



Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan
Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

PENJENJANGAN
AUDITOR
MUDA

Kebijakan Publik

AKREDITASI
Lembaga
Administrasi
Negara



e-learning
<http://lms.bpkp.go.id>

2014

Commitment and Competence to Build a Better Future



Kebijakan Publik

PUSAT PENDIDIKAN DAN PELATIHAN PENGAWASAN
BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN
2014

Kebijakan Publik

Dikeluarkan oleh Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP
dalam rangka Diklat Fungsional Auditor – Penjurangan Auditor Muda

Edisi Pertama : Tahun 2014

Penyusun : Pitri Rahayu, Ak., M.A.
Narasumber : Priyono Dwi Nugroho, Ak., M.Si., M.M.
Pereviu : Evan Evianto, Ak., M.E.
Penyunting : Sisca Yulindrasari, S.E, MSi.
Penata Letak : Didik Hartadi, S.E.

Pusdiklatwas BPKP

Jl. Beringin II, Pandansari, Ciawi, Bogor 16720

Telp. (0251) 8249001 - 8249003

Fax. (0251) 8248986 - 8248987

Email : pusdiklat@bpkp.go.id

Website : <http://pusdiklatwas.bpkp.go.id>

e-Learning : <http://lms.bpkp.go.id>

Dilarang keras mengutip, menjiplak, atau menggandakan sebagian atau seluruh isi modul ini, serta memperjualbelikan tanpa izin tertulis dari Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP

Kata Pengantar

Peran dan fungsi aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) dalam rangka membantu manajemen untuk mencapai tujuan organisasi dilaksanakan melalui pemberian jaminan (*assurance activities*) dan layanan konsultasi (*consulting activities*) sesuai standar, sehingga memberikan perbaikan efisiensi dan efektivitas atas tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian intern organisasi. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mengatur bahwa pelaksanaan audit intern di lingkungan instansi pemerintah dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai tugas melaksanakan pengawasan yang telah memenuhi syarat kompetensi keahlian sebagai auditor. Hal tersebut selaras dengan komitmen pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme pada berbagai aspek pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

Untuk menjaga tingkat profesionalisme aparat pengawasan, salah satu medianya adalah pendidikan dan pelatihan (diklat) sertifikasi auditor yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan perubahan sikap/perilaku auditor pada tingkat kompetensi tertentu sesuai dengan perannya sesuai dengan keputusan bersama Kepala Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Auditor dan Kepala Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor KEP-82/JF/1/2014 dan Nomor KEP-168/DL/2/2014 tentang Kurikulum Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Auditor.

Guna mencapai tujuan di atas, sarana diklat berupa modul dan bahan ajar perlu disajikan dengan sebaik mungkin. Evaluasi terhadap modul perlu dilakukan secara terus menerus untuk menilai relevansi substansi modul terhadap perubahan lingkungan yang terjadi. Modul ini ditujukan untuk memutakhirkan substansi modul agar sesuai dengan perkembangan profesi auditor, dan dapat menjadi referensi yang lebih berguna bagi para peserta diklat sertifikasi auditor.

Akhirnya kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi atas terwujudnya modul ini.

Ciawi, Juni 2014
Kepala Pusdiklat Pengawasan BPKP

Nurdin, Ak., M.B.A.

Kata Pengantar	i
Daftar Isi.....	iii
Bab I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Kompetensi Dasar	1
C. Indikator Keberhasilan	1
D. Sistematika Modul	2
E. Metode Pembelajaran	3
Bab II KELEMBAGAAN SEKTOR PUBLIK.....	4
A. Sektor Publik	4
B. Kebijakan Publik.....	6
C. Jenis-jenis Kebijakan Publik	8
Bab III TATA KELOLA SEKTOR PUBLIK	15
A. Konsep Tata Kelola (<i>Governance</i>) Sektor Publik.....	15
B. Prinsip-prinsip Tata Kelola Sektor Publik	15
Bab IV PROSES KEBIJAKAN PUBLIK	35
A. <i>Agenda Setting</i> (Penyusunan Agenda)	35
B. Formulasi (Perumusan) Kebijakan Publik	39
C. Adopsi/Legitimasi Kebijakan	41
D. Implementasi Kebijakan.....	41
E. Penilaian/Evaluasi Kebijakan	44
F. Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	53
G. Proses Penyusunan Peraturan Daerah (Perda)	56
Bab V MATURITY MODEL	101
A. Tujuan Kebijakan.....	101
B. Masalah.....	61
C. Tuntutan (<i>Demand</i>).....	62
D. Dampak (<i>Outcomes</i>)	63
E. Sarana atau Alat Kebijakan (<i>Policy Instruments</i>)	64
Bab VI KERENTANAN KEBIJAKAN PUBLIK	65
A. <i>Vested Actor</i>	65
B. Dominasi Kelompok Tertentu	65
C. Kondisi Politik dan Sosial Ekonomi	66
Daftar Pustaka.....	111

Bab I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kejatuhan dan keberhasilan suatu negara bangsa semakin ditentukan oleh kehebatan kebijakan publiknya, bukan oleh sumber daya alam, posisi strategis, bahkan politiknya. Pemimpin, sistem politik, sumber daya alam, dan posisi strategis hanyalah faktor pembentuk atau input dan prosedur saja, namun bukan faktor penentu atau *driver*. Semua hal di atas itu penting, tetapi lebih penting lagi adalah apakah pemerintah menghasilkan kebijakan yang baik? Sebagian pemerintah – kalau tidak hendak dikatakan sebagian besar – tidak terkecuali di negara maju, apalagi di negara berkembang, banyak membuat kebijakan publik yang menyedihkan rakyat, dan akhirnya menyengsarakan.

Modul Kebijakan Publik ini disusun sebagai bahan pembelajaran bagi peserta pendidikan dan pelatihan (diklat) fungsional auditor penjenjangan auditor muda dengan jumlah 20 jam pelatihan (jamlat). Dengan mempelajari modul kebijakan publik ini, auditor muda diharapkan dapat mengetahui penyebab kegagalan pemerintah dalam membangun kebijakan publik yang hebat dan unggul, untuk selanjutnya dapat memberi rekomendasi yang relevan atas kegagalan dan kelemahan sebuah kebijakan publik, terutama pada saat mendapat penugasan evaluasi kebijakan.

B. KOMPETENSI DASAR

Kompetensi dasar dari modul ini adalah setelah mempelajari modul ini, peserta diklat diharapkan mampu mengidentifikasi titik-titik kritis pada kebijakan sektor publik.

C. INDIKATOR KEBERHASILAN

Berdasarkan kompetensi dasar di atas, maka indikator keberhasilan yang hendak dicapai setelah mempelajari modul ini, peserta diklat diharapkan mampu:

1. menjelaskan mengenai kelembagaan sektor publik;
2. menjelaskan mengenai prinsip-prinsip dan praktik terbaik (*best practice*) dalam pelaksanaan tata kelola sektor publik (*public governance*);
3. menjelaskan mengenai prinsip-prinsip proses pembuatan kebijakan dalam organisasi sektor publik;
4. mengidentifikasi secara kritis unsur-unsur pada kebijakan publik.

D. SISTEMATIKA MODUL

Modul Kebijakan Publik disusun dengan kerangka bahasan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini membahas latar belakang, tujuan pembelajaran umum dan khusus, deskripsi singkat struktur modul, serta metodologi pembelajaran yang digunakan.

Bab II Kelembagaan Sektor Publik

Bab ini menguraikan tentang sektor publik dan kebijakan publik.

Bab III Tata Kelola Sektor Publik

Bab ini menguraikan tentang konsep tata kelola sektor publik dan prinsip-prinsip tata kelola sektor publik.

Bab IV Proses Kebijakan Publik

Bab ini menguraikan tentang tahapan proses kebijakan publik yang terdiri dari perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif dan tahap penetapan kebijakan.

Bab V Unsur-Unsur Kebijakan

Bab ini menguraikan tentang unsur-unsur kebijakan publik yang terdiri dari tujuan kebijakan, masalah, tuntutan (*demands*), dampak dan sarana/alat kebijakan.

Bab VI Kerentanan Kebijakan Publik

Bab ini menguraikan tentang kerentanan kebijakan publik yang terdiri dari *vested actor*, dominasi oleh kelompok tertentu, serta kondisi politik, sosial dan ekonomi.

E. METODE PEMBELAJARAN

Penyampaian materi diklat menggunakan pendekatan pembelajaran orang dewasa dengan menggunakan metode sebagai berikut:

- ceramah,
- curah pendapat,
- diskusi,
- latihan.

~

Bab II

KELEMBAGAAN SEKTOR PUBLIK

Indikator Keberhasilan

Setelah mempelajari materi diklat ini, peserta diklat diharapkan mampu memahami konsep sektor publik dan kebijakan publik.

A. SEKTOR PUBLIK

Apa perbedaan antara sektor publik dan sektor swasta (*private*)? W.F. Baber (dikutip dalam Masey, 1993:15) berpendapat bahwa sektor publik mengandung sepuluh ciri penting yang membedakannya dari sektor swasta.

- Sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih mendua (*ambiguous*).
- Sektor publik menghadapi lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya.
- Sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi sangat beragam.
- Sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas.
- Sektor publik lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar.
- Sektor publik melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik.
- Sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas.
- Sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespon isu-isu keadilan kejujuran (*fairness*).
- Sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik.
- Sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Ketika mengkaji karakteristik “profit” dari sektor publik dan sektor “nonprofit” seperti sekolah, universitas, organisasi relawan, rumah sakit dan sebagainya, Anthony dan Herzlinger menyatakan bahwa garis demarkasi di antara keduanya adalah:

“Dalam organisasi nonprofit, keputusan yang dibuat manajemen dimaksudkan untuk menciptakan layanan yang sebaik mungkin sesuai dengan sumber daya yang tersedia; dan keberhasilannya diukur terutama berdasarkan seberapa banyak layanan yang diberikan” (Anthony dan Herzlinger, 1980: 31).

Jadi, ukuran sektor “nonprofit” lebih banyak didasarkan pada kriteria kesejahteraan sosial ketimbang kriteria keuntungan finansial. Kedua penulis tersebut mengatakan bahwa ciri-ciri sektor nonprofit adalah:

- tidak mengejar keuntungan;
- cenderung menjadi organisasi pelayanan;
- ada batasan yang lebih besar dalam tujuan dan strategi yang mereka susun;
- sektor ini lebih tergantung kepada klien untuk mendapatkan sumber daya finansialnya;
- sektor ini lebih didominasi oleh kelompok profesional;
- akuntabilitasnya berbeda dengan akuntabilitas organisasi privat/organisasi profit;
- manajemen puncak tidak punya tanggung jawab yang sama atau imbalan finansial yang sama;
- organisasi sektor publik bertanggung jawab kepada elektorat dan proses politik;
- tradisi kontrol manajemennya kurang.

Akan tetapi, perbedaan antara publik dengan privat dan organisasi profit dengan nonprofit kini tengah mengalami perubahan mendasar. Hal ini berkaitan dengan perubahan yang dilakukan di dalam sektor publik/nonprofit dalam rangka membuat sektor ini lebih mirip dengan sektor privat/profit.

Perbandingan dengan sektor privat harus dilakukan dengan hati-hati. Dalam sektor privat/swasta ada hubungan langsung antara keberhasilan komersial dengan standar layanan konsumen. Posisi sektor publik lebih rumit dan dalam banyak kasus sangat berbeda. Secara

umum, pasar tidak mendiktekan alasan untuk pengutamaan penyediaan layanan (*service*), sifat layanan, dan cara layanan diberikan. Dalam situasi ini keseimbangan antara ekspektasi publik dan level pelayanan yang akan disediakan ditentukan berdasarkan penilaian politis terhadap prioritas sosial dan ekonomi. Bisa dikatakan bahwa mereka yang melaksanakan fungsi pelayanan publik mempunyai tanggung jawab profesional untuk melakukannya berdasarkan standar layanan yang setinggi-tingginya, dalam batasan sumber daya yang tersedia. Dan inilah yang harus dilakukan oleh para pegawai negeri sipil (*civil service*).

B. KEBIJAKAN PUBLIK

Chandler & Plano dalam kamus “wajib” Ilmu Administrasi Negara, *The Public Administration Dictionary*, mengatakan bahwa “*Public Policy is strategic use of resources to alleviate national problems or governmental concerns.*”

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Chandler & Plano lalu membedakannya atas empat bentuk, yakni: *regulatory, redistributive, distributive, dan constituent.*

Dalam bukunya Harbani Paolong (Teori Administrasi Publik: 2007) terdapat beberapa pengertian Kebijakan Publik dari beberapa ahli. Thomas R Dye (1981), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. William N Dunn (1994), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Sementara itu, Shiftz & Russel (1997) mendefinisikan kebijakan publik dengan sederhana dan menyebut “*is whatever government decides to do or not to do*”. Sedangkan Chaizi Nasucha (2004), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.

Menurut Carl Friedrich, kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

Menurut James, A. Anderson, “.....*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter concern.*” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah).

Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan, kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Sedangkan Randall B. Ripley menganjurkan agar kebijakan publik dilihat sebagai suatu proses dan melihat proses tersebut dalam suatu model sederhana untuk dapat memahami konstelasi antar aktor dan interaksi yang terjadi di dalamnya.

John Erik Lane (1995) dalam Lele (1999) membagi wacana kebijakan publik ke dalam beberapa model pendekatan, yaitu (1) pendekatan demografik yang melihat adanya pengaruh lingkungan terhadap proses kebijakan; (2) model inkremental yang melihat formulasi kebijakan sebagai kombinasi variabel internal dan eksternal dengan tekanan pada perubahan gradual dari kondisi *status quo*; (3) model rasional; (4) model *garbage can* dan (5) model *collective choice* aksentuasinya lebih diberikan pada proses atau mekanisme perumusan kebijakan (mencakup 2 dan 3).

Berbagai implikasi dari pengertian di atas ini adalah bahwa kebijakan publik memiliki karakteristik sebagai berikut.

1. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan suatu tindakan yang berorientasi tujuan.
2. Berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
4. Bersifat positif dalam arti suatu tindakan hanya dilakukan dan negatif dalam arti keputusan itu bermaksud untuk tidak melakukan sesuatu.

5. Kebijakan itu didasarkan pada peraturan atau perundang-undangan yang bersifat memaksa.

C. JENIS-JENIS KEBIJAKAN PUBLIK

James E. Anderson (1970) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut:

1. ***Substantive and Procedural Policies***

Substantive Policy

Suatu kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain-lain.

Procedural Policy

Suatu kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*policy stakeholders*). Sebagai contoh, dalam pembuatan suatu kebijakan publik, meskipun ada instansi/organisasi pemerintah yang secara fungsional berwenang membuatnya, misalnya undang-undang tentang pendidikan, yang berwenang membuat adalah Kementerian Pendidikan Nasional, tetapi dalam pelaksanaan pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu antara lain DPR, Kementerian Kehakiman, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan undang-undang tersebut. Instansi-instansi/organisasi-organisasi yang terlibat tersebut disebut *policy stakeholders*.

2. ***Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies***

Distributive Policy

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu-individu, kelompok-kelompok, atau perusahaan-perusahaan. Kebijakan distributif ini dibuat dengan tujuan untuk mendorong kegiatan di sektor swasta atau kegiatan-kegiatan masyarakat yang membutuhkan intervensi pemerintah dalam bentuk subsidi atau sejenisnya, dimana kegiatan tersebut tidak akan berjalan tanpa adanya campur

tangan pemerintah tersebut. Subsidi yang diberikan oleh pemerintah biasa mengambil beberapa bentuk *cash* atau *in kind* (hadiah, pinjaman dengan bunga lunak, penurunan pajak, dan sebagainya). Subsidi yang diberikan oleh pemerintah dapat dimaksudkan untuk mendapatkan efek positif atau negatif. Efek positif berarti masyarakat mau melakukan aktivitas yang dikehendaki pemerintah. Sebaliknya, efek negatif yang dimaksud adalah masyarakat tidak melakukan aktivitas yang tidak disukai pemerintah.

Beberapa contoh dari kebijakan distributif adalah kebijakan pemerintahan Jokowi mengeluarkan Kartu Indonesia Pintar (KIP) dan Kartu Indonesia Sehat (KIS), kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT) pada masa pemerintahan SBY sebagai kompensasi pengurangan subsidi BBM, atau kebijakan subsidi pupuk, pestisida dan alat-alat pertanian agar petani mau menanam padi unggul dan penyediaan alat kontrasepsi gratis untuk menyukseskan program KB pada masa pemerintahan Soeharto.

Ada persoalan yang muncul dalam pembuatan kebijakan distributif, yang seringkali kita lupakan. Hal ini adalah terkait dengan asumsi yang selama ini dipakai bahwa seolah-olah antara kebijakan distributif yang satu dengan yang lain tidak berhubungan. Dalam kenyataannya anggaran pemerintah sangat terbatas, sehingga kebijakan distributif yang dibuat oleh pemerintah dapat bersifat *zero sum game* dimana pembuatan kebijakan yang satu akan berimplikasi pada hilangnya kebijakan yang lain.

Redistributive Policy

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Contoh: kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Regulatory Policy

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/pelarangan terhadap perbuatan/tindakan. Kebijakan regulatif biasanya paling berhasil dijalankan jika perilaku baik/mendukung dapat dengan mudah dipantau dan perilaku buruk/menentang dapat dengan mudah diatur dan dihukum dengan denda atau sanksi. Contoh kebijakan regulatif yang seharusnya berhasil dilaksanakan adalah kebijakan pembatasan kecepatan di jalan raya.

Kebijakan regulatif dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kebijakan kompetitif regulatif dan kebijakan protektif regulatif.

Kebijakan kompetitif regulatif adalah kebijakan atau program yang dimaksudkan untuk membatasi siapa yang boleh menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Asumsi yang dipakai:

- Barang dan jasa yang dibutuhkan merupakan barang langka sehingga tidak mungkin mengizinkan semua masuk di dalamnya, contoh frekuensi radio.
- Ada keperluan untuk menstandarisasi jenis barang atau jasa demi keselamatan konsumen.

Kebijakan protektif regulatif adalah kebijakan atau program-program yang bersifat protektif dibuat oleh pemerintah dengan maksud untuk melindungi masyarakat dengan mengatur apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh sektor swasta. Aktivitas-aktivitas yang dapat merugikan atau membahayakan masyarakat tidak akan diizinkan untuk dijual di pasar oleh sektor swasta. Kondisi yang dipertimbangkan sangat diperlukan untuk melindungi kepentingan masyarakat harus diatur oleh pemerintah. Contoh: izin peredaran obat, pelabelan halal pada makanan, peraturan tentang pengolahan limbah industri, izin kelayakan terbang pesawat, pencantuman label merokok membahayakan konsumen, ketentuan tentang upah minimum provinsi/kabupaten, perda miras, kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

3. *Material Policy*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh: kebijakan pembuatan rumah sederhana.

4. *Public Goods and Private Goods Policies*

Public Goods Policy

Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan-pelayanan oleh pemerintah, untuk kepentingan orang banyak. Contoh: kebijakan tentang penyediaan jalan umum.

Private Goods Policy

Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu-individu (perorangan) di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu. Contoh: kebijakan pengadaan barang-barang/pelayanan untuk keperluan perorangan, misalnya tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

Dalam studi proses kebijakan, aktor-aktor kebijakan berasal dari berbagai macam lembaga yang tercakup dalam supra struktur politik maupun infra struktur. Para ahli mengidentifikasi aktor-aktor dengan berbagai macam sebutan, yaitu: legislator, eksekutif, lembaga peradilan, kelompok penekan, partai politik, media massa, organisasi komunitas, aparat administrasi atau birokrasi, kelompok *Non Governmental Organization* (NGO), kelompok swasta, kelompok *think thanks*, dan kabinet bayangan (Anderson, 1979; Ripley, 1985; Guy Peter dalam Sugiono, 1993). Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan. Misalnya, jika direfleksikan dengan kondisi Indonesia, maka para aktor dan kekuatannya diperinci sebagai berikut:

- a. Lembaga kepresidenan. Lembaga ini terdiri atas presiden, wakil presiden, kabinet, serta pejabat teras lainnya di kantor kepresidenan. Lembaga kepresidenan sangat penting dalam melakukan rekrutmen para *policy maker* yang berasal dari lingkaran eksekutif. Di samping itu, lembaga ini mempunyai sumber daya yang kuat dalam bentuk dana yang digunakan untuk pelaksanaan proyek-proyek pemerintah. Lembaga kepresidenan kuat karena mempunyai sumber dukungan aparat yang *powerfull*, dan memegang atribut-atribut yang mencerminkan kapasitas simbolik sistem politik.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat, merupakan lembaga yang tidak bisa diabaikan dalam proses kebijakan disebabkan konteks politiknya dalam institusi yaitu menentukan rancangan kebijakan. DPR juga mempunyai modal representatif politik yang bisa digunakan untuk membentuk opini publik.
- c. Birokrat, merupakan lembaga penting dalam proses kebijakan disebabkan keahlian yang mereka miliki, pengetahuan tentang institusi (sesuai dengan masa kerja), serta peran pentingnya dalam implementasi kebijakan.

- d. Lembaga yudikatif, merupakan lembaga yang berwenang melakukan *ajudikasi* pada implementasi kebijakan dan pada gilirannya menjadi masukan untuk formulasi.
- e. Partai politik, berperan penting dalam menggalang opini publik yang bermanfaat dalam melontarkan isu-isu yang nantinya dikembangkan dalam tahap agenda setting. Partai politik juga menjalankan fungsi-fungsi politik yang penting dalam proses kebijakan.
- f. Kelompok-kelompok kepentingan berfungsi menyalurkan isu-isu publik dalam proses agenda setting. Fungsi tersebut semakin bertambah mengemuka ketika peran partai politik menurun.
- g. Media massa, merupakan aktor yang terlibat dalam semua tahap kebijakan karena berfungsi sebagai komunikator antara pemerintah dan masyarakat. Media massa mempunyai kekuatan yang khas, yaitu kemampuannya menjangkau *audiens* lebih luas dibanding kelompok manapun. Kekhasan itu menjadikan media massa merupakan agen yang efektif dalam membentuk opini publik. Selain itu, media massa juga berperan dalam agenda setting, mendiseminasikan kebijakan, maupun dalam monitoring implementasi kebijakan.
- h. Kelompok intelektual dan nonkampus, adalah aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, baik dalam agenda setting dan evaluasi, maupun dalam membentuk opini publik dengan relatif objektif. Adakalanya mereka juga berperan dalam formulasi kebijakan ketika negara menghendaki sumbangan pemikiran para teknokrat secara langsung maupun tidak langsung dalam perencanaan pembangunan.

Para aktor yang terlibat “penting” dalam proses kebijakan disebut pula sebagai elit kebijakan. Istilah elit menunjuk pada pengaruh yang kuat dalam proses kebijakan. Berdasar pada stratifikasi kebijakan, maka struktur pengaruh yang ada dalam suatu negara dapat dibedakan sebagai berikut.

Tabel 1 Struktur Kekuasaan

Kelompok Pembuat Keputusan	Jabatan-Jabatan Resmi Utama
Kaum Berpengaruh	Penasehat pembuat keputusan baik opini dan menetapkan sanksi, birokrat tingkat tinggi, <i>great landlord</i> , industrialis, bankir, dan lain-lain aktor yang pengaruhnya implisit kuat
Aktivis	Anggota partai politik, birokrat tingkat menengah, editor surat kabar
Publik Peminat Politik	Orang-orang yang sangat tertarik dengan kehidupan politik tetapi tidak masuk medan politik
Kaum Pemilih	<i>Voters</i> : pengaruhnya ketika pemilu
Non-partisipan	Sekedar obyek politik, bukan aktor politik

Sumber: Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik (Solahuddin Kusumanegara, 2010).

Aktor-aktor kebijakan tersebut dapat diidentifikasi berdasarkan tahapan proses kebijakan publik, sebagai berikut.

- a. Penyusunan agenda → para spesialis di bidang kebijakan, seperti misalnya para birokrat, staf legislatif, akademisi, para ahli dalam kelompok-kelompok kepentingan dan komunitas-komunitas tertentu yang memiliki proposal.
- b. Formulasi kebijakan → aktor-aktor perumus kebijakan. Kajian terhadap aktor dalam formulasi kebijakan sangatlah penting. Baik di negara maju maupun sedang berkembang, para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahap-tahap proses kebijakan. Bahkan para ilmuwan politik memberikan penekanan khusus pada aktor-aktor ketika menganalisis proses kebijakan. Para aktor perumus kebijakan terdiri dari agensi pemerintah, kantor kepresidenan, kongres (lembaga legislatif) dan kelompok kepentingan.
- c. Adopsi kebijakan → legislatif, direktur lembaga, dan peradilan.
- d. Implementasi kebijakan → aktor-aktor implementasi. Dalam tahap implementasi, terdapat berbagai aktor yang terlibat. Mereka bisa berasal dari kalangan pemerintah maupun masyarakat, dan diidentifikasi berasal dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok kepentingan/penekan, dan organisasi komunitas.

- e. Evaluasi kebijakan → evaluator kebijakan. Evaluator kebijakan dapat digolongkan dalam dua kelompok, yaitu evaluator internal dan eksternal. Evaluator internal berasal dari lembaga legislatif dan eksekutif beserta cabang-cabangnya (birokrasi). Sedangkan evaluator eksternal terdiri dari lembaga-lembaga penelitian privat, media komunikasi massa, kelompok penekan, dan organisasi-organisasi kepentingan publik.

~

Bab III

TATA KELOLA SEKTOR PUBLIK

Indikator Keberhasilan

Setelah mempelajari materi diklat ini, peserta diklat diharapkan mampu memahami konsepsi tata kelola sektor publik dan prinsip-prinsip tata kelola sektor publik.

A. KONSEP TATA KELOLA (GOVERNANCE) SEKTOR PUBLIK

Istilah *good governance* berasal dari induk bahasa Eropa, yaitu Latin, yaitu *gubernare* yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *govern*, yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarahkan), atau *rule* (memerintah). Kata sifat dari *govern* adalah *governance* yang diartikan sebagai *the action of manner of governing* atau tindakan (melaksanakan) tata cara pengendalian. Komisi Global Governance mendefinisikan *governance* sebagai *the sum of many ways that individuals and institutions, public and private, manage their common affairs* (penjumlahan dari cara-cara dimana individu-individu dan institusi – baik privat maupun publik – mengelola urusan-urusan bersamanya).

Tata kelola atau *governance* sesungguhnya adalah konsep yang masih samar. Pada awalnya Bank Dunia mendefinisikan *governance* sebagai *the exercise of political power to manage a nation's affair* (Davis & Keating, 2000,3), kemudian diperjelas menjadi *the way state power is used in managing economic and social resources for development of society* (LAN,2000,5). Word Bank juga menambahkan karakteristik normatif *good governance*, yaitu:

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

B. PRINSIP-PRINSIP TATA KELOLA SEKTOR PUBLIK

Upaya untuk mewujudkan *good governance* hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan (*alignment*) peran-peran kekuasaan yang dimainkan oleh setiap yang ada dalam *governance*. *State*, sebagai unsur pertama, memainkan peran menjalankan peran menciptakan

lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *governance*. *Private sectors*, unsur kedua, menciptakan lapangan kerja dan pendapatan. Dan, *society*, unsur ketiga, berperan menciptakan interaksi sosial, ekonomi dan politik. Atas dasar itu, UNDP mengidentifikasi sembilan karakteristik *good governance*, yaitu: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, concensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability*, serta *strategic vision*. Hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara ketiga unsur di atas akan tercipta jika kesembilan karakteristik itu dipenuhi.

Sementara itu, Administrasi Publik Indonesia, melalui LAN (2000), menerjemahkan *Good Governance* (GG) sebagai pemerintahan yang baik dan mendefinisikan GG sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Pada saat ini pemerintah Indonesia, melalui Bappenas, dengan dukungan donor, mengembangkan 14 prinsip tata kelola sektor publik (*good governance*) sebagai berikut.

1. **Wawasan ke depan (*visionary*);** tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (visi strategis). Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas disertai strategi implementasi yang tepat sasaran.
2. **Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*);** tata pemerintahan yang bersifat terbuka (transparan). Wujud nyata prinsip tersebut dapat dilihat antara lain dari mudahnya masyarakat memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.

Sebagai bagian dari komitmennya untuk transparansi pemerintah, pemerintah Indonesia, bekerja sama dengan International Budget Partnership, meluncurkan Indeks Anggaran Terbuka (Open Budget Index /OBI) 2012 hasil survei untuk wilayah ASEAN pada bulan Februari 2013. Acara tersebut memperkenalkan OBI dan metodologinya dan menggali mengapa masalah2 yang mungkin ditemui dalam pelaksanaannya. Ini termasuk masalah teknis, masalah yang terkait dengan warga tidak menyadari hak mereka untuk informasi, dan sensitivitas politik.

Dalam hal keterbukaan dan transparansi ini, kita bisa mencontoh Pemerintah Belanda. Pemerintah Belanda memiliki UU kebebasan informasi yang memungkinkan setiap

anggota masyarakat untuk meminta informasi dari pemerintah, selain informasi keamanan nasional.

Contoh lain, kita bisa lihat di Hong Kong. Otoritas RS Hong Kong (The Hong Kong Hospital Authority/HA) menawarkan layanan kesehatan publik bersubsidi kepada tujuh juta jiwa Daerah Administratif Khusus Hong Kong. Seperti penyedia layanan kesehatan yang lain di seluruh dunia, HA memiliki dana yang terbatas namun permintaan atas pelayanan medis yang hampir tak terbatas. Dalam menetapkan strategi dan prioritas masa depan yang keempat untuk mengatasi tantangan utama ini, HA merumuskan rencana layanan strategis jangka menengah, yang menggabungkan tidak hanya masukan pemangku kepentingan internal dari level yang berbeda di seluruh entitas, tetapi juga pandangan dan keprihatinan pihak eksternal, seperti perwakilan dari kelompok pasien dan LSM kesehatan (organisasi kesehatan non-pemerintah) lainnya. Merupakan strategis yang penting bagi HA ketika mampu menjabarkan (mengartikulasikan) kebutuhan (persyaratan) keuangan dengan akurat yang timbul dari tantangan yang muncul (ada) untuk mengamankan pendanaan dari pemerintah demi (untuk) mempertahankan pemberian perawatan yang berkualitas kepada pasien dalam jangka panjang.

Keterlibatan pemangku kepentingan – mengembangkan sebuah rencana hubungan dan komunikasi pemangku kepentingan

Satu entitas sektor publik memperkenalkan sebuah rencana untuk mengidentifikasi dan mengkategorikan para pemangku kepentingannya. Kekuatan pemangku kepentingan (*Stakeholder*) ditentukan berdasarkan perhatian dan pengaruh. Dengan memulai komunikasi dengan manajemen pemangku kepentingan, sekarang entitas dapat mengidentifikasi dan mengelola kepentingan bersama dengan lebih efektif sementara mencapai tujuan organisasi. Manfaat dari sistem manajemen pemangku kepentingan meliputi berikut ini.

- a. Pemangku kepentingan yang paling berpengaruh diidentifikasi dan kemudian masukan mereka dapat digunakan untuk mendukung entitas.
- b. Dukungan dari para pemangku kepentingan yang paling berpengaruh akan membantu entitas dalam mencapai tujuan.

- c. Dengan sering berkomunikasi dengan para pemangku kepentingan, entitas tersebut dapat memastikan bahwa mereka sepenuhnya memahami manfaat yang ditawarkan serta biaya yang terkait.
- d. Entitas dapat mengantisipasi reaksi pemangku kepentingan yang wajar untuk komunikasi organisasi dan kemajuan yang lebih efektif, dan dapat membangun kestrategi tindakan yang akan dibutuhkan untuk memanfaatkan reaksi positif sambil menghindari atau mengatasi reaksi negatif.
- e. Entitas dapat mengidentifikasi tujuan yang saling bertentangan antara para pemangku kepentingan dan mengembangkan strategi untuk menyelesaikan masalah apapun yang muncul.

Boards and commissions

Membuat badan, komisi, atau kelompok penasehat di sektor publik adalah cara yang efektif untuk mendorong warga negara, pengguna, dan/atau keterlibatan relawan dalam mengatur entitas sektor publik. Di tingkat lokal, badan dan komisi meningkatkan kesadaran warga atas kegiatan-kegiatan pemerintah ini; menumbuhkan dan mendidik sekelompok pejabat terpilih potensial; memberikan umpan balik yang diperlukan dan *checklist* realitas bagi badan pemerintah (eksekutif); dan berurusan dengan beberapa aspek pemerintahan yang lebih rinci dan umum yang memungkinkan dewan gubernur (badan pengelola/pengatur) terpilih untuk fokus pada isu-isu yang lebih strategis. Hal ini penting, karena itu, agar badan-badan ini memiliki perwakilan (representasi) dari berbagai pemangku kepentingan. → para pemangku kepentingan perlu memiliki wakil-wakilnya di badan-badan tersebut. Hal yang penting adalah para pemangku kepentingan dapat terwakili di badan-badan ini.

Cooperation

Menerima pengungsi dan mengintegrasikan mereka ke dalam masyarakat mungkin melibatkan berbagai entitas-penjaga pantai, polisi, bea cukai, badan kesejahteraan sosial, badan kota untuk perumahan, otoritas pasar tenaga kerja, dan kantor ketenagakerjaan, rumah sakit, dan sekolah. Jika upaya untuk meningkatkan integrasi tidak memadai atau gagal, hal ini mungkin karena setiap entitas mencoba untuk mengoptimalkan tindakan

sendiri, dengan sedikit atau tanpa ambisi untuk bekerja sama dengan orang lain dalam rantai yang kompleks ini. Oleh karena itu, entitas publik juga harus menyadari peserta lain dalam "*supply chain*" tertentu dan sepenuhnya bekerja sama dengan mereka untuk mengoptimalkan tujuan menyeluruh.

Untuk lebih memahami prinsip keterbukaan dan transparansi ini, berikut disajikan daftar pertanyaan yang bisa dijadikan acuan dalam menerapkan prinsip keterbukaan dan transparansi ini.

- Apakah entitas membuat komitmen secara eksplisit untuk keterbukaan dan transparansi dalam semua kegiatannya? Bagaimana bentuk komitmen ini berlangsung?
- Apakah entitas memahami siapa pemangku kepentingan dan bagaimana berkomunikasi dengan mereka?
- Dengan pemangku kepentingan kelembagaan (institusi) yang mana, entitas harus memelihara (menjaga/menjalani) hubungan yang baik?
- Bagaimana entitas memastikan bahwa ia mampu mengembangkan hubungan yang efektif dengan stakeholder kelembagaan utama di tingkat paling senior?
- Apakah entitas terlibat dalam dialog yang tulus dengan para pemangku kepentingan, termasuk media?
- Apa kebijakan/kriteria yang diterapkan ketika memutuskan untuk menjaga kerahasiaan informasi?
- Bagaimana kebijakan entitas tentang bagaimana warga dan pengguna jasa harus berkonsultasi?
- Apakah kebijakan tersebut menjelaskan dengan jelas jenis masalah yang akan dikonsultasikan dan bagaimana menggunakan informasi yang diterima?
- Bagaimana entitas memastikan bahwa konsultasi yang memadai terjadi?
- Ketika entitas berkonsultasi, apakah itu memberikan umpan balik kepada responden pada hasil konsultasi?

- Seberapa baik entitas menjelaskan alasan keputusannya kepada mereka yang mungkin akan terpengaruh oleh mereka?
- Bagaimana entitas menunjukkan bahwa pengguna jasa kini dan masa depan diperlakukan dengan adil?
- Bagaimana entitas membuat penilaian tentang keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan individu warga negara?
- Bagaimana tingkat kepercayaan dari pengguna layanan individual, dan *stakeholder* kelembagaan, yang dimiliki entitas? Bagaimana itu bisa diperbaiki?
- Bagaimana hasil entitas diukur terhadap pemenuhan harapan para *stakeholder* (pemangku kepentingan)?

3. Partisipasi masyarakat (*participation*); tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat.

Terdapat berbagai praktek tata kelola pemerintahan yang baik terkait dengan pemberdayaan masyarakat di yang dilakukan di daerah yaitu partisipasi masyarakat, *revolving fund*, pola partisipatif, dan pengaduan masyarakat dalam bentuk SMS, telpon, program UPIK dan dialog interaktif. Sebagai contoh, kita bisa melihat pola partisipasi masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Solok. Wadah partisipasi masyarakat yang sudah berjalan di Kabupaten Solok adalah Duduk Basamo, Musyawarah Pembangunan Nagari, Musrembang Kecamatan dan Tim Sinergi. Seluruh wadah tersebut dalam pelaksanaan kegiatannya masing-masing saling berkaitan. Dengan mengikutsertakan masyarakat semasa perencanaan dan pelaksanaan, masyarakat merasa memiliki dan bertanggung jawab terhadap program yang dijalankan pemerintah. Tanpa partisipasi masyarakat, program pembangunan hanya dianggap proyek yang tanggung jawab keberhasilan dan kegagalannya ditanggung oleh pemerintah sendiri.



Duduk Basamo

Sumber: <http://www.google.co.id/>

Selain itu, Pemkab Solok sejak tahun 1996/1997 telah mengalokasikan dana untuk kegiatan peningkatan sarana prasarana pelayanan publik pola partisipatif dalam bentuk dana mengambang. Dana tersebut dimaksudkan untuk dapat memfasilitasi kebutuhan pembangunan nagari/masyarakat yang dananya tidak tertampung dalam kegiatan lain pada APBD Kabupaten Solok. Dengan kata lain dana tersebut disediakan untuk memecahkan permasalahan pembangunan segera yang dihadapi dalam tahun berjalan. Pola partisipatif adalah salah satu bentuk kegiatan pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan mengikutsertakan masyarakat dalam proses kegiatan pembangunan (perbaikan) fisik, sarana dan prasarana umum, khusus sektor pekerjaan umum (irigasi, jalan, air bersih, dan penyehatan lingkungan), pendidikan (sekolah TK, SD, SLTP, SLTA negeri maupun swasta) dan kesehatan (puskel, posyandu). Tujuan pola partisipatif adalah membantu masyarakat dan Pemkab dalam menjaga aset-aset fisik PU, pendidikan dan kesehatan di tingkat nagari. Sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan desa yang kembali kepada sistem pemerintahan nagari, maka penyediaan dana pola partisipatif ini diharapkan dapat merangsang dan memotivasi masyarakat untuk menghidupkan kembali semangat gotong royong serta ikut merasa bertanggungjawab terhadap kemajuan dan perkembangan nagari. Pola partisipatif menguntungkan pemerintah karena mengurangi pekerjaan

pemerintah kabupaten dalam *maintenance* aset pemkab di nagari dan kecamatan, dan membuat masyarakat hati-hati dan ikut menjaga aset karena merasa memiliki (ada modal yang mereka tanamkan di situ, walaupun sekedar tenaga kerja). Pada umumnya nagari masih kesulitan menyiapkan modal awal. Namun demikian secara umum, masyarakat berpendapat bahwa dengan sistem pola partisipatif Pemkab. Solok bisa memberikan respon yang cukup cepat apabila ada usulan perbaikan sarana oleh wali nagari sehingga tingkat kerusakan bisa diminimalkan.

4. **Tanggung gugat (*accountability*);** tata pemerintahan yang bertanggung jawab/bertanggung gugat (akuntabel). Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian pula halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya.

Langkah nyata yang dilakukan beberapa pemda dalam melaksanakan prinsip *accountability* ini adalah dengan melakukan perbaikan sistem manajemen, di mana salah satunya adalah perbaikan manajemen kinerja. Kita bisa melihat contoh di Kabupaten Solok yang telah menerapkan perbaikan manajemen kinerja berupa *giro to giro*, anggaran berbasis kinerja, pengadaan barang dan jasa, laporan akuntabilitas kinerja pemerintah (LAKIP), kontrak kinerja, penilaian kinerja, re-organisasi dan tata kerja, serta pakta integritas.

Dalam melaporkan implementasi perencanaan strategis (*renstra*), Pemkab. Solok membutuhkan media pertanggungjawaban. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) merupakan media pertanggungjawaban yang dibuat secara periodik, memuat informasi yang dibutuhkan oleh pihak yang memberikan amanah atau pihak yang mendelegasikan wewenang. Materi LAKIP mengandung analisis pencapaian sasaran yang ditetapkan dalam *renstra* untuk tahun yang bersangkutan.

LAKIP di Kab. Solok memiliki 2 fungsi utama. *Pertama*, laporan akuntabilitas kinerja merupakan sarana bagi Pemkab. Solok untuk menyampaikan keterangan pertanggungjawaban kinerja kepada seluruh *stakeholders* (DPRD dan masyarakat). *Kedua*, laporan akuntabilitas kinerja merupakan sarana evaluasi atas pencapaian kinerja pemerintah Kab. Solok sebagai upaya untuk memperbaiki kinerja di masa datang. Dua

fungsi utama LAKIP tersebut merupakan cerminan dari maksud dan tujuan penyusunan dan penyampaian LAKIP oleh setiap instansi pemerintah.

5. **Supremasi hukum (*rule of law*);** tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.

Sektor publik biasanya bertanggung jawab untuk menggunakan proporsi yang signifikan dari sumber daya yang dikumpulkan melalui perpajakan untuk memberikan layanan kepada warga. Entitas sektor publik bertanggung jawab tidak hanya untuk berapa banyak mereka menghabiskan, tetapi juga untuk bagaimana mereka menggunakan sumber daya di bawah kepemimpinan mereka. Ini termasuk akuntabilitas untuk output, baik positif maupun negatif, dan untuk hasil yang telah mereka raih. Selain itu, mereka memiliki tanggung jawab menyeluruh untuk melayani kepentingan publik dalam mengikuti persyaratan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah. Entitas sektor publik bertanggung jawab kepada badan legislatif untuk pelaksanaan kewenangan yang sah dalam masyarakat. Hal ini penting bahwa setiap entitas secara keseluruhan dapat menunjukkan kesesuaian semua tindakan dan memiliki mekanisme untuk mendorong dan menegakkan kepatuhan terhadap nilai-nilai etika dan menghormati supremasi hukum.

Mempertahankan standar

Contoh konkrit dari supremasi hukum antara lain adalah mempertahankan standar. Entitas dapat membangun dan mempertahankan (menjaga) standar melalui kode etik, yang harus didukung oleh pelatihan dan komunikasi. Standar dapat diperkuat melalui penilaian kinerja individu dan didorong melalui sistem imbalan dan sanksi. Individu harus memiliki pemahaman yang jelas tentang konsekuensi dari ketidakpatuhan dengan kode. Ini adalah praktik yang baik untuk kepala eksekutif dan/atau ketua badan, atau setara, untuk menyatakan dalam laporan tahunan atau dokumen yang setara bahwa mereka puas dengan kecukupan pengaturan entitas mereka untuk menjaga standar etika yang tinggi. Ketika komisioning layanan, itu adalah praktik yang baik untuk entitas sektor publik untuk mengatasi masalah etika selama proses pengadaan. Kontraktor dan lain-lain harus mengakui tanggung jawab etis dalam memberikan pelayanan publik. Bentuk lain, yang

kurang formal, mekanisme untuk mempromosikan standar etika merupakan piagam pelayanan, yang menguraikan bagaimana suatu entitas bermaksud untuk bertindak terhadap klien, dan mengundang umpan balik dari klien pada kinerja entitas. Bentuk lain, yang kurang formal, mekanisme untuk mempromosikan standar etika merupakan piagam pelayanan, yang menguraikan bagaimana suatu entitas bermaksud untuk bertindak terhadap klien, dan mengundang umpan balik dari klien pada kinerja entitas.

Mengidentifikasi konflik kepentingan

Pertanyaan kunci yang harus selalu diperhatikan adalah apakah tugas atau tanggung jawab anggota badan pengatur atau manajer senior di badan sektor publik dapat dipengaruhi oleh beberapa kepentingan atau tugas mereka yang lain.

Hal yang paling penting dalam melihat sesuatu apakah dapat menimbulkan konflik kepentingan atau bukan adalah dengan melihatnya dari sisi entitas. Apakah kepentingan-kepentingan individu dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh sesuatu yang terkait dengan entitas?

Secara umum, transparansi lebih diutamakan dengan mengungkapkan kasus tersebut. Banyak situasi yang tidak jelas. Jika anggota badan atau manajer senior tidak yakin (pasti) tentang apakah sesuatu itu merupakan konflik kepentingan, maka lebih aman dan lebih transparan untuk mengungkapkannya daripada di kemudian hari terekspose keluar. Pihak lain yang lebih kompeten dapat diminta untuk menilai apakah situasinya merupakan benturan kepentingan dan cukup serius untuk menjamin tindakan lebih lanjut.

Pengungkapan mendorong transparansi, dan selalu lebih baik daripada memiliki individu yang secara diam-diam mencoba untuk mengelola situasi mereka sendiri. Ada juga mungkin benturan kepentingan yang harus dihindari, jika memungkinkan.

Dealing with conflicts of interest

Selama reformasi sektor energi listrik suatu negara, menteri pertambangan dan energi mengungkapkan kepentingannya dalam dua perusahaan yang mengajukan penawaran untuk mengakuisisi dua perusahaan energi (listrik). Kedua perusahaan - perusahaan energi listrik dan perusahaan distribusi - telah muncul ketika perusahaan holding listrik nasional negara itu belum terikat. Menteri mengungkapkan bahwa perusahaan yang ia dirikan

memiliki saham minoritas di salah satu perusahaan penawaran untuk mengakuisisi perusahaan distribusi. Dia juga mengungkapkan bahwa salah satu perusahaannya telah, di masa lalu, melakukan bisnis dengan perusahaan yang merupakan anggota dari penawaran konsorsium untuk perusahaan listrik. Setelah diskusi dengan presiden, menteri tersebut mengundurkan diri, demi kredibilitas yang lebih besar untuk reformasi negara dalam sektor energi tenaga listrik.

Prinsip-prinsip *whistleblowing*

Whistleblower dapat memainkan peran penting dalam mendeteksi kecurangan, *mismanagement* (salah urus), dan korupsi. Mereka mungkin, bagaimanapun, mengalami intimidasi atau pemecatan dari pekerjaan mereka. Untuk mendorong *whistleblowing* yang bertanggung jawab dan perlindungan yang memadai bagi pelapor, Transparency International telah mengembangkan prinsip-prinsip internasional untuk legislasi (UU) *whistleblower*, yang telah digunakan oleh banyak negara dan organisasi internasional untuk mengembangkan undang-undang dan standar mereka sendiri.

Untuk lebih memahami prinsip *rule of law* ini, berikut disajikan daftar pertanyaan yang bisa dijadikan acuan dalam menerapkan prinsip *rule of law* ini.

- Apakah risiko yang terkait dengan standar etika yang buruk telah dinilai?
- Apakah badan pemerintah (badan eksekutif) mengadopsi suatu kode etik formal yang mendefinisikan standar perilaku masing-masing individu badan pemerintah (eksekutif) dan harus ditandatangani (disetujui) dan dipatuhi oleh seluruh pegawai entitas tersebut?
- Apakah kode secara luas dan secara teratur dikomunikasikan kepada karyawan?
- Apakah ada proses untuk memastikan bahwa semua staf mengetahui dan menyetujui kode etik?
- Apakah karyawan baru dibuat sadar (peduli) atas standar etika entitas?
- Apakah badan pemerintah (eksekutif) berbuat sesuai dengan kode etiknya dan, dengan demikian, mengatur hal-hal yang tepat untuk entitas?

- Apakah ada kemungkinan bahwa perilaku individu pegawai dalam peran pemerintahan tersebut dapat merusak tujuan dan nilai-nilai entitas? Jika demikian, bagaimana mengarahkan perilaku individu tersebut?
- Mekanisme apa yang dimiliki entitas untuk menilai kepatuhan terhadap kode etik?
- Apakah badan eksekutif tersebut puas bahwa entitas telah mengungkapkan dengan jelas dan mengkomunikasikan kepada pemasok pihak ketiga, komitmennya yang kuat terhadap nilai-nilai etika, misalnya, melalui piagam pelayanan?
- Apakah badan eksekutif membentuk mekanisme yang tepat untuk menjamin bahwa anggota badan eksekutif dan para pegawainya tidak dipengaruhi oleh prasangka, bias, atau konflik kepentingan?
- Apakah masalah etika selalu menjadi agenda rutin badan eksekutif atau rapat staf?
- Apakah kepala eksekutif (atau setara) mengambil tanggung jawab pribadi untuk menegakkan standar etika tersebut dalam entitasnya?
- Apakah kepala eksekutif menerima dukungan yang cukup untuk membantu mengambil tanggung jawab pribadi atas standar etika (inisiatif pendidikan dan pelatihan, misalnya), dan dengan tindakan tegas yang diambil ketika pelanggaran kode etik ditemukan)?
- Apakah mengkomunikasikan contoh perilaku yang dapat diterima dan tidak dapat diterima kepada semua staf akan berguna?
- Bagaimana badan eksekutif memastikan bahwa semua anggota staf diperlakukan sama?
- Apakah entitas memiliki sebuah kebijakan anti-*fraud* (kecurangan) dan anti korupsi? Apakah hal tersebut cukup efektif? Bagaimana memantaunya?
- Apakah risiko *fraud* (penipuan) telah dipertimbangkan? Bagaimana menangani risiko *fraud* tersebut?

- Apakah pernah ada kasus kecurangan yang teridentifikasi di masa lalu dan di area mana? Apa yang telah dilakukan untuk menyelesaikan kasus ini dan untuk mencegah terulangnya?
 - Apakah semua pegawai tahu apa yang harus dilakukan jika mereka mencurigai adanya kesalahan, kecurangan, atau korupsi?
6. **Demokrasi (*democracy*);** tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
 7. **Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*);** tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.
 8. **Daya tanggap (*responsiveness*);** tata pemerintahan yang cepat tanggap (responsif). Aparat pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.
 9. **Kefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*);** tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif. Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lain yang tersedia secara efisien dan efektif.

10. **Desentralisasi (*decentralization*);** tata pemerintahan yang terdesentralisasi. Pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyelesaikan pembangunan di pusat dan di daerah.

11. **Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector and civil society partnership*);** tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat, yaitu pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan pemberdayaan sektor swasta melalui pembentukan kerja sama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.

Bentuk perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat sendiri, secara umum dapat dibedakan ke dalam tiga jenis layanan antara lain:

- a. perizinan dan non-perizinan,
- b. layanan publik di bidang kesehatan, serta
- c. layanan publik di bidang pendidikan.

Beberapa daerah telah melakukan penyederhanaan sistem perizinan dan non perizinan. Bentuk organisasinya cukup variatif, mulai dari pos, satuan layanan, unit, kantor dan dinas. Umumnya seluruh organisasi tersebut telah mencantumkan secara transparan syarat, biaya dan prosedur perizinan dan non perizinan.

Tiga daerah lain memiliki keunggulan layanan di bidang kesehatan dalam studi ini adalah Pemkot Pekanbaru yang memberikan layanan kesehatan gratis di luar tindakan; Pemkab. Jembrana memberikan pengobatan gratis untuk semua warga; dan Pemkab Gianyar yang memberlakukan asuransi kesehatan (*pilot project*) dan program pemeriksaan gratis khusus perempuan.

Sementara itu, pelayanan publik di bidang pendidikan diunggulkan oleh dua daerah, yaitu Pemkab. Jembrana dan Pemkot. Pekanbaru. Jenis layanannya adalah kebijakan SPP gratis dan buku gratis.

12. **Komitmen dan pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*);** tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan adalah pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah secara adil dan proporsional. Inilah yang merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Prinsip ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity of the law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.

Salah satu bentuk komitmen dan pengurangan kesenjangan antara lain dengan pemberian tunjangan kesejahteraan dan kinerja. Hampir semua pemerintah daerah memberikan tunjangan kesejahteraan kepada pegawainya. Dasar hukumnya sebagian besar adalah keputusan bupati dengan persetujuan dari DPRD. Asal dana yang digunakan biasanya APBD dalam bentuk: pengalihan pos honor proyek/kegiatan kepada tunjangan kesejahteraan; atau pos khusus tunjangan kesejahteraan (pos honor proyek/kegiatan tetap ada). Proses pemberian tunjangan kesejahteraan didasarkan pada kehadiran dan atau kinerja.

13. **Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*);** tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup terlihat dari semakin menurunnya daya dukung lingkungan akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.

Langkah pertama yang bisa dilakukan adalah dengan mendefinisikan hasil (*outcome*) dalam hal manfaat ekonomi, sosial, dan lingkungan yang berkelanjutan.

Banyaknya tanggung jawab sektor publik yang bersifat dan berdampak jangka panjang mengandung arti bahwa hasil yang didefinisikan dan direncanakan harus berkelanjutan.

Badan pengatur harus memastikan bahwa keputusannya mendukung tujuan entitas, berkontribusi terhadap manfaat dan hasil yang direncanakan (dimaksudkan), dan tetap dalam batas-batas kewenangan dan sumber daya. Masukan dari semua kelompok pemangku kepentingan, termasuk masyarakat, pengguna layanan (jasa), dan stakeholder kelembagaan, sangat penting untuk keberhasilan proses ini dan dalam menyeimbangkan tuntutan persaingan saat menentukan prioritas untuk tersedianya sumber daya yang terbatas.

Berbagai yurisdiksi semakin banyak yang menggunakan penganggaran berbasis program untuk mengukur dan melaporkan pencapaian outcomes (hasil). Indikator kinerja utama dapat dibentuk pada program dan/atau tingkat hasil untuk membantu dalam menilai pencapaian tujuan.

Kita bisa melihat contoh di negara lain. Sebuah dewan lokal di Inggris sedang merubah undang-undang pemerintah dalam rangka menghadapi peningkatan populasi manula dan pengangguran. Dalam mengatasi tantangan, dewan melakukan upaya yang signifikan melalui program perubahan untuk menciptakan efisiensi keuangan, bekerja erat dengan mitra, dan meningkatkan kualitas layanan (jasa) dengan berinvestasi pada stafnya dan teknologi.

Dewan telah menerbitkan sebuah laporan yang menunjukkan bagaimana mencapai tujuannya. Ekstrak di bawah ini memberikan gambaran tentang bagaimana dewan bekerja sama dengan masyarakat dan mengubah cara layanan yang disampaikan (diberikan).

Dewan telah mendukung pembentukan perusahaan sosial baru yang dijalankan oleh para ahli energi dan aktivis masyarakat. Perusahaan baru tersebut memasok panel energi surya gratis untuk sekolah-sekolah lokal dan bangunan masyarakat. Perusahaan tersebut juga menawarkan saham publik untuk mendapatkan £ 400,000 untuk diinvestasikan kembali dalam energi terbarukan di daerah setempat. Sebagian dari surplus keuangan akan diinvestasikan kembali dalam dana masyarakat untuk proyek-proyek rendah karbon lebih lanjut.

Untuk lebih memahami prinsip komitmen pada lingkungan hidup ini, berikut disajikan daftar pertanyaan yang bisa dijadikan acuan dalam menerapkan prinsip komitmen pada lingkungan hidup ini.

- Se jauh mana tujuan dan visi entitas berada di pusat kegiatan pengambilan keputusan dan perencanaan?
- Apakah entitas secara jelas memahami apa yang ingin dicapai dan apakah entitas memiliki definisi *outcome* (hasil) yang dapat diukur atau dapat dinilai?
- Bagaimana cara membuat *stakeholder* peduli (menyadari) atas rencana yang ingin dicapai oleh entitas? Bagaimana entitas mendorong dukungan mereka (para *stakeholder*) sehingga entitas dapat memaksimalkan kinerjanya?
- Bagaimana entitas memastikan bahwa investasi modal disusun untuk mencapai rentang hidup (*life spans*) yang tepat dan memiliki kemampuan beradaptasi untuk digunakan di masa depan, atau sumber daya yang terbatas itu (misalnya, tanah atau air) dipakai (dihabiskan) untuk mengoptimalkan kesejahteraan sosial, ekonomi, dan lingkungan?
- Apakah barang dan jasa yang disediakan entitas tercermin dalam misinya? Apakah entitas memiliki budaya belajar di mana ia menggunakan pengalaman masa lalu untuk meningkatkan kinerja?
- Se jauh mana entitas mempertimbangkan tujuan keberlanjutan masyarakat yang lebih luas dalam merumuskan strategi dan rencana aksinya?
- Apakah entitas berhubungan dengan entitas yang mirip untuk belajar dari pengalaman mereka dan/atau mengidentifikasi praktik-praktik yang lebih baik?

14. Komitmen pasar yang fair (*commitment to fair market*); tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar. Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi sering kali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.

Salah satu langkah yang mengarah pada prinsip komitmen pada pasar yang fair adalah dengan menentukan intervensi yang diperlukan untuk mengoptimalkan pencapaian hasil yang diharapkan.

Sektor publik mencapai *outcome* (hasil) yang diinginkan dengan menyediakan campuran hukum, peraturan, dan intervensi praktis. Menentukan campuran intervensi yang tepat adalah pilihan strategis yang sangat penting sehingga badan pengatur entitas sektor publik harus membuatnya untuk memastikan mereka mencapai hasil yang diinginkan. Entitas sektor publik membutuhkan mekanisme pengambilan keputusan yang kuat untuk memastikan bahwa hasil yang telah ditentukannya dapat dicapai dengan cara menyediakan pertukaran (*trade-off*) yang terbaik antara berbagai jenis sumber daya input dengan tetap memungkinkan operasi yang efektif dan efisien. Keputusan yang dibuat harus ditinjau terus-menerus untuk memastikan pencapaian hasil yang optimal.

Terdapat beberapa hal yang cukup penting terkait penentuan intervensi yang diperlukan guna mengoptimalkan hasil yang diharapkan. Hal-hal yang dimaksud antara lain *regulatory impact analysis*, *High-quality information for robust decision making*, *Professional advice*.

Regulatory impact analysis

Regulatory Impact Analysis (RIA) adalah alat fundamental untuk membantu pemerintah dalam menilai dampak regulasi. Untuk memaksimalkan manfaat bagi masyarakat, kegiatan sektor publik sering melibatkan pertukaran (*trade-off*) antara kemungkinan penggunaan yang berbeda dari sumber daya. RIA digunakan untuk mengukur kemungkinan manfaat, biaya, dan efek dari peraturan baru atau yang sudah ada. RIA paling baik digunakan sebagai alat untuk membantu meningkatkan kualitas pengambilan keputusan administrasi sementara juga memfasilitasi keterbukaan, keterlibatan masyarakat, dan akuntabilitas.

Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) telah mengembangkan panduan (pedoman) dan melakukan penelitian yang luas tentang isu-isu dan pengalaman yang berhubungan dengan RIA.

High-quality information for robust decision making

Pengambil keputusan harus menerima informasi yang tepat waktu yang handal dan, di atas itu semua, relevan dengan kebutuhan mereka. Informasi berkualitas tinggi dan jelas, saran obyektif dapat secara signifikan mengurangi risiko membuat keputusan yang gagal

untuk mencapai tujuan mereka atau memiliki konsekuensi yang tidak diinginkan yang serius.

Informasi yang disediakan untuk mereka yang membuat keputusan harus didukung oleh data yang jelas dan akurat dan analisis mendalam. Hal ini membutuhkan pelaksanaan proses yang kuat, termasuk sistem untuk:

- menangkap, memproses, menganalisis, dan melaporkan informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan;
- mengintegrasikan manajemen keuangan dan manajemen risiko dalam proses pengambilan keputusan; dan
- membangun manajemen proyek yang efektif, klasifikasi anggaran, dan penggunaan indikator kinerja.

Professional advice

Sementara entitas sektor publik menentukan intervensi, dukungan dari anggota staf senior atau penasihat independen akan sangat membantu untuk dapat memberikan nasihat tentang isu-isu dan prosedur hukum, etika, keuangan, dan lainnya, dan yang memiliki otoritas dan status untuk menantang pemerintahan berlatih, jika perlu. Hal ini sangat berguna di mana ada perlindungan dan hubungan pelaporan untuk memastikan bahwa saran tidak diabaikan dengan mudah.

Untuk lebih memahami prinsip komitmen pada pasar yang fair ini, berikut disajikan daftar pertanyaan yang bisa dijadikan acuan dalam menerapkan prinsip komitmen pada pasar yang *fair* ini.

- Sejauh mana entitas mereviu campuran intervensinya sebagai bagian dari perencanaan strategis?
- Sejauh mana informasi yang diberikan kepada pengambil keputusan memfasilitasi pengambilan keputusan yang ketat tentang peningkatan nilai untuk uang?
- Apakah mereka yang membuat keputusan menerima informasi berkala dan komprehensif dari pengguna layanan (jasa)?

- Apakah nasihat profesional spesialis yang masuk akal (bijaksana) dan tepat untuk dilakukan tersedia dan diperhitungkan?
- Apakah entitas tersebut menggunakan teknik-teknik untuk menghindari "*group think*" untuk tujuan pengambilan keputusan?
- Apakah entitas menggunakan insentif untuk menyelaraskan proses pengambilan keputusan?
- Seberapa efektif informasi di atas digunakan ketika merencanakan dan membuat keputusan?
- Apakah intervensi yang direncanakan akan berhasil memecahkan masalah yang ada (dipersepsikan/dirasakan), sampai pada suatu saat, intervensi tidak lagi diperlukan?
- Bagaimana entitas tersebut memastikan bahwa input yang "benar" yang direncanakan?
- Apakah entitas mempublikasikan anggaran dan menjelaskan dasar untuk keputusan kebijakan?
- Seberapa baik yang dilakukan entitas dalam mencapai hasil yang diharapkan?
- Bagaimana entitas tersebut mengetahui efektifitasnya?
- Apakah entitas tersebut mencari umpan balik dari stakeholder (pemangku kepentingan) atas kinerjanya?

~

Bab IV

PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Indikator Keberhasilan

Setelah mempelajari materi diklat ini, peserta diklat diharapkan mampu memahami tahapan proses kebijakan publik yang terdiri dari perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif dan tahap penetapan kebijakan.

Proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Proses kebijakan publik menurut William Dunn terdiri dari lima tahap yaitu tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan dan tahap evaluasi kebijakan. Secara rinci, tahap-tahap kebijakan publik tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

A. AGENDA SETTING (PENYUSUNAN AGENDA)

Suatu masalah biasanya akan menjadi isu terlebih dahulu sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu, dalam hal ini isu kebijakan, tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai masalah itu sendiri. Dengan demikian, isu kebijakan merupakan hasil dari perdebatan tentang definisi, eksplanasi dan evaluasi masalah.

Isu ini akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Namun demikian, karena pada dasarnya masalah-masalah kebijakan mencakup dimensi yang luas maka suatu isu tidak secara otomatis bisa masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian dari para elit politik sehingga isu yang mereka perjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan. Oleh karena itu, kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke agenda kebijakan, seperti misalnya memobilisasi diri, mencari dukungan kelompok-kelompok lain, maupun menggunakan media massa.

Para pejabat yang dipilih atau diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Seperti dijelaskan tadi, sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam *agenda setting* juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) di antaranya:

1. telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius;
2. telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis;
3. menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;
4. menjangkau dampak yang amat luas;
5. mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat;
6. menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan *stakeholder*.

Suatu agenda pemerintah tidak harus dipandang sebagai suatu daftar formal dari berbagai masalah yang harus dibicarakan oleh pembuat kebijakan, tetapi agenda pemerintah tersebut semata-mata menggambarkan masalah-masalah atau isu-isu yang dihadapi oleh pembuat kebijakan (Islamy, 2001). Cobb and Elder (Islamy, 2001; Howlett and Ramesh, 1995) membedakan antara “*Systemic Agenda*” dan “*Governmental Agenda*”. *Systemic Agenda* (agenda sistemik) terdiri atas isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik, pantas mendapat perhatian dari pemerintah dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintahan masing-masing.

Menurut Cobb and Elder, ada tiga prasyarat agar isu kebijakan (*policy issue*) itu dapat masuk dalam agenda sistemik, yaitu:

1. isu itu memperoleh perhatian yang luas atau sekurang-kurangnya menumbuhkan kesadaran masyarakat;
2. adanya persepsi atau pandangan masyarakat bahwa perlu dilakukan beberapa tindakan untuk memecahkan masalah itu.
3. adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu merupakan kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari pemerintah untuk memecahkannya.

Sedangkan “*governmental agenda*” (agenda pemerintah) adalah serangkaian masalah yang secara eksplisit memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat kebijakan yang sah. Agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas dan terbatas jumlahnya. Kemudian timbul pertanyaan, mengapa beberapa masalah masyarakat dapat masuk agenda pemerintah, sedangkan beberapa masalah masyarakat lain tidak?

Menurut Cobb and Elder (Howlett and Ramesh, 1995), hal-hal tersebut dapat terjadi karena masalah-masalah dalam masyarakat begitu banyak sehingga para pembuat kebijakan akan memilih dan merencanakan masalah-masalah mana yang menurut mereka perlu mendapat prioritas utama untuk diperhatikan secara serius. Kalau sebagian besar pembuat kebijakan

sepaham bahwa prioritas perlu diberikan kepada masalah-masalah tertentu, maka *policy issue* tersebut segera dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah.

Anderson (Islamy, 2001), mengemukakan adanya beberapa faktor yang dapat menyebabkan permasalahan masyarakat dapat masuk ke dalam agenda pemerintah sebagai berikut.

1. Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok, maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut adanya tindakan pemerintah, untuk mengatasi ketidakseimbangan tersebut. Sebagai contoh, kelompok pengusaha kecil yang merasa terdesak oleh pengusaha besar dan kuat (konglomerat).
2. Para pemimpin politik dapat menjadi faktor penting dalam penyusunan agenda pemerintah. Para pemimpin politik, karena didorong adanya pertimbangan politik dan karena memperhatikan kepentingan umum, selalu memperhatikan masalah-masalah masyarakat dan mengusulkan upaya-upaya pemecahannya. Sebagai contoh, karena adanya krisis moneter yang menyebabkan banyak karyawan kena PHK dan pengangguran meningkat, maka para pemimpin politik mendesak pemerintah untuk segera mengurangi dampak krisis moneter tersebut.
3. Timbulnya krisis atau peristiwa luar biasa dapat menyebabkan suatu masalah masuk ke dalam agenda pemerintah. Sebagai contoh, masalah-masalah ekonomi, politik, sosial dan keamanan yang mengakibatkan bentrokan etnis dan agama, mengakibatkan pembuat kebijakan segera memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
4. Adanya gerakan-gerakan protes, termasuk tindakan kekerasan, merupakan salah satu penyebab yang dapat menarik perhatian pembuat kebijakan dan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah. Sebagai contoh, adanya protes dari kelompok-kelompok tertentu, termasuk kelompok-kelompok mahasiswa terhadap penculikan para aktivis mahasiswa, maka pemerintah kemudian segera memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda pemerintah.

Proses memasukkan masalah-masalah ke dalam agenda pemerintah bukanlah pekerjaan ringan dan merupakan kegiatan yang kompleks, karena tidak semua pembuat kebijakan menaruh perhatian yang sama terhadap masalah tersebut. Terjadi konflik kepentingan di antara para aktor kebijakan, mengenai dapat atau tidaknya masalah-masalah tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah.

B. FORMULASI (PERUMUSAN) KEBIJAKAN PUBLIK

Perumusan kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik. Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan, masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

Proses perumusan kebijakan dapat dibagi dalam beberapa tahap, yaitu: perumusan masalah (*defining problem*), agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, serta penetapan kebijakan.

1. Tahap Pertama: Perumusan Masalah (*Defining Problem*).

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Rushefky secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering gagal menemukan pemecahan masalah yang tepat dibandingkan menemukan masalah yang tepat.

2. Tahap Kedua: Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya, apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti

kalangan legislatif (DPR), kalangan eksekutif (presiden dan para pembantunya), agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

3. Tahap Ketiga: Pemilihan Alternatif Kebijakan Untuk Memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Di sini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam kasus pendirian PT Indorayon, maka pilihan kebijakan yang dapat diambil meliputi: *pertama*, pabrik tersebut tetap didirikan di Porsea karena dilihat dari segi ekonomi akan menguntungkan. *Kedua*, pendirian pabrik tersebut di luar Porsea mengingat kerusakan lingkungan yang mungkin ditimbulkan oleh pendirian pabrik tersebut. Alternatif kebijakan ini didasarkan pada beberapa usulan yang diberikan oleh presiden maupun para menteri yang terlibat. *Pertama*, usulan Presiden Soeharto mengatakan agar lokasi pendirian pabrik pulp dan rayon dapat dipertanggungjawabkan, maka harus dilakukan studi kelayakan dengan negara lain yang telah mendirikan pabrik sejenis. *Kedua*, alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup yang menolak pendirian pabrik pulp dan rayon tersebut di daerah Porsea karena terletak di hulu sungai sehingga akan mencemari lingkungan. *Ketiga*, usulan yang diberikan oleh Menristek B.J. Habibie yang menghendaki agar pabrik tersebut tetap didirikan di Porsea dengan tujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat di sekitar pabrik dan dalam rangka meningkatkan pendapatan pemerintah dan daerah.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kasus PT Indorayon di atas pertarungan kepentingan terjadi antara Menristek yang menghendaki pabrik karena dilihat dari perspektif ekonomi menguntungkan dan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup yang menolak pendirian pabrik di daerah Porsea karena akan mengancam kelestarian lingkungan hidup. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

4. Tahap Keempat: Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

C. ADOPSI/LEGITIMASI KEBIJAKAN

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

D. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program.

Akhirnya, pada tingkat abstraksi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik, dan keputusan yudisial. Misalnya, apakah kemiskinan telah bisa dikurangi atau warga negara merasakan lebih aman dalam kehidupan sehari-harinya dibandingkan pada waktu sebelum penetapan program kesejahteraan sosial atau kebijakan pemberantasan kejahatan. Singkatnya, implementasi sebagai suatu konsep semua kegiatan ini. Sekalipun implementasi merupakan fenomena yang kompleks, konsep itu bisa dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran, dan suatu dampak. Implementasi juga melibatkan sejumlah aktor, organisasi, dan teknik-teknik pengendalian.

Proses implementasi akan berbeda-beda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. Macam-macam keputusan yang berbeda akan menunjukkan karakteristik, struktur-struktur dan hubungan-hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik sehingga proses implementasi juga akan mengalami perbedaan.

Van Meter dan Van Horn menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut dua karakteristik yang berbeda, yaitu: jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara para participants dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal. *Pertama*, implementasi akan

dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif dari pada perubahan-perubahan drastis (rasional). *Kedua*, proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Ada yang menyarankan bahwa implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Pandangan ini didukung oleh pendapat yang mengatakan bahwa kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan-tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada. Kebijakan yang menetapkan perubahan-perubahan dalam hubungannya dengan para *participants* yang terlibat dalam proses implementasi akan lebih sulit dilaksanakan daripada kebijakan-kebijakan yang hanya membutuhkan perubahan kecil dalam hubungan-hubungan yang mantap.

Sejumlah alat atau cara digunakan oleh para implementator agar undang-undang publik bisa diimplementasikan sesuai dengan kehendak kongres dan/atau birokrasi. Belakangan ini terjadi perdebatan yang memfokuskan pada dua pendekatan: (1) pendekatan perintah dan pengawasan, dan (2) pendekatan insentif ekonomi atau pasar. Pendekatan perintah dan pengawasan meliputi penggunaan mekanisme-mekanisme yang sedikit koersif, seperti pembentukan standar atau aturan baku, inspeksi, dan pengenaan sanksi terhadap para pelanggar yang tidak mau mematuhi arahan federal. Pendekatan insentif ekonomi mencakup penggunaan kredit pajak, subsidi, atau ganjaran lain atau pinalti untuk mendorong kepentingan-kepentingan swasta supaya mematuhi aturan.

Para penentang pendekatan perintah dan pengawasan berpendapat bahwa pendekatan itu mendikte perilaku, tidak mendorong inisiatif swasta dan inovasi dalam meraih tujuan-tujuan kebijakan, dan memboroskan atau menyalahgunakan sumber-sumber masyarakat. Di lain sisi, sistem insentif dipandang membiarkan individu-individu membuat keputusan mereka sendiri, sehingga memperbesar kebebasan dan voluntarisme, dan meraih tujuan-tujuan yang diinginkan dengan biaya yang sangat rendah yang ditanggung oleh masyarakat.

Perdebatan menyangkut dua pendekatan ini bisa diilustrasikan dalam bidang kebijakan lingkungan. Pendekatan insentif atau pasar dalam menangani masalah polusi adalah memberikan pajak kepada perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki alat pengendalian polusi ke udara atau air sesuai dengan seberapa besar mereka melepaskan dan seberapa kadar limbah beracun. Pendekatan standar, di lain sisi, menetapkan tingkat pelepasan yang diizinkan untuk berbagai alat pengendalian polusi (disebut standar kinerja), dan kemudian perusahaan-

perusahaan yang tidak mematuhi standar yang ditetapkan. Perbedaan pokok antara dua pendekatan ini terletak dalam penggunaan variabel harga (atau pajak) dalam pendekatan pasar, dan secara relatif harga tetap (atau pinalti) pada pendekatan lainnya.

Singkatnya, apapun pendekatan yang digunakan pada akhirnya tergantung pada keyakinan baik antara berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi. Tidak ada pola untuk kepatuhan bisa berjalan, jika tidak sepakat mengenai tujuan-tujuan implementasi. Tujuan-tujuan implementasi perlu mencakup *bargaining* dan negosiasi antar berbagai pihak yang terlibat, termasuk kepentingan-kepentingan masyarakat yang lebih luas yang dipengaruhi oleh tujuan-tujuan dan aturan-aturan baku ini.

E. PENILAIAN/EVALUASI KEBIJAKAN

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda.

- *Tugas pertama*, adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. *Tugas pertama* ini merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah tidak. Bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi

penyebabnya? Misalnya apakah karena terjadi kesalahan dalam merumuskan masalah ataukah karena faktor-faktor yang lain?

- *Tugas kedua* adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan *standard* atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. *Tugas kedua* dalam evaluasi kebijakan ini pada dasarnya berkait erat dengan tugas yang *pertama*. Setelah kita mengetahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka kita dapat mengetahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari sini kita dapat melakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil ataukah gagal? Dengan demikian, *tugas kedua* dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan.

Dari kedua hal yang dipaparkan di atas, maka kita dapat menarik suatu kesimpulan mengenai arti pentingnya evaluasi dalam kebijakan publik. Pengetahuan menyangkut sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan dapat dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan di masa yang akan datang.

Untuk memenuhi tugas tersebut, suatu evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan, yakni pengkhususan (*specification*), pengukuran (*measurement*), analisis, dan rekomendasi.

- Spesifikasi meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kebijakan tersebut akan dievaluasi. Ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria inilah yang akan dipakai untuk menilai manfaat program kebijakan. Kegiatan spesifikasi ini merupakan kegiatan yang paling penting di antara kegiatan yang lain dalam evaluasi kebijakan.
- Pengukuran menyangkut aktivitas pengumpulan informasi yang relevan untuk obyek evaluasi.
- Analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan.
- Rekomendasi adalah penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi.

1. *Tipe pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek.

Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya. Dengan demikian, suatu program kesejahteraan misalnya, oleh suatu kelompok tertentu mungkin akan dipandang sebagai program yang sangat sosialis, terlepas dari pertimbangan apa dampaknya yang sebenarnya.

Oleh karena itu, program seperti ini tidak diharapkan untuk dilaksanakan tanpa melihat dampak yang sebenarnya dari program tersebut. Atau contoh yang lain misalnya, penjualan saham perusahaan-perusahaan pemerintahan (BUMN) akan dipandang sebagai proses kapitalisasi dan dianggap akan mengancam kepentingan rakyat. Demikian juga misalnya menyangkut kompensasi yang diberikan kepada pengangguran, mungkin dianggap “buruk” karena evaluator “mengetahui banyak orang” yang tidak layak menerima keuntungan-keuntungan seperti itu. Pandangan-pandangan seperti ini muncul karena setiap orang dalam melihat persoalan-persoalan tadi menggunakan cara pandang yang berbeda. Nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan individu akan mempengaruhi keseluruhan proses kebijakan. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

2. *Tipe kedua* merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti?

Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

3. *Tipe evaluasi kebijakan ketiga* adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti:

- *Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya?*
- *Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang yang didapat?*
- *Siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan?*

Dengan mendasarkan pada pertanyaan-pertanyaan evaluatif seperti ini, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum. Penemuan-penemuan kebijakan dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program lain di masa depan.

Namun demikian, suatu evaluasi tidak selamanya digunakan untuk hal-hal yang baik. Evaluasi bisa juga dilakukan untuk tujuan-tujuan buruk. Dalam hal ini Carol Weiss mengatakan bahwa para pembuat keputusan program melakukan evaluasi untuk menunda keputusan; untuk membenarkan dan mengesahkan keputusan-keputusan yang sudah dibuat; untuk

membebaskan diri dari kontroversi tentang tujuan-tujuan masa depan dengan mengelakkan tanggung jawab; mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana, atau masyarakat; serta untuk memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan dengan ritual evaluasi. Selain itu, evaluasi dapat digunakan untuk meraih tujuan-tujuan politik tertentu, misalnya evaluasi yang dilakukan oleh partai oposisi dalam suatu pemerintahan biasanya seringkali digunakan untuk menjatuhkan partai yang berkuasa. Oleh karena itu, motivasi seorang evaluator dalam melakukan evaluasi dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yakni motivasi untuk melayani kepentingan publik dan motivasi untuk melayani kepentingan pribadi. Bila seorang evaluator mempunyai motivasi pelayanan publik, maka evaluasi digunakan untuk tujuan-tujuan yang baik, yakni dalam rangka membenahi kualitas kebijakan publik. Namun bila para evaluator lebih mengedepankan melayani kepentingan sendiri, maka evaluasi kebijakan yang dijalankan digunakan untuk hal-hal yang kurang baik.

Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

1. mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi;
2. analisis terhadap masalah;
3. deskripsi dan standardisasi kegiatan;
4. pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi;
5. menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain;
6. beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Selain itu, Suchman juga mengidentifikasi beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi, yakni: *pertama*, apakah yang menjadi isi dari tujuan program? *Kedua*, siapa yang menjadi target program? *Ketiga*, kapan perubahan yang diharapkan terjadi? *Keempat*, apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak (*unitary or multiple*). *Kelima*, apakah dampak yang diharapkan besar? *Keenam*, bagaimanakah tujuan-tujuan tersebut dicapai? Menurut Suchman, dari keseluruhan tahap yang telah dicantumkan di atas, mendefinisikan masalah merupakan tahap yang paling penting dalam evaluasi kebijakan. Hanya setelah masalah-masalah dapat didefinisikan dengan jelas, maka tujuan-tujuan dapat disusun dengan jelas pula. Kegagalan

dalam mendefinisikan masalah akan berakibat pada kegagalan dalam memutuskan tujuan-tujuan.

Setidaknya ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan publik. Ketiga hal tersebut adalah:

- *Pertama*, evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, seperti misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi, dan pelayanan yang disediakan. Keluaran ini merupakan hasil yang nyata dari adanya kebijakan, namun tidak memberi makna sama sekali bagi seorang evaluator. Kategori yang lain menyangkut dampak yang dihasilkan oleh kebijakan publik terhadap kelompok-kelompok yang telah ditargetkan, atau keadaan yang ingin dihasilkan dari kebijakan publik. Pada saat seorang evaluator menganalisis konsekuensi-konsekuensi yang dihasilkan tersebut, maka seorang evaluator harus menjelaskan bagaimana kebijakan ditampilkan dalam hubungannya dengan yang dituju.
- *Kedua*, evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial, seperti misalnya usaha untuk mengurangi kemacetan lalu lintas atau mengurangi kriminalitas.
- *Ketiga*, evaluasi kebijakan barangkali menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk *policy feedback*, termasuk di dalamnya adalah reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan.

Pada sisi lain, dampak dari suatu kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhitungkan dalam membicarakan evaluasi. Beberapa dampak tersebut diantaranya:

- *Pertama*, dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat. Dengan demikian, mereka atau individu-individu yang diharapkan untuk dipengaruhi oleh kebijakan harus dibatasi. Bila tidak dibatasi, maka analisisnya akan menjadi semakin rumit. Sementara itu, suatu kebijakan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang diinginkan (*intended consequences*) dan yang tidak diinginkan (*unintended consequences*) atau malahan kedua-duanya.

- *Kedua*, kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan. Kebijakan-kebijakan ini dinamakan eksternalitas atau dampak yang melimpah (*externalities or spillover effects*).
- *Ketiga*, kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang. Untuk menjelaskan dimensi yang ketiga ini, kita dapat mengajukan pertanyaan seperti: Apakah suatu program direncanakan untuk memperbaiki keadaan yang secara langsung untuk jangka pendek atau untuk jangka panjang, menjangkau beberapa tahun atau beberapa dasawarsa?
- *Keempat*, evaluasi juga menyangkut unsur yang lain, yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik. Biasanya lebih mudah menghitung biaya *dollar* atau rupiah dari suatu kebijakan atau program tertentu, bila program atau kebijakan itu sebagai jumlah *dollar* atau rupiah yang dibelanjakan bagi suatu program, bagiannya dari keseluruhan pembelanjaan pemerintah atau prosentase dari produk nasional kotor yang digunakan untuk membiayai suatu program. Sementara itu biaya-biaya langsung lainnya dari kebijakan-kebijakan mungkin akan lebih sulit untuk ditemukan atau dihitung, seperti misalnya biaya yang dikeluarkan oleh pihak swasta untuk membeli alat pengolah limbah dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintah menyangkut pengendalian pencemaran. Biaya-biaya lainnya yang bersifat immaterial akan sulit untuk dihitung, misalnya kebijakan pemerintah Amerika Serikat yang mewajibkan remaja-remaja Amerika untuk perang di Vietnam, akan mengakibatkan hilangnya kebebasan remaja-remaja Amerika tersebut untuk menentukan hidupnya sendiri.
- *Kelima*, dimensi evaluasi kebijakan yang menyangkut biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik. Biaya-biaya seperti itu seringkali tidak dipertimbangkan dalam membuat evaluasi-evaluasi kebijakan. Hal ini terjadi karena biaya-biaya tersebut tidak dapat dihitung karena sulitnya menentukan ukuran-ukuran yang hendak dipakai. Misalnya, bagaimana cara orang mengukur biaya ketidakenakan, biaya dislokasi, dan biaya kekacauan sosial yang berasal dari proyek pembaruan kota? Atau biaya-biaya estetika dari pembangunan jalan raya yang melalui tempat-tempat rekreasi yang indah? Atau biaya perang Vietnam yang berupa pertentangan dalam negeri dan hilangnya kepercayaan terhadap kepercayaan terhadap pejabat-pejabat pemerintah. Kesulitan juga akan timbul ketika evaluator akan mengukur keuntungan-keuntungan tidak langsung dari program kebijakan publik.

Misalnya, apakah sistem demokrasi yang diberlakukan oleh suatu sistem politik akan memberi kepuasan politik kepada warga negara? Bila ya, kemudian seberapa besar kepuasan tersebut didapatkan?

Evaluasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Proses ini melibatkan berbagai macam kepentingan individu-individu yang terlibat dalam proses evaluasi. Kerumitan dalam proses evaluasi juga karena melibatkan kriteria-kriteria yang ditujukan untuk melakukan evaluasi. Ini berarti bahwa kegagalan dalam menentukan kriteria akan menghambat proses evaluasi yang akan dijalankan. Anderson mengidentifikasi bahwa setidaknya enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan.

- *Pertama*, ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan. Tujuan-tujuan program yang disusun untuk menjalankan kebijakan seharusnya jelas. Bila tujuan-tujuan dari suatu kebijakan tidak jelas atau tersebar, sebagaimana seringkali terjadi, maka kesulitan yang timbul adalah menentukan yang timbul adalah menentukan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Ketidakjelasan tujuan biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan. Suatu kebijakan agar dapat ditetapkan biasanya harus mendapatkan dukungan dari suatu koalisi mayoritas untuk mengamankan penetapan suatu kebijakan. Seringkali terjadi suatu kebijakan membutuhkan perhatian orang-orang dan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan dan nilai-nilai yang berbeda. Kondisi ini mendorong terjadinya ketidakjelasan tujuan karena harus merefleksikan banyak kepentingan maupun nilai-nilai dari aktor-aktor yang terlibat di dalam perumusan kebijakan. Program-program pembangunan pedesaan di Dunia Ketiga setidaknya merefleksikan proses ini. Program-program pembangunan di daerah pedesaan biasanya mempunyai banyak tujuan yang ingin dicapai, namun tidak ada skala prioritas untuk itu. Dengan demikian, suatu penelitian evaluasi dihadapkan pada suatu tugas yang berat karena harus menentukan apa yang merupakan tujuan-tujuan yang sebenarnya dari suatu program kebijakan. Sementara itu, para pejabat yang mempunyai kedudukan berbeda dalam sistem kebijakan, seperti misalnya legislator, administrator atau pejabat-pejabat lain mungkin akan membatasi tujuan-tujuan program secara berbeda dan bertindak sesuai dengan itu dan memperoleh kesimpulan-kesimpulan yang berbeda mengenai pencapaian-pencapaian program yang dijalankan.
- *Kedua*, kausalitas. Variabel selanjutnya yang harus mendapat perhatian dalam evaluasi kebijakan adalah variabel kausalitas. Bila seorang evaluator menggunakan evaluasi

sistematik untuk melakukan evaluasi terhadap program-program kebijakan, maka ia harus memastikan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan nyata harus disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan. Dalam kehidupan nyata, seringkali kita menemukan suatu perubahan terjadi, tetapi tidak disebabkan oleh suatu tindakan atau kebijakan. Kesimpulan yang dapat diambil dari kenyataan seperti ini adalah bahwa apabila suatu tindakan A diambil dan kondisi B berkembang, maka tidak secara otomatis hubungan sebab-akibat terjadi. Sesuatu mungkin timbul dengan atau tanpa suatu tindakan kebijakan.

- *Ketiga*, dampak kebijakan yang menyebar. Tindakan-tindakan kebijakan mungkin mempengaruhi kelompok-kelompok lain selain kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Suatu program kesejahteraan mungkin mempengaruhi tidak hanya kelompok masyarakat miskin, tetapi juga kelompok-kelompok masyarakat lain, seperti misalnya pembayar pajak, pejabat-pejabat pajak, masyarakat yang mempunyai penghasilan rendah yang tidak menerima keuntungan-keuntungan dari suatu program kesejahteraan. Dampak dari program kepada kelompok-kelompok ini mungkin bersifat simbolik atau material. Para pembayar pajak mungkin mengeluh bahwa “uang yang mereka peroleh dengan sulit digunakan untuk menghidupi orang-orang yang sangat malas bekerja”.
- *Keempat*, kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data. Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan barangkali akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan. Model-model ekonometrik yang biasa digunakan untuk meramalkan dampak dari pengurangan pajak pada kegiatan ekonomi dapat dilakukan, tetapi data yang cocok untuk menunjukkan dampak yang sebenarnya pada ekonomi sulit diperoleh.
- *Kelima*, resistensi pejabat. Evaluasi kebijakan atau sering disebut sebagai analisis kebijakan, yakni suatu pengukuran terhadap dampak kebijakan atau sesuatu yang lain, mencakup pembuatan pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat kebijakan. Definisi seperti *benar* jika evaluator adalah seorang peneliti universitas yang berpikir sangat obyektif dalam memperoleh pengetahuan. Sementara itu, badan administrasi dan para pejabat program akan memberikan perhatian mereka terhadap kemungkinan konsekuensi-konsekuensi politik yang mungkin timbul dari adanya kebijakan. Jika hasil-hasil tidak menunjukkan “benar” menurut pandangan mereka dan jika hasil-hasil menjadi perhatian para pembuat keputusan, maka program, pengaruh atau karier mereka

mungkin akan terancam. Akibatnya, para pejabat pelaksana program akan mempunyai kecenderungan untuk tidak mendorong atau meremehkan studi-studi evaluasi, menolak memberikan data, atau tidak menyediakan dokumen yang lengkap.

- *Keenam*, evaluasi mengurangi dampak. Berdasarkan alasan-alasan tertentu, suatu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan mungkin diabaikan atau dikritik dengan alasan bahwa evaluasi tersebut tidak direncanakan dengan baik, data yang digunakan tidak memadai, atau penemuan-penemuannya tidak didukung dengan bukti yang meyakinkan. Hal inilah yang mendorong mengapa suatu evaluasi kebijakan yang telah dilakukan tidak mendapat perhatian yang semestinya bahkan diabaikan, meskipun evaluasi tersebut benar. Namun demikian, bagi mereka yang mempunyai kepentingan dalam suatu program, apakah sebagai administrator atau penerima keuntungan dari program itu, tidak mungkin kehilangan semangat semata-mata karena suatu studi evaluasi berkesimpulan bahwa biayanya lebih besar daripada keuntungan yang diperoleh.

F. PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Proses perumusan kebijakan publik di atas, jika ditarik ke dalam sistem pemerintahan Indonesia, bisa kita analogikan dengan proses pembentukan UU di tingkat pusat dan proses pembentukan perda di tingkat daerah (provinsi/kabupaten/kota).

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU) ada pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Proses pembentukan UU diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011). Selain itu, proses pembentukan UU juga diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 27/2009). Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011, materi muatan yang harus diatur melalui undang-undang adalah:

1. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;

3. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Dalam UU 12/2011, proses pembuatan undang-undang diatur dalam pasal 16 s.d. pasal 23, pasal 43 s.d. pasal 51, dan pasal 65 s.d. pasal 74. Sedangkan, dalam UU 27/2009, pembentukan UU diatur dalam pasal 142 s.d. pasal 163. Untuk proses selengkapnya, dapat dilihat pada Tata Tertib DPR mengenai Tata Cara Pembentukan Undang-undang. Berdasarkan ketentuan UU 12/2011, UU 27/2009 dan Tata Tertib DPR tersebut, proses pembentukan undang-undang dapat diringkas sebagai berikut.

1. Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat berasal dari DPR atau Presiden.
2. RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
3. RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
4. RUU tersebut kemudian disusun dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) oleh Badan Legislasi DPR untuk jangka waktu 5 tahun serta dibuat pula dalam jangka waktu tahunan yang berisi RUU yang telah diurutkan prioritas pembahasannya.
5. Setiap RUU yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik kecuali untuk RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), RUU penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi UU, serta RUU pencabutan UU atau pencabutan Perpu.
6. Pimpinan DPR memberitahukan adanya RUU dan membagikan RUU kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna.
7. DPR dalam rapat paripurna berikutnya memutuskan RUU tersebut berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan.
8. Selanjutnya RUU ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan.

9. Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus.
10. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini fraksi.
11. Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna berisi:
 - a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
 - b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.
12. Bila tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak.
13. RUU yang membahas tentang otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan wilayah; pengelolaan sumber daya alam atau sumber daya lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan melibatkan DPD tetapi hanya pada pembicaraan tingkat I saja.
14. Dalam penyiapan dan pembahasan RUU, termasuk pembahasan RUU tentang APBN, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR melalui pimpinan DPR dan/atau alat kelengkapan DPR lainnya.
15. RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dengan Presiden diserahkan kepada Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan, ditambahkan kalimat pengesahan, serta diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

G. PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH (PERDA)

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan peraturan daerah (perda) terdiri dari tiga tahap, yaitu:

1. Proses penyiapan rancangan perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan pemerintah daerah, terdiri penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan perda.
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
3. Proses pengesahan oleh bupati dan pengundangan oleh sekretaris daerah.

Perda Inisiatif Eksekutif

1. Usulan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bersangkutan
2. rapat persiapan;
3. inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;
4. penyusunan draft rancangan peraturan daerah (raperda);
5. pembahasan draft raperda oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah, dengan mengikutsertakan SKPD terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;
6. melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draft raperda yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi;
7. melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi materi raperda; dan
8. membuat surat usulan bupati dengan dilampiri draft raperda untuk selanjutnya disampaikan kepada DPRD.

Perda Inisiatif DPRD

Perda yang telah diusulkan DPRD akan di bahas oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama.

Proses Mendapatkan Persetujuan DPRD

Guna mendapatkan persetujuan DPRD dilakukan kegiatan pembahasan bersama-sama pihak eksekutif terhadap draft raperda yang telah diusulkan oleh eksekutif, dengan mengacu pada Tata Tertib DPRD, yang mana pembahasan dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) atau Pansus DPRD bersama-sama dengan tim penyusun produk hukum daerah. Setelah tercapai kesepakatan bersama maka akan diusulkan dalam rapat paripurna DPRD guna mendapatkan persetujuan dari DPRD.

Proses Pengesahan dan Pengundangan

Apabila pembicaraan suatu raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati melalui Sekretariat Daerah, dalam hal ini Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Selanjutnya Bupati mengesahkan dengan menandatangani perda tersebut dan untuk pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penomoran perda, penggandaan, distribusi dan dokumentasi perda tersebut.

Khusus untuk raperda yang terkait dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang sebelum ditetapkan oleh Bupati, terlebih dahulu dikirimkan kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi, dan apabila sudah disetujui baru ditetapkan oleh Bupati dan dikirimkan kembali ke provinsi.

~

Bab V

MATURITY MODEL

Indikator Keberhasilan

Setelah mempelajari materi diklat ini, peserta diklat diharapkan mampu memahami unsur-unsur kebijakan publik yang terdiri dari tujuan kebijakan, masalah, tuntutan (demands), dampak dan sarana/alat kebijakan.

Sebagai sebuah sistem yang terdiri atas sub sistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif: dari proses kebijakan dan dari struktur kebijakan. Dari sisi proses kebijakan, sebagaimana telah dibahas dalam bab I, terdapat tahap-tahap sebagai berikut: identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan dilihat dari segi strukturnya, kebijakan memiliki lima unsur kebijakan yaitu: tujuan kebijakan, masalah, tuntutan (*demad*), dampak (*outcomes*), dan sarana atau alat kebijakan. Berikut ini akan dibahas kelima unsur kebijakan tersebut.

A. TUJUAN KEBIJAKAN

Telah dipahami bahwa suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa adanya tujuan maka tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian, tujuan menjadi unsur pertama dari suatu kebijakan. Akan tetapi, tidak semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan itu. Perbedaan terletak tidak sekedar pada jangka waktu mencapai tujuan yang dimaksud, tetapi juga pada posisi, gambaran, orientasi dan dukungannya.

Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria berikut.

1. Diinginkan untuk Dicapai

Tujuan yang diinginkan, berarti pertama-tama dapat diterima banyak pihak karena kandungan isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut banyak pihak dan kedua mewakili kepentingan mayoritas atau didukung golongan yang kuat dalam masyarakat.

2. Rasional atau Realistis (*Rational or Realistic*)

Tujuan yang rasional merupakan pilihan yang terbaik dari beberapa alternatif yang diperhitungkan atas dasar kriteria-kriteria yang relevan dan masuk akal. Sisi lain dalam kaitan dengan kriteria rasional adalah realistis. Tujuan biasanya ditetapkan setelah memperhitungkan kedudukan organisasi, peraturan yang berlaku dan sumber daya yang dimiliki atau yang dapat dikuasainya. Yang dimaksud dengan sumber daya di sini adalah faktor-faktor pendukung. Faktor-faktor pendukung dalam dunia usaha biasa disebut masukan atau *inputs*, yang dalam manajemen perusahaan biasa disebut dengan istilah 6 M (*men, money, material, machine, method and marke*). Dari sisi manajemen publik, istilah 6 M ini kurang cocok, sehingga Saul Katz menyebut faktor pendukung (*supporting factors*) ini *human resources, finance, logistics, information, participation and legitimation* (Katz, 1976).

Jika dalam manajemen perusahaan setiap uang yang ada dan dimiliki oleh suatu perusahaan bisa digunakan untuk keperluan usaha, dalam manajemen publik penggunaan uang tidak semudah itu. Bagi pemerintah, jatah pengeluaran harus sudah disetujui DPR sebagai anggaran atau budget untuk itu. Begitu pula halnya dengan *men*. Dalam manajemen perusahaan, pengisian suatu jabatan dengan terbuka dapat dilakukan secara *out-sourcing*, penempatan orang dari luar perusahaan tanpa terikat dengan ketentuan jenjang kepangkatan dan karir dari seseorang. Dalam manajemen publik, hal ini merupakan ketentuan yang sangat penting. Seorang menteri tidak boleh dengan semena-mena menempatkan seseorang yang dipandang mampu sekalipun pada suatu jabatan karir struktural, jika orang itu tidak memenuhi syarat kepangkatan dan karir tertentu. Begitu pula dengan *material*, yang dalam manajemen publik disebut logistik, pemakaiannya harus sesuai dengan jatah yang ditentukan untuk itu. Yang menjadi *machine* dalam manajemen publik adalah informasi. Tanpa informasi, pemerintahan tidak dapat berjalan dengan baik. Legitimasi adalah suatu ketentuan yang harus diikuti. Jika tidak mendapat persetujuan dari atasan atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada, tidak boleh bertentangan dengan kebijakan yang di atasnya. Penafsiran yang terlalu luas dari ketentuan ini mengakibatkan administrasi pemerintahan atau birokrasi menjadi kaku.

Elemen terakhir dari faktor pendukung atau *inputs* dari manajemen publik adalah partisipasi masyarakat. Partisipasi atau dukungan masyarakat merupakan kunci dari

keberhasilan manajemen publik. Itulah sebabnya tujuan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan haruslah tujuan yang dikehendaki banyak pihak (*a desired objective*).

3. Jelas (*Clear*)

Tujuan yang baik harus masuk akal (logis) dan mempunyai gambaran yang jelas. Pola pikirnya runtut dan mudah dipahami langkah-langkah pencapaiannya. Pengertian jelas di sini tidak perlu selalu mesti ditunjukkan secara kuantitatif, yang penting orang dapat membedakan tercapai tidaknya tujuan dimaksud setelah suatu jangka waktu tertentu.

4. Berorientasi ke Depan (*Future Oriented*)

Ada tiga pengertian tentang orientasi ke depan ini: (a) tujuan kebijakan dimaksud menimbulkan kemajuan ke arah yang diinginkan, atau berdasarkan angka-angka atau kriteria tertentu terlihat adanya peningkatan. Contoh yang paling jelas adalah berbagai indikator perkembangan pembangunan ekonomi; (b) tujuan yang ingin dicapai di masa depan itu terletak dalam suatu jangka waktu (*time horizon*) tertentu, sehingga setelah suatu masa tertentu dapat dilakukan evaluasi atas hasil pelaksanaan kebijakan itu. Bisa jadi bahwa suatu kebijakan umum tidak memberikan batas waktu tertentu. Dalam hal ini, jangka waktu evaluasi dilakukan berdasarkan atas jangka waktu kebijakan pelaksanaan atau jangka waktu kebijakan teknis dari kebijakan umum tersebut; (c) orientasi ke depan adalah “sabar”, yang berarti “ulet”. Tujuan yang berada di depan dalam jangka waktu tertentu itu diukur dalam pengertian dicapai secara terus-menerus tanpa henti.

B. MASALAH

Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan jika pemecahannya dilakukan bagi masalah yang tidak benar. Dengan cara lain dapat dikatakan, jika suatu masalah telah dapat diidentifikasi secara tepat, berarti sebagian pekerjaan dapat dianggap sudah dikuasai. Satu hal yang perlu diperhatikan dalam kaitan dengan kesalahan pemecahan masalah ini adalah terperosoknya orang untuk menganggap gejala sebagai masalah. Contoh yang paling mudah adalah di bidang kesehatan, yakni suhu tubuh manusia. Suhu normal badan manusia sekitar 37° Celcius. Jika suhu tubuh seseorang sekitar 39° C, ini dianggap tidak

normal, ia merasa tidak segar atau tak enak badan, menggigil dan sebagainya. Dengan kata lain, ada masalah di badannya. Menurunkan suhu tubuh dengan cara kompres atau pendinginan atau dengan cara lain tidak dapat diharapkan akan menyembuhkan penyakitnya. Bagi seorang dokter, caranya tentu dengan melakukan suatu diagnosa dari gejala-gejala tersebut dengan pengamatan atas indikator-indikator yang ada dari gejala tersebut. Diagnosa dari dokter dapat disamakan dengan pekerjaan seorang analis kebijakan untuk menentukan masalah. Singkatnya, masalah merupakan unsur yang sangat penting dari kebijakan.

Contoh lain adalah urbanisasi, pengangguran dan kriminalitas di kota-kota besar. Semua ini belum tentu masalah yang sebenarnya, tetapi bisa jadi gejala dari suatu masalah besar. Masalahnya terletak di balik gejala-gejala itu. Masalahnya mungkin adalah ketimpangan pembangunan antara kota dan desa yang berkelanjutan dan mengakibatkan sempitnya lapangan kerja dan kurangnya fasilitas di desa-desa, sementara di kota-kota terdapat fasilitas yang relatif jauh lebih baik. Oleh karena itu, mengatasi urbanisasi dan pengangguran serta kriminalitas di kota-kota perlu dilihat dari sisi cara mengatasi ketimpangan pembangunan antara kota dan desa, atau dengan mengembangkan kesempatan kerja di desa-desa melalui kegiatan ekonomi rakyat.

C. TUNTUTAN (*DEMAND*)

Sudah diketahui bahwa partisipasi merupakan indikasi dari masyarakat maju (Huntington, 1990:1). Partisipasi itu dapat berbentuk dukungan, tuntutan dan tantangan atau kritik. Seperti halnya partisipasi pada umumnya, tuntutan dapat bersifat moderat atau radikal. Tergantung pada urgensi dari tuntutan, gerahnya masyarakat, dan sikap pemerintah dalam menanggapi tuntutan tersebut. Tuntutan muncul antara lain karena salah satu dari dua sebab:

1. karena terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat pemerintah dirasakan tidak memenuhi atau merugikan kepentingan mereka. Ini terjadi karena mereka tidak mempunyai peluang ikut dalam proses perumusan kebijakan, atau karena kalah dalam persaingan antar berbagai kekuatan, sekalipun jumlah mereka mungkin cukup besar dalam masyarakat;
2. karena munculnya kebutuhan baru setelah suatu tujuan tercapai atau suatu masalah terpecahkan. Tuntutan agar didirikan SMP muncul setelah beberapa SD dalam suatu wilayah berhasil melepaskan lulusannya. Seterusnya, muncul tuntutan agar didirikan

SMA/SMK, perguruan tinggi, begitu seterusnya. Karena itu, tuntutan jangan sekali-kali dipandang sebagai hal yang negatif, melainkan harus dipandang sebagai buah dari keberhasilan, sekalipun memang merepotkan. Kerepotan terjadi karena perbedaan persepsi dalam memandang tuntutan itu. Hal ini terutama sangat dirasakan dalam masyarakat yang majemuk (*pruralistic society*) seperti Indonesia.

D. DAMPAK (*OUTCOMES*)

Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan. Sebagai contoh, jika anda melempar sebutir batu ke dalam kolam yang airnya tenang, pengaruh dari jatuhnya batu akan menimbulkan riak di dalam air yang makin meluas di sekitar jatuhnya batu. Dalam ekonomi, pengaruh atau dampak seperti ini dikenal dengan nama *multiplier effects* atau pengaruh-ganda. Suatu tindakan kebijakan dalam bidang ekonomi mempunyai pengaruh yang lebih besar pada pendapatan nasional. Tindakan itu dapat berupa kebijakan dalam bidang investasi, perpajakan ataupun pengeluaran pemerintah. Untuk membiayai program-programnya. Tindakan-tindakan itu akan membawa pengaruh pertambahan atau pengurangan yang berlipat ganda atas pendapatan masyarakat secara menyeluruh. Besarnya perlipatgandaan itu berbeda pada masing-masing tindakan kebijakan dan juga dipengaruhi oleh kondisi perekonomian suatu masyarakat pada suatu waktu tertentu serta kemampuan administrasi pembangunannya.

Secara umum dapat dikatakan, dalam masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah, *multiplier effects* yang timbul lebih besar dibandingkan dengan apa yang dapat terjadi dalam masyarakat dengan pendapatan lebih tinggi, karena setiap tambahan pendapatan yang diperoleh akan segera dikeluarkan kembali untuk konsumsi dalam komposisi yang lebih besar, sehingga tabungan dan investasi menjadi kecil. *Multiplier effects* yang demikian juga terjadi dalam bidang sosial dan politik. Tiap tindakan menimbulkan akibat atau dampak yang lebih besar dalam masyarakat dari pada target yang diperhitungkan dalam suatu kebijakan.

Sesuai dengan ciri kebijakan yang dapat bersifat positif dan negatif, dampak yang timbul juga ada yang bersifat positif dan ada yang bersifat negatif yang diharapkan terjadi dari suatu tindakan kebijakan. Berapa besar dampak yang terjadi untuk tiap jenis kebijakan susah diperhitungkan. Hal ini disebabkan antara lain karena: (a) tidak tersedianya informasi yang cukup. Mungkin data ada di lapangan pada tingkat lokal, tetapi tidak ada pada instansi tingkat nasional atau daerah. Oleh sebab itu, peran serta masyarakat bawah dalam proses penyusunan

dan penilaian suatu kebijakan sangat penting; (b) dalam bidang sosial, pengaruh dari suatu kebijakan susah dipisahkan dari pengaruh kebijakan lain. Karena itu, untuk menilai dampak dari suatu kebijakan perlu dilakukan pemisahan antara kelompok variabel yang diukur (*control group*) dengan kelompok variabel yang tidak diukur (*non-control group*); (c) proses berjalannya pengaruh dari sesuatu kebijakan di bidang sosial susah diamati. Proses tersebut berbeda dalam tiap masyarakat dan tiap sektor.

E. SARANA ATAU ALAT KEBIJAKAN (*POLICY INSTRUMENTS*)

Suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana dimaksud. Beberapa dari sarana ini antara lain: kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri. Untuk menghilangkan becak di DKI Jakarta, pemerintah DKI menggunakan kebijakan dengan sarana atau alat berupa kekuasaan, yakni melarang dan menggunakan paksaan melalui kekuasaan.

Berlainan halnya kalau pemerintah, misalnya, menggunakan sarana kebijakan berupa insentif. Pemerintah memberikan dana khusus bagi mereka yang mengembalikan becak dan kembali ke desanya dalam beberapa tahapan waktu. Yang menyerahkan becak dalam satu bulan pertama mendapat dana 100% dari jumlah tertentu, kalau menyerahkan dalam bulan kedua mendapat 75%, yang menyerahkan dalam ketiga 50%, dan yang menyerahkan dalam bulan keempat hanya mendapat 25%. Sedangkan yang tidak menyerahkan sesudah bulan kelima akan digaruk. Mana yang lebih efektif dari sarana kebijakan ini, tidak didiskusikan di sini.

Contoh dari kebijakan yang menggunakan sarana berupa pengembangan kemampuan, dapat dilihat pada kebijakan pemberdayaan golongan ekonomi lemah, baik melalui kredit KMKP, JPS dan sebagainya. Sedangkan contoh dari kebijakan dengan sarana berupa simbolis adalah sejumlah kebijakan aman Orde Baru dengan berbagai pemberian plakat dan tanda jasa. Tanda-tanda jasa ini memang diharapkan menjadi insentif, tetapi dalam wujudnya lebih bersifat simbolis.

~

Bab VI

KERENTANAN KEBIJAKAN PUBLIK

Indikator Keberhasilan

Setelah mempelajari materi diklat ini, peserta diklat diharapkan mampu memahami kerentanan kebijakan publik yang terdiri dari vested actor, dominasi oleh kelompok tertentu, serta kondisi politik, sosial dan ekonomi.

A. VESTED ACTOR

Dalam membicarakan perumusan kebijakan publik, adalah penting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Setelah masalah-masalah publik diidentifikasi, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana kebijakan publik harus dirumuskan. Dalam tahap seperti ini maka mengetahui siapa yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik merupakan sesuatu yang esensial. Hal ini karena siapa aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik akan menentukan seperti apakah kebijakan publik tersebut akan dirumuskan. Bagaimana masalah publik didefinisikan akan sangat bergantung pada siapa yang merumuskan kebijakan tersebut dan pada akhirnya akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut dirumuskan.

B. DOMINASI KELOMPOK TERTENTU

Di samping para pembuat keputusan kebijakan yang resmi, kita juga sering menemukan para pemeran ikutan yang tidak resmi. Mereka biasanya berpartisipasi di dalam proses pembentukan kebijakan. Kelompok-kelompok ini dikatakan tidak resmi karena meskipun mereka terlibat aktif di dalam perumusan kebijakan, akan tetapi mereka tidak mempunyai kewenangan yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat. Para pemeran ikutan yang tidak resmi tersebut antara lain kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai politik dan warga negara individu.

Kelompok-kelompok kepentingan menjalankan fungsi artikulasi kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Selain itu, kelompok ini juga sering memberikan informasi kepada para pejabat publik dan seringkali informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi-

konsekuensi yang mungkin timbul dari usul-usul kebijakan yang diajukan. Pada dasarnya, kelompok kepentingan telah memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembentukan kebijakan, hanya saja dikhawatirkan ada sekelompok tertentu yang mendominasi yang mungkin bertentangan dengan isu kebijakan yang diinginkan rakyat.

Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada banyak faktor yang menyangkut ukuran-ukuran kenggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut, ada tidaknya persaingan organisasi, tingkah laku para pejabat pemerintah, dan tempat pembuatan keputusan keputusan dalam sistem politik.

Sebagai contoh, pada tahun 1990-an terjadi konflik kepentingan di antara industri otomotif. Pelaku yang ada (*incumbent*) berkepentingan agar pemerintah mempertahankan bea masuk impor mobil yang tinggi agar usahanya tetap berjalan secara optimal, mampu mempekerjakan warga warga secara maksimum, memberikan pajak perusahaan, pajak pendapatan hingga pajak yang digerakkan melalui pajak mobil dalam negeri dan pajak impor mobil, sementara pelaku baru, yang hendak mengembangkan “mobil nasional” yang murah dan bermutu berkepentingan untuk mendapatkan dukungan agar bisa mengembangkan mobil nasional yang berkualitas dan harganya terjangkau. Pemerintah memenangkan *incumbent* dan Indonesia hingga hari ini tidak mempunyai mobil nasional seperti Korea Selatan dan Malaysia.

C. KONDISI POLITIK DAN SOSIAL EKONOMI

Para pembuat keputusan mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya. Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan.

Kondisi sosial ekonomi juga merupakan variabel yang penting dalam proses perumusan kebijakan. Oleh karena itu, para aktor yang terlibat dalam perumusan tidak bisa dilepaskan begitu saja dari situasi atau kondisi sosial ekonomi yang melingkupinya. Schattneider menyatakan bahwa kebijakan publik dapat dilihat sebagai konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat yang berbeda, pegawai dan pribadi, perbedaan kepemilikan kepentingan dan hasrat. Dalam masyarakat modern, sumber konflik yang terbesar adalah sumber-sumber ekonomi atau kegiatan ekonomi. Di Indonesia bisa kita lihat adanya konflik antara serikat-serikat

buruh dengan pengusaha, para petani dengan penjual pupuk, dan antar pengusaha itu sendiri. Kelompok-kelompok yang dirugikan secara ekonomi ini akan meminta pemerintah untuk melindungi kepentingannya sehingga mendorong pemerintah untuk melindungi kelompok yang dirugikan tersebut. Misalnya kebijakan pemerintah mengenai upah minimum regional mungkin didorong oleh desakan-desakan yang dilakukan oleh kaum buruh yang merasa upah yang mereka terima selama ini sangat rendah sehingga tidak mampu mencukupi kebutuhan hidup mereka sehari-hari.

Setiap negara pada dasarnya menghadapi masalah yang sama. Yang berbeda adalah pada respon mereka terhadap masalah tersebut. Respon tersebut disebut dalam wacana kita dipahami sebagai kebijakan publik. Indonesia, Jerman, Jepang, Malaysia, Singapura dan AS menghadapi masalah yang sama dalam hal pendidikan. Indonesia memilih untuk membiayai pendidikan untuk rakyat secara penuh jika uangnya cukup. Sementara itu, negara lain yang menjadi pembanding, sudah sejak lama membiayai pendidikan dasar dan menengahnya dengan penuh. Indonesia dan negara lain juga punya masalah dengan ketersediaan energi. Negara yang tidak memiliki sumber daya energi migas seperti Jepang, Korea Selatan dan Taiwan melakukan kontrak jangka panjang 10-20 tahun untuk suplai bahan baku gas dengan negara-negara produsen. Negara yang kaya sumber daya energi migas seperti AS, Rusia, Arab Saudi menjadikan migas sebagai “senjata politik”. Sementara Indonesia, menjadikan migas sebagai pendapatan utama negara, sehingga energi dikuras dengan perkiraan 20 tahun ke depan Indonesia tidak memiliki minyak, gas, dan batu bara yang mencukupi untuk pembangunannya. Dari sini, kita bisa melihat bahwa pilihan-pilihan kebijakan yang diambil suatu pemerintahan atau sebuah negara tersebut sangat rentan disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi sebuah negara atau kondisi politik pada saat sebuah kebijakan diambil. Pilihan kebijakan yang ideal bisa jadi diabaikan karena tidak sesuai dengan kondisi politik, atau secara sosial ekonomi belum siap diambil dan diterapkan.

~

Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal, Ph.D. 2004. *Kebijakan Publik, Edisi Revisi*. Cetakan kedua. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan*. Cetakan Keempat. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV. 2008. *Dasar-dasar Administrasi Publik*. Jakarta: LAN RI.
- Mustopadidjaja AR, Prof. Dr. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik – Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Cetakan pertama. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia kerjasama dengan Duta Pertiwi Foundation.
- Sutopo, Drs., M.P.A. dan Sugiyanto, S.H., M.P.A. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Bahan Ajar Diklat Pim Tingkat III. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.

~

Mata Ajar Diklat Penjenjangan Auditor Muda

- Kepemimpinan
- Komunikasi Audit Intern II
- Tata Kelola, Manajemen Risiko, dan Pengendalian Intern III
- Kebijakan Publik
- Praktik Audit Intern