga menganalisis faktor pendukung dan penghambat.

Berbagai model evaluasi menawarkan lensa berbeda untuk menilai program. Model Evaluasi Berbasis Tujuan (Ralph Tyler, 1950) berfokus pada sejauh mana tujuan program yang telah ditetapkan tercapai, melalui identifikasi tujuan, perumusan indikator, pengumpulan data, hingga penarikan kesimpulan tentang capaian. Kontras dengannya, Model Evaluasi Bebas Tujuan (Michael Scriven, 1973) menekankan pencarian pengaruh sesungguhnya dari program, termasuk dampak positif yang direncanakan, efek samping negatif, dan bahkan dampak positif yang tidak terduga, tanpa harus terpaku pada tujuan awal program. Pendekatan ini mendorong evaluator untuk bersikap netral dan objektif terhadap hasil yang mungkin muncul.

Selanjutnya, Model Evaluasi Formatif dan Sumatif memberikan pandangan terhadap siklus hidup program. Evaluasi formatif (Michael

Scriven, 1967) berfungsi sebagai umpan balik berkelanjutan selama program berjalan untuk perbaikan, memantau kemajuan, penggunaan sumber daya, dan mengidentifikasi penyimpangan. Sementara itu, Evaluasi Sumatif dilakukan di akhir program untuk mengukur kinerja keseluruhan, dampak akhir, efektivitas biaya, dan persepsi klien, menjadi dasar keputusan strategis mengenai kelanjutan atau penghentian program. Melengkapi semua itu, Model Evaluasi CIPP (*Context, Input, Process, Product*) dari Daniel Stufflebeam (1966) menyediakan kerangka komprehensif untuk menilai kebutuhan (konteks), sumber daya dan strategi (input), implementasi (proses), serta hasil dan dampak (produk), baik secara formatif maupun sumatif, menjadikannya alat yang sangat adaptif untuk berbagai jenis evaluasi.

E. Soal latihan

1. Analisis Perbandingan Model Evaluasi: Jelaskan perbedaan fundamental antara Model Evaluasi Berbasis Tujuan dan Model Evaluasi Bebas Tujuan menurut Michael Scriven. Diskusikan kelebihan dan kekurangan masing-masing model, serta dalam konteks program seperti apa salah satu model mungkin lebih unggul dibandingkan yang lain, berikan contoh konkret.
2. Peran Evaluasi Formatif dalam Siklus Program: Uraikan secara detail bagaimana evaluasi formatif berperan sebagai alat pembelajaran dan perbaikan berkelanjutan sepanjang pelaksanaan suatu program. Sertakan contoh spesifik bagaimana temuan dari evaluasi formatif dapat mengarah pada koreksi atau penyesuaian program, baik untuk penyimpangan positif maupun negatif.
3. Integrasi CIPP dan Jenis Evaluasi Lain: Model CIPP (*Context, Input, Process, Product*) disebut sebagai kerangka yang komprehensif. Jelaskan bagaimana keempat komponen CIPP (Konteks, Input, Proses, Produk) saling berkaitan dan bagaimana model ini mengintegrasikan

prinsip-prinsip evaluasi formatif dan sumatif dalam satu kerangka. Berikan contoh bagaimana setiap komponen CIPP dapat memberikan informasi krusial bagi pengambilan keputusan.

4. Signifikansi Evaluasi Responsif: Mengapa Robert Stake mengkritik model evaluasi "preordinat" dan mengembangkan Model Evaluasi Responsif? Jelaskan tiga kriteria utama evaluasi responsif dan bagaimana pendekatan ini berbeda secara filosofis dari model-model lain yang berfokus pada tujuan. Diskusikan tantangan dan manfaat yang mungkin dihadapi evaluator saat menerapkan model ini, terutama dalam mengelola berbagai perspektif pemangku kepentingan.
5. Aplikasi Praktis Model Evaluasi: Bayangkan Anda adalah seorang ahli kebijakan publik yang diminta untuk mengevaluasi sebuah program pemerintah (pilih satu, misalnya: program peningkatan kualitas pendidikan, program bantuan sosial, atau program pembangunan infrastruktur). Dari model-model evaluasi yang telah kita bahas (Berbasis Tujuan, Bebas Tujuan, Formatif-Sumatif, Responsif, CIPP), model mana yang menurut Anda paling tepat untuk digunakan? Justifikasi pilihan Anda dengan menjelaskan mengapa model tersebut paling relevan, langkah-langkah utama yang akan Anda lakukan, serta jenis informasi yang diharapkan dapat diperoleh dari evaluasi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, M. F., & Moh, W. K. (2018). *Studi Evaluasi Kebijakan (Evaluasi Beberapa Kebijakan di Indonesia)*. Gorontalo, Ideas Publishing.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2017). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice (5th ed.)*. Cambridge University Press.
- Cousins, J. B., & Earl, L. M. (2012). *Participatory Evaluation in Education: Studies in Evaluation Use and Organizational Learning (2nd ed.)*. Palgrave Macmillan.
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2011). *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines (4th ed.)*. Pearson.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods (4th ed.)*. SAGE Publications.
- Preskill, H., & Torres, R. T. (2018). *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations (3rd ed.)*. SAGE Publications.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E., & Lipsey, M. W. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach (7th ed.)*. SAGE Publications.
- Stake, R. E. (1975). *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*. Charles E. Merrill Publishing Company.
- Stufflebeam, D. L. (2003). The CIPP Model for Evaluation: An Improvement-Oriented Evaluation Model. In T. Kellaghan, D. Stufflebeam, & L. Wingate (Eds.), *International Handbook of Educational Evaluation* (pp. 31-62). Kluwer Academic Publishers.
- Stufflebeam, D. L. (2007). *Evaluation: Theory, Models, and Applications*. Jossey-Bass.
- Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar.
- Suratman. (2017). *Generasi Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Capiya Publishing.
- Wirawan. (2012). *Evaluasi, Teori, Model, Standar, Aplikasi dan Profesi*. Rajawali Pers.

Worthen, B. R., Sanders, J. R., & Fitzpatrick, J. L. (1997). *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines* (2nd ed.). Longman.

Yusuf, F. (2008). *Evaluasi Program Dan Instrumen Evaluasi Untuk Program Pendidikan dan Penelitian*. PT. Rineka Cipta.

BAB 12

MENYUSUN NASKAH KEBIJAKAN

A. Tujuan

Setelah menyelesaikan Bab 12 ini, Anda diharapkan dapat membuat satu contoh naskah kebijakan dengan mengangkat salah satu topik yang saat ini menjadi masalah yang terjadi di tengah masyarakat.

B. Pokok Bahasan

Pencapaian tujuan tersebut dalam Bab 12 diberikan contoh naskah kebijakan

C. Intisari Bacaan

NASKAH KEBIJAKAN

Kebijakan Pengelolaan Sampah Perkotaan yang Berkelanjutan

1. Definisi dan Deskripsi Masalah Kebijakan

Pengelolaan sampah perkotaan sesungguhnya adalah cerminan kompleks dari interaksi antara pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial, dan kapasitas tata kelola suatu kota. Di banyak negara berkembang, termasuk di Indonesia, masalah ini bukan lagi sekadar tantangan kebersihan, melainkan krisis multidimensional yang memerlukan penanganan serius. Permasalahan ini berakar pada beberapa faktor fundamental: peningkatan volume sampah yang eksponensial, perubahan komposisi sampah yang makin kompleks, dan keterbatasan sistem pengelolaan yang masih tradisional.

Pertama, mari kita bicara tentang volume sampah. Dengan laju urbanisasi yang pesat dan peningkatan konsumsi masyarakat, volume sampah yang dihasilkan per kapita terus meningkat. Data menunjukkan bahwa di kota-kota besar, setiap individu dapat menghasilkan antara 0,7

hingga 1 kilogram sampah per hari. Bayangkan, jika sebuah kota berpenduduk 1 juta jiwa, berarti ada 700 hingga 1.000 ton sampah yang dihasilkan setiap harinya! Tanpa sistem pengelolaan yang memadai, timbunan ini akan menjadi gunung masalah yang tak teratasi.

Kedua adalah komposisi sampah. Dulu, sampah didominasi oleh material organik yang mudah terurai. Namun, kini, seiring dengan gaya hidup modern, kita melihat peningkatan signifikan pada sampah anorganik seperti plastik sekali pakai, kemasan multilayer, dan limbah elektronik. Material-material ini, selain sulit terurai, seringkali mengandung zat berbahaya jika dibakar secara tidak terkontrol atau mencemari lingkungan jika dibuang sembarangan. Komposisi yang beragam ini menuntut pendekatan pengelolaan yang lebih canggih dan terpisah, tidak bisa lagi disamaratakan.

Ketiga, dan mungkin yang paling krusial, adalah keterbatasan sistem pengelolaan yang masih tradisional. Mayoritas kota di Indonesia masih menerapkan pendekatan "kumpul, angkut, buang" (KAB). Sampah dikumpulkan tanpa pemilahan di sumbernya, diangkut, dan akhirnya ditimbun di Tempat Pembuangan Akhir (TPA). Model ini tidak berkelanjutan karena TPA memiliki batas kapasitas. Ketika TPA penuh, opsi yang ada hanyalah membuka TPA baru, yang selalu menimbulkan penolakan dari masyarakat sekitar (fenomena NIMBY - *Not In My Backyard*), atau melakukan penimbunan ilegal yang memperburuk pencemaran.

Dampak dari masalah ini sangat luas. Dari sisi lingkungan, tumpukan sampah menghasilkan gas metana, salah satu gas rumah kaca yang paling kuat, berkontribusi pada perubahan iklim. Cairan lindi (leachate) yang merembes dari TPA mencemari tanah dan air tanah, mengancam sumber air bersih. Pembakaran sampah ilegal juga melepaskan dioksin dan furan, senyawa karsinogenik yang sangat berbahaya bagi kesehatan. Dari sisi sosial, bau busuk, vektor penyakit (tikus, lalat), dan pemandangan kumuh menurunkan kualitas hidup masyarakat. Konflik sering terjadi antara komunitas yang terdampak TPA dengan pemerintah daerah. Sementara dari

sisi ekonomi, biaya operasional pengangkutan dan penimbunan sampah sangat besar dan terus meningkat, membebani APBD, padahal potensi ekonomi dari daur ulang dan pengolahan sampah menjadi energi belum dimaksimalkan. Ini adalah siklus masalah yang harus kita putus.

2.Tujuan Naskah Kebijakan

Melihat kompleksitas dan dampak serius dari permasalahan pengelolaan sampah perkotaan, naskah kebijakan ini dirancang sebagai peta jalan menuju sistem pengelolaan yang tidak hanya *responsif* terhadap masalah yang ada, tetapi juga *proaktif* dalam menciptakan masa depan yang lebih bersih dan berkelanjutan. Secara spesifik, tujuan yang ingin dicapai adalah:

- a. Mewujudkan Sistem Pengelolaan Sampah yang Bertanggung Jawab dan Berbasis Sirkular Ekonomi: Ini berarti bergerak melampaui paradigma "buang" menuju pendekatan yang memandang sampah sebagai sumber daya. Tujuannya adalah mengurangi volume sampah yang berakhir di TPA hingga seminimal mungkin melalui optimalisasi prinsip 3R (Reduce, Reuse, Recycle) di setiap tingkatan, serta mendorong pemanfaatan kembali material dan energi dari sampah. Ini juga termasuk memastikan bahwa seluruh proses pengelolaan, dari hulu ke hilir, dilakukan dengan memperhatikan aspek lingkungan dan sosial.
- b. Menciptakan Lingkungan Kota yang Bersih, Sehat, dan Berdaya Dukung Tinggi: Tujuan ini menekankan dampak langsung terhadap kualitas hidup penduduk. Dengan pengelolaan sampah yang baik, kita berupaya meminimalkan pencemaran air, tanah, dan udara akibat sampah. Ini akan secara langsung mengurangi risiko penyebaran penyakit yang bersumber dari sampah, meningkatkan estetika kota, dan pada akhirnya, menciptakan ruang hidup yang nyaman, aman, dan sehat bagi seluruh warga.

- c. Mendorong Inovasi dan Partisipasi Multi-Pihak untuk Tata Kelola Sampah yang Kolaboratif: Pengelolaan sampah bukanlah tanggung jawab satu pihak. Tujuan ini adalah untuk membangun ekosistem di mana pemerintah, masyarakat, sektor swasta, akademisi, dan organisasi non-pemerintah dapat berkolaborasi secara efektif. Ini mendorong munculnya inovasi teknologi dan model bisnis baru dalam pengelolaan sampah, serta memupuk rasa kepemilikan dan tanggung jawab bersama di antara seluruh pemangku kepentingan untuk keberlanjutan lingkungan kota.

3. Evaluasi Kebijakan yang Ada

Kebijakan terkait pengelolaan sampah di Indonesia, terutama yang diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, sebenarnya sudah cukup progresif dengan menekankan pentingnya pengurangan dan penanganan sampah. Namun, tantangannya terletak pada implementasi di lapangan. Evaluasi menunjukkan beberapa hambatan signifikan yang mencegah kebijakan ini berjalan optimal:

- a. Penerapan 3R di Sumber yang Masih Lemah: Meskipun sudah ada regulasi yang mengamanatkan pemilahan sampah di sumbernya (rumah tangga, perkantoran, fasilitas publik), tingkat kepatuhan masyarakat masih sangat rendah. Ini disebabkan oleh kurangnya kesadaran, minimnya fasilitas pemilahan yang memadai (misalnya, tong sampah terpilah di ruang publik), serta ketiadaan sistem insentif atau sanksi yang efektif. Akibatnya, sebagian besar sampah masih tercampur saat diangkut, mempersulit proses daur ulang di hilir.
- b. Keterbatasan Infrastruktur dan Teknologi Pengolahan Sampah: Mayoritas TPA di Indonesia masih beroperasi dengan metode *open dumping* atau *controlled landfill*, yang rentan terhadap kebakaran, pencemaran lindi, dan emisi gas rumah kaca. Investasi pada teknologi pengolahan sampah modern seperti fasilitas daur ulang, komposting, atau *Waste-to-Energy*

(WtE) masih sangat terbatas dan sering terhambat oleh masalah lahan, pendanaan, atau penolakan masyarakat. Padahal, teknologi ini krusial untuk mengurangi beban TPA.

- c. Model Pembiayaan yang Belum Berkelanjutan: Pembiayaan pengelolaan sampah sebagian besar masih mengandalkan subsidi dari APBD, yang seringkali tidak mencukupi untuk menutupi seluruh biaya operasional dan investasi. Retribusi sampah yang dipungut dari masyarakat seringkali terlalu rendah dan tidak mencerminkan biaya riil pengelolaan, sehingga pemerintah daerah kekurangan dana untuk meningkatkan layanan. Potensi pendapatan dari penjualan produk daur ulang atau energi dari sampah juga belum tergarap maksimal.
- d. Lemahnya Koordinasi Lintas Sektor dan Partisipasi Swasta: Pengelolaan sampah adalah isu lintas sektor yang melibatkan Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Kebersihan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perindustrian, hingga Dinas Pendidikan. Namun, koordinasi antar instansi ini seringkali belum terintegrasi dengan baik, mengakibatkan kebijakan yang tumpang tindih atau program yang tidak selaras. Partisipasi sektor swasta dalam investasi dan pengelolaan sampah juga masih terbatas, padahal mereka memiliki potensi besar dalam membawa inovasi dan efisiensi.
- e. Aspek Keberlanjutan Sosial (Kesejahteraan Pemulung): Sektor informal, seperti pemulung, memegang peran penting dalam rantai daur ulang. Namun, mereka seringkali bekerja dalam kondisi yang tidak aman, tanpa jaminan sosial, dan kurang terintegrasi dalam sistem formal. Kebijakan yang ada belum secara komprehensif mengakomodasi dan meningkatkan kesejahteraan kelompok ini, padahal mereka adalah pahlawan lingkungan yang setiap hari memilah sampah kita.

4. Alternatif Kebijakan yang Diusulkan

Melihat celah dan tantangan dalam kebijakan yang ada, penting untuk merumuskan alternatif yang lebih inovatif, holistik, dan berkelanjutan. Alternatif ini dirancang untuk mengatasi akar masalah dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan:

a. Penguatan Regulasi dengan Insentif dan Disinsentif Jelas:

Narasi Tambahan: Daripada hanya mengandalkan himbauan, pemerintah daerah perlu mengimplementasikan regulasi yang lebih tegas, misalnya Peraturan Daerah (Perda) yang mewajibkan pemilahan sampah di tingkat rumah tangga, perkantoran, dan fasilitas komersial. Namun, kunci keberhasilannya adalah sistem insentif yang menarik (misalnya, pengurangan retribusi sampah bagi yang memilah, atau program penghargaan bagi komunitas paling bersih) dan disinsentif yang jelas (misalnya, denda progresif bagi yang tidak memilah atau membuang sampah sembarangan). Regulasi ini harus diikuti dengan sosialisasi masif dan penegakan hukum yang konsisten untuk mengubah perilaku masyarakat secara fundamental.

b. Pembangunan Infrastruktur Pengelolaan Sampah Terintegrasi dan Modern:

Narasi Tambahan: Ini adalah tulang punggung dari sistem pengelolaan sampah yang berkelanjutan. Pemerintah harus berinvestasi pada fasilitas daur ulang material (plastik, kertas, logam), fasilitas komposting untuk sampah organik, dan bila memungkinkan, fasilitas *Waste-to-Energy* (WtE) yang ramah lingkungan untuk sampah yang tidak dapat didaur ulang. Model Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) dapat menjadi solusi untuk percepatan pembangunan dan pengoperasian fasilitas ini, dengan memanfaatkan keahlian dan modal dari sektor swasta. TPA yang ada harus bertransformasi menjadi *sanitary landfill* dengan penanganan lindi dan gas metana yang baik, atau bahkan menjadi *resource recovery park*.

c. Peningkatan Edukasi dan Kampanye Publik Berbasis Komunitas:

Narasi Tambahan: Perubahan perilaku adalah kunci. Program edukasi tidak bisa hanya dilakukan sekali, melainkan harus berkelanjutan dan disesasar pada berbagai segmen masyarakat, mulai dari anak sekolah hingga ibu rumah tangga dan pelaku usaha. Kampanye harus kreatif dan relevan dengan konteks lokal, menggunakan media sosial, *influencer*, dan acara komunitas. Penting juga untuk memberdayakan tokoh masyarakat dan relawan lingkungan sebagai agen perubahan di lingkungan mereka, memberikan mereka pengetahuan dan *tools* yang dibutuhkan.

d. Inovasi Model Ekonomi Sirkular dan Peran Extended Producer Responsibility (EPR):

Narasi Tambahan: Pemerintah perlu mendorong konsep ekonomi sirkular, di mana nilai material dipertahankan selama mungkin. Ini berarti tidak hanya daur ulang, tetapi juga pengurangan konsumsi dan perancangan produk agar mudah didaur ulang. Penerapan skema *Extended Producer Responsibility* (EPR) menjadi krusial, di mana produsen memiliki tanggung jawab finansial atau fisik atas siklus hidup produk mereka, termasuk fase pasca-konsumsi. Ini akan mendorong inovasi dalam desain produk yang lebih ramah lingkungan dan sistem pengambilan kembali produk bekas. Selain itu, pemerintah dapat memberikan insentif pajak atau dukungan lain bagi industri yang mengadopsi praktik sirkular.

e. Pemberdayaan Sektor Informal dan Bank Sampah:

Narasi Tambahan: Bank sampah telah terbukti menjadi jembatan antara masyarakat dan industri daur ulang. Pemerintah perlu memperkuat jaringan bank sampah, memberikan pelatihan manajemen, dan membantu integrasi mereka ke dalam rantai pasok daur ulang yang lebih besar. Pemulung, sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem ini, harus diberdayakan melalui program

pelatihan keselamatan kerja, akses ke perlindungan sosial, dan pendampingan untuk meningkatkan nilai jual barang yang mereka kumpulkan. Integrasi mereka ke dalam ekosistem formal akan meningkatkan efisiensi daur ulang dan juga keadilan sosial.

f. Diversifikasi Sumber Pembiayaan dan Pemanfaatan Teknologi Keuangan:

Narasi Tambahan: Ketergantungan pada APBD harus dikurangi. Pemerintah dapat mengeksplorasi skema pembiayaan inovatif seperti obligasi hijau (*green bonds*), dana hibah dari lembaga internasional, atau kerja sama dengan swasta melalui *public-private partnership* (PPP) yang didasari model bisnis yang jelas dari pemanfaatan sampah (misalnya, penjualan kompos, bahan daur ulang, atau energi). Penerapan teknologi keuangan (*fintech*) seperti pembayaran retribusi sampah secara digital atau insentif berbasis poin untuk pemilahan sampah juga dapat meningkatkan efisiensi dan transparansi pengelolaan dana.

5. Kesimpulan dan Rekomendasi

Melihat gambaran yang lebih luas, dapat disimpulkan bahwa pengelolaan sampah perkotaan yang berkelanjutan bukanlah sekadar isu teknis, melainkan sebuah isu tata kelola yang membutuhkan transformasi sistemik. Hal ini menuntut pergeseran paradigma dari "penanganan di ujung pipa" menjadi "pencegahan dan pemanfaatan di hulu", dengan partisipasi aktif dari seluruh elemen masyarakat. Keberhasilan tidak akan tercapai hanya dengan membangun TPA baru, tetapi dengan membangun kesadaran, infrastruktur yang tepat, dan ekosistem kolaborasi yang kuat.

Rekomendasi Utama:

1. Implementasi Kebijakan 3R secara Masif dan Berinsentif: Pemerintah harus menjadi garda terdepan dalam mewajibkan dan memfasilitasi pemilahan sampah di sumbernya. Ini harus didukung dengan

infrastruktur yang memadai (misalnya, sistem pengumpulan terpilah) dan kerangka insentif-disinsentif yang memotivasi perubahan perilaku masyarakat. Tanpa pemilahan di hulu, upaya di hilir akan selalu mahal dan tidak efektif.

2. Akselerasi Investasi pada Infrastruktur Pengolahan Berbasis Teknologi dan Berkelanjutan: Mendesak pemerintah daerah untuk mengadopsi dan menginvestasikan pada teknologi pengelolaan sampah modern, seperti fasilitas daur ulang komprehensif, pabrik komposting, atau opsi *Waste-to-Energy* yang sudah teruji. Pendekatan ini harus direncanakan secara jangka panjang dan terbuka terhadap skema KPS untuk mempercepat pencapaian target.
3. Penguatan Tata Kelola Kolaboratif dan Pemberdayaan Ekosistem Sampah: Membangun platform yang memungkinkan sinergi antara pemerintah, masyarakat (termasuk bank sampah dan pemulung), sektor swasta (produsen, industri daur ulang), dan akademisi. Pemerintah harus berperan sebagai fasilitator utama yang menciptakan iklim kondusif bagi inovasi dan investasi di sektor pengelolaan sampah, sambil memastikan kesejahteraan para pekerja di sektor informal.

Dengan menerapkan rekomendasi ini, kita tidak hanya akan mengatasi masalah sampah yang mengancam lingkungan dan kesehatan, tetapi juga membuka peluang ekonomi baru dan menciptakan kota-kota yang benar-benar berkelanjutan, bersih, dan berdaya dukung tinggi bagi generasi mendatang.

D. Petunjuk Tugas mandiri:

Buatlah satu contoh naskah kebijakan yang isinya meliputi:

1. Judul NASKAH KEBIJAKAN: Kebijakan Pengelolaan Sampah Perkotaan yang Berkelanjutan, Definisi dan Deskripsi Masalah Kebijakan
2. Tujuan Naskah Kebijakan

3. Evaluasi Kebijakan yang Ada
4. Alternatif Kebijakan yang Diusulkan
5. Kesimpulan dan rekomendasi

DAFTAR PUSTAKA

- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI. (2020). Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga (Jakstranas PRS RRTSS RT).
- World Bank. (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Washington, DC: World Bank. (Buku ini memberikan data global yang sangat relevan)
- Pemerintah Provinsi/Kota [Nama Provinsi/Kota Anda]. (Tahun Perda). *Peraturan Daerah Nomor [Nomor] Tahun [Tahun] tentang Pengelolaan Sampah*. (Sangat penting untuk menunjuk pada regulasi lokal yang berlaku di daerah Anda atau yang relevan untuk studi kasus mahasiswa)
- Pusat Studi Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan Universitas [Nama Universitas]. (Tahun). *Laporan Kajian: Tantangan dan Prospek Ekonomi Sirkular dalam Pengelolaan Sampah di Indonesia*. (Contoh laporan kajian akademis)
- Sujati, E., & Handayani, T. (2021). *Manajemen Pengelolaan Sampah Kota Berbasis Masyarakat*. Jurnal Ilmu Lingkungan, Vol. [Nomor], No. [Nomor], hal. [Hal]. (Contoh jurnal yang bisa dicari)
- UNDP Indonesia. (Tahun). *Policy Brief: Peran Sektor Informal dalam Ekonomi Daur Ulang di Indonesia*. (Contoh policy brief dari lembaga pembangunan)
- [Nama Penulis/Lembaga], [Tahun]. *Riset mengenai Implementasi EPR di Industri [Jenis Industri]*. (Contoh referensi spesifik terkait EPR)

GLOSARIUM

Kebijakan Publik: Serangkaian keputusan dan tindakan yang dibuat atau tidak dibuat oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik, mencapai tujuan tertentu, atau mengatur perilaku masyarakat.

Proses Kebijakan: Tahapan sistematis dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik, umumnya meliputi perumusan agenda, formulasi, legitimasi, implementasi, dan evaluasi.

Aktor Kebijakan: Individu, kelompok, atau institusi yang terlibat dan memengaruhi proses kebijakan, baik dari pemerintah maupun non-pemerintah.

Masalah Publik: Kondisi atau isu yang memengaruhi sebagian besar masyarakat dan dianggap memerlukan intervensi pemerintah.

Lingkungan Kebijakan: Faktor-faktor eksternal (sosial, ekonomi, politik, budaya, teknologi) yang memengaruhi proses dan hasil kebijakan.

Agenda Setting: Proses di mana isu-isu dan masalah tertentu diidentifikasi dan diangkat ke dalam agenda pemerintah sebagai perhatian yang memerlukan tindakan kebijakan.

Agenda Pemerintah: Daftar masalah yang secara eksplisit dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan untuk tindakan pemerintah.

Aliran Masalah (Problem Stream): Kondisi atau isu yang diakui sebagai masalah publik dan memerlukan perhatian.

Aliran Kebijakan (Policy Stream): Berbagai usulan solusi atau alternatif kebijakan yang dikembangkan oleh para ahli atau kelompok kepentingan.

Aliran Politik (Political Stream): Faktor-faktor politik seperti perubahan pemerintahan, tekanan kelompok kepentingan, atau opini publik yang membuka peluang bagi isu tertentu masuk agenda.

Jendela Kebijakan (Policy Window): Kesempatan sesaat ketika tiga aliran (masalah, kebijakan, politik) bertemu, memungkinkan isu tertentu masuk ke dalam agenda pemerintah.

Formulasi Kebijakan: Tahap di mana berbagai alternatif solusi untuk masalah publik dikembangkan, dianalisis, dan dipilih untuk diadopsi sebagai kebijakan.

Alternatif Kebijakan: Berbagai pilihan tindakan atau pendekatan yang mungkin diambil untuk mengatasi masalah publik.

Analisis Kebijakan: Penggunaan berbagai metode dan teknik untuk mengevaluasi potensi dampak, biaya, dan manfaat dari berbagai alternatif kebijakan.

Perumusan Kebijakan: Proses spesifik merancang detail-detail kebijakan, termasuk tujuan, target, instrumen, dan mekanisme pelaksanaannya.

Legitimasi Kebijakan: Proses di mana kebijakan memperoleh dukungan hukum, politik, dan publik yang diperlukan untuk dapat diberlakukan dan diterima masyarakat.

Adopsi Kebijakan: Tindakan resmi oleh otoritas yang berwenang (misalnya, parlemen, presiden) untuk memberikan kekuatan hukum pada suatu kebijakan.

Partisipasi Publik: Keterlibatan warga negara atau kelompok kepentingan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan untuk meningkatkan legitimasi dan akuntabilitas.

Implementasi Kebijakan: Tahap di mana kebijakan yang telah disahkan diterjemahkan ke dalam tindakan dan program nyata oleh lembaga pemerintah dan aktor terkait.

Pelaksana Kebijakan: Individu atau organisasi (baik pemerintah maupun non-pemerintah) yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan.

Variabel Implementasi: Faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, seperti sumber daya, komunikasi, komitmen, dan kapasitas organisasi.

Kapasitas Implementasi: Ketersediaan sumber daya (manusia, finansial, teknis) dan kemampuan organisasi yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan secara efektif.

Disposisi Pelaksana: Sikap, pemahaman, dan komitmen pelaksana terhadap tujuan dan isi kebijakan.

Bottom-up Implementation: Pendekatan implementasi yang menekankan peran dan adaptasi pelaksana di tingkat lapangan.

Top-down Implementation: Pendekatan implementasi yang menekankan kepatuhan terhadap instruksi dan aturan yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan di tingkat atas.

Evaluasi Kebijakan: Proses sistematis untuk menilai efektivitas, efisiensi, relevansi, dan dampak dari suatu kebijakan atau program.

Dampak Kebijakan: Perubahan yang terjadi pada masyarakat atau kondisi yang ditargetkan sebagai hasil dari implementasi suatu kebijakan.

Indikator Kinerja: Ukuran kuantitatif atau kualitatif yang digunakan untuk memantau kemajuan dan keberhasilan kebijakan dalam mencapai tujuannya.

Efektivitas Kebijakan: Sejauh mana kebijakan mencapai tujuan yang ditetapkan.

Efisiensi Kebijakan: Perbandingan antara hasil yang dicapai dengan sumber daya yang digunakan dalam implementasi kebijakan.

Evaluasi Formatif: Evaluasi yang dilakukan selama proses implementasi untuk memberikan umpan balik dan perbaikan.

Evaluasi Sumatif: Evaluasi yang dilakukan setelah kebijakan selesai diimplementasikan untuk menilai hasil akhir dan dampak keseluruhan.

Akuntabilitas: Kewajiban pelaksana kebijakan untuk melaporkan dan bertanggung jawab atas tindakan dan hasil mereka.

Naskah Kebijakan: Dokumen formal yang berisi rumusan dan ketentuan suatu kebijakan (misalnya, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri).

Stakeholder: Individu, kelompok, atau organisasi yang memiliki kepentingan atau terpengaruh oleh suatu kebijakan.

Advokasi: Upaya terorganisir untuk memengaruhi keputusan kebijakan melalui persuasi dan mobilisasi dukungan.

Konsensus: Kesepakatan umum di antara berbagai pihak mengenai suatu isu atau kebijakan.

Koalisi Kebijakan: Kelompok individu atau organisasi dengan pandangan serupa yang bekerja sama untuk memengaruhi kebijakan.

Lingkungan Eksternal (External Environment): Faktor-faktor di luar kendali langsung pembuat kebijakan yang dapat memengaruhi kebijakan.

Rasionalitas: Asumsi bahwa pembuat kebijakan bertindak secara logis dan menggunakan informasi terbaik untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Incrementalism: Pendekatan di mana perubahan kebijakan dilakukan secara bertahap dan kecil, bukan radikal.

Rezim Kebijakan: Pola interaksi yang stabil antara aktor-aktor kunci, institusi, dan ideologi dalam suatu area kebijakan tertentu.

Pembelajaran Kebijakan: Proses di mana aktor-aktor kebijakan belajar dari pengalaman masa lalu untuk meningkatkan kebijakan di masa depan.

Kebijakan Komparatif: Studi perbandingan antara kebijakan yang diterapkan di berbagai negara atau wilayah untuk mengidentifikasi praktik terbaik atau perbedaan konteks

