

Pelayanan Publik adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Pelayanan publik diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umumnya yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undang. Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, penyelenggara pelayanan publik atau penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, Lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa pelayanan publik harus berasaskan pada kepentingan umum, adanya kepastian hukum, adanya kesamaan hak, adanya keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan dalam perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan dan bertujuan agar batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, menjalankan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mendapatkan penyelenggaraan pelayanan publik.

## IMPLEMENTASI ANALISIS PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK KUNCI UTAMA TERSELenggaranya KESEJAHTERAAN DI INDONESIA

A. JUNAEDI KARSO

Jl. Evakuasi, Gg. Langgar, No.11,  
Kalikebat Karyamulya, Kesambi, Cirebon  
e-mail : penerbit.insania@gmail.com  
web : <http://insaniapublishing.com>



PENERBIT INSANIA

ISBN 978-623-5776-03-1



9 786235 770031



# IMPLEMENTASI,

# ANALISIS

Perumusan Kebijakan Publik Kunci Utama  
Terselenggaranya Kesejahteraan Di Indonesia

Penulis  
A. JUNAEDI KARSO

Editor  
ANDRI KURNIAWAN

**IMPLEMENTASI, ANALISIS,  
PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK  
KUNCI UTAMA TERSELENGGARANYA  
KESEJAHTERAAN DI INDONESIA**

**Penulis**

A. Junaedi Karso

**Editor**

Andri Kurniawan

**Hak Cipta Buku Kemenkum dan HAM Nomor : 000314161**



PENERBIT INSANIA

# **Implementasi, Analisis, Perumusan Kebijakan Publik Kunci Utama Terselenggaranya Kesejahteraan di Indonesia**

vi + 195 hlm.; 15,5 x 23 cm

---

**ISBN : 978-623-5770-03-1**

**Penulis** : A. Junaedi Karso  
**Editor** : Andri Kurniawan  
**Tata Letak** : Fidya Arie Pratama  
**Desain Sampul** : Farhan Saefullah  
**Cetakan 1** : Desember 2021

Copyright © 2021 by Penerbit Insania  
All rights reserved

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang No 19 Tahun 2002.

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektrik maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penulis dan Penerbit.

---

## **Isi di luar tanggung jawab percetakan**

---

Penerbit Insania  
Grup Publikasi Yayasan Insan shodiqin Gunung Jati  
Anggota IKAPI  
Jl. Evakuasi, Gg. Langgar, No. 11, Kalikebat Karyamulya, Kesambi,  
Cirebon Telp. 085724676697  
e-mail: penerbit.insania@gmail.com  
Web : <http://insaniapublishing.com>

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Wr, Wb

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan selalu kepada Allah SWT atas Rahmat, Taufiq, dan Hidayah yang sudah diberikan sehingga kami bisa menyelesaikan Buku tentang “Implementasi, Analisis, Perumusan Kebijakan Publik Kunci Utama Terselenggaranya Kesejahteraan di Indonesia”

Kami mohon beribu-ribu maaf apabila ada kesalahan, referensi, kutifipan atau salah menorehkan sumber-sumber buku terkait “Implementasi, Analisis, Perumusan Kebijakan Publik Kunci Utama Terselenggaranya Kesejahteraan di Indonesia”. Kami sadar bahwa penulisan buku ini bukan merupakan buah hasil kerja keras kami sendiri yang kami kutif dari berbagai sumber baik dari buku, jurnal, desertasi, tesis, skripsi, website, media serta sumber lainnya. Ada banyak pihak yang sudah berjasa dalam membantu kami di dalam menyelesaikan buku ini, seperti pengambilan data, pemilihan contoh, dan lain-lain. Maka dari itu, kami mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu memberikan wawasan dan bimbingan kepada kami sebelum maupun ketika menulis buku panduan ini.

Kami juga sadar bahwa buku yang kami buat masih tidak belum bisa dikatakan sempurna. Maka dari itu, kami meminta dukungan dan masukan dari para pembaca, agar kedepannya kami bisa lebih baik lagi di dalam menulis sebuah buku.

Akhirnya, kami berterima kasih kepada semua pihak, yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu yang turut serta

membidani kelahiran buku ini. Semoga Allah SWT membalas kebaikan Anda-Anda semua. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Billahit taufiq walhidayah,  
Wassalamu'alaikum Wr. Wb

# DAFTAR ISI

---

<b>Kata Pengantar</b>	iii
<b>Daftar Isi</b>	v
<b>BAB I Analisis Kebijakan di Indonesia</b>	1
A. Analisis Kebijakan, Agenda Tertinggal	8
B. Kebutuhan Strategis	12
<b>BAB II Kajian Pustaka</b>	20
A. Pemerintahan	20
B. Ilmu Pemerintahan	24
C. Tujuan dan Tugas Umum Pemerintahan	26
D. Sistem Pembagian Kekuasaan	28
E. Implementasi Kebijakan	29
F. Pelayanan Publik	35
G. Profesionalisme Aparat	43
H. Wujud Implementasi Kebijakan terhadap Kesejahteraan	50
I. Kebijakan Sebagai Proses	57
J. Tujuan dan manfaat Kebijakan Publik	64
<b>BAB III Implementasi Kebijakan dan Hubungannya dengan Kesejahteraan di Indonesia</b>	66
A. Implementasi Kebijakan Pelayanan Publik di Indonesia	66
B. Kejelasan Makna	70
C. Model-Model Implementasi	78
D. Pemetaan Model	91
E. Memilih Model	92
F. Implementasi Kebijakan sebagai Praktik	98
G. Sisi Lain Implementasi Kebijakan	101
H. Kebijakan Publik dan Kesejahteraan	105
I. Teori Negara Kesejahteraan dan Tatakelola Pemerintahan yang baik	108
J. Kebijakan Publik dan Pembangunan Karakter Bangsa	112

---

---

K. Permasalahan Kebijakan dan Kesejahteraan	122
L. Pengalaman Sejarah Pembangunan Kesejahteraan Rakyat Masa lalu Sebagaimana	126
M. Kondisi Kemiskinan dan Pengangguran Indonesia Masa Kini	128
<b>BAB V Pelaksanaan Kebijakan Publik dan Pelaksanaan Publik Pasca Evaluasi</b>	132
<b>A. Pelaksanaan Kebijakan Publik</b>	132
<b>B. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik</b>	133
<b>C. Masalah-masalah dalam evaluasi kebijakan public</b>	134
<b>D. Beberapa Model Evaluasi</b>	136
<b>E. Evaluasi Seluruh Kebijakan, Bukan Sebagian</b>	143
<b>F. Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik</b>	144
<b>G. Evaluasi Lingkungan kebijakan Publik</b>	147
<b>H. Praktik Evaluasi Kebijakan</b>	150
<b>I. Evaluasi dan <i>Good Governance</i></b>	151
<b>J. Kebijakan Publik Pasca Evaluasi</b>	153
<b>Daftar Pustaka</b>	157
<b>Profil Penulis</b>	187
<b>Profil Editor</b>	195

---

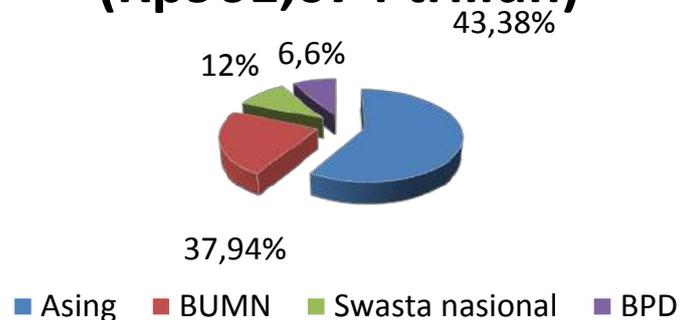
# BAB I

## ANALISIS KEBIJAKAN DI INDONESIA

Premis pemikiran buku ini adalah bahwa kebijakan publik yang unggul menentukan keunggulan negara-bangsa dalam persaingan global. Atau dalam istilah lain, hanya negara-bangsa yang mampu mengembangkan kebijakan publik yang unggul-baik perumusan, implementasi, maupun evaluasi yang akan menjadi negara yang unggul dalam persaingan global. Pemahaman ini merupakan bagian dari "Darwinisme Sosial"; semacam pemikiran bahwa kunci *survival for the fittest* dari setiap negara-bangsa adalah ada atau tidaknya kebijakan publik yang unggul atau *excellence*. Ini merupakan proposisi dasar untuk memahami mengapa analisis kebijakan menjadi penting.

Proposisi ini sedikit meluas dari proposisi Quade (1982) yang mengemukakan bahwa asal muasal analisis kebijakan disebabkan oleh banyaknya kebijakan yang memuaskan. Begitu banyak kebijakan yang tidak memecahkan masalah kebijakan, bahkan menciptakan masalah baru apakah demikian juga dengan di Indonesia? Mari kita lihat beberapa gambar di bawah ini yang menjelaskan bahwa kebijakan publik Indonesia yang kurang baik menghasilkan kinerja kehidupan yang kurang baik pula.

## Total Penguasaan Dana Pihak Ketiga per maret 2005 (Rp961,074 triliun)



Gambar di atas, yang diambil dari riset majalah infobank (Juni 2005), memperlihatkan bahwa kebijakan perbankan Indonesia menjadikan sebagian besar dana masyarakat masuk ke lembaga perbankan milik asing daripada nasional. Belum lagi dilihat dari kebijakan yang membatasi secara ketat.

Dari data pembangunan manusia yang diterbitkan UNDP, sejak tahun 2003-2005 (laporan UNDP 2005-2007) terjadi peningkatan HDI, namun jika diperbandingkan dengan Negara tetangga, dan pesaing kita, HDI Indonesia relatif masih tertinggal, sebagaimana dapat disimak pada tabel berikut :

**Tabel.** HDI Indonesia Diperbandingkan

<b>Brazil</b>	72	69	70
<b>Brunei</b>	33	34	30
<b>Filiphina</b>	83	84	90
<b>India</b>	127	126	128
<b>Indonesia</b>	111	108	107

<b>Jepang</b>	9	7	8
<b>Kamboja</b>	130	129	131
<b>Korea selatan</b>	28	26	26
<b>Laos</b>	135	133	130
<b>Malaysia</b>	59	61	63
<b>Myanmar</b>	132	130	132
<b>PNG</b>	133	139	145
<b>RRC</b>	94	81	81
<b>Singapura</b>	25	25	25
<b>Thailand</b>	76	74	78
<b>Vietnam</b>	112	109	105

*Sumber UNDP 2005,2006,2007*

Kita melihat kebijakan pemerintah untuk melakukan deregulasi perbankan pada tahun 1988 justru berakhir dengan kolapsnya perbankan di tahun 1998. Kita melihat kebijakan pemerintah tahun 1999 untuk mengizinkan jajak pendapat di Timor timur justru menghasilkan disintegrasi kawasan tersebut, konflik akut di antara sesama penduduk timor, dan semakin papa-nya para veteran dan janda Operasi Seroja sebelumnya dianggap sebagai pahlawan karena menjadi bagian dari kekejaman HAM. Bahkan Guterres, yang membela Merah-Putih, demi mendapatkan keanggotaan HAM di PBB, harus di penjara oleh pengadilan Indonesia.

Kita melihat kebijakan pemerintah tahun 2000 untuk membuka hubungan diplomatik secara terbuka dengan Israel menghasilkan demonstrasi tiada henti di jantung Jakarta. Pun, kita melihat kebijakan pemerintah di tahun 2003

untuk menaikkan tarif listrik, telepon, dan BBM membawa protes tak kunjung henti di seluruh negeri.

Kebijakan Bantuan Langsung Tunai, yang kemudian menjadi Santunan Langsung Tunai, menjadi kebijakan member permen kepada kelompok paling miskin memang cukup efektif, tetapi menciptakan kebergantungan baru pada anggaran negara. Kebijakan ini mirip dengan JPS (jaring pengaman sosial) pada tingkatan individu.

Dalam *World Competitiveness Yearbook 2006*, daya saing iklim investasi Indonesia terpuruk di posisi ke-60 dari 61 negara yang disurvei, berada di atas Venezuela yang menduduki posisi ke-61. Posisi ini menunjukkan penurunan dari posisi ke-47 pada tahun 2002 dan posisi ke-57 pada tahun 2003. Bandingkan dengan Singapura yang berada di posisi ke-3, Malaysia di posisi ke-23, dan Filipina di posisi ke-49. Penilaian daya saing tersebut didasarkan pada faktor kinerja ekonomi, efisiensi pemerintahan, efisiensi bisnis, dan kondisi infrastruktur.

Dalam hal regulasi pendaftaran usaha baru, di Indonesia memerlukan 12 macam prosedur dengan waktu penyelesaian rata-rata 151 hari untuk memperoleh pengesahan. Bandingkan dengan Malaysia yang hanya memerlukan 9 macam prosedur dengan waktu penyelesaian rata-rata 30 hari, dan di Singapura hanya memerlukan 6 prosedur dengan waktu 6 hari saja. Dari segi pembiayaan, biaya yang diperlukan untuk memulai usaha di Indonesia mencapai besaran 101,7% dari pendapatan per kapita, sangat jauh dengan Malaysia yang hanya 20,9 % dan Singapura yang hanya 1,1%. Dalam hal regulasi mendapatkan perizinan (kasus membangun sebuah gudang), di Indonesia memerlukan 19 prosedur, dengan waktu penyelesaian 224 hari dan pengeluaran biaya sebesar 364,9% dari pendapatan

per kapita. Parameter-parameter yang sama di Malaysia memerlukan 25 prosedur, waktu 226 hari, dan biaya 82,7%. Untuk Singapura hanya memerlukan 11 prosedur, waktu 129 hari, dan biaya 24,0%.

Dalam hal perdagangan lintas batas, untuk mengimpor di Indonesia memerlukan waktu 30 hari dengan 6 tanda tangan; untuk meng- . ekspor memerlukan waktu 25 hari dengan 3 tanda tangan. Di Malaysia: untuk impor memerlukan waktu 22 hari dengan 5 tanda tangan, untuk ekspor memerlukan waktu 20 hari dengan 3 tanda tangan. Di Singapura: untuk impor memerlukan waktu 8 hari dengan 2 tanda tangan, dan ekspor memerlukan 6 hari dengan 2 tanda tangan. Dalam hal penetapan kontrak, di Indonesia perlu menjalani 34 prosedur dengan waktu 570 hari dan biaya 126,5%, dari nilai mata uang. Di Malaysia : 31 prosedur dengan waktu 300 hari dan biaya 20,2% nilai utang. Di Singapura: 23 prosedur dalam waktu 69 hari dan biaya 9,0%.

Dalam hal pembayaran pajak, pelaku usaha di Indonesia melakukan rata-rata 52 pembayaran pajak per tahun, menghabiskan waktu untuk mengurusnya sebanyak 560 jam per tahun dan besaran pajak 38,8% dari keuntungan kotor. Di Malaysia: 28 pembayaran pajak per tahun, waktu yang dihabiskan tidak tercatat dan besaran pajak 11,6% dari keuntungan kotor. Di Singapura: 16 pembayaran pajak per tahun, waktu 30 jam per tahun dan besaran pajak 19,5 % dari keuntungan kotor. Isu ini merupakan isu pemerintah pusat. Bagi daerah, tantangannya adalah bagaimana menghilangkan pungutan-pungutan yang tidak pada tempatnya. Penelitian KPPOD menunjukkan, dari 1.600 peraturan daerah (perda), sebanyak 500 atau 31% diusulkan untuk dicabut karena masih menghambat masuknya investasi di daerah dan menimbulkan ketidakpastian

hukum, khususnya berkenaan dengan pungutan-pungutan tambahan *yang* tidak cukup relevan.

Relevansi pernyataan bahwa kebijakan publik yang unggul menentukan keunggulan setiap negara-bangsa dapat disimak pada beberapa contoh berikut. Sebagian pasal-pasal Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negara "menabrak" UU No. 19 No. 2003 tentang BUMN, bahkan "menabrak" UU No. 1/1995 tentang Perseroan Terbatas. BUMN yang berbentuk Persero wajib diaudit oleh auditor independen. Namun, UU No. 17/2003 menyebutkan bahwa BUMN merupakan bagian dari kekayaan negara sehingga BUMN harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara (BPKP) Departemen Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Bahkan, untuk BUMN perbankan, tambah satu lagi: Bank Indonesia. Sementara itu, Rancangan Undang-Undang Pornografit dan Porno-aksi yang sudah hampir ditetapkan DPR RI ditentang oleh jutaan publik sehingga batal ditetapkan. Rancangan Perubahan UU Ketenagakerjaan disambut dengan gelombang demonstrasi di seluruh negeri sehingga Pemerintah dan DPR harus menarik kembali keputusannya.

Sama seperti kondisi Perdana Menteri Thailand, Thaksin Shinawatra, yang harus mengundurkan diri karena memutuskan melakukan privatisasi mayoritas kepemilikannya di perusahaan telekomunikasi milik keluarganya, Shin Corporation, yang menjadi pemain terbesar di Thailand, kepada BUMN Singapura, Temasek, melalui Singapore Telecom'. Uniknya, hal yang sama terjadi di sektor bisnis. Pelepasan kepemilikan UNOCAL kepada BUMN perminyakan China CNOOC disambut demonstrasi anti-asing (baca China) di Amerika. Hal yang sama terjadi

ketika AS hendak memprivatisasi sejumlah pelabuhan lautnya. Ketika penawar tertinggi adalah pengusaha asal Timur Tengah, gelombang protes muncul. Atau kebijakan Departemen Luar Negeri Australia mengeluarkan visa kepada "pelarian" dari Papua, menyulut "api" kemarahan Indonesia kepada Australia. Singapura dan Malaysia lebih "hati-hati" dalam membuat kebijakan<sup>1</sup>. Sama seperti Administrasi Bill Clinton yang cermat untuk merumuskan kebijakan. Fakta yang membuat AS di bawah Clinton memasuki zaman "keemasan".

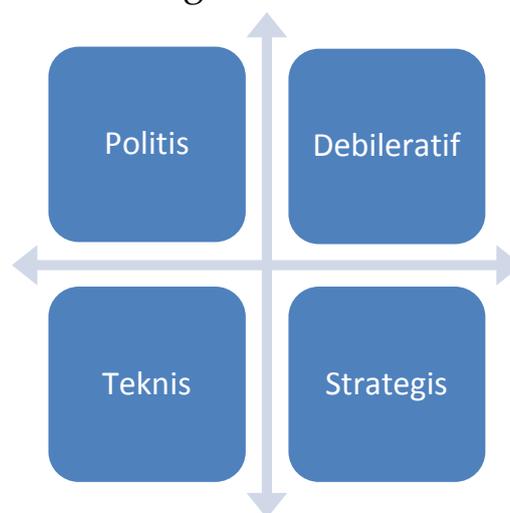
Singapura memperoleh *foreign direct investment* lima kali lebih besar dari Indonesia yang besaran ekonominya jauh di atas Singapurameskipun kehidupan politiknya dapat dikatakan tidak cukup demokratis, dan Malaysia yang bisa menghindari dari krisis keuangan yang melanda Asia Timur dan Tenggara. Rusia pada semester kedua 2006, dari negara yang diambang kebangkrutan, berhasil melunasi seluruh pinjaman luar negerinya, dan menjadi negara dengan cadangan devisa terbesar dunia, setelah Jepang dan China. Rusia mengembangkan kebijakan publik untuk mengambil alih seluruh perusahaan asing di bidang sumber daya mineral, khususnya minyak, dan hasil eksplorasi tidak dikorup oleh elite politik dan birokrasi, melainkan digunakan untuk membayar pinjaman luar negeri dan disimpan sebagai cadangan negara. Indonesia? Pada bulan November, seorang pejabat tinggi Indonesia mengatakan sangat terkejut karena perjanjian kerja sama sebuah eksplorator asing di bidang gas dengan konsesi ekplorasi di Pulau Natuna, dengan persentase 100% untuk perusahaan asing tersebut dan 0% untuk Indonesia! Pada perkembangan selanjutnya, Jusuf Kalla, sebagai Wakil Presiden, menjadi

ujung tombak dalam memperjuangkan bagi hasil tersebut, yang mengarah ke 60% : 40%.

### A. Analisis Kebijakan, Agenda Tertinggal

Rangkaian fakta di atas kiranya memberikan ketegasan kepada kita bahwa analisis kebijakan diperlu kan karena sebagian besar kebijakan yang dibuat aktor administrasi publik tidak memuaskan. Dengan pemetaan di atas, dapat disimak bahwa administrasi publik Indonesia cenderung membawa setiap isu kebijakan ke Kuadran Teknis dan/atau Kuadran Politis. Bahkan isu kebijakan yang seharusnya berada pada kuadran teknis pun dipaksa untuk masuk ke kuadran politis. Tidak mengherankan, jika kebanyakan kebijakan publik Indonesia berisikan hasil "tawar-menawar" atau "kesepakatan" elite politik (dan kepentingannya) daripada benar-benar mencerminkan kebijakan yang pro-kepentingan publik.

Dengan menggunakan model pemetaan di atas, kondisi ini dapat dipetakan sebagai berikut:



**Gambar.** Pemetaan Model Kebijakan

Pilihan yang sering diambil adalah memasukkan semua area ke area teknis sehingga apa pun karakter kebijakan publik akan diproses dengan *Model Birokratis*

*dan/atau Teknokratis*. Artinya, pengambilan kebijakan publik dipercayakan kepada para pejabat negara yang mempunyai latar belakang akademis yang membuat kebijakan hanya dengan pendekatan akademis sehingga hasilnya adalah kebijakan yang klinis dan meminta begitu banyak *ceteris paribus* yang tidak mungkin dipenuhi dalam kondisi krisis. Fakta ini dapat dilihat pada kebijakan moneter Indonesia yang sangat baik, namun sulit diterapkan karena meminta persyaratan yang amat banyak yang sering kali tidak tersedia. Hingga, sempat muncul seloroh, analisis kebijakan seperti itu ibarat dukun yang minta syarat aneh-aneh-artinya tidak mungkin tersedia.

Kita dapat melihat dari kebijakan yang dibuat oleh parlemen yang mencerminkan proses politik murni yang diperkuat dengan eksistensi *mainstream* model kebijakan *mandat* atau *ideologis* daripada model kebijakan *agenda*. Politik aliran ini juga berkembang pada sejumlah kementerian dan daerah yang dipimpin oleh pemimpin politik (atau partai politik) yang lebih fokus untuk memberi keuntungan pada partai daripada publik. Di sisi lain, pejabat menteri memherikan justifikasi kebijakan semata-mata dari sisi akademis yang tidak *match* dengan realitas publik dan politik. Kebijakan yang ada menghasilkan konflik yang seharusnya tidak perlu muncul. Lebih buruk lagi, para "analisis kebijakan" yang ada di sekitar pejabat menteri hanya berlatar belakang *teknis* dan/atau yang berlatar belakang *hukum*. Kebijakan publik direduksi sebagai sebuah isu *teknis* dan *legal*.

Di sisi lain, tidak mudah mencari *profesional* analisis kebijakan. Jika pun ada, jumlahnya sangat terbatas, dan sudah telanjur berada pada posisi-posisi struktural yang membuat mereka tidak mempunyai keleluasaan memadai.

Di sisi berbeda, terdapat *ketidaktahuan* dan *ketidakpedulian* akan arti penting analisis kebijakan bagi *setiap kebijakan*. Gambaran praktik kebijakan dan analisis kebijakan di Indonesia dapat digambarkan dengan sederhana sebagai berikut:



**Gambar.** *Kondisi Kebijakan di Indonesia*

Akhirnya, analisis kebijakan, seperti kata Weimer dan Vining, adalah seni kemungkinan. Kata mereka, *policy analysis is art of possible*. Salah satu syaratnya adalah bahwa analisis kebijakan tidak dapat menjadi "dukun" yang meminta "sesaji" aneh-aneh, sebagai akibat nasihat yang "klinis", tidak pula serta-merta mendukung arah kebijakan yang "selera saya" sebagaimana ejekan "Saya adalah seorang demokrat; jadi, mari kita bermusyawarah, tetapi lakukan dengan cara saya." Analisis kebijakan adalah profesional yang berkredo seperti Andy Grove, CEO Intell, *Innovate or Die*. Jadi, analisis kebijakan harus mampu keluar dari kebakuan-kebakuan pilihan. Ia bekerja dalam serbaketerbatasan, dan itu pun bukan alasan baginya untuk membuat kesalahan. Ilustrasi analisis kebijakan itu barangkali seperti berikut:



"Keluar dari kotak" berarti "berani keluar dari asumsi yang ada". Kita sendirilah yang menciptakan kotak, dan pada suatu saat, kotak itu bisa pula kita terobos. Analisis kebijakan harus "berani keluar dari kotak". Kelemahan analisis kebijakan yang berasal dari akademisi adalah *textbook-tininded*, yang ditampakkan dari lebih banyaknya kutipan literatur daripada mengembangkan gagasan pribadi atau kelompok yang benar-benar inovatif. Selain itu, mereka sering kali meminta waktu yang panjang, hasil analisisnya bersifat Minis, atau hanya dapat diterapkan dalam kondisi laboratoriuini, bukan di lapangan, sehingga tidak dapat dilaksanakan. Kelemahan analisis kebijakan praktisi adalah rendahnya kedalaman konseptual sehingga hasil analisis kebijakan sering kali berbentuk pola tambal sulam, bahkan pada tingkat yang ekstrem menambal baju tua dengan kain yang baru.

## **B. Kebutuhan Strategis**

Analisis kebijakan, pada kenyataannya adalah "kebutuhan praktis yang strategis", atau praktik yang sangat penting dan genting bagi setiap negara modern, namun yang paling banyak diabaikan. Dikatakan penting dan genting karena keunggulan-bahkan keselamatan setiap negara pada akhirnya ditentukan oleh keunggulan setiap kebijakan publiknya. Karena kebijakan publik menentukan setiap kebijakan yang ada dalam negara tersebut, baik kebijakan publik yang lebih rendah maupun kebijakan privat atau bisnis, nirlaba, bahkan individual. Keunggulan inilah yang harus menjadi fokus dari setiap negara berkembang. Faktanya sebagian besar kebijakan publik di negara berkembang berada di bawah tingkat keunggulan. Akar penyebabnya, sebagian besar kebijakan publik hanya dibuat

oleh ahli yang berkenaan dengan isu teknis yang bersangkutan, ahli hukum, plus politisi. Akibatnya, kebijakan menjadi kering karena sangat teknis dan legal; bertentangan dengan kebijakan lain, karena menjadi kompromi-kompromi politik, teknis, dan legal, dan akhirnya menghasilkan masalah baru yang lebih besar.

Kebijakan publik harus melibatkan ahli kebijakan publik, secara khusus analisis-kebijakan. Merekalah yang pada akhirnya menjadi fasilitator sekaligus fermentator bagi pengembangan kebijakan publik yang unggul. Keunggulan setiap negara akan ditunjukkan oleh berapa banyak populasi analisis kebijakan yang ada di dalamnya. Baru kemudian dinilai, berapa banyak populasi analisis kebijakan yang unggul.

Dari sini, jika boleh, kita menarik benang merah: sudah waktunya para pemimpin lembaga-lembaga negara di negara berkembang, khususnya pemerintahan, untuk memahami, kemudian menyadari sekaligus meletakkan *political will*-bahwa analisis kebijakan *is a must* bagi setiap kebijakan yang hendak dibangun. Sebagaimana dikemukakan Patton dan Savicky bahwa analisis kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali maupun kebijakan yang baru sebagai konsekuensi kebijakan yang ada. Analisis kebijakan berbeda dengan periset kebijakan. Analisis kebijakan bekerja dalam sebuah lingkungan yang serbaterbatas: waktu, informasi, bahkan pengetahuan. Analisis kebijakan adalah profesi yang sangat diperlukan oleh setiap pemimpin puncak di berbagai lembaga administrasi publik, pada setiap jenjang.

Di negara-negara maju, para kepala negara biasanya didampingi oleh analisis-kebijakan yang *excellent* yang

memungkinkan mereka mengambil keputusan atau kebijakan yang cepat namun efektif. Di Amerika Serikat bahkan ada istilah *West Wing*, sayap barat Gedung Putih yang biasanya dihuni oleh para analis kebijakan.

Di Indonesia, analis kebijakan masih dianggap kurang penting. Bahkan mereka sering diidentikkan dengan *pakar* sehingga sejak presiden hingga menteri, yang diambil sebagai analis kebijakan adalah para profesor dari perguruan tinggi, yang tidak kesemuanya menguasai analisis kebijakan, melainkan hanya menguasai riset kebijakan. Riset kebijakan, seperti dikemukakan di atas, menuntut waktu yang lama dan kondisi-kondisi yang nyaman. Karena itu, dapat disadari, kenapa sebagian besar kebijakan di Indonesia dibuat amat lama, dan ketika dibuat sudah tidak relevan lagi karena tantangannya sudah berbeda.

Arah dan agenda yang penting adalah memahami bahwa Analisis Kebijakan: Bukan Segalanya. Analisis kebijakan *is a must* bagi perumusan kebijakan. Namun, karena, sebagaimana dikemukakan ketiga penulis di atas, analisis kebijakan tidak menggantikan proses politik. Profesi analis kebijakan, sebagaimana dikemukakan Jenkins-Smith memang "mengancam" demokrasi jika hasil analisis itu sendiri menjadi keputusan tunggal dan selalu final bagi pengambilan keputusan politik. Meskipun, di sisi lain, tanpa analisis kebijakan, kebijakan publik hanya berjalan di atas kepentingan politik praktis pemegang kekuasaan.

Dari sini, kita memahami bahwa analisis kebijakan bukan segalanya. Karena, pada akhirnya yang menentukan adalah model *decission making* pembuat keputusan (*decission maker*). Di sini, sebenarnya kita telah memasuki kawasan yang berbeda dalam proses politik kebijakan, yaitu *decission making*.

Pemikiran pertama yang perlu dikapitalisasi adalah pemikiran dari Graham Allison dan Philip Zelikow (1971) dalam bukunya *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Allison dan Zelikow mengembangkan tiga model analisis kebijakan, yaitu model *Rational Actor Model (RAM)*, *Organizational Behavior Model (OBM)*, dan *Government Politics Model* untuk memahami keputusan kebijakan yang dibuat Rusia dan Amerika pada saat itu. *Rational Actor Model* menganggap bahwa organisasi negara berperilaku seperti individu yang rasional. Pemerintah sebagai satu kesatuan yang utuh mengambil keputusan setelah semua informasi yang tersedia dibahas secara mendetail, termasuk semua konsekuensi serta risiko yang mungkin diakibatkan oleh keputusan itu. Pilihan yang diambil para pengambil keputusan tingkat tinggi merupakan pilihan rasional yang penuh kesadaran.

*Organizational Behavior Model* memberi tekanan pada proses pengambilan keputusan organisasional yang berlangsung secara wajar. Dalam proses itu, elemen-elemen penting dalam keputusan strategis ikut dipertimbangkan sehingga keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan menurut aturan organisasi kepada rakyat.

Jadi, keputusan tidak semata-mata lahir dari pilihan rasional para pengambil keputusan, melainkan dari pembahasan yang matang melalui proses organisasi. *Government Politics Model* atau *bureaucratic politics paradigm* memahami bahwa keputusan merupakan resultan politik, yaitu hasil dari permainan politik, bahwa keputusan dibuat dari proses negosiasi dan kompromi dari konflik kepentingan yang terjadi di antara aktor-aktor politik.

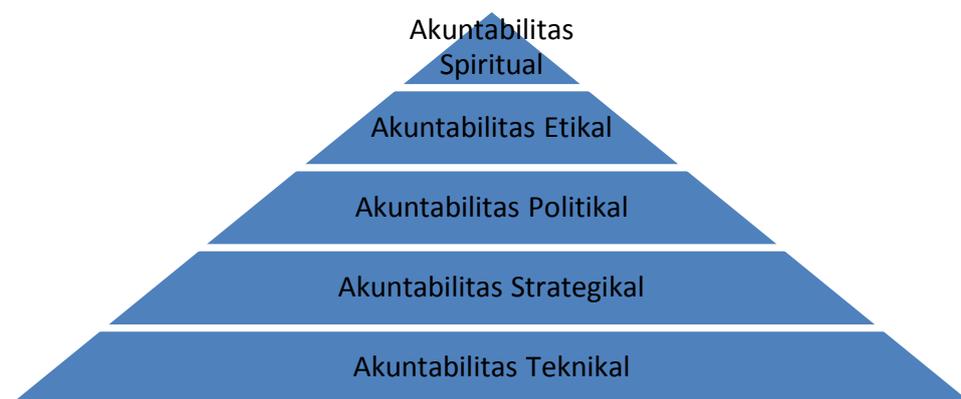
Percy H. Hill, dkk. (1979) menambahkan tiga model keputusan, yaitu *Small Group Process Model*, *The Dominant Leader Model*, dan *The Cognitive Process Model*. *Small Group Process Model* adalah proses pengambilan keputusan tertinggi yang merupakan hasil dari proses kelompok kecil yang mempunyai dinamik tersendiri. *The Dominant Leader Model* merupakan model di mana keputusan penting lahir dari pengaruh seorang pemimpin yang memegang kunci sukses organisasi. *The Cognitive Process Model* merupakan model di mana suatu keputusan adalah hasil kemampuan para aktor politik untuk memilah masalah-masalah politik yang kompleks. Pemilahan alas tindakan yang rasional sering kali dibatasi oleh keterbatasan kemampuan untuk memproses informasi. Oleh karena itu, keterampilan dari para pemimpin pemerintahan dalam memahami secara sungguh-sungguh setiap konteks politik yang timbul harus menjadi acuan utama dalam pengambilan keputusan.

Pemahaman di atas membawa kita pada fakta kedua bahwa pelaku atau aktor analisis kebijakan tidak selalu seorang *profesional analis kebijakan*. Ia bisa saja seorang *analis kebijakan*, tetapi bisa juga seorang *tukang bisik*, atau politisi *inner circle*, atau bahkan si penguasa politik itu sendiri. Peta pembuatan kebijakan politik menentukan apakah "makhluk" bernama "analis kebijakan" perlu ada untuk melaksanakan fungsi "analisis kebijakan"?

Analisis kebijakan tidak banyak berperan jika suatu pemerintahan memilih untuk mempergunakan *Government Politics Model* atau *Dominant Leader Model*. Barangkali analis kebijakan tetap ada, namun hanya bersifat formal-institusional saja, sementara peran fungsionalnya tidak ada karena pengambilan keputusan akhirnya berkembang ke arah selera *penguasa* dan *kekuasaan*. Dalam kondisi ini, analis

kebijakan mempunyai dua pilihan, menjadi analis yang profesional, dengan potensi tidak digunakan advisnya, bahkan pada tingkat tertentu dapat dipinggirkan, atau hanya menjustifikasi keinginan *pimpinannya-polishing the boss*. Ini adalah pilihan sederhana, namun dalam praktik, tidak mudah. Sebagian besar analis kebijakan jatuh pada pilihan kedua. Ketika kompromi merupakan bagian dari kekuasaan yang ditawarkan kepadanya, seorang analis kebijakan akan kehilangan identitas dan integritasnya sebagai analis kebijakan; dan analisis kebijakan akan kehilangan maknanya. Ini adalah tantangan terbesar bagi setiap mereka yang mengaku analis kebijakan, khususnya di negara berkembang, ketika semua lebih bisa *dibeli*, entah dengan uang, jabatan, atau kekuasaan. Atau bahkan taruhan nyawa.

Di sini analis kebijakan dapat menjawab tuduhan bahwa proses analisisnya akan bersifat "teknokratik", dalam arti pertanggungjawaban analisisnya adalah *akademikal*. Profesionalisasi analis kebijakan membawa analis kebijakan untuk mempunyai jenjang akuntabilitas sebagai berikut:



**Gambar.** *Jenjang Akuntabilitas*

Pada jenjang paling bawah adalah akuntabilitas teknikal atau akuntabilitas yang berkenaan dengan dua sisi, yaitu akunting dan akademis. Akunting berkenaan dengan kesesuaian penggunaan input.

Akademis berkenaan dengan kebenaran akademis (teori) dan metodologis yang dipergunakan dalam melakukan analisis kebijakan. Setelah itu, akuntabilitas strategikal, atau disebut juga akuntabilitas manajerial, dalam arti hasil analisis kebijakan harus dapat dilaksanakan, dan bukan sekadar wacana. Jenjang selanjutnya adalah akuntabilitas politikal, dalam arti kebenaran dari analisis kebijakan dipertanggungjawabkan kepada klien yang memberikan tugas dan publik (atau *beneficiaries*) yang akan menerima pengaruh langsung dan kebijakan. Jenjang ketiga adalah akuntabilitas etikal atau moral, dalam arti mempunyai kebenaran yang dapat diterima secara moral dari lingkungan sosial di mana kebijakan akan "diproduksi". Pada tingkat tertinggi, adalah apabila analisis kebijakan dilakukan di negara yang mengakui Tuhan Yang Maha Esa, dan analisis kebijakannya adalah individu atau kelompok yang percaya dan beriman kepada Tuhan Yang Maha Esa. Di sini analisis kebijakan meletakkan akuntabilitas dari hasil analisis kebijakan pada tingkat spiritual, sebagai tanggung jawabnya kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas tugas analisis kebijakan yang dibuatnya.

Yang kemudian menjadi penting adalah bahwa pada akhirnya hasil akhir analisis kebijakan bukanlah suatu wacana, melainkan rekomendasi yang *dapat dilaksanakannya*. Pada tingkat tertentu, ada jenjang akuntabilitas yang tidak dapat dipenuhi, namun *yang* pokok adalah bagaimana analisis kebijakan dapat memberikan analisis kebijakan yang terbaik bagi banyak orang. Barangkali panduan bagi analisis kebijakan adalah pembobotan akuntabilitas sebagai berikut:

**Tabel. Jenjang Akuntabilitas dan Pemenuhan**

Jenjang	Akuntabilitas	Pemenuhan
Pertama	Teknikal	100%
Kedua	Strategikal	90%
Ketiga	Politikal	80%
Keempat	Etikal	70%
Kelima	Spiritual	60%

Mungkin, ada penilaian, bahwa gagasan ini merendahkan akuntabilitas spiritual daripada teknis. Pemahamannya justru berbeda. Keterbatasan analisis kebijakan membuatnya lebih mampu memberikan pertimbangan berjenjang sebagaimana bobot di atas. Meskipun yang terbaik adalah yang bisa memberikan persentase sama tinggi (100%) pada setiap akuntabilitas, pada praktiknya, kemampuan tersebut tidak akan dapat dicapai karena pada akhirnya ada unsur *strategic pragmatism* yang ada pada setiap analisis kebijakan (Austin, 2001), sebagaimana proses kebijakan pada umumnya.

## BAB II

# KAJIAN PUSTAKA

### A. Pemerintahan

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat (Rasyid, 2007:13).

Menurut Surbakti (1992:167), pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, yaitu *kubernan* atau nahkoda kapal, artinya menatap ke depan. Sedang memerintah berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.

Menurut Wikipedia bahasa Indonesia, Pemerintah menurut etimologi berasal dari kata "Perintah", yang berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari Pemerintahan adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengatur suatu negara yang memiliki cara dan sistem yang berbeda-beda dengan tujuan agar negara tersebut dapat tertata dengan baik.

Di beberapa negara, pemerintah dan pemerintahan tidak dibedakan Inggris menyebutnya *Government* dan

Francis menyebutnya *Gouvernement*, keduanya berasal dari bahasa latin *Gubernaculum* yang dalam bahasa Arab disebut *Hukumat*, di Amerika Serikat disebut *Administration*, sedangkan Belanda mengartikan *Regerint* sebagai penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dengan kebijaksanaan dalam rangka mewujudkan tujuan Negara dan sebagai penguasa menetapkan perintah-perintah. Jadi *Regeren* digunakan untuk istilah pemerintahan pada tingkat nasional atau pusat. *Bestur* diartikan sebagai keseluruhan badan pemerintah dan kegiatannya yang berlangsung berhubungan dengan usaha mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2000:745) secara etimologis, pemerintahan berasal dari perkataan pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari perkataan perintah diartikan perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara dan pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan, dan lain sebagainya).

Menurut Syafi'ie (2001:43), secara etimologi pemerintah berasal dari kata "perintah" yang kemudian mendapat awalan "pe" menjadi kata "pemerintah" yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara dan mendapat akhiran "an" menjadi kata "pemerintahan" yang berarti perihal, cara pembuatan atau urusan dan badan yang berkuasan dan memiliki legitimasi.

Sayre dalam Suradinata (2002:12), mendefinisikan pemerintahan dengan cara yang lebih sederhana, yaitu "*Government is the best defined as the organization agency of the*

*state, expressing its authority*” yang diterjemahkan sebagai lembaga negara yang terorganisir yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasannya, tetapi tidak menyebutkan nama-nama kekuasannya atau kekuatan pada instansi tersebut.

Menurut Sedarmayanti (2004:2), pemerintah atau *government* adalah pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya. Sedangkan pemerintah (*government*) menurut Koswara (2005:20), adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara dan pengertian pemerintahan (*governance*) adalah kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintah sebagai subyek adalah identik dengan “*government*” atau “*bestuur*” yang menurut Supriatna (2007:8), dapat diartikan sebagai lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara, sedangkan pemerintahan dapat diartikan sebagai kegiatan dari subyek itu.

Strong dalam Koswara (2003:247) memberikan makna pemerintahan sebagai berikut: Pemerintahan menunjukkan bahwa pemerintah mempunyai kewenangan yang dapat digunakan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara baik kedalam maupun keluar. Untuk melaksanakan kewenangan itu, pemerintah harus mempunyai kekuatan tertentu, antara lain kekuatan di bidang militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, kekuatan legislatif, atau pembuatan undang-undang serta kekuatan finansial atau kemampuan mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai keberadaan negara bagi penyelenggaraan peraturan. Semua kekuatan tersebut

harus dilakukan dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut Suradinata (2002:6-7), pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Dari pengertian tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa pemerintah pada hakekatnya adalah aspek statis, sedangkan pemerintahan adalah aspek dinamikanya.

Rasyid dalam Supriatna (2007:2) mengatakan bahwa pemerintahan mengandung makna mengatur (Undang-undang), mengurus (mengelola) dan memerintah (memimpin) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bagi kepentingan rakyat. Pemerintahan mengandung unsur yang secara filosofis berkaitan erat dengan: Badan pemerintahan (pemerintah) yang sah secara kontitusional; Kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan; cara dan sistem pemerintahan; fungsi sesuai dengan kekuasaan pemerintahan, dan wilayah pemerintahan.

Rasyid (2007:18-19) mengatakan bahwa ada tiga paradigma pemerintahan, yaitu:

*Pertama*, pemerintahan sebagai *a ruling process* yang ditandai oleh ketergantungan pemerintah dan masyarakat kepada kapasitas kepemimpinan seseorang. Dalam proses ini, kepribadian pemimpin mendominasi hampir seluruh interaksi kekuasaan. Kualitas pemerintahan tergantung mutlak pada kualitas pemimpin. Kalau pemimpin pemerintahan adalah orang baik, maka baiklah pemerintahan itu. Demikian pula sebaliknya.

*Kedua*, pemerintahan sebagai *a governing process*, yang ditandai oleh praktek pemerintahan yang berdasarkan konsensus-konsesus etis antara pemimpin dengan masyarakat. Pemerintahan dijalankan berdasarkan

kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi dan diskursus (wacana) yang berlangsung dalam ruang publik (*public sphere*). Dalam proses ini, walaupun sistem hukum yang ada belum lengkap, kekurangan itu ditutupi oleh tradisi membuat konsensus tadi. Kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep dasar tentang kekuasaan telah menemukan bentuknya di sini.

*Ketiga*, pemerintahan sebagai *an administering process*, yang ditandai oleh terbangunnya suatu sistem hukum yang kuat dan komprehensif, melalui mana seluruh interaksi kekuasaan dikendalikan oleh suatu sistem administrasi yang bekerja secara tertib dan teratur. Siapa pun yang masuk ke dalam posisi kepemimpinan akan dipaksa oleh sistem yang berlaku untuk tunduk pada aturan main dan nilai-nilai yang sudah baku.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa tugas-tugas pemerintahan yang demikian kompleks, jelas memerlukan kehadiran figur-figur pemimpin yang bukan saja memiliki kemampuan dan keterampilan, tetapi juga visi, integritas *wisdom* dan tentu saja kesadaran serta kemauan untuk melayani. Pemerintahan dalam sistem demokrasi senantiasa mengusahakan hadirnya pemimpin-pemimpin yang mau melayani (*servant leader*) dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

## **B. Ilmu Pemerintahan**

Menurut Koswara (2008:4), ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang secara mandiri menyelenggarakan studi tentang cara-cara bagaimana pemerintahan negara disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun eksternal dalam upaya mencapai tujuan negara.

Wasistiono (2008:3.10) melihat objek material dan formal ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari hubungan antara rakyat dengan organisasi tertinggi negara (pemerintah) dalam konteks kewenangan dan memberi pelayanan publik. Obyek material ilmu pemerintahan secara kebetulan sama dengan objek material ilmu politik, ilmu administrasi negara, ilmu hukum tata negara dan ilmu negara itu sendiri, yaitu negara. Objek forma ilmu pemerintahan bersifat khusus dan khas, yaitu hubungan-hubungan pemerintahan dengan sub-subnya (baik hubungan antara Pusat dengan Daerah, hubungan antara yang diperintah dengan yang memerintah, hubungan antar lembaga serta hubungan antar departemen), termasuk didalamnya pembahasan *output* pemerintahan seperti fungsi-fungsi, sistem-sistem, aktivitas dan kegiatan, gejala dan perbuatan serta peristiwa-peristiwa pemerintahan dari elit pemerintahan yang berkuasa.

Menurut Syafi'ie (2009:5), ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah maupun antara penguasa dengan rakyatnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan yang diharapkan secara baik dan benar.

Ilmu pemerintahan selalu berkaitan dengan sistem yang dilaksanakan oleh suatu negara, yang pada dasarnya terdapat dua sistem dasar pemerintahan, yaitu yang berorientasi kepada sistem Kontinental dan sistem *Anglo Saxon*.

Menurut Koswara (2003:3), karakteristik pemerintahan yang orientasinya kepada sistem kontinental, antara lain: (1) Pemusatan kekuasaan di tangan eksekutif, (2) Terdapat

dominasi otorisasi nasional, (3) Profesionalisme aparat pemerintah, (4) Memisahkan secara psikologis dari rakyat biasa dan tanggungjawab pemerintah kepada Peradilan Administratif, (5) Kecenderungan sentralistik.

Karakteristik pemerintahan yang orientasinya kepada *Anglo Saxon* lebih memperhatikan kemandirian masyarakat regional dan lokal, antara lain: (1) Partisipasi masyarakat yang luas dalam kegiatan pemerintahan, (2) Tanggung jawab sistem administrasi kepada badan legislatif, (3) Tanggung jawab pegawai peradilan biasa dan (4) Sifatnya lebih desentralistik.

### C. Tujuan dan Tugas Umum Pemerintahan

Menurut Wasistiono (2001:18), salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, oleh karena itu organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai “pelayanan masyarakat” (*public service*). Atau pemerintah merupakan organisasi pelayanan publik yang diharapkan dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Menempatkan tujuan pemerintahan yang demikian, secara langsung fungsi pelayanan menjadi tugas utama pemerintahan. Menurut Ndraha (2000:24) bahwa layanan pemerintah, terkait dengan suatu hak, baik hak bawaan yang bersifat asasi maupun hak pemberian, itulah yang disebut pelayanan pemerintah kepada rakyat.

Menurut Ryaas Rasyid (2007:11), tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan modern, pada hakekatnya, adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya

sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama, karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik yang baik dan profesional.

Dalam hubungannya dengan tugas umum pemerintah di atas, menurut Rasyid (2007:18), tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*).

Fungsi pemerintahan menurut J. Kaloh (2002:21) menyatakan pada dasarnya di era otonomi daerah fungsi pemerintahan meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*service*), membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*) dan pemberdayaan (*empowerming*).

Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 (angka 2) bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi Pemerintahan yang meliputi tugas pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.

Berbeda dengan pendapat di atas, Koswara (2008:5) menyatakan tujuan dan tugas umum pemerintahan yang merupakan kegiatan organisasi pemerintah dari suatu negara dalam mewujudkan kebijakan atas dasar tujuan dan tugas umum yang ditetapkan, meliputi:

1. Menjaga keamanan nasional (*National Security*).
2. Memelihara ketertiban dan ketentraman masyarakat (Terjaminnya stabilitas dan keteraturan).

3. Mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial (*Social Welfare and Justice*).
4. Menjamin proses kelanggengan dan kemajuan (*Survive and Progress*) melalui proses demokrasi.

#### **D. Sistem Pembagian Kekuasaan**

Montesquieu dengan ajaran Trias Politika (Tripraja) yang dikenal dengan dengan “Teori Pemisahan Kekuasaan” dalam Koswara (2001:1), membagi badan-badan kekuasaan dalam tiga lembaga, yaitu:

1. *Pouvoir Legislatif*, yaitu kekuasaan dalam bidang pembuatan perundang-undangan.
2. *Pouvoir Eksekutif*, yaitu kekuasaan dalam bidang melaksanakan segala sesuatu yang dimanatkan oleh undang-undang.
3. *Pouvoir Yudikatif*, yaitu kekuasaan untuk menjaga agar undang-undang tersebut dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuan.

Sedangkan teori pemisahan kekuasaan negara menurut John Locke (Koswara, 2005:21) dalam tiga bidang, yaitu:

1. Kekuasaan dalam bidang legislatif, yaitu kekuasaan pembuatan Undang-undang.
2. Kekekuasaan di bidang eksekutif, yaitu kekuasaan dalam melaksanakan Undang-undang.
3. Kekuasaan di bidang federatif, yaitu kekuasaan dalam melakukan hubungan luar negeri.

Konsep kedaulatan rakyat merupakan buah pemikirannya yang dituangkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan negara absolut dan dominan

tanpa ada kekuatan lain sebagai penyeimbang. Locke juga dikenal sebagai peletak dasar sistem demokrasi dengan mengagas kontrak sosial sebagai sebuah pola untuk memberikan legitimasi pada negara berdasarkan hukum alam. Menurutny, sebuah negara dibangun atas dasar kesepakatan antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Hal ini menjadi pijakan dasar dari teori kontrak sosial.

Dengan adanya pemisahan kekuasaan yang tegas, diharapkan terjaminnya kebebasan masing-masing lembaga dalam menjalankan kekuasaannya.

#### **E. Implementasi Kebijakan**

Sesuai fokus pada penelitian yang diteliti adalah mengenai implementasi kebijakan. Tahapan ini merupakan tahapan dalam proses kebijakan yang sangat krusial, karena bagaimanapun baiknya kebijakan yang sudah diputuskan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan.

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan publik yang mengarah pada pelaksanaan kebijakan. Dalam prakteknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Bahwa implementasi kebijakan menyangkut minimal tiga hal yaitu, adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan adanya hasil kegiatan. Implementasi kebijakan secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan.

Menurut Tahjan (2008:24), secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai “suatu aktifitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil”, sehingga bila dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktifitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier dalam Hill dan Hupe (2002:7) mendefinisikan implementasi kebijakan merupakan penyelesaian atas dasar suatu keputusan kebijakan, pada umumnya berbentuk undang-undang tetapi juga dapat mengambil bentuk keputusan eksekutif yang penting.

Menurut Nugroho (2011:158), pengertian implementasi kebijakan: adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut”.

Pendapat Nugroho tersebut sejalan dengan pendapat Winarno (2007:101) yang mengemukakan bahwa implementasi merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Sedangkan menurut Meter dan Horn dalam Winarno (2007:102) implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu individu atau kelompok, kelompok pemerintah maupun swasta yang

diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Implementasi kebijakan menurut Abidin (2006:192) pelaksanaan keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat. Menurut Abidin (2006:192) bahwa proses pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan faktor utama internal dan faktor utama eksternal. Faktor utama internal meliputi kebijakan yang akan dilaksanakan dan faktor-faktor pendukung. Sementara faktor eksternal adalah kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait”.

Selanjutnya Abidin (2006:192-199) menjelaskan tentang faktor-faktor internal dan eksternal yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Faktor utama internal pertama yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan ditentukan oleh dua (2) hal yaitu, **kualitas kebijakan dan ketepatan strategi pelaksanaan**. Kebijakan yang tidak berkualitas tidak bermanfaat untuk dilaksanakan. Strategi pelaksanaan yang tidak tepat seringkali tidak mampu memperoleh dukungan dari masyarakat. Sebab itu kegagalan yang terjadi bukan sekedar disebabkan oleh lemahnya substansi dari suatu kebijakan, tetapi karena strategi pelaksanaan yang tidak tepat.

Faktor utama internal kedua dalam proses pelaksanaan adalah **Sumber daya manusia (SDM)** yang merupakan faktor pendukung (*support factors*) bagi kebijakan. Faktor pendukung dalam manajemen publik meliputi SDM (*human resources*), keuangan (*finance*), logistik (*logistics*), informasi, legitimasi (*legitimation*) dan partisipasi (*participation*). Sumber daya manusia tidak hanya mampu, tetapi juga harus memenuhi persyaratan karir. Keuangan berkaitan dengan

ketentuan tentang peruntukan dari mata anggaran yang telah disetujui dalam anggaran negara. Informasi penting dalam kebijakan publik terutama dalam pertanggung jawabannya kepada masyarakat luas. Legitimasi berkaitan dengan kesesuaian kebijakan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau ada persetujuan dari atasan yang berwenang, tanpa kedua hal tersebut maka kebijakan tidak dapat dilaksanakan.

Faktor pendukung yang terakhir adalah **partisipasi masyarakat**. Partisipasi masyarakat bisa berbentuk dukungan atau berbentuk menolak, dimana kedua bentuk partisipasi ini sama-sama memberi pengaruh terhadap kebijakan publik. Keduanya merupakan masukan yang diperlukan dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.

Faktor utama eksternal dalam proses pelaksanaan adalah faktor lingkungan yang juga menentukan dalam pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan kebijakan bergerak dalam empat (4) lapisan lingkungan institusional: konstitusional, kolektif, operasional, dan distribusi. Pada taraf konstitusional terkait dengan peraturan perundang-undangan yang merupakan keputusan politik yang bentuknya ditentukan oleh suatu interaksi antara berbagai institusi politik, kepentingan perorangan, pendapat masyarakat, dan pilihan atas dasar konstitusi. Pada taraf kolektif, proses pelaksanaan kebijakan merupakan keputusan bersama berbagai kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat. Pada taraf operasional, proses pelaksanaan adalah keputusan operasional yang bergerak dalam situasi sudah terbentuk dan melalui kebijakan tersebut diharapkan dapat menimbulkan perubahan-perubahan ke arah yang dikehendaki. Pada taraf terakhir, proses

pelaksanaan diharapkan dapat menyebarkan hasil dari suatu kebijakan atau menimbulkan perubahan yang merupakan *outcomes* dari suatu kebijakan.

Menurut Agustino (2008:138), implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcome*) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Menurut Grindle dalam Agustino (2008:139), bahwa “pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melihat pada *action* program dari *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”.

Sebagaimana diketahui bahwa pelaksanaan suatu kebijakan menurut Grindle dalam Agustino (2008:21), sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan tersebut mencakup:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan;
- c. Derajat perubahan yang akan diinginkan;
- d. Kedudukan pembuat kebijakan;
- e. Siapa pelaksana program;

f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan konteks kebijakan mencakup:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa;
- c. Kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan.

Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektifitas implementasi kebijakan.

Menurut Pressman dan Wildavsky dalam Parson (2011:468) implementasi kebijakan berkaitan dengan pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah ditetapkan oleh hipotesa kebijakan.

Implementasi merupakan sekuel dari lingkaran proses kebijakan publik. Patton dan Savicky dalam Nugroho (2011:338) menegaskan bahwa implementasi adalah bagian dari proses kebijakan. Penekanan proses, pada akhirnya diekspresikan dalam keberlanjutan antara kebijakan dan tindakan. Artinya kebijakan publik tersebut dapat memperoleh hasil kalau telah melewati apa yang dinamakan dengan implementasi kebijakan. Implementasi merupakan aksi nyata dari kebijakan yang ada dalam dokumen kebijakan yang telah ditetapkan.

## F. Pelayanan Publik

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia baik secara individu maupun secara komunal. Pelayanan yang bersifat komunal itu adalah merupakan pelayanan yang bersifat umum untuk masyarakat banyak atau yang dikenal dengan sebutan pelayanan publik. Pelayanan publik adalah bentuk pelayanan yang berkaitan dengan kepentingan umum atau masyarakat banyak. Pelayanan publik timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi.

Pelayanan publik sangat erat kaitannya dengan pemerintah, karena salah satu tanggung jawab pemerintah ialah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai kualitas pemerintah.

Menurut Pamuji (2000:21), konsep pelayanan publik diturunkan dari makna *public service* yang berarti “berbagai aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa”.

Menurut Wasistiono (2003:51), dalam bukunya *Kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah*, mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan umum/publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Pengertian pelayanan publik menurut Kotler (2006:24), adalah:

Setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Sedangkan menurut Dwiyanto (2005:141) pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

Pendapat lain mengenai pelayanan umum yang dikemukakan oleh Kurniawan (2005:6), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pelayanan publik menurut Sinambela (2010:5), adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah dengan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Tujuan pelayanan publik adalah untuk menyediakan pelayanan yang terbaik bagi publik atau masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang dapat memenuhi apa yang telah dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat pengguna

layanan tersebut. Pelayanan yang baik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik (konsumen) atas pelayanan yang diterimanya.

Secara teoritis, tujuan pelayan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang menurut Sinambela (2010:133), yaitu:

1. **Transparansi.** Pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas.** Pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. **Kondisional.** Pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. **Partisipatif.** Pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. **Kesamaan Hak.** Pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.
6. **Keseimbangan hak dan kewajiban.** Pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pembeli dan penerima pelayanan publik.

Menurut Undang-Uudang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa,

dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang semata-mata dibentuk untuk kegiatan pelayanan publik.

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat (Ratminto dan Winarsih, 2010:18). Atau penyelenggaraan pelayanan publik merupakan amanat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara negara (eksekutif dan legislatif) untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Peningkatan kesejahteraan ini dilakukan dengan memprioritaskan pelayanan-pelayanan dasar bagi masyarakat. Dalam kenyataannya, masih sedikit dari masyarakat yang bisa memahami pelayanan publik sebagai hak dan bukan pemberian pemerintah.

Menurut Sirajuddin (2011:12), menjelaskan pelayanan publik dari perspektif hukum, yaitu suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga Negara atau penduduknya atas suatu pelayanan. Hukum pelayanan publik diartikan sebagai seperangkat norma hukum tentang pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara yang dituangkan baik secara tertulis maupun tidak tertulis, yang mengikat pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik dan warga negara sebagai penerima layanan publik secara keseluruhan, dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggar aturan tersebut.

Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah saat ini harus berorientasi pada kepuasan pelanggan memberikan arah untuk dilakukannya perubahan pola pikir aparatur pemerintah daerah di dalam menyikapi perubahan dan/atau pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berorientasi pada pelayanan. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula didasarkan pada paradigma *rule government*, yaitu yang mengedepankan prosedur, bergeser menjadi paradigma *good governance* yang mengedepankan kebersamaan, transparansi, akuntabilitas, keadilan, kesetaraan dan kepastian hukum.

Terdapat enam faktor yang mendukung terlaksananya pelayanan publik yang baik dan memuaskan (Moenir, 2010:88-119) antara lain:

1. Faktor Kesadaran. Suatu proses berpikir melalui metode renungan, pertimbangan dan perbandingan, sehingga menghasilkan keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan dalam jiwanya sebagai pangkal tolak untuk perbuatan dan tindakan yang akan dilakukan kemudian.
2. Faktor Aturan. Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Makin maju dan majemuk suatu masyarakat makin besar peranan aturan dan dapat dikatakan orang tidak dapat hidup layak dan tenang tanpa aturan. Pertimbangan pertama manusia sebagai subyek aturan ditujukan kepada hal-hal yang penting, yaitu:
  - a. Kewenangan
  - b. Pengetahuan dan pengalaman
  - c. Kemampuan bahasa
  - d. Pemahaman oleh pelaksana
  - e. Disiplin dalam pelaksanaan

3. Faktor Organisasi. Organisasi pelayanan pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya tetapi ada sedikit perbedaan dalam penerapannya, karena sasaran pelayanan ditujukan secara khusus kepada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi kompleks.
4. Faktor Pendapatan. Pendapatan ialah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan/atau pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan/organisasi, baik dalam bentuk uang, natura maupun fasilitas, dalam jangka waktu tertentu.
5. Faktor Kemampuan dan Keterampilan. Kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan dengan tugas/pekerjaan berarti dapat (kata sifat/keadaan) melakukan tugas/pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan. Kata jadian kemampuan dengan sendirinya juga kata sifat/keadaan yang ditujukan pada sifat atau keadaan seseorang yang dapat melaksanakan tugas/pekerjaan atas dasar ketentuan-ketentuan yang ada.
6. Faktor Sarana Pelayanan. Sarana pelayanan yang dimaksud disini ialah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu. Fungsi sarana pelayanan tersebut, antara lain:
  - a. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu.

- b. Meningkatkan produktivitas, baik barang maupun jasa.
- c. Kualitas produk yang lebih baik atau terjamin.
- d. Ketepatan susunan dan stabilitas ukuran terjamin.
- e. Lebih mudah atau sederhana dalam gerak para pelakunya.
- f. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
- g. Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional mereka.

Peran sarana pelayanan cukup penting disamping unsur SDM-nya. Upaya meningkatkan produktifitas kerja dan mutu pelayanan yang diberikan suatu anggota pemerintah maupun swasta kepada masyarakat atau pengguna jasa harus pula dikaitkan dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan atau profesionalisme para pemberi layanan tersebut. Artinya rendahnya produktifitas kerja dan mutu pelayanan yang diberikan seorang aparat tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan dan perilaku yang disfungsiakan akan tetapi sangat mungkin karena tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tugas yang dipegang olehnya atau kurang profesional.

Selain itu menurut Saefullah dalam Hardiansyah (2011:14), untuk memberikan pelayanan publik yang baik perlu adanya upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Pada prinsipnya pelayanan publik harus selalu ditingkatkan kualitasnya sesuai dengan keinginan masyarakat sebagai pengguna jasa. Akan tetapi

pada kenyatannya perbaikan kualitas pelayanan tidak mudah dilakukan melihat banyaknya jenis pelayanan publik di negara ini. Macam-macam persoalan dan penyebabnya yang sangat bervariasi sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan itu.

Untuk itu diperlukan perubahan *mindset* harus dimulai dari kesadaran secara mendalam terhadap SDM pelayanan publik, bahwa pelayanan adalah tanggung jawab negara, maka artinya pelayanan publik yang baik merupakan hak masyarakat untuk mendapatkannya. Sebaliknya merupakan kewajiban negara untuk memenuhi pelayanan publik yang baik, terlepas dari siapapun yang duduk dalam pemerintahan, mengingat pelayanan publik yang baik merupakan perwujudan dari adanya kesejahteraan umum, sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Upaya perbaikan dari aspek proses pelayanan publik telah dilakukan oleh pemerintah, yaitu antara lain melalui penetapan Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan peraturan perundangan lainnya.

Dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan tersebut, dibutuhkan sebuah standar pelayanan yang mampu memberikan akses kemudahan bagi masyarakat dan maklumat pelayanan, sistem informasi pelayanan publik, sarana, prasarana dan/atau fasilitas pelayanan publik, pelayanan khusus, pengelolaan pengaduan dan sistem pelayanan terpadu sesuai dengan Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Pada Pasal 21 Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dijelaskan komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Dasar hukum;

2. Persyaratan;
3. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
4. Jangka waktu penyelesaian;
5. Biaya/ tarif;
6. Produk pelayanan;
7. Sarana, prasarana, dan / atau fasilitas;
8. Kompetensi pelaksana;
9. Pengawasan internal;
10. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
11. Jumlah pelaksana;
12. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian;
13. Pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
14. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan;
15. Evaluasi kinerja pelaksana.

### **G. Profesionalisme Aparat**

Salah satu amanat yang terkandung dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 2 huruf b menyebutkan bahwa “Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas profesionalitas”. Oleh karena itu seorang pegawai khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Aparatur Sipil Negara haruslah memiliki profesionalisme. Dengan demikian terwujudnya tata pemerintahan yang baik adalah dengan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas tinggi dan menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara.

Profesionalisme berasal dari kata bahasa Inggris *professionalism* yang secara leksikal berarti sifat profesional.

Orang yang profesional memiliki sikap-sikap yang berbeda dengan orang yang tidak profesional meskipun dalam pekerjaan yang sama. Secara sederhana, profesionalisme diartikan sebagai perilaku, cara dan kualitas yang menjadi ciri suatu profesi. Seseorang dikatakan profesional apabila pekerjaannya memiliki ciri standar teknis atau etika suatu profesi (Oerip dan Oetomo, 2000:264-265).

Tanri Abeng dalam Moeljono (2003:107), menyatakan bahwa profesionalisme terdiri dari atas tiga unsur, yaitu *Knowledge, Skill, Integrity*, dan selanjutnya ketiga unsur tersebut harus dilandasi dengan iman yang teguh, pandai bersyukur, serta kesediaan untuk belajar terusmenerus jadi dapat dikatakan bahwa profesionalisme kerja adalah suatu kemampuan dan keterampilan seseorang dalam melaksanakan tugas sesuai dengan bidang dan tingkatan masing-masing secara tepat waktu dan cermat.

Menurut *Webster Dictionary* dalam Tangkilisan (2005:225), istilah profesionalisme berasal dari kata *professio* yang dalam bahasa Inggris adalah suatu pekerjaan atau jabatan yang membutuhkan pelatihan keterampilan dalam beberapa pengetahuan budaya dan ilmu dan biasanya mencakup mental daripada kerja manual seperti mengajar, teknis, menulis dan lainnya.

Menurut Danim (2002:22), kata profesional merujuk pada dua (2) hal: Pertama, adalah orang yang menyandang suatu profesi, orang yang biasanya melakukan pekerjaan secara otonom dan mengabdikan diri pada pengguna jasa disertai rasa tanggung jawab atas kemampuan profesionalnya, atau penampilan seseorang yang sesuai dengan ketentuan profesi. Kedua, merupakan kinerja seseorang dalam melakukan pekerjaan yang sesuai dengan profesinya. Pada tingkat tinggi, kinerja itu dimuati unsur-

unsur kiat atau seni (*art*) yang menjadi ciri tampilan profesional seorang penyandang profesi.

Menurut Danim (2002:23), profesionalisme adalah komitmen para anggota suatu profesi untuk meningkatkan kemampuan profesionalnya dan terus-menerus mengembangkan strategi-strategi yang digunakannya dalam melakukan pekerjaan sesuai dengan profesinya itu.

Menurut Jatman (2002:66), profesionalisme adalah kecocokan antara kemampuan yang dimiliki seseorang dengan kebutuhan tugas yang diemban. Terpenuhinya kecocokan antara kemampuan dengan kebutuhan tugas merupakan salah satu syarat terbentuknya pegawai yang profesional. Profesionalisme juga dapat diartikan kemampuan beradaptasi terhadap lingkungan yang cepat berubah dan menjalankan tugas dan fungsinya yang mengarah kepada pencapaian visi dan misi serta nilai-nilai organisasi.

Menurut Kurniawan (2005:73-74), istilah profesional itu berlaku untuk semua aparat pegawai mulai dari tingkat atas sampai tingkat bawah. Profesional dapat diartikan sebagai suatu kemampuan dan keterampilan seseorang dalam melakukan pekerjaan menurut bidang dan tingkatan masing-masing. Profesionalisme menyangkut kecocokan (*fitness*) antar kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi (*bureaucratic competence*) dengan kebutuhan tugas (*task-requirement*). Terpenuhinya kecocokan antara kemampuan dengan kebutuhan tugas merupakan syarat terbentuknya aparatur yang profesional. Artinya keahlian dan kemampuan aparat merefleksikan arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh suatu organisasi.

Atik Purwandari (2008:57), menyatakan bahwa profesionalisme adalah memberi pelayanan sesuai dengan

bidang ilmu yang dimiliki dan manusiawi secara penuh/utuh tanpa mementingkan kepentingan pribadi melainkan mementingkan kepentingan klien (masyarakat) serta menghargai klien (masyarakat) sebagaimana menghargai diri sendiri.

Profesionalisme merupakan sikap dari seorang profesional, dan profesional berarti melakukan sesuatu sebagai pekerjaan pokok yang disebut profesi, artinya pekerjaan tersebut bukan pengisi waktu luang atau sebagai hobi belaka. Jika profesi diartikan sebagai pekerjaan dan isme sebagai pandangan hidup, maka profesional dapat diartikan sebagai pandangan untuk selalu berfikir, berpendirian, bersikap dan bekerja sungguh-sungguh, kerja keras, bekerja sepenuh waktu, disiplin, jujur, loyalitas tinggi dan penuh dedikasi demi keberhasilan pekerjaannya.

Profesionalisme menurut Sedarmayanti (2010:96), adalah pilar yang akan menempatkan birokrasi sebagai mesin efektif bagi pemerintah dan sebagai parameter kecakapan aparatur dalam bekerja secara baik. Ukuran profesionalisme adalah kompetensi, efektifitas dan efisiensi serta bertanggung jawab.

Seorang profesional dianggap memiliki keahlian, akan melakukan kegiatan-kegiatan diantaranya pelayanan publik dengan mempergunakan keahliannya itu sehingga menghasilkan pelayanan publik yang menjadi lebih baik mutunya, lebih cepat prosesnya, mungkin lebih bervariasi yang kesemuanya mendatangkan kepuasan pada masyarakat. Adapun ukuran profesional tidaknya aparat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat dilihat dari pelayanan yang diberikan. Apabila pelayanan yang diberikan baik dan sesuai kepada masyarakat yang

dilayani, maka masyarakat dapat menyatakan bahwa pelayanan telah diberikan secara profesional.

Menurut Danim (2002:23) terdapat tujuh (7) tahapan menuju status profesional, yaitu:

1. Penentuan spesialisasi bidang pekerjaan sesuai dengan pengetahuan khusus dan keterampilan untuk menerapkan pengetahuan khusus tersebut yang dimiliki oleh seseorang;
2. Penentuan tenaga ahli yang memenuhi persyaratan untuk menjalankan pekerjaan sesuai dengan pengetahuan khusus yang dimiliki oleh tenaga kerja dalam menjalankan pekerjaannya;
3. Penentuan pedoman kerja sebagai landasan kerja yang disebut juga sebagai standar perilaku tenaga kerja dalam menjalankan pekerjaannya atau keahliannya. Pedoman kerja tersebut disebut juga sebagai etika kerja;
4. Peningkatan kreatifitas kerja sebagai usaha untuk menciptakan sesuatu yang lebih baik bagi profesi itu sendiri maupun bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanannya;
5. Penentu tanggung jawab kerja bagi profesional di dalam menjalankan pekerjaannya;
6. Pembentukan organisasi kerja untuk mengatur tenaga kerja yang terdapat dalam organisasi tersebut;
7. Memberikan pelayanan yang ketat dan penilaian masyarakat pengguna jasa profesi untuk menentukan pelayanan sebagai pelayanan yang profesional.

Profesionalisme pegawai sangat ditentukan oleh tingkat kemampuan pegawai yang tercemin melalui prilakunya sehari-hari dalam organisasi. Tingkat

kemampuan pegawai yang tinggi akan lebih cepat mengarah kepada pencapaian tujuan organisasi yang telah direncanakan sebelumnya, sebaliknya apabila tingkat kemampuan pegawai rendah kecenderungan tujuan organisasi yang akan dicapai akan lambat bahkan menyimpang dari rencana semula.

Suhrawardi K Lubis (2000:10), menyatakan bahwa profesionalisme biasanya dipahami sebagai kualitas yang wajib dimiliki untuk meningkatkan kualitas pelayanan, maka pegawai perlu memiliki ciri-ciri profesional antara lain adalah:

1. Punya keterampilan tinggi dalam satu bidang, serta kemahiran dalam mempergunakan peralatan tertentu yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas yang bersangkutan dengan bidangnya.
2. Punya ilmu dan pengetahuan serta kecerdasan dalam menganalisa suatu masalah dan peka didalam membaca situasi, cepat dan tepat serta cermat dalam mengambil keputusan terbaik atas dasar kepekaan.
3. Punya sikap berorientasi ke hari depan, sehingga punya kemampuan mengantisipasi perkembangan lingkungan yang terentang dihadapannya.
4. Punya sikap mandiri berdasarkan keyakinan akan kemampuan pribadi serta terbuka menyimak dan menghargai pendapat orang lain, namun cermat dalam memilih yang terbaik bagi dirinya dan perkembangan pribadinya.

Berkaitan dengan profesionalisme aparat sebagai Aparatur Sipil Negara, dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), dalam Pasal 2 huruf b menyebutkan bahwa "Penyelenggaraan kebijakan

dan Manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas profesionalitas". Oleh karena itu seorang pegawai khususnya Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Sipil Negara haruslah memiliki profesionalisme, yang dalam hal ini dikarenakan beberapa tuntutan diantaranya adalah:

- a. Tugas, pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan yaitu memberikan pelayanan publik.
- b. Pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*).
- c. Dalam upaya mengimbangi perubahan lingkungan strategis yang cepat berubah, baik itu lingkungan internal organisasi, maupun lingkungan eksternal organisasi.
- d. Perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan era globalisasi yang sedang berlangsung yang tidak bisa dicegah dan ditolak lagi.

Selain itu di dalam kode etik Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) atau Panca Prasetya Korps Pegawai Republik Indonesia menyebutkan bahwa "setiap anggota korps pegawai Republik Indonesia adalah insan yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang maha Esa, yang menegakkan kejujuran, keadilan dan disiplin serta meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme".

Agus Setiono (2004:35), mengatakan bahwa untuk profesionalisme aparatur, paling tidak ada dua nilai yang harus dikembangkan, yaitu:

1. Tugas dan peranan harus senantiasa bertujuan melayani kepentingan umum.
2. Profesionalisme aparatur harus didasarkan pada pendidikan dan spesialisasi rasional.

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa profesionalisme merupakan refleksi dari cerminan kemampuan, keahlian akan dapat berjalan efektif apabila didukung oleh adanya kesesuaian antara tingkat pengetahuan atas dasar latar belakang pendidikan dengan beban kerja pegawai yang menjadi tanggung jawabnya.

#### **H. Wujud Implementasi Kebijakan terhadap Kesejahteraan**

Istilah kesejahteraan bukanlah hal yang baru, baik dalam wacana global maupun nasional. Pembangunan, apa pun penjelasan ideologisnya, merupakan sebuah upaya yang dilakukan secara sengaja dan terencana dalam rangka mendapatkan hasil yang lebih baik dari kondisi kehidupan sebelumnya. Kondisi kehidupan yang lebih baik seperti apa yang diinginkan dalam proses perubahan itu, kata yang tidak pernah absen dari telinga setiap warga negara adalah kehidupan masyarakat yang sejahtera.

Tingkat kesejahteraan (*welfare*) adalah merupakan konsep yang digunakan untuk menyatakan kualitas hidup suatu masyarakat atau individu di suatu wilayah pada suatu kurun waktu tertentu. Kesejahteraan itu bersifat luas yang dapat diterapkan pada skala sosial besar dan kecil misalnya keluarga dan individu. Konsep kesejahteraan bersifat relatif, tergantung bagaimana penilaian masing-masing individu terhadap kesejahteraan itu sendiri. Sejahtera bagi seseorang dengan tingkat pendapatan tertentu belum tentu dapat juga dikatakan sejahtera bagi orang lain.

Kesejahteraan masyarakat, istilah yang sering digunakan dalam terminologi akademik adalah kesejahteraan sosial, mengalami pergeseran dalam pemahaman dan penggunaannya. Kesejahteraan sosial itu

menunjuk kondisi kehidupan yang baik, terpenuhinya kebutuhan materi untuk hidup, kebutuhan spiritual (tidak cukup mengaku beragama tetapi wujud nyata dari beragama seperti menghargai sesama), kebutuhan sosial, seperti ada tatanan (*order*) yang teratur, konflik dalam kehidupan dapat dikelola, keamanan dapat dijamin, keadilan dapat ditegakkan dimana setiap orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum, tereduksinya kesenjangan sosial ekonomi.

Menurut Suharto (2006:3), kesejahteraan sosial juga termasuk sebagai suatu proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Menurut Undang-undang No. 11 Tahun 2009, Tentang Kesejahteraan Masyarakat, kesejahteraan masyarakat adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Berdasarkan Undang-undang di atas, dapat kita ketahui bahwa ukuran tingkat kesejahteraan dapat dinilai dari kemampuan seorang individu atau kelompok dalam usahanya memenuhi kebutuhan material dan spiritualnya. Kebutuhan material dapat kita hubungkan dengan pendapatan yang nanti akan mewujudkan kebutuhan akan sandang, pangan, papan dan kesehatan. Kemudian kebutuhan spiritual kita hubungkan dengan pendidikan, kemudian keamanan dan ketentraman hidup.

Kesejahteraan sosial menurut Huraerah (2003:153), adalah suatu kegiatan atau sekumpulan kegiatan yang ditujukan untuk membantu orang-orang yang bermasalah.

Kesejahteraan menurut Thomas (2005:15), bahwa kesejahteraan masyarakat menengah kebawah dapat direpresentasikan dari tingkat hidup masyarakat ditandai oleh terentaskannya kemiskinan, tingkat kesehatan yang lebih baik, perolehan tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan peningkatan produktivitas masyarakat atau merupakan cerminan dari peningkatan tingkat pendapatan masyarakat golongan menengah kebawah.

Midgley (2005:21), mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “*. a condition or state of human well-being.*” Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat terpenuhi, serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.

Menurut Suparlan dalam Suud (2006:5), kesejahteraan sosial menandakan keadaan sejahtera pada umumnya, yang meliputi keadaan jasmaniah, rohaniah, dan sosial dan bukan hanya perbaikan dan pemberantasan keburukan sosial tertentu saja, jadi merupakan suatu keadaan dan kegiatan.

Menurut Durkheim dalam Suud (2006:7), kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi bagi peningkatan kesejahteraan sosial melalui menolong orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standarstandar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial.

Wilensky dan Lebeaux dalam Suud (2006:7) merumuskan kesejahteraan sosial sebagai:

Sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar tercipta hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada individu-individu pengembangan kemampuan-kemampuan mereka seluasluasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Friedlander (Fahrudin, 2012:9), mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai berikut:

Sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial institusi-institusi yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok guna mencapai standar hidup dan kesehatan yang memadai dan relasi-relasi personal dan sosial sehingga memungkinkan mereka dapat mengembangkan kemampuan dan kesejahteraan sosial sepenuhnya selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakatnya.

Midgley (2005:21), mengkonseptualisasikan dalam tiga kategori pencapaian tentang kesejahteraan, yakni pertama, sejauh mana masalah sosial itu dapat diatur. Kedua, sejauh mana kebutuhan dapat dipenuhi dan ketiga, sejauh mana kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup dapat diperoleh. Semuanya ini bisa diciptakan dalam kehidupan bersama, baik ditingkat keluarga, komunitas maupun masyarakat secara luas.

Sedangkan menurut Sen (2008:8), sistem kesejahteraan sosial dapat dikonseptualisasikan sebagai empat bagian yang saling berhubungan sebagai berikut: 1) isu-isu sosial; 2)

tujuan-tujuan kebijakan; 3) perundangan/peraturan; 4) program-program kesejahteraan sosial. Sistem kesejahteraan sosial dimulai dengan mengenali isu sosial. Sekali isu tersebut diakui sebagai perhatian sosial, langkah selanjutnya adalah mengartikulasikan tujuan-tujuan kebijakan. Tujuan-tujuan ini dapat menghasilkan suatu posisi publik yang diciptakan melalui perundangan atau peraturan. Akhirnya, perundangan diterjemahkan ke dalam tindakan melalui penerapan suatu program kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial dapat diukur dari ukuran-ukuran seperti tingkat kehidupan (*levels of living*), pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs fulfillment*), kualitas hidup (*quality of life*) dan pembangunan manusia (*human development*).

Di Indonesia yang sedang berubah, kesejahteraan ditentukan atas ukuran individual yang ditandai oleh peningkatan pendapatan dan kepemilikan, institusi kesejahteraan yang berbasis komunitas (*community welfare*) (Narayan, 2007:141).

Sejahtera bukanlah satu satunya diukur atas capaian materiil. Kalau dilihat dari apa yang telah dicapai oleh penelitian tentang beberapa masyarakat tersebut di atas, sejahtera juga dipahami secara sosial, psikologis, higienis, dan terpeliharanya kebugaran tubuh (George, 1995:1). Dari segi sosial, mereka ramah dengan orang lain, mengutamakan keluarga dan menghindari konflik. Meskipun tidak tampak dari cerita di atas, kemungkinan keadilan distributive (*just distribution*) menjadi komponen yang dipertimbangkan juga. Secara psikologis, mereka diikat oleh keyakinan dan tidak menggerutu. Secara higienis, makanan yang dikonsumsi tidak mengandung unsur lemak tinggi, secara fisik, mereka pada umumnya tidak pernah berhenti

berkegiatan dan berolah raga. Orang-orang ini hidup dalam masyarakat, yang tidak terpengaruh oleh kehidupan modern. Kalau disimak, mereka pada umumnya memiliki cara perumusan sejahtera yang amat berbeda dengan ukuran sejahteranya konstruksi modernitas dimana kesejahteraan itu lebih banyak dilihat dari pemenuhan kebutuhan materiil yang dikonstruksikan oleh pasar.

Untuk menentukan suatu keluarga sudah digolongkan sejahtera atau belum tentunya diperlukan ukuran pendapatan yang biasa disebut juga garis kemiskinan. Garis kemiskinan diartikan sebagai tingkat pendapatan yang layak untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum. Suatu keluarga yang berpendapatan di bawah garis kemiskinan, tentunya tidak dapat memenuhi semua kebutuhan secara material. Tingkat kesejahteraan masyarakat juga dapat terlihat dari tingkat kesehatan masyarakat. Penduduk yang mengalami gangguan kesehatan selama sebulan dipandang sebagai salah satu indikasi ketidaksejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Tingkat pendidikan masyarakat juga sebagai salah satu indikator kesejahteraan rakyat. Ukuran yang sangat mendasar adalah kemampuan baca tulis penduduk dewasa. Selain itu rata-rata lama sekolah penduduk juga menjadi indikator kesejahteraan rakyat. Tingkat partisipasi angkatan kerja (usia 15-64 tahun) adalah proporsi penduduk usia kerja yang termasuk ke dalam angkatan kerja, yakni mereka yang bekerja dan mencari pekerjaan. Pekerjaan merupakan salah satu aspek penting dalam mencapai kepuasan individu dan memenuhi perekonomian rumah tangga dan kesejahteraan keluarga. taraf dan pola konsumsi masyarakat juga dijadikan indikasi untuk melihat tingkat kemiskinan keluarga.

BKKBN pada tahun 2005 merumuskan konsep keluarga sejahtera yang dikelompokkan secara bertahap menjadi keluarga sejahtera tahap I, keluarga sejahtera tahap II, keluarga sejahtera tahap III, dan keluarga sejahtera tahap III plus. Batasan operasional dari keluarga sejahtera adalah kemampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan dasar, kebutuhan sosial, kebutuhan psikologis, kebutuhan pengembangan, dan kepedulian sosial.

Pada tahun 2005 dilakukan kajian indikator keluarga sejahtera (KS) secara terbatas di kalangan BKKBN untuk mengakomodir berbagai saran perbaikan. Hasil kajian tersebut menetapkan terdapat perubahan indikator keluarga sejahtera (KS) dari 23 item menjadi 21 item.

1. Keluarga keluarga sejahtera (KS) I: umumnya anggota keluarga makan 2 (dua) kali atau lebih, anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah, dan bepergian, rumah yang ditempati keluarga memiliki atap, lantai, dan dinding yang baik, bila ada anggota keluarga yang sakit dibawa ke sarana kesehatan, bila pasangan usia subur ingin ber KB, pergi ke pelayanan kontrasepsi, dan semua anak umur 7-15 tahun dalam keluarga bersekolah.
2. Keluarga keluarga sejahtera (KS) II: pada umumnya keluarga anggota keluarga melaksanakan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya, paling kurang sekali seminggu seluruh anggota keluarga makan daging/ikan/telur, seluruh anggota keluarga paling kurang satu stel pakaian dalam setahun, luas lantai rumah paling kurang 8 (delapan) m<sup>2</sup> untuk setiap penghuni 1 (satu) rumah, tiga bulan terakhir keluarga dalam keadaan sehat sehingga dapat

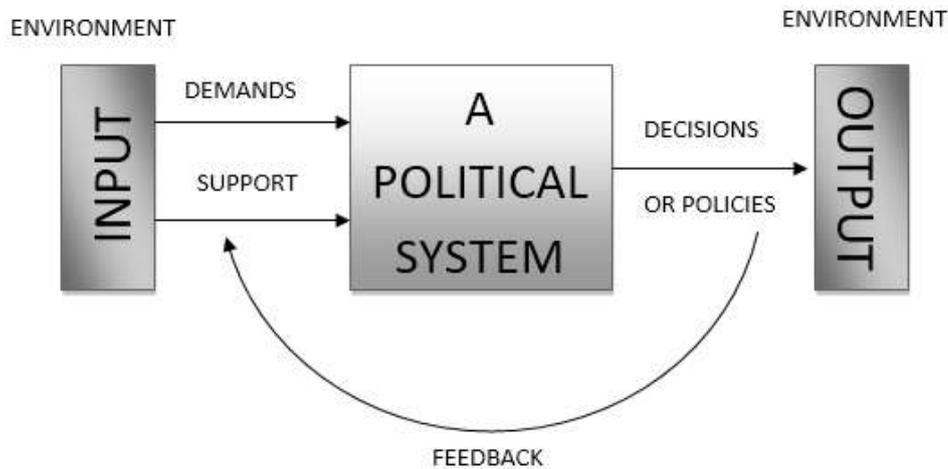
melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing, ada seorang atau lebih keluarga yang memperoleh penghasilan Seluruh anggota keluarga umur 10-60 tahun bisa baca tulis latin, dan pasangan usia subur dengan 2 (dua) anak atau lebih menggunakan alat/obat kontrasespsi.

3. Keluarga keluarga sejahtera (KS) III: keluarga berupaya untuk meningkatkan pengetahuan agama, sebagian keluarga menabung dalam bentuk uang atau barang, kebiasaan keluarga makan bersama paling kurang seminggu sekali dimanfaatkan untuk berkomunikasi, keluarga sering ikut dalam kegiatan masyarakat di lingkungan tempat tinggal, dan keluarga dapat informasi dari radio/TV/majalah/surat kabar.

## I. Kebijakan Sebagai Proses

Setelah memahami analisis kebijakan, kita memasuki dimensi paling inti dari kebijakan publik, yaitu proses kebijakan. Di sini kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses kegiatan. Dengan demikian, kebijakan publik dilihat sebagai suatu kesatuan sistem *yang* bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, Baling menentukan, Baling membentuk. Model proses kebijakan yang paling klasik dikembangkan oleh David Easton. Easton melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan basil atau *output*

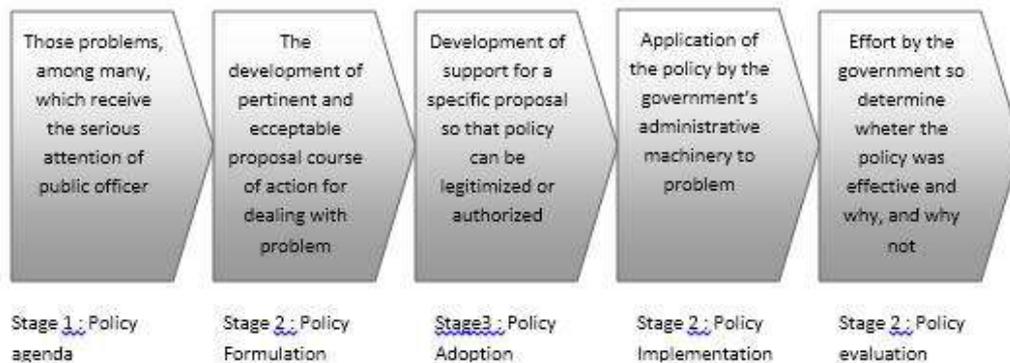
dari sistem (politik). Seperti dipelajari dalam ilmu politik, sistem politik terdiri atas *input*, *throughput*, dan *output*, seperti digambarkan sebagai berikut.



**Gambar.** Pendekatan Sistem dari Easton

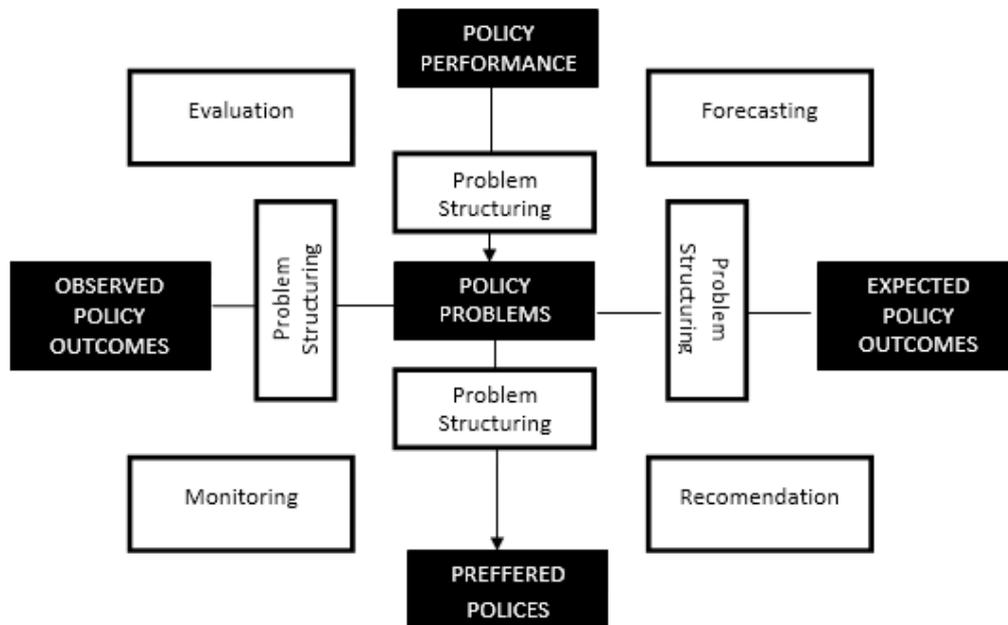
Dari gambar tersebut dipahami bahwa proses formulasi kebijakan publik berada dalam sistem politik dengan mengandalkan pada masukan (input) yang terdiri atas dua hal, yaitu tuntutan dan dukungan. Model Easton inilah yang dikembangkan oleh para akademisi di bidang kebijakan public, seperti Anderson, Dunn, Patton & Savicky, dan effendy.

Model proses kebijakan dari James E. Anderson, David W. Brady dan Charles Bullock III (1978) sebagai berikut :



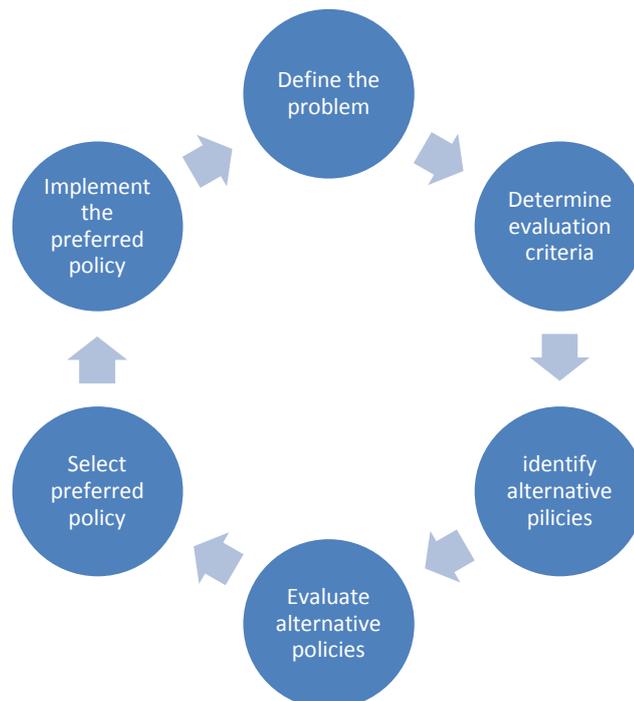
**Gambar.** Proses Kebijakan Menurut Anderson, dkk.

Model ini selanjutnya dibandingkan dengan model proses kebijakan yang dikembangkan oleh William N. Dunn sebagai berikut ;



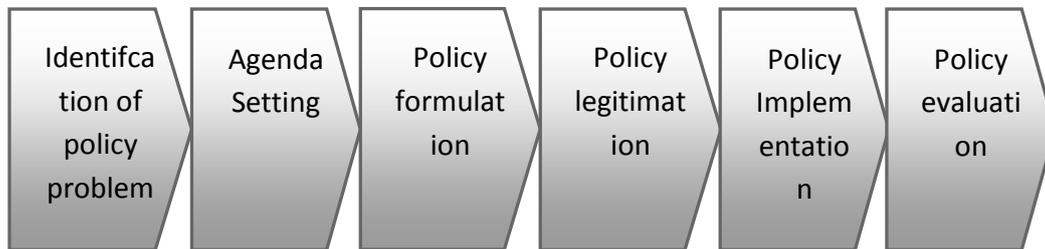
**Gambar.** Proses Kebijakan Menurut Dunn

Kita dapat membandingkan dengan model proses kebijakan dari Patton dan Savicky sebagai berikut :



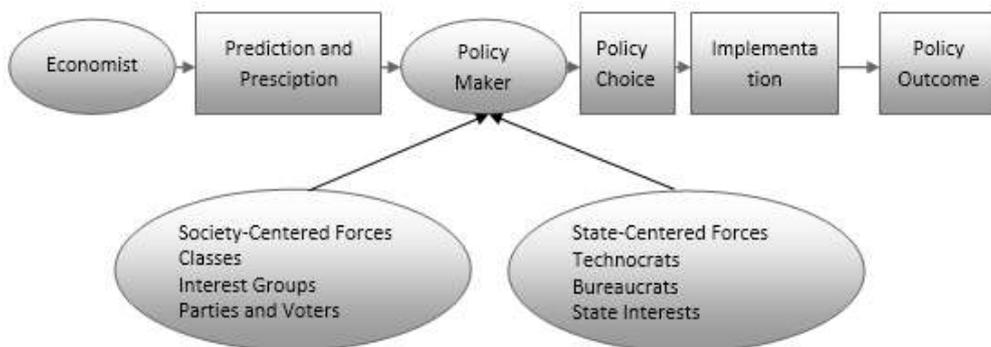
**Gambar.** Proses Kebijakan Menurut Patton & Savicky

Model Selanjutnya dibandingkan dengan model proses kebijakan yang dikembangkan oleh Thomas R. Dye sebagai berikut :



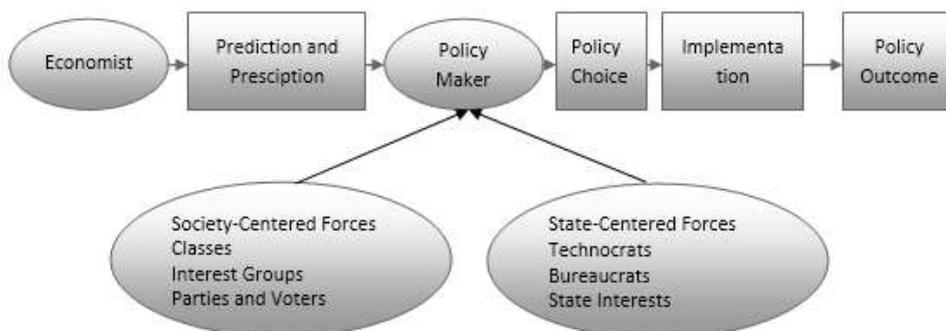
**Gambar.** Proses Kebijakan menurut Dye.

Konsep proses kebijakan yang dikembangkan Gerald Meier, yang disebut *policy formation*, juga bersifat linear, sebagaimana dapat disimak pada gambar berikut.



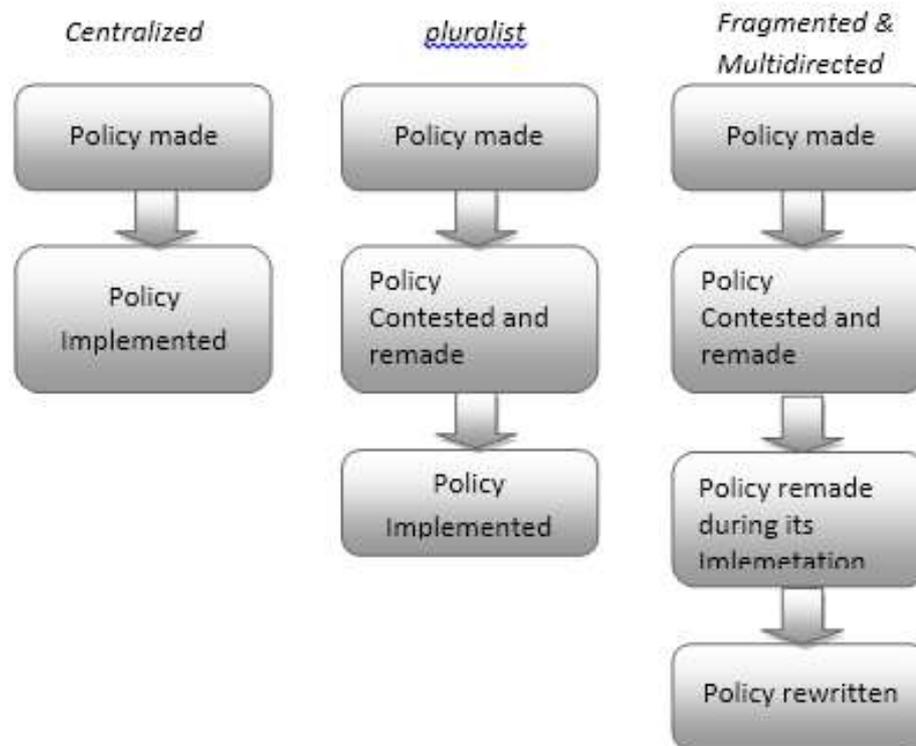
**Gambar.** Proses Kebijakan Menurut Meier

Sementara itu, Merilee Grindle dan Jhon Thomas (1991) menyepakati bahwa pada dasarnya proses kebijakan tidak sepenuhnya linear, melainkan bergerak seperti diagram pohon keputusan (*decision tree model*) sebagai berikut.



**Gambar.** Proses Kebijakan menurut Grindle dan Thomas

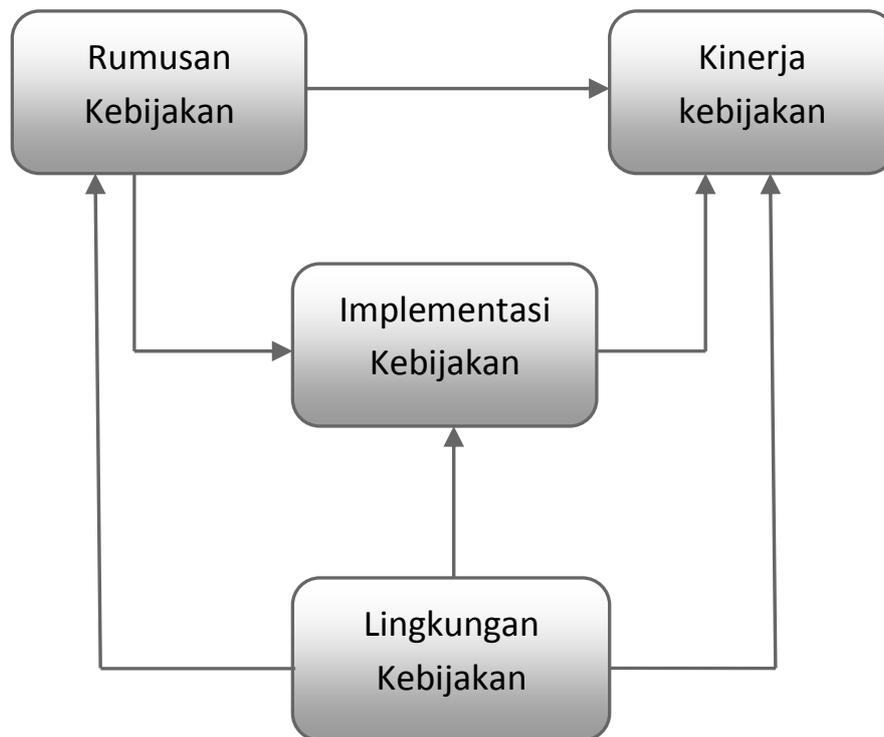
Dari Scott (2000) mengemukakan tiga model proses kebijakan, yaitu model *centralized*, *pluralist*, dan *fragmented-multidirected*. Masing-masing digambarkan sebagai berikut :



**Gambar.** *Proses Kebijakan Menurut Scott.*

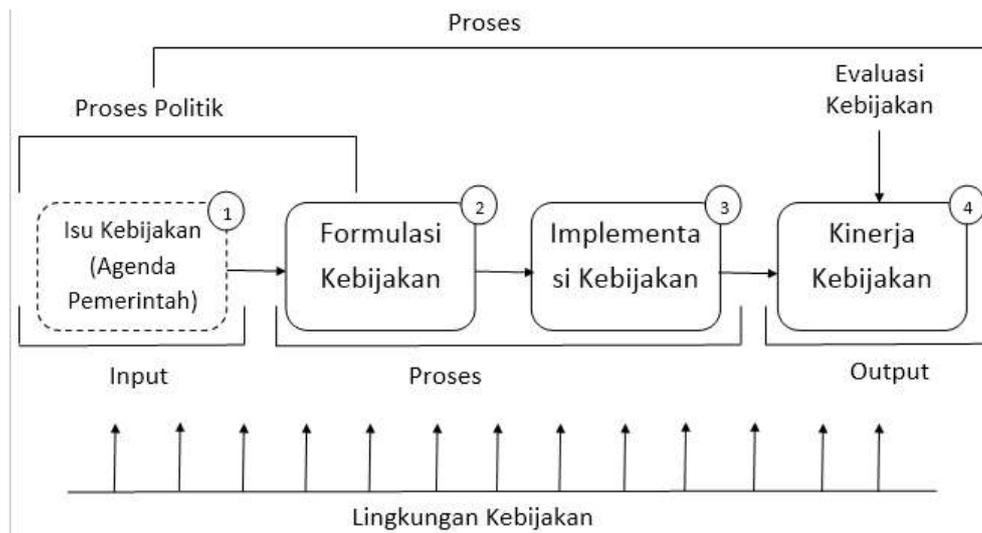
Model yang dikembangkan oleh para ilmuwan kebijakan publik di atas mempunyai satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan. uniknya, akademisi tersebut tidak memasukkan kinerja kebijakan, melainkan langsung pada evaluasi kinerja. Salah satu kemungkinannya adalah bahwa para akademisi tersebut menilai bahwa kinerja kebijakan adalah proses yang pasti terjadi dalam kehidupan publik, bahkan tanpa harus disebutkan. Para ahli tersebut menilai bahwa setelah implementasi adalah evaluasinya. Akademisi yang

memberikan lokus kinerja kebijakan adalah Sofian Effendi, yang mengembangkan proses kebijakan sebagai berikut.



**Gambar.** *Proses Kebijakan menurut Effendi*

Namun demikian, ada satu pola yang sama, bahwa model formal proses kebijakan adalah dari gagasan kebijakan, formalisasi dan legalisasi kebijakan, implementasi, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan seperti yang disampaikan gambar berikut ini.



**Gambar.** *Proses Kebijakan yang ideal*

Dari gambar tersebut dapat dipahami bahwa sebagai sebuah proses, kebijakan publik mempunyai proses "saling mengembangkan" dalam bentuk kontribusi "value" antar sub-sistem. Value yang dikreasikan pada tahap perumusan menyumbangkan pada tahap implementasi. Value yang dikreasikan pada tahap implementasi menyumbangkan pada tahap kinerja kebijakan. Value yang dikreasikan di lingkungan kebijakan menyumbangkan pada setiap tahap, baik perumusan, implementasi, maupun kinerja. Pendekatan *value creation* ini merupakan pendekatan manajemen dalam proses kebijakan publik. Keberhasilan pada masing-masing tahap akan mengontribusikan keberhasilan pada tahapan selanjutnya; demikian pula kegagalan pada masing-masing tahap akan mengontribusikan kegagalan pada tahapan selanjutnya. Keberhasilan inilah yang disebut *value creation* yang merupakan modal penting bagi tahapan selanjutnya. Proses *value creation* ini sendiri dihasilkan dari dinamika internal masing-masing proses, yang akan dibahas pada bagian selanjutnya dari bab ini.

## J. Tujuan dan manfaat Kebijakan Publik

Seperti yang dikutip dalam Riant Nugroho (2010) menuliskan bahwa ada dua tujuan kebijakan public itu adalah pemahaman secara distributive vs redistributive, dinamisasi vs stabilisasi. Memperkuat Negara vs pasar dan regulative vs deregulatif. Pemahaman distributive sendiri yakni mendistribusikan sumber daya Negara, distributive ini merupakan lawan dariu abdortif yang memiliki makna menyerap sumber daya Negara. Sedangkan dinamisasi merujuk pada kiebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya Negara untuk mencapai tujuan yang dikehendaki, lawan dari dinamisasi itu sendiri adalah stabilisasi yang menekankan pada kebijakan secara kaku. Sedangkan kebijakan memperkuat Negara atau memperkuat pasar yaitu bagaimana peran Negara mempertahankan monopolinya terhadap sumber-sumber Negara melawan sumber-sumber yang dimiliki oleh pasar yang memiliki kemampuan untuk mengatur sendiri, jika dibiarkan terjun bebas maka rakyat akan dikorbankan, namun jika terlalu dimonopoli maka tidak akan berkembang sector pasar ini dan Negara diambang menjadi otoriter. Yujuan kebijakan terakhir adalah kebijakan regulative melawan kebijakan deregulatif yang bermaksud mengatur dan membetasi.

Selain itu, kebijakan public bertujuan untuk membentuk keseimbangan dalam masyarakat, sebagai penyeimbang maka kebijakan public dituntut harus memberikan rasa adil bagi semuanya. Rasa adil inilah yang sangat jarang dapat diberikan di negeri ini karena rasa adil itu untuk masyarakat yang termarginalkan merupakan barang yang sangat mahal. Dengan memberikan cita rasa hukum pada masyarakat merupakan salah satu cara agar

masyarakat tenang dan damai dalam menyelami arti bernegara.

Dalam berbagai persoalan yang ada dalam masyarakat kebijakan public memiliki manfaat untuk menjelaskan berbagai fenomena kehidupan secara lebih rasional dan legal. Dalam pembuatan kebijakan berbagai proses pemanfaatan dari sumber daya yang ada di dalam Negara perlu menjadi perhatian karena pemanfaatan ini biasanya yang menjadi peran penting dalam kondisi suatu bangsa. Produk dari suatu kebijakan public merupakan ciri khas dari budaya suatu bangsa, karena kebijakan biasanya dirumuskan oleh, bagi dan untuk rakyat. Proses pemanfaatan kebijakan public untuk berbagai aktivitas social, politik, ekonomi, budaya, seni dan teknologi adalah mengolah sumber-sumber yang ada menjadi sumber yang berguna untuk kepentingan bangsa dan Negara. Berbagai kemungkinan dalam mencapai pemanfaatan yang efektif, efisien dan ekonomis perlu dilakukan secara lebih mendalam dan komprehen sif, karena tidak jarang kebijakan public dirumuskan hanya untuk menyenangkan sebagian pihak, dan tidak jarang kebijakan dimanfaatkan untuk kepentingan elitis.

## **BAB IV**

# **IMPLEMETASI KEBIJAKAN DAN HUBUNGANNYA DENGAN KESEJAHTERAAN DI INDONESIA**

### **A. Implementasi Kebijakan Pelayanan Publik di Indonesia**

Di masa lalu, kalangan pengkritik kebijakan public di Indonesia khususnya dimasa Orde baru, sering memplesetkan GBHN dari kepanjangan aslinya garis-garis besar haluan Negara menjadi gagasan besal hasilnya nol. Plesetan yang berasal dari kritisi kota plesetan, alias Yogyakarta, tidak perlu membuat pemerintah geram, namun lebih jauh perlu diambil sebagai salah satu indicator yang menunjukkan something wrong dalam implementasi kebijakan.

Bangsa Indonesia terkenal hebat dalam membuat konsep Pancasila, UUD 1945,, GBHN adalah dokumen-dokumen kebijakan yang dibuat bangsa Indonesia dalam bentuk konsep yang mendekati sempurna. Pancasila diakui oleh banyak Negara sebagai filsafat terbaik, namun masalahnya banyak Negara-negara lain yang tidak menganut pancasila lebih berpancasila daripada kita. Di Amerika, ketika ada gempa di California, puluhan ribu warga Negara berbondong-bondong datang menjadi sukarelawan. Bahkan ketika di Flores ada badai gelombang laut, barbagai dokter dari seluruh dunia datang sebagai sukarelawan, bekerja jauh dari tempat tinggalnya tanpa mengharapkan imbalan material yang luar biasa. Mereka datang karena kemanusiaan. Sementara, di kalangan warga

kita, sering kalau ada kejadian bencana di tempat lain, termasuk di dalam negeri, banyak yang nyukurin atau sekadar mengatakan kasihan, ya. UU 5/1974 adalah kebijakan publik tentang otonomi daerah, namun karena tidak dilaksanakan sesuai dengan muatan pokoknya, yang terjadi adalah pemanfaatan pasal-pasal "karet" (yang tidak bisa diingkari dari setiap UU) untuk mengubah negara dari penataan seimbang sentralistik-desentralistik menjadi teramat sentralistik. Kebijakan ini menghasilkan kebijakan penyeragaman seluruh desa di Indonesia dan dengan *instan* menghancurkan infrastruktur jaringan sosial yang hidup di masyarakat. Pada dialog dengan seorang pejabat tinggi di Sumatra Utara terungkap bahwa kita belum mempunyai mekanisme untuk membantu pihak *yang* melakukan penyelamatan darurat. Demikian dikisahkan:

“Pada saat kejadian di aceh, kami diminta mengirim alat-alat berat ke aceh. Traktor, escavator, truk. Kita mengirim alat-alat kita dari Provinsi Sumatera Utara. Kita tahu, alat-alat itu bukan saja untuk menggusur atau membersihkan gedung dan bangunan yang porak-poranda, tetapi untuk mengangkat dan mengubur mayat-mayat korban tsunami yang jumlahnya luar biasa. Ketika pekerjaan sudah mulai tertangani, datang pemeriksa kepada kami, melakukan audit tentang pengerahan alat-alat tersebut ke Aceh. Kita tidak punya dokumen perintah resmi untuk mengirim ke Aceh. Tetapi, pada saat itu, kita yang paling dekat, dan tidak mungkin tidak membantu. Tapi, justru karena membantu kami mendapatkan masalah di pemeriksaan”.

Kebijakan munculnya Bulog secara sistematis mematikan *Lumbuug lumbung Desa* dan menjadikan desa tidak mempunyai sistem pengamanan sosial dan pangan

secara mandiri. *Kompas* (10 Desember 2002) melaporkan bahwa 80% jalanan di Jakarta rusak akibat proyek galian, Konsep metropolisasi Jakarta memang menuntut kecukupan infra struktur jalan, listrik, air, telepon, gorong-gorong, hingga pipa gas bawah tanah dan *pedestrian-tempat* pejalan kaki. Namun, karena konsep yang bagus tidak diimbangi dengan implementasi optimal, yang terjadi adalah Jakarta bukan menjadi *The Big City* (Kota Besar) melainkan *The Dig City* (Kota Galian).

Permasalahan kesenjangan antara kebijakan dan implementasi kebijakan sebenarnya bukan monopoli bangsa Indonesia. Di masa penjajahan Belanda, pemerintah Negeri Belanda menyusun konsep pemberdayaan ekonomi rakyat dan ekonomi penjajah dengan nama *Cultuur Stelsel*, yakni sistem yang mengarahkan agar petani menanam Komoditi yang sedang laku di dunia (waktu itu adalah gula/tebu) dengan pembagian keuntungan yang *fair* antara pemerintah Hindia Belanda dan petani. Di tangan Gubernur Jenderal Johannes van den Bosch, *Cultuur Stelsel* berubah menjadi sistem pemerasan petani yang paling dahsyat di Indonesia masa lalu, sebuah sistem yang kemudian berubah nama menjadi *Tanam Paksa*.

Tanam Paksa yang berlangsung sejak 1830-1870 bukan saja menghasilkan pemerataan kemiskinan yang akut di Jawa, namun juga menghancurkan kultur sosial secara sistematis, dari masyarakat yang masih progresif menjadi fatalis-pada hemat saya, fatalisme Jawa dimulai usai Tanam Paksa-sekaligus membangun kultur oportunistik-karena rendahnya kesejahteraan-yang menjadi basis suburnya pemikiran komunisme di Jawa bagian tengah, di mana kemiskinan paling absolut terjadi.

Kesenjangan antara *teori* dari kebijakan *cultuur stelsel* dengan Implementasinya, dalam bentuk kebijakan *tanam paksa*, memberi sebuah tafsiran baru, bahwa ketidakmampuan *aligning* antara rumusan kebijakan dan implementasi kebijakan adalah *warisan Belanda*, bahkan dapat dikatakan sebagai *Dutch-Colonialtzer-Disease*. Penyakit Penjajah belanda.

Pada masa lalu, kebijakan Swasembada Pangan melalui introduksi revolusi Hijau-intensifikasi pertanian melalui introduksi teknologi bibit, pupuk kimia, dan pestisida-memang membuat Indonesia mencapai swasembada di tahun 1984. Namun, ketahanan itu rontok dan kita menjadi salah satu importir beras terbesar di dunia di tahun 1990-an hingga sekarang ini karena konsep swasembada beras yang fokus pada dua hal: ketahanan pangan/swasembada beras dan peningkatan kesejahteraan petani tidak berjalan bersama-sama. Swasembada beras -: tercapai, tetapi nilai tukar petani semakin menurun di bawah 1(100%).

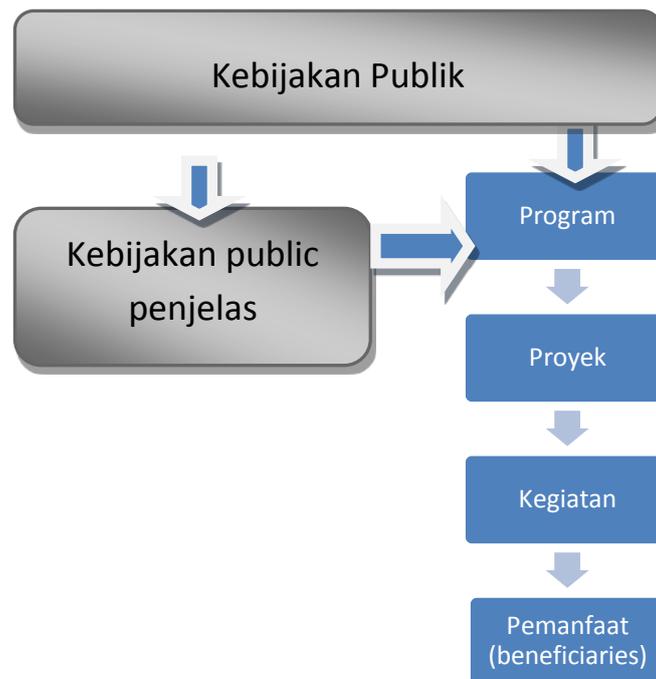
Memang, perencanaan atau sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik. Bahkan kontribusi konsep mencapai 60% dari keberhasilan, khususnya di zaman sekarang di mana data dan informasi tentang masa depan pun sudah bisa diakses. Jika kita sudah mempunyai konsep yang baik, 60% keberhasilan sudah di tangan. Namun, yang 60% itu pun akan hangus jika 40% implementasinya tidak konsisten dengan konsep. Malangnya lagi, ada banyak peneliti yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsisten implementasi antara 10-20% saja. Dari sini kita melihat, implementasi kebijakan itu memang krusial.

Pengalaman paling penting adalah, kita harus memberikan perhatian pada implementasi kebijakan karena administrasi publik kita sering mengalami *implementation myopia*, yaitu matanya besar, membelalak, tetapi tidak melihat kesalahan besar di depan hidungnya. Tiga *miopia* implementasi kebijakan tersebut adalah:

1. Selama ini sebagian besar *risorsis* kita habiskan untuk membuat PERENCANAAN, namun tidak cukup untuk BAGAIMANA MELAKSANAKANNYA
2. Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah diputuskan, diundangkan, lantas rakyat dianggap tahu, dan kalau salah langsung dihukum. (Lha,, ... apa bedanya dengan zaman penjajahan?)
3. Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah dibuat, implementasi akan "jalan dengan sendirinya".

## **B. Kejelasan Makna**

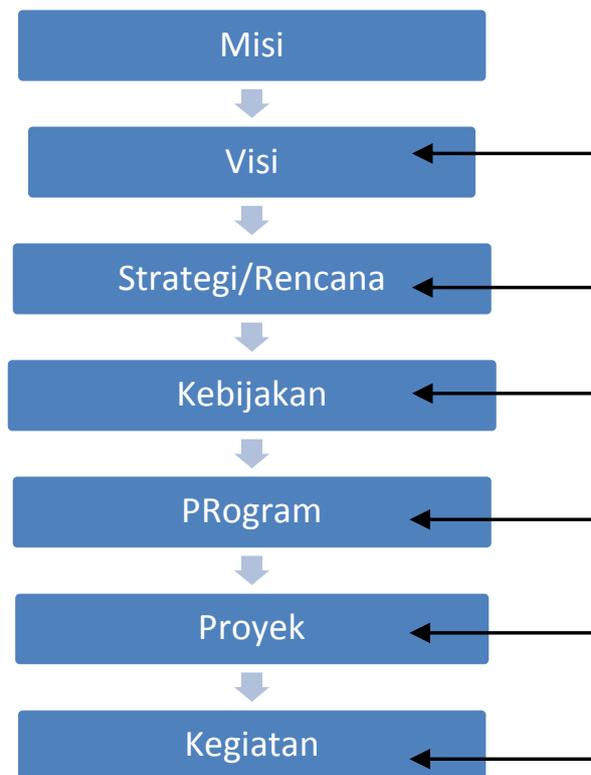
Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar.** *Sekuensi Implementasi Kebijakan*

Kebijakan public dalam bentuk Undang-Undang atau perda adalah jenis kebijakan public yang memerlukan kebijakan public penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan public yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Rangkain implementasi kebijakan, dari gambar di atas, dapat dilihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek, dan kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sector public, sebagaimana digambarkan berikut ini.



**Gambar.** *Sekuensi Implementasi Kebijakan*

Misi adalah *yang pertama*, karena melekat pada organisasi. Misi adalah *raison d'etre*, atau alasan mengapa organisasi hadir atau eksis. Jadi, misi menentukan *ke mana akan pergi*, atau *visi*. Jika *misi* melekat pada organisasi, dan tidak berubah selama organisasi ada, kecuali jika organisasi dirombak atau direformasi, *visi* melekat pada individu yang memimpin organisasi. Setiap pemimpin organisasi harus mempunyai visi ke mana organisasi dibawa selama di bawah kepemimpinannya. Ini perlu dipahami, karena pemimpin organisasi sering kali terlalu berlebihan hingga mencanangkan visi lebih dari yang dapat dicapainya. Ini juga membuat pemimpin menjadi terlalu berobsesi atau *obsesif* pada apa *yang* dapat dicapainya, bahkan pada kekuasaan organisasi. Jika pun pemimpin hendak mencanangkan visi jabatan kepemimpinannya, ia harus menctapkan detail dan visi yang hendak dicapai pada masa kerjanya, dan

menetapkan bahwa visi Im panjang adalah visi yang digerakkan oleh capaiannya pada visi di mana bekerja.

Pemahaman ini perlu dikemukakan, mengingat sebagian besar Dokumen *Perencanaan Strategis* atau *Renstra* di Indonesia, ataupun pada sejumlah buku teks yang dipergunakan di Indonesia, mengemukakan bahwa visi adalah yang pertama, dan misi merupakan *penjabaran lebih rinci dari visi*.

Pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan pembangunan Nasional dikatakan bahwa *visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan* (Pasal 11). dan *misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi* (Pasal 12):\_Selanjutnya disebutkan bahwa *strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi* (Pasal 13). Secara pemaknaan, visi sudah benar. Namun, yang dimaksud *misi* di sini adalah *strategi*, dan yang dimaksud dengan *strategi* adalah *program*.

satu-satunya buku yang ditemukan penulis yang meletakkan misi sebagai bagian atau turunan dari visi adalah buku karangan Hadari Nawawi, pengajar pada Universitas Terbuka, pada bukunya *Manajemen Strategic Organisasi Non profit bidang pemerintahan*(2000).

Sebagai upaya memperhalus kata *berbeda* atau *bertentangan dengan*, pemahaman bahwa misi merupakan bagian ataupun turunan ataupun penjabaran visi sebagaimana ditemukan pada UU No. 25 Tahun 2004 dan *Nawawi* ini tidak ditemukan pada pemikir-pemikir tentang manajemen strategis yang banyak diikuti, baik di dunia akademisi maupun praktik, baik pada lembaga pemerintahan, bisnis, maupun Nirlaba, seperti Hunger dan

Wheelen pada bukunya *Strategic Management* (1996), Allison dan Kaye *Perencanaan Strategis bagi Organisasi Nirlaba* (2005), Mintzberg dan Quin *The Strategy Process* (1991), Thompson dan strickland III *Strategic Management* (1995), Dess dan Miller *Strategic management* (1993), Certo dan Peter *Strategic Management* (1991), Nutt dan Backoff *strategic Management on public and third sector organizations* (1992), Bowman *The Essence of Strategic Management* (1990), Mintzberg *The Rise and Fall of Strategic Plannig* (1994). Rowe, dkk *Strategic Management: A Methodological Approach* (1994), Calingo *Strategic Management in the Asian Context* (1997), Hax dan Majluf *The Strategy Concept and Process: A Pragmatic Approach* (1991), Steiner *Strategy Planning: What Every Manager Must Know* (1979), Pearce dan Robinson *Strategic Management: Strategy Formulation and Implementation* (1988), Bryson *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (1995), Freeman *Strategic Management: A Stakeholder Approach* (1984), Robert *Strategy: Pure and Simple* (1993), Thompson, dkk *Strategy: Winning in the Marketplace* (2004).

Para penulis yang disebutkan di atas mempunyai beberapa pendapat, namun satu pendapatnya sama, bahwa misi bukan penjabaran dari visi. Atau, jika dikaitkan dengan Pasa11 (2) UU 25/2004, pemikiran yang ada adalah bahwa misi BLIKAN rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Dengan studi literatur, dan pembelajaran melalui pendidikan, pengajar, dan praktik, saya menilai pemikiran yang dikembangkan Bappenas tidak memadai untuk dijadikan acuan. Bahkan guru manajemen Peter Drucker dalam *Managing for Nonprofit Organization* (1994) secara tegas mengemukakan bahwa pada organisasi nirlaba, utamanya non-pemerintah, yang ada hanyalah misi. Karena setelah misi, yang ada adalah strategi untuk

menerjemahkan aksi-aksi. Visi melekat pada strategi itu sendiri, yang terbagi pada tahapan-tahapan. Organisasi yang berganti misi sama dengan berganti *organisasi* itu sendiri karena misi adalah *satu-satunya alasan mengapa organisasi harus ada*.

Jadi, misi adalah *tujuan melekat* setiap organisasi sampai organisasi ini bubar kelak. Misi organisasi memberikan acuan kepada pemimpin untuk merumuskan visi yang sesuai dengan kapasitas pemimpin tersebut untuk membuat *mission accomplished* melalui kapasitas dan keunggulan *yang dimilikinya*. Jadi, *visi melekat kepada leader*. Parp pemimpin merumuskan visi selama kurun waktu ia bekerja. Kombinasi antara misi (organisasi) dan visi (pemimpin) tertuang dalam bentuk strategi.

Penjabaran visi adalah *strategi* atau *rencana*. Strategi adalah *arah makro* atau *politik* dari upaya pencapaian tujuan. Strategi ini dieksekusi dalam bentuk *kebijakan-kebijakan*, baik yang bersifat *publik* maupun *non-publik*. Jadi, kebijakan publik dapat dikatakan "keputusan politik" terhadap pilihan atas strategi. Tanpa keputusan politik, strategi tinggal konsep di atas kertas. Kebijakan ini dioperasionalisasikan dalam bentuk program-program yang berjalan parallel dengan itu, seperti penganggaran program. Program didetailkan dalam proyek-proyek, dan implementasinya dalam bentuk produk baik berupa pelayanan maupun barang istilah produk juga sering diganti dengan kegiatan, namun sengaja tidak digunakan karena ada keluaran yang berupa *intangible product*, yaitu jasa, dan *tangible*, yaitu produk.

Kebijakan diturunkan berupa program-program, yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik *yang* dilakukan pemerintah, masyarakat maupun kerja sama pemerintah-

masyarakat. Program, proyek, dan kegiatan merupakan bagian dari *implementasi kebijakan* dan hasilnya adalah "produk" yang merupakan *materialisasi* dari visi.

Masalah yang harus menjadi perhatian adalah bahwa visi merupakan *domain darz setiap leader*. Sayang, pada banyak buku teks yang digunakan organisasi publik, visi dirumuskan oleh *sebuah tim perumus visi*. visi dirumuskan oleh pemimpin. Mengapa? Alasannya, pemimpin dipilih karena mempunyai visi yang terpilih yang akan membawa organisasi yang dipimpinnya ke arah yang diinginkan.

Yang menjadi masalah, perumusan visi seperti pola yang sekarang berubah menjadi sebuah kesepakatan di antara para anggota organisasi. kalau sudah seperti itu, pemimpin tadi bukan lagi pemimpin ia hanya sekadar koordinator. model ini juga dipergunakan pada lembaga-lembaga yang tidak menganut *seorang pimpinan tunggal* tetapi *pimpinan kolektif*. Pada sistem politik, pola ini dilakukan pada organisasi *polit-biro* di Soviet pada era komunisme. Pola ini juga diikuti antara lain oleh lembaga gereja beraliran manajemen presbiterium yang pimpinannya adalah sebuah kolektivitas atau komune atau kelompok yang diangkat sebagai *kongregasi* dari warga gereja-biasanya disebut "Majelis" atau "Majelis Agung."

Jadi, untuk organisasi publik yang dipimpin seorang *top executive*, seperti presiden untuk tingkat pemerintahan, menteri untuk tingkat departemen dan kementerian, kepala untuk badan atau lembaga pemerintah non-departemen/kementerian, gubernur untuk tingkat provinsi, bupati untuk tingkat kabupaten, dan wali kota untuk tingkat kota, seseorang yang ditunjuk atau dipercaya menjadi pemimpin *harus membawa visi*. Nasihat mengatakan *without vision people shall perished*. Demikian juga halnya dengan

organisasi yang dipimpin seorang pimpinan yang tidak membawa visi dan menyerahkan pembuatan misinya kepada bawahannya. Tim yang dipimpinnya hanya dapat diminta memberikan masukan untuk mendetailkan visi. Tugas merumuskan visi adalah kewajiban (bukan hak!) pemimpin dan tugas tim adalah mendetailkan visi, hingga menjadi strategi, dan seterusnya. Pemimpin yang *tidak bersedia merumuskan visinya terhadap organisasi* dapat dikatakan *tidak bertanggung jawab atas kehormatan yang diberikan kepadanya sebagai pemimpin puncak-atau leader*. Padahal, jika gagal mencapai visi, pemimpin mempunyai ruang yang *amat leluasa* untuk menyalahkan bawahannya.

Manajemen strategis-sejak formulasi hingga implementasi-perlu mengikuti kaidah-kaidah tersebut karena kaidah tersebut memang bersifat *given* atau *tidak dapat ditolak*. Sama seperti jika seorang anak lelaki kecil hendak kencing, langkah pertama adalah membuka resleting celana, menurunkan celana luar, menurunkan celana dalam, mengeluarkan alat pengeluar urin (penis), dan baru urine dari dalam ginjal dibuang. Jika baru celana luar yang dibuka, tetapi celana dalam oelum, tetapi langsung kencing, *jorok*, bukan? Apalagi jika celana belum ;libuka langsung kecing, apa namanya kalau bukan *ngompol*.

Sebagai contoh, Shakespeare, *yang* bukan guru manajemen, dalam --*Hamlet* (drama yang ditulisnya) mengatakan *what is the meaning of the name*. Seperti kasus di atas, "misi" adalah "terjemahan visi." Atau, ada uga "Program" (ingat, Program Pembangunan Nasional atau Propenas, yang menggantikan Repelita di zaman Orba) baru kemudian Strategi ingat, Renstra dibangun mengacu pada Propenas). Penamaan tersebut tidak bisa dipungkiri karena alergi akan istilah Orde Baru atau Rencana pembangunan

Nasional, meskipun kata "rencana pembangunan nasional" itu tidak mencerminkan atau *copy right* Orde Baru.

Pada manajemen strategis, "nama" adalah *meaningful* karena memberikan makna yang berlainan. Ini juga yang perlu menjadi kekritisannya kita saat memberi nama rangkaian manajemen strategis. Ibarat hendak ke bulan, kalau perlu sampai ke derajat pun dibuat secermat mungkin. adalah 1° bisa berarti hanya 1 cm di bumi, tetapi pada jarak ratusan kilometer, bentangan 10 bisa membuat pesawat luar angkasa berubah menjadi "pesawat ulang tidak balik."

### C. Model-Model Implementasi

Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20%, sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini

Masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan, selain itu, ancaman utama, adalah konsistensi implementasi.

Sebagaimana dikemukakan Peter deLeon dan Linda deLeon (2001), pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antara lain Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba (1971, 1999). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat "dari atas ke bawah" (*top-downer perspective*). Perspektif ini

lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983), Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980), dan Paul Berman (1980). Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-up* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky (1971, 1980), dan Benny Hjern (1982, 1983). Generasi

ketiga, 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor melaksanakan implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan Kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990), dan Denise Scheberle (1997). Menurut deLeon, pada tahun 2000-an, studi tentang implementasi kebijakan secara intelektual berada di ujung buntu (*the study of policy implementation has Reached an intellectual dead end*).

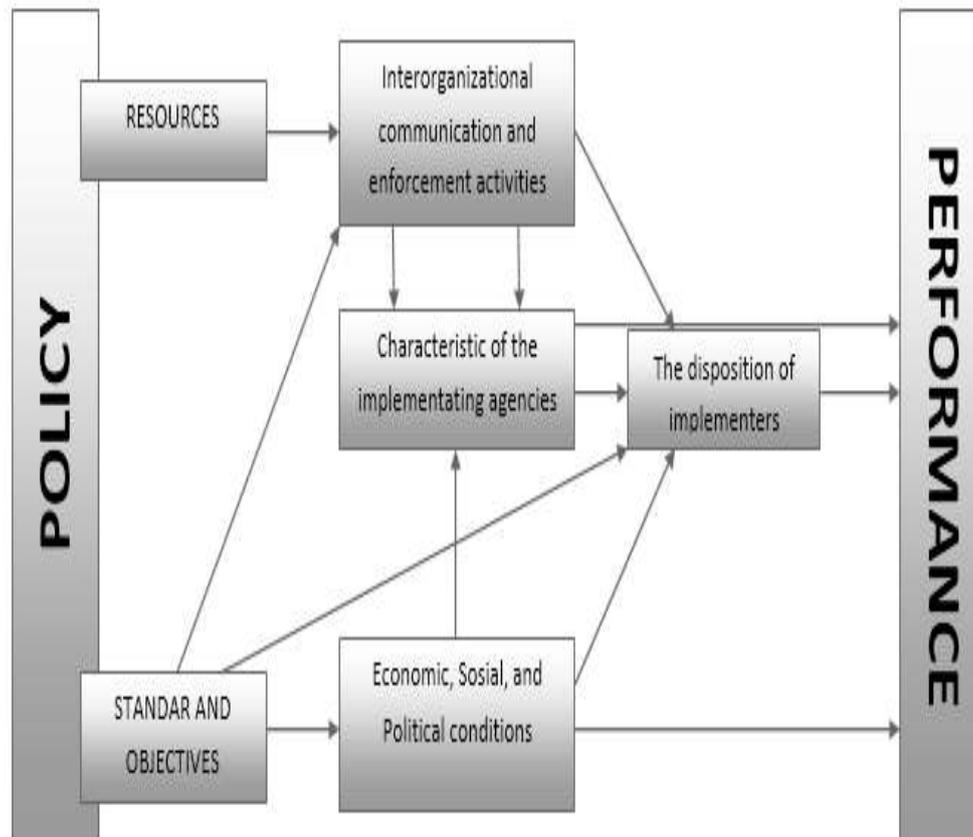
Studi implementasi kebijakan pada saat ini bukan berada di ujung buntu, namun pada suatu muara di mana begitu banyak cabang ilmu pengetahuan memberikan kontribusi pada studi implementasi kebijakan. Salah satu pengaruh yang akan kita lihat pada bagian akhir bab ini adalah *manajemen*, khususnya manajemen yang dikembangkan sektor bisnis. Studi implementasi kebijakan akan mati jika dipahami sebagai sesuatu yang *kaku* berada dalam domain ilmu administrasi negara, dan paling jauh

ilmu politik. Masuknya pengaruh berbagai abang ilmu pengetahuan, memang, membawa implikasi *praktikalitas*.

### **Model Van Meter dan Van Horn**

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementor.
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik.
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor



Gambar. Model Donald van Meter dan Carl Van Horn

## Model Mazmanian dan Sabatier

Model kedua adalah model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Katanya, *"implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executives orders or court decision. Ideally, that decision identifies the problem to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, 'structures' the the implementation process."* (Dikutip deLeon & deLeon, 2001, 473).

Model Mazmanian dan Sabatier disebut model *Kerangka Analisis Implementasi (A Framework for Implementation Analysis)*. Duet Mazmanian Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam Tiga variabel.

Pertama, variabel independen, yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

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

### **Model Hogwood dan Gunn**

Model ketiga adalah Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978) yang dalam pemetaan kita beri label MS yang terletak di kuadran puncak ke bawah dan berada di mekanisme paksa dan mekanisme pasar. Menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat.

Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar. Dalam konteks ini ada pengalaman yang baik, yaitu kebijakan pembentukan Kantor Menteri Negara BUMN pada tahun 1998. Kementerian BUMN menjadi pelaksana kebijakan, namun sepanjang waktu diserang secara terbuka maupun tertutup oleh departemen-departemen teknis yang sebelumnya menguasai BUMN. Pada awalnya Presiden Soeharto member jaminan kepada menteri BUMN pada waktu itu akan memberikan "proteksi". Namun, ketika terjadi pergantian kepemimpinan, "proteksi" itu tidak ada lagi, sehingga hasil yang dicapai kebijakan tersebut tidak seoptimal yang digagas pada awalnya.

Syarat kedua adalah *apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu.*

Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan *fisibilitas* implementasi kebijakan. Amandemen keempat UUD 45 menambahkan Pasa134 Ayat (2-a), yaitu pasal yang berbunyi: "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat...." Pasal ini sesuai dengan sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun demikian, kebijakan ini cukup sulit diimplementasikan karena menggunakan *asumsi Negara Kesejahteraan* yang berarti mengandaikan negara memiliki sumber pendanaan yang cukup untuk menyokong sistem jaminan sosial tersebut.

Syarat ketiga *apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada*. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut dampak yang luas. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya maupun sumber-aktor. Salah satu contoh adalah kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak akan berjalan dengan efektif jika kerja sama antardepartemen dan antardaerah tidak terbangun secara efektif.

Syarat keempat adalah *apakah kebijakan yang akan diimplementasikan hubungan kausal yang andal*. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi. Dalam metodologi dapat disederhanakan menjadi apakah jika X dilakukan akan terjadi Y.

Syarat kelima adalah *seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi*. Asumsinya, semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat mencapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.

Misalnya, kebijakan pemerintah untuk melakukan privatisasi BUMN -: tidak hanya berkenaan dengan "penjualan BUMN A" akan menghasilkan "dana sekian rupiah" untuk mengisi "defisit APBN". Pada kenyataannya, privatisasi BUMN berkenaan dengan isu *asingisasi*, pemindahan monopoli dari pemerintah ke swasta, isu KKN dalam privatisasi, hingga ketidaksetujuan jika hasil privatisasi digunakan untuk kepentingan jangka pendek dari pemerintah yang berarti mengambil hak dari generasi akan datang pada BUMN.

Syarat keenam adalah *apakah hubungan saling kebergantungan kecil*. Asumsinya adalah jika hubungan saling kebergantungan tinggi, implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif-apalagi jika hubungannya adalah *hubungan kebergantungan*. Implementasi kebijakan pengarus-utamaan gender banyak menemui kendala karena Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan bergantung dalam intensitas tinggi kepada seluruh departemen dan LPND serta kepada daerah-daerah.

Syarat ketujuh adalah *pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan*. Tidaklah begitu sulit dipahami, bahwa mereka yang *ad dalam perahu yang sama sepakat akan ke sebuah tujuan yang sama*. Sebuah perahu dengan penumpang yang berbeda-beda tujuan dan tidak ada yang mampu memimpin adalah sebuah perahu yang tidak pernah beranjak dari tempatnya berada. Jika Kepala Daerah dan DPRD tidak pernah bersepakat-bahkan saling menjatuhkan-untuk menyusun satu kebijakan publik yang akan membawa kemajuan bagi rakyat daerah, yang terjadi adalah kemerosotan pembangunan di kawasan tersebut.

Syarat kedelapan adalah *bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar*. Tugas yang jelas dan

prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan. Syarat kesembilan adalah *komunikasi dan koordinasi yang sempurna*. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya sinergi. Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau *power* adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, kebijakan akan tetap berupa kebijakan-tanpa ada dampak bagi target kebijakan.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

### **Model Goggin**

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebut sebagai communication model untuk implementasi kebijakan, yang disebutnya sebagai Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan (1980). Goggin dkk, bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variable independen, intervening, dan dependen, dan meletakkan factor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

## **Model Grindle**

Model keempat adalah model Merilee S. Grindle (1980). Dikemukakan oleh Wibawa (1994, 22), model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. (Siapa) pelaksana program.
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Namun demikian, jika kita mencermati model Grindle, kita dapat memahami bahwa keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

## **Model Elmore, dkk**

Model kelima adalah model yang disusun Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern &

David O'Porter (1981). Pada pemetaan di atas model diberi label RE, dkk, yang terletak di kuadran bawah ke puncak dan lebih berada di mekanisme pasar. Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: Tujuan,

strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk *mengerjakan sendiri* implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tatar rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, disesuaikan pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba masyarakat (LSM).

### **Model Edward**

George Edward III (1980, 1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policyinakers not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber di untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan

*Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya penduduk khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara aktif

*Disposition* berkenaan dengan *kesediaan* dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama di antara lembaga-lembaga Negara dan/atau pemerintah. Ini merupakan contoh dari dimensi keempat yang disebutkan Edward III.

### **Model Nakamura & Smallwood**

Model Nakamura dan Smallwood menggambarkan proses implementasi kebijakan secara detail. Begitu detailnya, sehingga model ini *relative* relevan diimplementasikan pada semua bentuk kebijakan. salah satu pengembangnya antara lain dilakukan oleh Djojosoekarto (2004) untuk memahami peran DPRD dalam implementasi kebijakan dari pusat di daerah, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Praktikalitas ini menjadi magnet yang sangat besar terhadap para praktisi kebijakan. kedekatan ini menjadikan pengetahuan implementasi kebijakan semakin mampu mengontribusikan nilai bagi kehidupan bersama. Konsekuensinya adalah, pengetahuan implementasi

kebijakan tidak lagi menjadi monopoli para professor kebijakan public, namun juga para praktisinya di birokrasi dan lembaga administrasi public lainnya.

### **Model Jaringan**

Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah complex of interaction processes di antara sejumlah besar actor yang berada dalam suatu jaringan (network) actor-aktor yang independen. Inetraksi di antara para actor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresidiskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

Pemahaman ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis tiga orang ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klijn, dan Joop Koppenjan, *managing complex network : strategies for the public sector* (1997). Pada model ini, semua actor dalam jaringan relative otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada actor sentral, tidak ada actor yang menjadi coordinator.

Pada pendekatan ini, koalisi dan/atau kesepakatan di antara actor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya. Pemahaman jaringan ini dapat dikatakan dikembangkan dari teori komunikasi jaringan, yang berkembang pada awal tahun 1980-an, oleh Everett M. Rogers dan Lawrence Kincaid (1981), dan di Indonesia dikembangkan dalam bentuk studi-studi jaringan komunikasi dengan metode pemetaan sosiometri (lihat Dwidjowijoto, 1988).

#### D. Pemetaan Model

Dengan memahami model-model implementasi di depan, pada dasarnya dapat dibuat pemetaan model-model implementasi kebijakan dalam dua jenis pemilahan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah versus dari bawah ke atas, dan pemilahan implementasi yang berpola paksa dan mekanisme pasar.

Model *mekanisme paksa* adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme *paksa* dalam negara-tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis, model ini disebut "Zero-Minus Model"-yang ada hanya nilai "nol" dan "minus". Model *mekanisme pasar* adalah model yang mengedepankan mekanis insentif bagi yang menjalani, dan bagi yang tidak menjalankan tidak mendapatkan sanksi, namun tidak mendapatkan insentif. Ada san bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini disebut "Zero-Plus Model"-yang ada hanya nilai "nol" dan "Plus". Di antaranya ada kebijakan yang memberikan insentif di satu kutub, dan memberikan sanksi di kutub lain. Model "*down*" berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, "*bottom-up*" bermakna meskipun kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. Di antara kedua kutub ini ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dan masyarakat.

Dari pemetaan tersebut tampak bahwa sebagian besar model implementasi kebijakan berada pada model *top-to-down*,

satu model tengah, satu model yang *bottom-to-up*, dan satu model kombinasi antara *bottom-up* dan *pasar*.

### E. Memilih Model

Michael Hill dan Peter Hupe (2006) mengembangkan diskusi meta teori yang komprehensif tentang teori-teori implementasi dalam *Implementing Public Policy* (2006). Sebagaimana lazimnya diskusi meta-teori dasar metodenya adalah *skeptis*, dan mengemukakan bahwa antara satu teori dan teori lain saling mengungguli. Hasil persaingan terkini adalah bahwa model yang *top-down* semakin tergeser oleh yang *bottom-up* dengan berkembangnya demokrasi. Karena itu, model yang disimak sebagai "sintesis" adalah model yang bersifat *bottom up jaringan*.

Pada dasarnya, tidak terdapat proses *kompetisi* ataupun kontestasi antara model implementasi kebijakan karena isu yang lebih relevan adalah kesesuaian implementasi dengan kebijakan itu sendiri

Di sini, perlu dicatat, setelah mengetahui model-model implementasi kebijakan, masalah penting adalah *model mana yang terbaik yang hendak dipakai?* Jawabannya adalah *tidak ada model terbaik*. Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Ada kebijakan publik yang perlu diimplementasikan secara *top-down* seperti kebijakan anti-terorisme. Kebijakan-kebijakan yang bersifat *top-downer* adalah kebijakan yang bersifat sangat strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara. Berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-upper*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung -erkenaan dengan *national security* seperti kebijakan kontrasepsi (KB), padi varitas unggul, pengembangan

ekonomi nelayan, dan sejenisnya. Namun, sebenarnya, pilihan yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat *top-down* dan *bottom-up*. Model seperti ini biasanya lebih dapat berjalan secara efektif, berkesinambungan, dan murah. Bahkan dapat pula dilaksanakan untuk hal-hal yang bersifat *national security*. Indonesia mempunyai kebijakan keamanan nasional yang disebut *Pertahanan Rakyat Semesta*. Konsep ini menghendaki implementasi pertahanan nasional melibatkan kerja sama antara militer dan rakyat—kedua komponen ini tidak saling berhubungan secara hierarkis, namun berhubungan secara kooperatif murni.

Sementara itu, ada jenis kebijakan yang efektif dengan model *mekanisme paksa* seperti kebijakan yang berkenaan dengan penanggulangan bahaya narkoba. Namun demikian, ada juga kebijakan yang efektif jika menggunakan *mekanisme pasar* seperti kebijakan keikutsertaan dalam program KB. Ada pula perpaduan mekanisme paksa dan pasar, misalnya berkenaan dengan kebijakan lingkungan hidup. Para perusak lingkungan menerima hukuman, namun mereka yang menyelamatkan akan mendapatkan hadiah/insentif.

Jadi, memang tidak ada pilihan model yang terbaik. Yang kita miliki adalah *pilihan-pilihan model* yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri. Namun, ada satu hal yang paling penting, yakni implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan kebijakan itu sendiri. Di sini kita berbicara tentang keefektifan implementasi kebijakan.

Sebelum menentukan kriteria untuk membentuk keefektifan suatu implementasi kebijakan, salah satu model

implementasi yang sering saya anjurkan adalah model dari Richard Matland yang disebut Matriks Ambiguitas-Konflik yang dikembangkan oleh Matland (1995).

Implementasi secara administrative adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini mempunyai ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implemmtasi yang perlu dilaksanakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konflik tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi.

Hingga disini saya menyarankan, bahwa pada prinsipnya ada empat tepat, yang perlu dipenuhi dalam keefektifan implementasi kebijakan. Pertama, apakah kebijakan sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy*. Sisi kedua kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan seperti yang kita bahas pada bab sebelumnya tentang perumusan kebijakan. Sisi ketiga adalah, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

"Tepat" yang kedua adalah "tepat pelaksanaannya". Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerja sama antara pemerintah/masyarakat/swasta, atau

implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

"Tepat" ketiga adalah "tepat target". Ketepatan berkenaan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Di Indonesia kebijakan untuk *income generating* diwarnai dengan banyak kebijakan pemberian kredit bersubsidi oleh berbagai departemen yang akhirnya *overlapping* dan *saling mematikan* di lapangan. Kedua, targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, ataukah lidq Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga .rp,rk kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak. Sosialisasi kebijakan pertanian di kawasan konflik tidaklah salah, namun tidak efektif karena prioritas utama adalah keselamatan nyawa. pembangunan kawasan industri maju di kawasan terbelakang tanpa menyiapkan masyarakatnya menghasilkan penolakan yang laten seperti kasus di Papua (Irian Jaya). Ketiga, apakah intrervensi implementasi

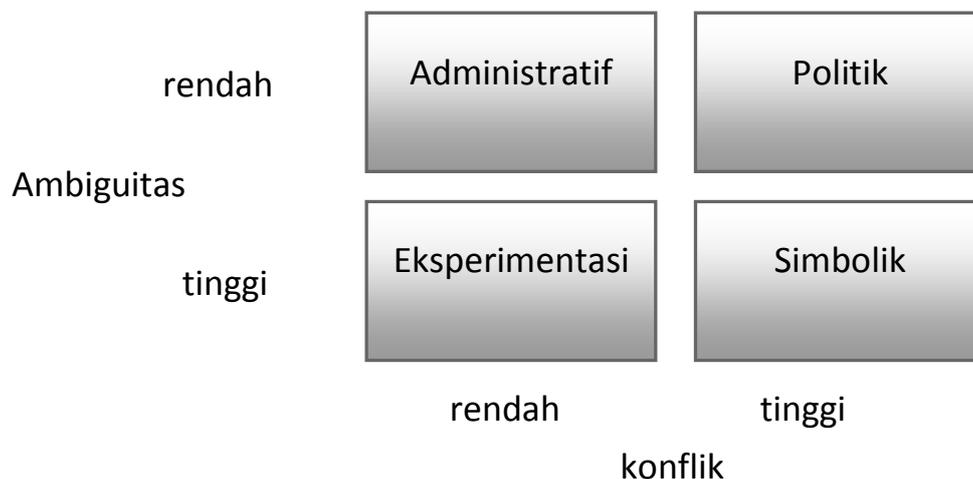
kebijakan bersifat *bar* atau *memperbarui* implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

"Tepat" keempat adalah "tepat lingkungan". Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan, yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, dan *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan yang disebut Calista variabel eksogen, yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Keempat "tepat" tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu dukungan politik, dukungan strategis, dan dukungan teknis. Kebijakan Presiden Soeharto pada masa-masa akhir jabatannya tidaklah efektif karena

tidak mendapat dukungan politik yang memadai, baik dari lingkungan administrasi publik karena parlemen ikut menganjurkan mundurnya presiden maupun karena mundurnya 17 orang menteri. Strategi untuk memulihkan perekonomian tidak berhasil dengan cukup efektif karena tidak didukung strategi yang efektif kecuali mengikuti nasihat IMF secara membabi buta-bahkan ada tiga menteri yang tidak pernah letih menyuarakannya : Bambang Sudibjo, Rizal Ramli, dan Kwik Kian Gie dan dihiraukan! Kebijakan otonomi daerah yang digerakkan melalui UU 22/1999 tidak cukup efektif karena tidak cukupnya dukungan teknis, khususnya kesiapan kelembagaan.

Kelima, saya menganjurkan untuk melakukan model implementasi sesuai dengan isu kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan Matland sebagai berikut.



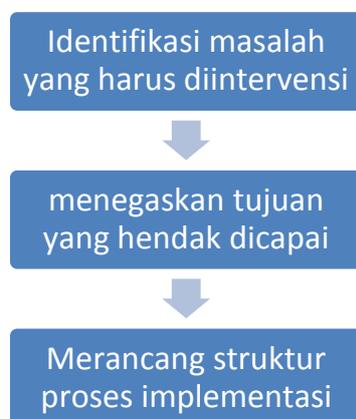
**Gambar.** *Matriks Ambiguitas-Konflik*

Pendekatan ini relevan karena dalam penelitian ataupun analisis tentang implementasi kebijakan, kita cenderung tidak membedakan karakter kebijakan public yang satu dan yang lain. Kebijakan public tentang pajak adalah relevan tentang penanggulangan korupsi atau penanggulangan kemiskinan sebaiknya dilaksanakan

dengan pendekatan politik. Kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya seharusnya dilaksanakan secara selektif hanya pada kawasan-kawasan yang siap, dan pola penyelenggaraannya bersifat eksperimentasi, guna membatasi risiko kegagalan. Apabila berhasil, dilakukan replikasi di tempat lain. Kebijakan penanganan AIDS, gender, ataupun peace building di kawasan konflik, dilakukan paling tidak sebagai langkah awal melalui cara simbolik. Adalah benar premis bahwa cara menentukan keberhasilan. Kebijakan perpajakan akan tidak efektif dilakukan melalui symbol-simbol. Demikian juga, isu AIDS tidak akan efektif jika dilaksanakan dengan cara politik, apalagi administratif.

#### **F. Implementasi Kebijakan sebagai Praktik**

Di depan kita telah mengikuti bersama, bahwa tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan interensi itu sendiri. Dengan demikian untuk memahami implementasi kebijakan sebagai praktik, digunakan model berfikir sederhana sebagai berikut :



Pelaksanaan atau implementasi kebijakan dalam konteks manajemen berada dalam kerangka organizing leading controlling. Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat,

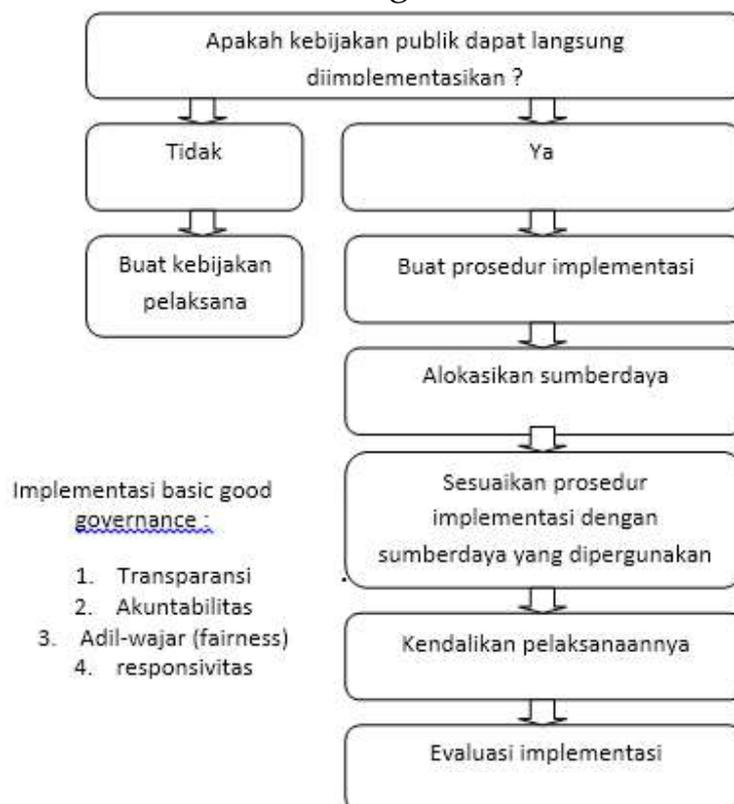
tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Secara rinci kegiatan manajemen implementasi kebijakan dapat disusun berurutan sebagai berikut.

**Tabel.** *Manajemen implementasi*

No.	Tahap	Isu Penting
1.	Implementasi Strategi (praimplementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi
		Melembagakan strategi
		Mengoperasionalkan strategi
		Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi
2.	Pengorganisasian (organizing)	Desain organisasi dan struktur organisasi
		Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan
		Integrasi dan koordinasi
		Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia (recruiting & Staffing)
		Hak, wewenang, dan kewajiban
		Pendelegasian (sentralisasi dan desentralisasi)
		Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia.
3.	Penggerakan dan Kepemimpinan	Budaya organisasi
		Efektivitas kepemimpinan Motivasi

	Etika
	Mutu
	Kerja sama tim
	Komunikasi organisasi
	Negosiasi
4. Pengendalian	Desain pengendalian
	Sistem informasi manajemen
	Pengendalian anggaran/keuangan
	Audit

Matriks di atas memperlihatkan tahapan dan rincian pekerjaan dalam implementasi kebijakan. Namun, demikian, untuk menyederhanakan, ada beberapa panduan yang diperlukan untuk melakukan implementasi kebijakan yang dapat dilihat dalam model diagram berikut ini.



**Gambar.** Tahapan Implementasi

Dari gambar tersebut tampak bahwa inti permasalahan implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Disini juga tampak adanya keharusan implementasi good governance khususnya pada elemen "penyesuaian prosedur implementasi dengan sumber daya yang dipergunakan".

Ada juga sisi yang penting namun banyak diabaikan. Seperti disepakati sebagian besar ilmuwan dan praktisi kebijakan publik bahwa implementasi kebijakan publik perlu dimonitor dan dievaluasi daripada dikendalikan. Pada hemat saya, setiap kebijakan harus dikendalikan dengan cerdas dan efektif agar tujuan kebijakan tercapai. Pengendalian itu dapat dilakukan melalui:

- 1) Organisasi pemerintahan atau negara.
- 2) Organisasi masyarakat, seperti LSM, yayasan sosial budaya.
- 3) Organisasi media massa, seperti koran, majalah, TV, dan sebagainya.
- 4) Organisasi bisnis, seperti asosiasi pengusaha.
- 5) Organisasi politik, seperti partai politik.
- 6) Organisasi kuasi negara, seperti Penanggulangan Korupsi.
- 7) Tokoh masyarakat, melalui jaringan atau secara individual.

Dalam implementasi kebijakan, ada satu hal penting yang ditambahkan, yaitu diskresi, atau ruang gerak bagi individu pelaksana di lapangan untuk memilih tindakan sendiri yang otonom dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus, misalnya apabila kebijakan tidak mengatur atau mengatur berbeda dengan konflik lapangan. Diskresi adalah kehormatan fungsional para pelaksana implementasi kebijakan. Karena kebijakan adalah mati dan

kehidupan masyarakat adalah hidup, dalam pelaksanaan kebijakan, pada tingkat tertentu, selalu diperlukan penyesuaian kebijakan dengan implementasi. Untuk itu, pelaksana kebijakan perlu diberi ruang gerak untuk melakukan adaptasi tersebut. Ini yang harus dipahami sebagai diskresi. Namun, diskresi harus diatur, artinya ada "Panduan Diskresi" yang akan membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada kasus-kasus yang bersifat khusus yang dihadapi ketika melakukan implementasi kebijakan. Panduan diskresi tersebut dapat dicantumkan pada bagian "Penjelasan" rumusan kebijakan publik, tentu dengan catatan agar panduan ini tidak menjadi "pasal karet" kebijakan yang pada gilirannya dapat menurunkan keefektifan implementasi kebijakan itu sendiri.

### G. Sisi Lain Implementasi Kebijakan

Masih ada yang terlewat? Pertama, bahwa dalam implementasi kebijakan perlu diketahui *paradigma kebijakan* mana yang digunakan. Model kebijakan *kontinental* atau yang berasal dari Belanda-warisan penjajah-adalah model kebijakan dengan paradigma bahwa *kebijakan harus dibuat berjenjang sesuai dengan hierarki implementabilitasnya*. Pada praktiknya, model ini dipahami di Indonesia, di mana *Undang-Undang* sebagai kebijakan yang dinilai berposisi tertinggi dibuat dengan pasal-pasal yang bersifat makro atau umum untuk kemudian dibuatkan *Peraturan Pelaksana*, baik dalam bentuk *Peraturan Pemerintah*, maupun *Peraturan Presiden*, dan sejenisnya. Akibatnya, di Indonesia banyak terjadi kasus di mana sudah ada *Undang-Undang*, tetapi tetap tidak dapat dilaksanakan karena *PP* atau *peraturan pelaksana-nya* belum dibuat. Kelebihan model ini adalah, kebijakan disusun sesuai dengan pemahaman keilmuan, dari

*teori dasar (grand theory) ke teori menengah middle range theory*), dan seterusnya. Kelemahannya, kebijakan sering kali tidak efektif karena memakan waktu yang panjang *hanya untuk membuat kebijakan lengkap dan dapat dilaksanakan*, sehingga mahal secara biaya sosial, politik, dan ekonomi. Hampir seluruh kebijakan di Indonesia menggunakan metode ini.

Paradigma kedua adalah paradigma yang dikembangkan oleh kelompok *Anglo Saxon*, atau yang beraliran Amerika, yang diturunkan oleh sistem kebijakan atau hukum di Inggris. Pada model ini, sebuah undang-undang bersifat *umum* atau *makro* sekaligus dijabarkan ke dalam pasal-pasal yang bersifat *operasional*. Kelemahannya, kebijakan menjadi sangat tebal, rinci, dan cenderung bertele-tele. Keunggulannya, *efisien*, karena langsung dapat diimplementasikan. Di Indonesia, kebijakan UU NO. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengikuti pola ini.

Di kalangan negara-negara maju, secara umum telah terjadi pergeseran dari model kontinental ke arah model *Anglo Saxon*. Lima tahun ke depan, diperkirakan sistem kebijakan di Indonesia akan lebih banyak diarahkan oleh model *Anglo-Saxonist*, sesuai dengan kebutuhan sistem kebijakan dan hukum terkini di dunia.

Kedua, di kalangan publik administrasi dan kalangan akademisi, perlu disepakati bahwa sebelum diimplementasikan, harus disosialisasikan, dicobakan, diperbaiki, diterapkan, dan kelak dievaluasi. Di Amerika, penandatanganan UU dilaksanakan di depan publik melalui siaran langsung di media massa televisi. Presiden meneken di depan Kongres dan Senat-bergantung pada jenis kebijakannya. Di Indonesia, presiden meneken UU di ruang kerjanya sendiri. Tidak ada yang tahu. Padahal seremoni

penandatanganan UU seperti di AS dapat dijadikan momentum untuk menggalang kebersamaan dan dukungan publik akan kebijakan yang akan dilaksanakan.

Pola sosialisasi pun bermacam-macam, yaitu dengan cara:

1. Pejabat negara menandatangani naskah kebijakan publik melalui seremoni *yang* diliput oleh media massa dan disiarkan secara langsung kepada publik.
2. Pertemuan pers dan/atau publikasi melalui media massa.
3. Temu publik.
4. Seminar, sarasehan, konferensi, *talk show*.
5. Sarana pengingat lain, seperti brosur, *leaflet*, stiker, lagu, dan lain lain.

Ada pengalaman, sebuah negara maju hendak melaksanakan UU Sampah. Tahun pertama dilaksanakan sosialisasi. Tahun kedua dibuat *pilot project* untuk implementasi. Tahun ketiga dan keempat dilaksanakan implementasi tanpa penalti. Tahun kelima baru dilaksanakan secara penuh. UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dibuat dengan *deadline* implementasi 4 Mei 2001, tetapi dilaksanakan 1 Januari 2001, sebelum ada sosialisasi yang memadai. Tidak mengherankan jika pelaksanaan desentralisasi tidak cukup memberikan kontribusi hasil pembangunan nasional-bahkan sering dikritik sebagai desentralisasi yang kebablasan.

Sebagian besar negara berkembang mempunyai masalah yang sama: implementasi dilaksanakan tanpa mempertimbangkan timing. Memang, apabila kebijakan tersebut bersifat *darurat*, tidak diperlu waktu untuk *sosialisasi*. Namun, apabila tidak darurat, sebaiknya perlu melakukan proses yang wajar.

## H. Kebijakan Publik dan Kesejahteraan

### Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik

1. Kebijakan publik : Apa yang diputuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan nasional (Public Policy is whatever government choose to do or not to do)
2. Tujuan Nasional Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD RI 1945 alinea 4 yang menyebutkan: Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; Untuk memajukan kesejahteraan umum; Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan; Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang berdasar kepada: Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
3. Dalam studi kebijakan publik, metode yang dipakai adalah melalui pendekatan menyatu menyeluruh (integral comprehensive approach); Karena dalam studi kebijakan publik, wilayah kebijakan publik tidak hanya sebatas formulasi kebijakannya saja, tetapi secara komprehensif mencakup pula wilayah

- implementasi dan evaluasinya (termasuk monitoring).
4. Apa yang diputuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan nasional itu, dapat pula dimaknai sebagai aksi kepentingan (politik) pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa, mendapatkan apa, kapan dan bagaimana (who, get what, when, how)”.
  5. Sayangnya, kaum politisi ini (yang katanya penuh idealisme memperjuangkan kepentingan rakyat dan tujuan nasional) ketika mereka masuk ke dalam lingkaran dan mesin birokrasi pemerintahan, mereka seringkali lupa (atau pura-pura lupa, bisu, dan tebar pesona) berjuang untuk kepentingan rakyat dan listujuan nasional, tapi beralih ke kepentingan pribadi, kelompok (partainya), dan cari selamat (camat)
  6. Dalam tinjauan studi administrasi publik, perspektif kajian kebijakan publik selain bisa dikaji dari aspek politik, tetapi bisa juga diamati dari aspek manajemen professional dan aspek legalitas hukum (normative); Selain itu bisa juga dikaji dari analisa “Sistem”, yakni: (1) aspek lingkungan atau ekologi (wilayah, SDA, SDM, Ipoleksosbudhankam, infrastruktur, teknologi), (2) aspek input (tuntutan, dukungan, pendapat umum), (3) aspek pengelola atau konversi (politisi/legislatif, administrator/eksekutif, media massa/sosial), (4) aspek output atau hasil (rule making, rule application, rule adjudication), (5) umpan balik/feedback (hasil monitoring dan evaluasi)

7. Catatan lain yang juga perlu diperhatikan, bahwa dalam membicarakan persoalan kebijakan publik ada 3 (tiga) orientasi kebijakan publik, yakni: (a) Berorientasi pada target atau tujuan (goals oriented) yang disebut Structural Approach dalam nuansa Government; (b) Berorientasi pada proses (process oriented) yang disebut Functional Approach dalam nuansa Governance; (c) Berorientasi pada aturan hukum (rule oriented) yang disebut Policy/Law Approach dalam nuansa Government atau Governance
8. Apa yang diputuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan nasional tersebut pada umumnya berdasar pada prinsip-prinsip pilihan rasional dan pilihan publik, yaitu menguntungkan untuk orang banyak dan merugikan sedikit orang (maximizing gains and minimizing risk) untuk menyelamatkan sebanyak yang bisa, baik secara transaksional maupun transformasional.
9. Dalam menganalisis kebijakan (publik) jangan memberi penilaian, sebelum tahu isi dan hasil pelaksanaannya; sebab pada aspek lain, kebijakan publik berkait dengan persoalan: (a) pernyataan resmi atau penjelasan (artikulasi) mengenai kebijakan publik tertentu (policy statement); (b) wujud dari kebijakan publik dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dan dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan (policy output), dan; (c) akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik

yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat (policy outcome and impact).

10. Aktor-aktor/ lembaga yang terlibat dalam proses kebijakan publik, antara lain: (1) Pada tahap formulasi/ perumusan kebijakan : eksekutif, legislatif, swasta, masyarakat; (2) Pada tahap implementasi kebijakan: eksekutif, swasta, masyarakat; (3) Pada tahap evaluasi kebijakan: legislatif, eksekutif (top leader), swasta, masyarakat, yudikatif. Inilah yang disebut sebagai domain governance (tatakelola pemerintahan = pemerintahan), yang menurut UNDP (1997) memiliki 9 (sembilan) prinsip, yaitu : Partisipasi (Participation), Aturan Hukum (Rule of Law), Transparansi (Transparency), Daya Tanggap (Responsiveness), Berorientasi Konsensus (Consensus Orientation), Berkeadilan (Equity), Efektivitas dan Efisiensi (Effectiveness and Efficiency), Akuntabelitas (Accountability), Visi Strategi (Strategic Vision).

## **I. Teori Negara Kesejahteraan dan Tatakelola Pemerintahan yang baik**

Teori Negara kesejahteraan (welfare state) pernah diperkenalkan oleh Spicker (dalam Suharto, 2005) yang mendefinisikan Negara kesejahteraan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar

warganya. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduknya, sebaik dan sedapat mungkin. Negara kesejahteraan berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan warga negara secara adil dan berkelanjutan. Artinya, bahwa negara kesejahteraan adalah adanya suatu negara, dimana pemerintahan negara dianggap bertanggungjawab untuk menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya. Oleh karena itu, negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (social policy) yang dibanyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (social protection) yang mencakup jaminan sosial baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial, maupun jaring pengaman sosial (social safety nets).Sekurang-kurangnya ada lima bidang utama yang disebut Spicker untuk menjelaskan konsep kesejahteraan, yaitu: bidang kesehatan, bidang pendidikan, bidang perumahan, bidang jaminan sosial, dan bidang pekerjaan sosial.

Dengan demikian, konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (welfare) atau pelayanan sosial (social services), melainkan juga sebagai sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Oleh karena itu, konsep negara kesejahteraan ada juga yang menyebut sebagai anak kandung pergumulan ideologi dari teori sosialisme.

Anehnya, di dalam praktek kenegaraan konsep negara kesejahteraan ini justru banyak dilakukan dan berkembang di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis; dimana konsep Negara kesejahteraan sering dipandang sebagai sebuah strategi “penawar racun” konsep kapitalisme, yakni mengurangi dampak negatif dari sistem ekonomi pasar bebas, dengan menggunakan prinsip Negara yang miskin (sakit) tidak mungkin membantu atau mensejahterakan rakyat atau warga negara yang miskin (sakit); Oleh karena itu, ada pula yang mengatakan bahwa sesungguhnya konsep welfare state itu tidak lain merupakan bentuk strategi dari kapitalisme yang baik hati (compassionate capitalism).

Terlepas dari, apakah teori welfare state akan dilaksanakan di Negara sosialis, kapitalis, ataupun di Negara Pancasila, maka praktek-praktek Negara kesejahteraan seharusnya diikuti dengan konsep good governance (tatakelola pemerintahan yang baik), yaitu: sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang antara lain menerapkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas guna mengatur pola hubungan antara pemerintahan, dunia usaha, dan masyarakat. Dan untuk mencapai hal ini, perlu adanya sarana antara lain yang disebut reformasi birokrasi. Dengan reformasi diharapkan dapat merombak pola pikir (mindset, revolusi mental) dan perilaku penyelenggara negara hingga merubah pola pikir dari yang dilayani menjadi sebagai pelayan masyarakat. Untuk itu, diperlukan sistem pengendalian yang dapat menggerakkan proses dan pelaksanaan kegiatan secara terpadu melalui budaya kerja yang baik.

Sesuai Keputusan Presiden No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 serta Peraturan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pedoman Penjaminan Kualitas dan Pedoman Monitoring dan Evaluasi Reformasi Birokrasi, terdapat delapan area perubahan yang menjadi indikator keberhasilan reformasi birokrasi. Meliputi pola pikir dan budaya kerja, penataan peraturan perundangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja serta peningkatan kualitas pelayanan publik.

Tetapi yang tidak kalah pentingnya dalam konteks ini adalah terkait dengan masalah keuangan (anggaran pembangunan); sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan Pembangunan Nasional adalah Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan upaya, dana dan kemampuan mengelola. Pengelolaan dana APBN untuk pembangunan Negara perlu dilaksanakan secara sistematis mulai dari perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan, pelaporan serta monitoring dan evaluasi. Pengalaman di Indonesia sampai 69 tahun merdeka menunjukkan bahwa mekanisme pengelolaan terpadu seperti ini tidak bisa berjalan dengan sendirinya. Artinya, masih belum memperoleh hasil yang memuaskan. Masih banyak kejadian korupsi di beberapa tempat yang mengganggu pencapaian cita-cita Negara. Bahkan peringkat Indonesia terkait korupsi sejak tahun 2001 sampai 2011 masih berada pada tingkat yang sangat memprihatinkan. Pada 2011, Indonesia berada di peringkat ke-100 bersama 11

negara lainnya yakni Argentina, Benin, Burkina Faso, Djibouti, Gabon, Madagaskar, Malawi, Meksiko, Suriname dan Tanzania. Di kawasan Asia Tenggara, skor Indonesia jauh dibawah Singapura (9.2), Brunei (5.2), Malaysia (4.3), dan Thailand (3.4). Negara dengan indeks persepsi korupsi paling bagus adalah New Zealand (9.5), Denmark (9.4), Finlandia (9.4), Swedia (9.3) dan Singapura (9.2). Maknanya, "Korupsi adalah inti good governance". Bahkan data lain menjelaskan, bahwa di Indonesia korupsi nyaris merata dari Sabang sampai Merauke, baik di lembaga eksekutif, legislative maupun yudikatif. Selama periode 2004-2012 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengeluarkan 176 izin tertulis untuk penyelidikan Pejabat Negara yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung (82 pemohon), Kepolisian RI (93 pemohon) dan Komandan Puspom (1 pemohon). Bupati/Wali Kota menduduki posisi tertinggi hingga 103 (58.52 %) disusul Wakil Bupati/Wali Kota (31/17.61%), Anggota MPR/DPR (24/13.63%) dan Gubernur (12/6.81%). Pejabat yang diminta izin pemeriksaannya tersebut berasal dari berbagai partai dengan empat terbesarnya adalah Golkar (64 orang/36.36%), PDIP (32 orang/18.18%), Partai Demokrat (20 orang/ 11.36%), dan PPP (17 orang/11.41%) - → (Sumber, Prasetya-UB, 12 Oktober 2012). Oleh karena itu, Pemerintah sudah selayaknya secara terus menerus harus membenahi pengelolaan keuangan melalui sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara melalui model Sistem Pengendalian Internal (SPI) yang baik untuk mewujudkan good governance seperti yang diharapkan. Jika tidak, yang terjadi bukannya kesejahteraan masyarakat, tetapi justru kemiskinan masyarakat.

## J. Kebijakan Publik dan Pembangunan Karakter Bangsa

Sebagaimana yang disebutkan diatas, bahwa domain governance adalah proses interaksi antara peran Negara/pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik. Masalahnya, sampai hari ini masih ada perbedaan persepsi dan perdebatan mengenai apakah Indonesia melaksanakan konsep government atukah governance? Apalagi yang berkait dengan good governance atau nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/ kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan berkeadilan sosial. Oleh karena itu dalam bahasan ini, kiranya kita masih perlu memahami beberapa pertanyaan mendasar: dimana posisi tatakelola pemerintahan dalam manajemen pembangunan? dimanakah peran masyarakat, pemerintah dan dunia usaha dalam pembangunan? Bangsa dan Negara ini akan di bawa kemana? Apa yang hendak diwujudkan ?, dan sebagainya; yang semua itu seharusnya terangkum dan dikemas dalam produk kebijakan (publik).

Government (pemerintah/Negara) adalah keseluruhan struktur, lembaga dan unit-unit kerja dalam negara yang bertugas untuk mengatur terlaksananya tugas-tugas pemerintahan, baik yang bersifat internal maupun kepada masyarakat umum. Dalam sejarah pemerintahan, proses muncul, berjalan dan tenggelamnya sebuah pemerintahan tergantung birokrasi. Artinya, pemerintahan yang efektif, harus di dukung oleh birokrasi yang baik. Birokrasi pemerintah tidak lain adalah sebagai “mesin negara”. Adapun, Governance menurut Tjokroamidjojo (2011) merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan

negara dalam melaksanakan penyediaan public goods and service. Dan ditinjau dari aspek fungsi, governance harus bisa menjelaskan apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya. Oleh karena itu, governance adalah aktivitas atau proses memerintah yang merupakan kondisi dari aturan yang dijalankan, yang didalamnya ada orang-orang yang diberi tugas memerintah atau pemerintah, ada cara, metode, atau sistem dimana masyarakat tertentu diperintah, dan adanya jaringan kerja antar organisasional yang mengorganisasikan diri membantu memahami perubahan dalam manajemen pelayanan publik. Sedangkan nilai-nilai good governance menurut UNDP (1997), antara lain mencakup: Partisipasi, Aturan Hukum, Transparansi, Daya Tanggap, Berorientasi Konsensus, Berkeadilan, Efektivitas dan Efisiensi, Akuntabelitas, dan Visi Strategi.

Pertanyaannya adalah bagaimana jika nilai-nilai good governance ini kita kaitkan dengan nilai-nilai yang ada di dalam Pancasila, yaitu: Nilai Ketuhanan (Sila 1), Nilai Kemanusiaan, Hak Asasi Manusia (Sila 2), Nilai Persatuan, Nilai Keberadaban (Sila 3), Nilai Kedaulatan Rakyat, Nilai Demokrasi dalam Permusyawaratan, Nilai Partisipasi (Sila 4), Nilai Keadilan, Nilai Kesejahteraan Sosial, Nilai Kegotongroyongan, Nilai-Nilai Kekeluargaan (Sila 5). Inipun masih debatable.

Nilai-nilai (good governance atau nilai-nilai yang ada dalam Pancasila), refleksinya (seharusnya) tercermin dalam karakter bangsa sebagai tata nilai budaya dan keyakinan yang mengejawantah dalam kebudayaan suatu masyarakat dan memancarkan ciri-ciri khas keluar sehingga dapat ditanggapi orang luar sebagai kepribadian masyarakat tersebut. Membangun karakter (bangsa) adalah suatu proses

atau usaha yang dilakukan untuk membina, memperbaiki dan atau membentuk tabiat, watak, sifat kejiwaan, akhlak (budi pekerti), insan manusia (masyarakat) sehingga menunjukkan perangai dan tingkah laku yang baik berdasarkan nilai-nilai tertentu (termasuk nilai-nilai yang ada dalam Pancasila). Karakter bangsa adalah kualitas perilaku kolektif kebangsaan yang khas baik yang tecermin dalam kesadaran, pemahaman, rasa, karsa, dan perilaku berbangsa dan bernegara sebagai hasil olah pikir, olah hati, olah rasa dan karsa, serta olah raga seseorang atau sekelompok orang. Pembangunan Karakter Bangsa (di Indonesia) adalah upaya kolektif-sistemik suatu negara kebangsaan untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan dasar dan ideologi, konstitusi, haluan negara, serta potensi kolektifnya dalam konteks kehidupan nasional, regional, dan global yang berkeadaban untuk membentuk bangsa yang tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, bermoral, bertoleran, bergotong royong, patriotik, dinamis, berbudaya, dan berorientasi Ipteks berdasarkan Pancasila dan dijiwai oleh iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Tujuannya, adalah untuk membina dan mengembangkan karakter warga negara sehingga mampu mewujudkan masyarakat yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, berjiwa persatuan Indonesia, berjiwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ada beberapa catatan pribadi (ketika masih mengasuh mata kuliah kewiraan/ kewarganegaraan) tentang ciri-ciri karakter bangsa Indonesia, disebutkan antara lain: Saling menghormati & saling menghargai, Rasa kebersamaan &

tolong menolong, Rasa persatuan dan kesatuan sebagai suatu bangsa, Rasa peduli dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa & bernegara, Adanya moral, akhlak yang dilandasi oleh nilai-nilai agama, Adanya perilaku dalam sifat-sifat kejiwaan yang saling menghormati & saling menguntungkan, Adanya kelakuan dan tingkah laku yang senantiasa menggambarkan nilai-nilai agama, nilai-nilai hukum dan nilai-nilai budaya, Sikap dan perilaku yang menggambarkan nilai-nilai kebangsaan. Ada lagi nilai-nilai karakter yang mampu membangunkan semangat bangsa Indonesia, antara lain: Nilai Kejuangan, Nilai Semangat, Nilai Kebersamaan / Gotong royong, Nilai Kepedulian / Solidaritas, Nilai Sopan santun, Nilai Persatuan & Kesatuan, Nilai Kekeluargaan, dan Nilai-Nilai Tanggungjawab, dengan didukung oleh faktor : Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Agama, Normatif ( Hukum & Peraturan Perundangan), Pendidikan, Lingkungan, dan Kepemimpinan.

Kementerian Pendidikan Nasional pada tahun ajaran 2011, pernah menyebutkan 18 (delapan belas) nilai-nilai dalam pengembangan pendidikan budaya dan karakter bangsa, antara lain: Religius, Jujur, Toleransi, Disiplin, Kerja keras, Kreatif, Mandiri, Demokratis, Rasa ingin tahu, Semangat kebangsaan, Cinta tanah air, Menghargai prestasi, Bersahabat/ komunikatif, Cinta damai, Gemar membaca, Peduli lingkungan, Peduli sosial, dan Tanggungjawab. Bagaimana komentar anda??

Tentunya, dalam tatanan pelaksanaan hal ini akan ada kesulitan (bukan berarti tidak bisa) untuk menghubungkan antara konsep good governance dengan nilai-nilai karakter bangsa Indonesia dalam mewujudkan suatu produk kebijakan (publik) yang bernuansa kesejahteraan rakyat.

Masalahnya, bukan hanya terletak pada kemauan politik nasional (political will), tetapi juga pada pelaksanaan bertindak dari kemauan politik nasional tersebut (political action). Mengapa ini penting!! Karena secara faktual, bangsa Indonesia merupakan masyarakat majemuk/plural. Pengertian masyarakat majemuk secara horisontal ditandai adanya kesatuan-kesatuan sosial berdasarkan perbedaan-perbedaan suku bangsa, agama, adat istiadat, serta perbedaan kedaerahan. Sedangkan secara vertikal ditandai oleh adanya perbedaan-perbedaan kesenjangan (gap) yang cukup tajam antara masyarakat lapisan atas (elite) dan masyarakat lapisan bawah (grassroot). Fred. W.Riggs (1966) menyebutkan beberapa ciri masyarakat majemuk, antara lain: (1) Munculnya kelompok-kelompok elit yang merasa berkuasa (free riders); (2) Adanya sistem komunal, clect dan pemusatan-pemusatan kekuasaan (birokrasi); (3) Banyaknya norma-norma yang bertentangan dan membingungkan (anomie, permissif); (4) Adanya kelemahan dan kelonggaran dalam sistem kekuasaan dan pengawasan; (5) Adanya rintangan-rintangan yang kompleks dan ketergantungan pada syndrome; (6) Heteroginity, formalism, overlapping, nepotism, poly normativism and lack of concensus, power distribution authority Versus control. Kemajemukan struktur masyarakat sebagai jalinan unsur-unsur sosial dalam masyarakat terjadi karena adanya: Kelompok dalam masyarakat, Kebudayaan, Lembaga masyarakat, Stratifikasi masyarakat, Kekuasaan dan kewenangan dalam masyarakat.

Oleh karena itu, pembicaraan mengenai kebijakan publik dan pembangunan karakter bangsa ini merupakan bahasan unik, karena bisa lari kemana-mana bila kita tidak membatasi fokus permasalahannya. Walaupun, masalah

karakter bangsa ini kata kuncinya hanya terletak pada proses “kebiasaan atau pembiasaan” nilai-nilai; dan kebiasaan atau pembiasaan nilai-nilai akan mengakibatkan adanya perubahan (termasuk perubahan dalam nilai-nilai perumusan kebijakan pembangunan publik). Perubahan kebijakan pembangunan publik selalu mengakibatkan perubahan sosial (kesejahteraan rakyat). Bahkan pembangunan adalah perubahan sosial itu sendiri. Perubahan-perubahan sosial dalam pembangunan tidak saja bersifat positif, melainkan dapat pula bersifat negatif. Oleh karena itu, hal inilah yang selalu mendorong munculnya perhatian dan pemikiran terhadap pentingnya kebijakan publik dalam memandu kegiatan-kegiatan pembangunan.

Sebagai misal beberapa negara berkembang termasuk Indonesia, pengangguran, kemiskinan, kesenjangan sosial, kelangkaan pelayanan sosial merupakan masalah sosial utama sejak dulu sampai sekarang. Bahkan terjadi kecenderungan penurunan standar kehidupan karena berbagai perubahan sosial sejalan dengan proses transisi dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri. Sementara masalah-masalah sosial konvensional seperti kemiskinan, kebodohan, dan keterbelakangan masih belum teratasi. Masalah-masalah sosial kontemporer, seperti perdagangan manusia, pengangguran, perilaku menyimpang, kenakalan remaja, dan eksploitasi terhadap anak-anak muncul mewarnai fenomena kehidupan masyarakat modern. Oleh karena itu dalam konteks pembangunan nasional, kebijakan publik merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan.

Khusus, mengenai kebijakan publik yang berorientasi kepada pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat, maka harus

dimaknai dalam dua pengertian pokok, yaitu : memecahkan masalah kesejahteraan rakyat dan memenuhi kebutuhan sosialnya. Sehingga alur kebijakan publik dalam dimensi mencapai tujuan kesejahteraan rakyat adalah: .(1) mengidentifikasi dan menentukan tujuan kesejahteraan rakyat; (2) Memecahkan masalah kesejahteraan rakyat; (3) Merumuskan kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat; dan, (4) Memenuhi kebutuhan sosial secara keseluruhan. Dalam kaitan ini, tujuan pemecahan masalah mengandung arti mengusahakan atau mengadakan perbaikan karena ada sesuatu keadaan yang tidak diharapkan (misalnya kemiskinan) atau kejadian yang bersifat destruktif atau patologis yang mengganggu dan merusak tatanan masyarakat. Tujuan pemenuhan kebutuhan mengandung arti menyediakan pelayanan-pelayanan sosial yang diperlukan, baik dikarenakan adanya masalah maupun tidak ada masalah, dalam arti bersifat pencegahan (mencegah terjadinya masalah, mencegah tidak terulang atau timbul lagi masalah, atau mencegah meluasnya masalah) atau pengembangan (meningkatkan kualitas suatu kondisi agar lebih baik dari keadaan sebelumnya). Secara lebih rinci, tujuan-tujuan kebijakan publik yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat adalah: (1) Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat.(2) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan kolektif. (3) Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural. (4) Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang

kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan. (5) Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial. Adapun untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan kesejahteraan rakyat, terdapat beberapa perangkat dan mekanisme kemasyarakatan yang perlu diubah, antara lain menyangkut: Pengembangan sumber-sumber, Pengalokasian status, dan Pendistribusian hak. Pengembangan sumber-sumber meliputi pembuatan keputusan-keputusan masyarakat dan penentuan pilihan-pilihan tindakan berkenaan dengan jenis, kualitas, dan kuantitas semua barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang ada dalam masyarakat. Pengalokasian status menyangkut peningkatan dan perluasan akses serta keterbukaan kriteria dalam menentukan akses tersebut bagi seluruh anggota masyarakat. Kebijakan kesejahteraan rakyat harus memiliki efek pada penghilangan segala bentuk diskriminasi. Kebijakan sosial harus mendorong bahwa semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan, pekerjaan yang layak, berserikat dan berkumpul dalam organisasi sosial, tanpa mempertimbangkan usia, jenis kelamin, status sosial ekonomi, ras, suku bangsa, dan agama. Pendistribusian hak menunjuk pada perluasan kesempatan individu dan kelompok dalam mengontrol sumber-sumber material dan non-material. Ketiga aspek tersebut pada umumnya merupakan kerangka acuan pemerintah dalam menentukan tujuan kebijakan publik berkaitan dengan kesejahteraan rakyat. Jelasnya, bahwa kebijakan kesejahteraan rakyat harus memperhatikan distribusi barang dan pelayanan,

kesempatan, dan kekuasaan yang lebih luas, adil dan merata bagi segenap warga masyarakat. Sehingga diharapkan pembangunan nasional dapat berjalan sesuai dengan tujuan nasional. Jika tidak, pemikiran tentang kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat akan tetap sebagai sebuah wacana. Sekali lagi, hal ini terjadi salahsatunya juga akibat dari pengaruh karakter bangsa. Oleh karena itu, patut kiranya kita simak apa yang pernah disampaikan oleh Mochtar Lubis (1977) tentang ciri-ciri manusia Indonesia, antara lain beliau menyebutkan: Ada lima ciri umum (Hipokrit atau munafik, Segan dan enggan bertanggung jawab atas perbuatannya, Berjiwa feodal, Masih percaya takhayul, Artistik, karena dekat dengan alam); Ada sepuluh ciri buruk ( Tidak hemat/boros, Senang berpakaian bagus dan berpesta, Lebih suka tidak bekerja keras, kecuali terpaksa, Ingin menjadi miliuner seketika (Instan), Cenderung kurang sabar, Tukang menggerutu, Cepat dengki, Gampang senang dan bangga pada hal-hal yang hampa, Bisa kejam, mengamuk, membunuh, berkhianat, membakar, dengki, dan Cenderung bermalas-malas akibat alam yang murah hati; dan, Ada empat ciri yang baik ( Masih kuatnya ikatan saling tolong menolong, Manusia Indonesia pada dasarnya berhati lembut, suka damai, punya rasa humor, serta dapat tertawa dalam penderitaan, Manusia Indonesia juga cepat belajar dan punya otak encer serta mudah dilatih keterampilan, Manusia Indonesia masih punya ikatan kekeluargaan yang mesra serta penyabar ). Kendatipun demikian, sebaiknya ciri-ciri tentang manusia Indonesia ini jangan di generalisir.

## K. Permasalahan Kebijakan dan Kesejahteraan

Permasalahan kebijakan atau sering disebut sebagai implementation gap Adalah suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu terbuka akan kemungkinan perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Hal ini salahsatunya dikarenakan dalam proses implementasi kebijakan seringkali dipenuhi oleh banyak hal (kepentingan dan harapan) terutama pengaruh (persepsi) setting lingkungan dimana kebijakan itu dilaksanakan.

Oleh karena itu, praktek dan istilah-istilah kebijakan publik untuk kepentingan kesejahteraan rakyat secara etimologis seringkali menggiring kita kearah sesat pikir (euphemism), yaitu: apa itu kesejahteraan? Dan, siapa itu rakyat ?

- Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu sebagai tujuan moral atau nilai-nilai ideal yang bersifat abstrak yang tidak jelas kapan tercapainya
- Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu sebagai keinginan orang banyak (general will) dan banyak orang (will of all)
- Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu sebagai (alat) kepentingan rezim atau partai yang berkuasa dalam masyarakat
- Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu sebagai kepentingan dan keinginan golongan mayoritas
- Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu hanya sebagai proses, simbol, etos dan tujuan politis tertentu

Terlepas dari sesat pikir kita terhadap terminologi kesejahteraan rakyat tersebut diatas, maka istilah

kesejahteraan atau sejahtera dapat memiliki 4 (empat) arti, antara lain :

1. Dalam istilah umum, sejahtera menunjuk ke keadaan kondisi manusia yang baik, dimana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat, dan damai.
2. Dalam tinjauan ekonomi, sejahtera selalu dihubungkan dengan keuntungan atau manfaat kebendaan (ukuran materi) sebagai fungsi kesejahteraan sosial (secara formatif dan substantif bisa bermakna ekonomi kesejahteraan atau kesejahteraan ekonomi)
3. Dalam tinjauan kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini adalah istilah yang digunakan dalam ide negara kesejahteraan (welfare state).
4. Dalam tinjauan lain (seperti fenomena kebijakan di Negara maju seperti Amerika), sejahtera menunjuk ke aspek keuangan yang dibayarkan oleh pemerintah kepada orang yang membutuhkan bantuan finansial, tetapi tidak dapat bekerja; atau yang keadaan pendapatan yang diterimanya untuk memenuhi kebutuhan dasar tidak cukup atau tidak layak secara manusiawi; atau jumlah yang dibayarkan biasanya jauh di bawah garis kemiskinan; atau bisa juga karena memiliki kondisi khusus, seperti adanya bukti sedang mencari pekerjaan (menganggur); atau kondisi lain, seperti ketidakmampuan atau kewajiban untuk menafkahi keluarga atau menjaga anak (yang

mencegahnya untuk dapat/bisa bekerja), karena di beberapa kasus negara penerima dana diharuskan bekerja, yang dikenal dengan istilah “workfare”. Hal ini, nampaknya berbeda dengan yang terjadi di Indonesia, kasus Bantuan Langsung Tunai (BLT), Bantuan Langsung Sementara Tunai (BLST) atau bentuk-bentuk bantuan lain yang lebih bersifat kedermawanan (charity), yakni tidak ada kewajiban atau keharusan bagi penerima untuk bekerja.

Menurut kamus W.J.S Poerwadarminta, sejahtera diartikan sebagai keadaan “aman, sentosa, dan makmur”. Sehingga arti kesejahteraan meliputi keamanan, keselamatan dan kemakmuran. Adapun istilah rakyat (sosial) dalam arti sempit berkaitan dengan sektor pembangunan sosial atau pembangunan kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, terutama yang dikategorikan sebagai kelompok yang tidak beruntung dan kelompok rentan (kelompok yang berpotensi untuk menjadi orang miskin). Dalam hal ini, kebijakan pembangunan kesejahteraan rakyat pada umumnya menyangkut program-program atau pelayanan-pelayanan sosial untuk mengatasi masalah-masalah sosial seperti, kemiskinan, keterlantaran, ketidakberfungsian fisik dan psikis, tuna sosial, tuna susila, dan kenakalan remaja. Sebagai konsekuensinya, pengertian kebijakan kesejahteraan rakyat seringkali diartikan sebagai kegiatan amal atau bantuan publik yang dilakukan pemerintah bagi keluarga miskin dan anak-anak mereka; yang oleh para pakar ilmu sosial dihubungkan dengan kondisi “Indeks Pembangunan Manusia/ Human Development Index”, yaitu: tinggi rendahnya tingkat hidup

masyarakat yang dilihat dari 3 (tiga) indikator utama: tingkat harapan hidup (expectation of life), tingkat pendidikan (literacy, education), dan tingkat pendapatan (income).

Oleh karena itu, rumusan kebijakan publik yang berkait dengan kesejahteraan rakyat dapat diartikan sebagai suatu sistem kebijakan pemerintah yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk membantu dan mendorong individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat agar dapat mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang maksimal (memuaskan); Dengan maksud agar tercipta hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberikan kesempatan kepada individu-individu untuk mengembangkan kemampuan-kemampuan mereka seluas-luasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan yang diinginkannya. Untuk itu perlu diidentifikasi 3 (tiga) elemen pokok, yaitu: (1) sejauhmana masalah-masalah sosial ini diatur; (2) sejauhmana kebutuhan-kebutuhan dipenuhi, dan; (3) sejauhmana kesempatan dan peluang untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dapat disediakan atau difasilitasi.

Dengan demikian, esensi dari kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat, tidak lain tertumpu dan bertumpu pada sila ke lima Pancasila sebagai landasan ideology Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu: Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Adapun keadilan sosial adalah memberikan hak-hak (sosial) kepada mereka-mereka yang memang punya hak (baik hak individu, maupun hak publik) sesuai dengan azas keseimbangan dan muderasi (proporsional). Ada 2 (dua) bentuk keadilan, yaitu: (a) keadilan yang berbasis aturan hukum, nilai, dan norma-norma (yang seharusnya, Al-

adalah), misal: konsep sama rata sama rasa dan konsep equity; dan, (b) keadilan yang berbasis pertimbangan ekonomi (kemampuan manajemen, Al-Kitsu), yaitu mengupayakan distribusinya menjadi rata agar sama-sama merasakan dan dirasakan.

Oleh karena itu, dalam konteks ini diperlukan peran dan fungsi Negara/ state (sebagai analog lembaga legal-formal yang dipercaya oleh rakyat untuk mengelola lahan kebun rakyat) yang menghasilkan dan membagikan kembali hak-hak rakyatnya untuk kesejahteraan rakyat. Adapun pemerintah (government, governance, pemerintahan, birokrasi) analog dengan Satuan Pengamanan (SATPAM) yang berkewajiban melindungi dan menjaga kebun rakyat dari segala ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan baik yang datangnya dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Jika hal ini dapat dilakukan, maka kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat merefleksikan bahwa Negara atau pemerintahan yang ada telah melaksanakan azas pemerintahan yang demokratis, yaitu: dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk (kesejahteraan) rakyat.

#### **L. Pengalaman Sejarah Pembangunan Kesejahteraan Rakyat Masa lalu**

Sebagaimana kita ketahui, bahwa sejak Indonesia merdeka (1945) Indonesia telah dipimpin oleh enam putera terbaik Indonesia, yaitu: Soekarno (1945-1966), Soeharto (1967-1998), BJ. Habibie (1998-1999), Abdurrachman Wahid (1999 - 2001), Megawati Soekarno Putri (2001 - 2004), Susilo Bambang Yudhoyono (2005 - 2014). Dan Insyaallah, jika tidak ada arah melintang Indonesia selanjutnya akan dipimpin oleh Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai presiden

dan wakil presiden terpilih ke tujuh versi Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk periode 2014 - 2019 .

Dalam peta sejarah pembangunan di Indonesia (diolah dari sumber Litbang KOMPAS, 2006-2011), tercatat pada era kepemimpinan beliau-beliau diatas sebenarnya sudah ada program-program kerja atau kebijakan yang berkait dengan kesejahteraan rakyat (jelasnya adalah program pengentasan kemiskinan di Indonesia), antara lain : Presiden Soekarno (Pembangunan Alam Semesta, Pembangunan Nasional Berencana 8 tahun); Presiden Soeharto (Repelita I - IV melalui Program Sektoral dan Regional, Repelita IV - V melalui Program Inpres Desa Tertinggal, Program Pembangunan Keluarga Sejahtera, Program Kesejahteraan Sosial, Tabungan Keluarga Sejahtera, Kredit Usaha Keluarga Sejahtera, Gerakan Nasional Orang Tua Asuh (GN-OTA), Kredit Usaha Tani (KUT); Presiden BJ. Habibie (Jaring Pengaman Sosial (JPS), Program Penanggulangan Kemiskinan dan Perkotaan, Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal, Program Pengembangan Kecamatan); Presiden Abdurrachman Wahid (Jaring Pengaman Sosial (JPS), Kredit Ketahanan Pangan, Program Penanggulangan Kemiskinan dan Perkotaan); Presiden Megawati Soekarnoputri (Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan , Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP); Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Pengembangan Kecamatan, Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), Program Nasional-Pemberdayaan Masyarakat (PN-PM) Mandiri , Kredit Usaha Rakyat (KUR), Program Rumah Sangat Murah (PRSM), Kendaraan Angkutan Umum Murah (KAUM), Air

Bersih untuk Rakyat (ABuR), Listrik Murah (LM), Peningkatan Kehidupan Nelayan (PKN), Program Peningkatan Kehidupan Masyarakat Pinggiran Kota (PPKMPK), Bantuan Langsung Sementara Tunai (BLST), Program bidang penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Keluarga Harapan (PKH), Program Rumah Sangat Murah (PRSM).

Sayangnya, ada kesan bahwa dengan berbagai macam program kerja dan kebijakan pro-rakyat diatas cenderung ada yang mengatakan masih kental dengan nuansa “politik pencitraan” dan “pencitraan politik” atau branded sale untuk pelanggengan kekuasaan rezim. Hal itu terbukti dengan adanya fenomena tingkat kemiskinan masyarakat yang relatif masih tinggi, yang sampai hari ini masih terasa. Mengapa hal demikian bisa terjadi? Inilah masalahnya.

#### **M. Kondisi Kemiskinan dan Pengangguran Indonesia Masa Kini**

Konsep kesejahteraan rakyat bisa juga dimaknai sebagai keseluruhan usaha-usaha sosial yang terorganisir dan mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat berdasarkan konteks sosialnya. Di dalamnya tercakup unsur-unsur kebijakan dan pelayanan dalam arti luas yang terkait dengan berbagai kehidupan dalam masyarakat, seperti pendapatan, jaminan sosial, kesehatan, perumahan, pendidikan, tempat-tempat rekreasi, budaya, dan lain-lain; sebagaimana disebutkn dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial, bahwa lapangan kesejahteraan sosial adalah sangat luas dan kompleks,

mencakup antara lain, aspek-aspek pendidikan, kesehatan, agama, tenaga kerja, kesejahteraan sosial dalam arti sempit, dan sebagainya. Oleh karena itu hakikat pembangunan kesejahteraan sosial adalah upaya peningkatan kualitas kesejahteraan sosial baik secara perorangan, kelompok, maupun komunitas masyarakat yang memiliki harkat dan martabat, dimana setiap orang mampu mengambil peran dan menjalankan fungsinya dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Dalam hal untuk mencapai kesejahteraan yang dicita-citakan tersebut, perlu adanya campur tangan dan peran dari pemerintah, mulai dari tingkat pemerintah lokal, provinsi sampai kepada tingkat pemerintah pusat. Artinya, pemerintah mempunyai wewenang dan kewajiban untuk menjamin kesejahteraan bagi seluruh warganya tersebut.

Salah satu instrumen untuk menciptakan kesejahteraan (rakyat) adalah melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi. Hal ini sebagai upaya mengatasi permasalahan kemiskinan, karena pengangguran yang ada masih begitu banyak. Sehubungan dengan permasalahan tersebut, pertumbuhan ekonomi mutlak diperlukan, salah satunya berkaitan dengan peningkatan penggunaan tenaga kerja. Namun, dewasa ini peningkatan penggunaan tenaga kerja dirasa kurang dan tidak merata. Karena kecenderungan lapangan kerja masih yang terbatas jika kita bandingkan dengan angkatan kerja yang membutuhkan lapangan kerja. Sehingga hal ini secara umum akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat, meskipun rata-rata pertumbuhan ekonomi setiap tahun mengalami kenaikan. Peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia periode 2009-2013 mencapai rata-rata 5,9% per tahun yang merupakan pertumbuhan ekonomi tertinggi. Angka ini juga

menunjukkan bahwa di antara Negara anggota G-20 pada tahun 2012 dan 2013, Indonesia menjadi negara dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi kedua setelah Cina.

Sebagai ilustrasi, data BPS (2013) menunjukkan bahwa jumlah angkatan kerja, penduduk bekerja, pengangguran dan tingkat pengangguran terbuka (TPT) tahun 2005 - 2013, mengalami penurunan. Pada tahun 2005 bulan Pebruari tingkat pengangguran terbuka (TPT) sebesar 10,26% dan naik pada bulan November sebesar 11,24%, angka ini kemudian tereduksi pada tahun berikutnya yakni pada tahun 2006 bulan Pebruari sebesar 10,45% dan turun lagi menjadi 10,28%. Angka tersebut terus mengalami penurunan hingga tahun 2013. Data terakhir yang didapat, tingkat pengangguran terbuka (TPT) pada kisaran 6 % pada bulan Agustus 2013. Demikian juga, apabila pertumbuhan ekonomi yang begitu pesat, jika tidak diikuti dengan pemerataan distribusi pendapatan untuk mengurangi angka kemiskinan, maka secara umum jumlah kemiskinan desa dan kota diseluruh Indonesia masih menunjukkan angka yang tinggi. Sebagai misal, data BPS menyebutkan bahwa angka kemiskinan per-september 2013 menunjukkan angka yang cenderung tinggi hingga mencapai 28 juta lebih dengan prosentase mencapai 11.47 persen mencakup penduduk kota maupun desa seluruh Indonesia dengan angka pengangguran penduduk Indonesia mencapai 7,39 juta orang; dimana, besarnya angka pengangguran disebabkan karena jumlah lapangan kerja yang tidak memadai, rendahnya sumberdaya manusia karena masalah pendidikan, dan lain-lain. Oleh karena itu dalam rangka mengurangi tingkat pengangguran serta menambah jumlah bidang lapangan kerja, pemikiran kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat merupakan salahsatu solusinya; sebagaimana janji kampanye Pemilihan

Presiden dan Wakil Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) yang dikemas dalam 5 (lima) kontrak politik Joko Widodo-Jusuf Kalla yang menyebutkan sebagai berikut:

Jika kami terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Periode 2014 - 2019, lima kontrak politik ini segera kami jalankan :

1. Membantu setiap desa Rp 1,2 Milyar setiap tahun, dan membantu pesantren dalam program khusus
2. Memberi subsidi untuk rakyat Indonesia Rp 1 juta per bulan selama lima tahun (untuk keluarga prasejahtera)
3. Menciptakan 10 juta lapangan pekerjaan baru selama lima tahun
4. Meningkatkan gaji PNS, termasuk guru, TNI dan Polri secara bertahap selama lima tahun
5. Melaksanakan kartu sehat dan kartu pintar yang menjamin kesehatan dan pendidikan bagi seluruh petani, nelayan, buruh, dan elemen masyarakat lain di Indonesia

## **BAB V**

# **PELAKSANAAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN PUBLIK PASCA EVALUASI**

### **A. Pelaksanaan Kebijakan Publik**

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diurusi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut di sebut evaluasi kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai. Evauasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.

Premis yang dikembangkan di sini adalah bahwa setiap kebijakan harus dievaluasi sebelum diganti sehingga perlu ada klausul dapat diganti setelah dilakukan evaluasi dalam setiap kebijakan publik. Ada dua alasan pokok mengapa hal ini harus dipegang, yaitu :

1. Menghindari kebiasaan buruk administrasi publik Indonesia, yaitu diganti pejabat, harus diganti peraturan.
2. Setiap kebijakan tidak dapat diganti dengan serta-merta karena keinginan atau selera pejabat yang pada saat itu memegang kewenangan publik.

Tujuan pokok evaluasi bukanlah untuk menyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi, evaluasi kebijakan

publik harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan. Ciri-ciri evaluasi kebijakan adalah :

1. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
3. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
5. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan dan kinerja kebijakan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan [pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.

## **B. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik**

James Anderson membagi evaluasi kebijakan kedalam tiga tipe . Tipe Pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Artinya 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 dan proyek. Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau

kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini memiliki kelemahan yakni kecenderungan untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat. Tipe ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi pada akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis lebih melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauhmana tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

### **C. Masalah-masalah dalam evaluasi kebijakan publik**

Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang rumit dan kompleks, karena melibatkan kriteria-kriteria yang ditunjukkan untuk melakukan evaluasi. Ini juga berarti bahwa kegagalan dalam menentukan kriteria-kriteria akan menghambat proses evaluasi yang akan dijalankan. Anderson mengidentifikasi bahwa setidaknya ada enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan publik.

Pertama; ketidakpastian atau tujuan-tujuan kebijakan. Tujuan-tujuan program yang disusun untuk menjalankan kebijakan seharusnya jelas. Ketidakjelasan tujuan biasanya berangkat dari proses penentuan kebijakan. Seringkali terjadi suatu kebijakan membutuhkan 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.

Kedua; Kausalitas. Bila seorang evaluator menggunakan evaluasi sistemik untuk melakukan evaluasi terhadap program-program kebijakan, maka seharusnya ia memastikan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan yang nyata harus disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan.

Ketiga; dampak kebijakan yang menyebar. Yang dimaksud adalah suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan pada keadaan atau kelompok selain mereka yang menjadi sasaran atau tujuan kebijakan.

Keempat; Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh dana. Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan acapkali menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan.

Kelima; Resistensi pejabat. Dalam suatu birokrasi, studi-studi evaluasi selayaknya mendapat dukungan yang sangat kuat dari pejabat-pejabat tinggi yang harus membuat keputusan-keputusan mengenai alokasi sumber-sumber diantara program.

Keenam; Evaluasi mengurangi dampak. Suatu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan kadang diabaikan atau dikritik sebagai evaluasi yang tidak meyakinkan.

Selain evaluasi kebijakan menimbulkan masalah-masalah seperti yang digambarkan diatas, seringkali evaluasi kebijakan menemukan bahwa program-program kebijakan tidak meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, menjadi hal penting untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mungkin menjadi penghalang bagi pencapaian tujuan-tujuan kebijakan.

Anderson menyatakan bahwa setidaknya ada delapan factor yang menyebabkan kebijakan-kebijakan tidak

memepoleh dampak yang diinginkan. Faktor-faktor yang dimaksud adalah :

- a. Sumber-sumber yang tidak memadai.
- b. Cara yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan.
- c. Masalah-masalah public sering disebabkan oleh banyak factor sementara kebijakan yang ada ditujukan hanya kepada penanggulangan satu atau beberapa masalah.
- d. Cara orang menanggapi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan-kebijakan public yang justru meniadakan dampak kebijakan yang diinginkan.
- e. Tujuan-tujuan kebijakan yang tidak seimbang dan bertentangan satu sama lain.
- f. Biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan masalah membutuhkan dana yang besar dibandingkan dengan masalah yang ada.
- g. Banyak masalah public yang tidak mungkin dapat dilaksanakan.
- h. Menyangkut tentang sifat masalah yang akan dipecahkan oleh suatu tindakan kebijakan.
- i. Masalah-masalah yang baru mungkin akan timbul dan mendorong kita untuk mengalihkan perhatian dan tindakan atas suatu masalah tertentu.

#### **D. Beberapa Model Evaluasi**

Mengikuti William N. Dunn (1999; 608-610), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assesment). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi member

informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik; evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan evaluasi member sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Jadi, meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dan kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik. Evaluasi pada perumusan dilakukan pada sisi post tindakan yaitu pada proses perumusan daripada muatan kebijakan yang biasanya hanya menilai apakah prosesnya sudah sesuai dengan prosedur yang sudah disepakati. Secara umum, Dunn menggambarkan criteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut :

<b>Tipe Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>	<b>Ilustrasi</b>
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai	Unit pelayanan.
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk hasil yang diinginkan	Unit biaya, Manfaat bersih, Rasio cost benefit
Kecakupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah	Biaya tetap. Efektivitas tetap.
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada	Kriteria Pareto, Kriteria Kaldor

	kelompok-kelompok yang berbeda?	Hicks, Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survey warga Negara.
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut timing evaluasi, yaitu sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses. Evaluasi setelah kebijakan juga disebut sebagai evaluasi proses. Evaluasi setelah kebijakan juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (output) kebijakan dan/atau evaluasi dampak/pengaruh (outcome) kebijakan, atau sebagai evaluasi sumatif. Secara spesifik Dunn (1999; 612 - 634) mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi normal, dan evaluasi keputusan teoretis .

Sebagai pembandingan, James P.Lester dan Joseph Steward, Jr (2000) mengelompokkan evaluasi implementasi kebijakan menjadi evaluasi proses, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi; evaluasi dampak, yaitu evaluasi berkenaan dengan hasil dan/atau pengaruh dari implementasi kebijakan; evaluasi kebijakan, yaitu apakah benar hasil yang dicapai mencerminkan tujuan yang dikehendaki; dan evaluasi meta-evaluasi yang berkenaan

dengan evaluasi berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

Ernest R. House (1980) membuat taksonomi evaluasi yang cukup berbeda, yang membagi model evaluasi menjadi:

1. Model sistem, dengan indicator utama adalah efisiensi.
2. Model perilaku, dengan indicator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas.
3. Model formulasi keputusan, dengan indicator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas.
4. Model tujuan-bebas (goal free), dengan indicator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat social.
5. Model kekritisian seni (art criticism), dengan indicator utama adalah standar semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat.
6. Model review professional, dengan indicator utama adalah penerimaan professional.
7. Model kuasi-legal (quasi-legal), dengan indicator utama adalah resolusi.
8. Model studi kasus, dengan indicator utama adalah pemahaman atas diversitas.

Ada pula pemilahan evaluasi sesuai dengan teknik evaluasinya, yaitu :

1. Evaluasi komparatif, yaitu membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya) dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan.
2. Evaluasi historical, yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan tersebut.

3. Evaluasi laboratorium atau eksperimental, yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium.
4. Evaluasi ad hock, yaitu evaluasi yang dilakukan secara mendadak dalam waktu segera untuk mendapatkan gambar saat itu (snap shot).

James Anderson membagi evaluasi (implementasi) kebijakan publik menjadi tiga. Tipe pertama, evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional. Kedua, evaluasi yang menfokuskan pada bekerjanya kebijakan. Ketiga, evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah dicapai (dikutip Winarno, 2002, 168).

Edward A. Suchman di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.
6. Beberapa indicator untuk menentukan keberadaan suatu dampak (Dikutip Winarno, 2002, 169).

Mengikuti Wibawa, dkk (1993; 10-11), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu :

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antarberbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan actor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standard dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat social ekonomi dari kebijakan tersebut.

Sementara itu, Bingham dan Felbinger (dalam Lester & Steward, 2000) membagi evaluasi kebijakan menjadi empat jenis, yaitu :

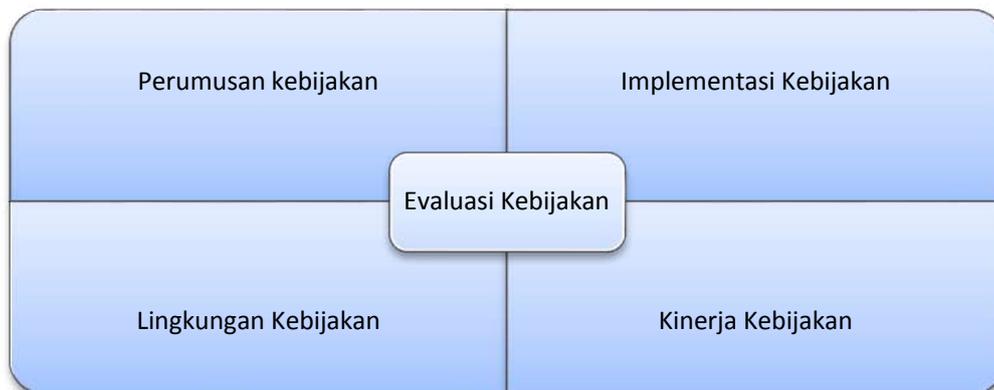
1. Evaluasi proses, yang focus pada bagaimana proses implementasi suatu kebijakan.
2. Evaluasi impak, yang focus pada hasil akhir suatu kebijakan.
3. Evaluasi kebijakan, yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang direncanakan dalam kebijakan pada saat dirumuskan.
4. Meta-evaluasi yang merupakan evaluasi terhadap berbagai hasil atau temuan evaluasi dari berbagai kebijakan yang terkait.

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

1. Evaluasi administrative, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administrative anggaran, efisiensi, biaya dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan :
  - a. Effeort evaluation, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan
  - b. Performance evaluation, yang menilai keluaran (output) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
  - c. Adequacy of performance evaluation atau effectiveness evaluation, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
  - d. Efficiency evaluation, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
  - e. Proses evaluation, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.
2. Evaluasi judicial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi Negara, hingga hak asasi manusia.
3. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan politik yang diimplementasikan.

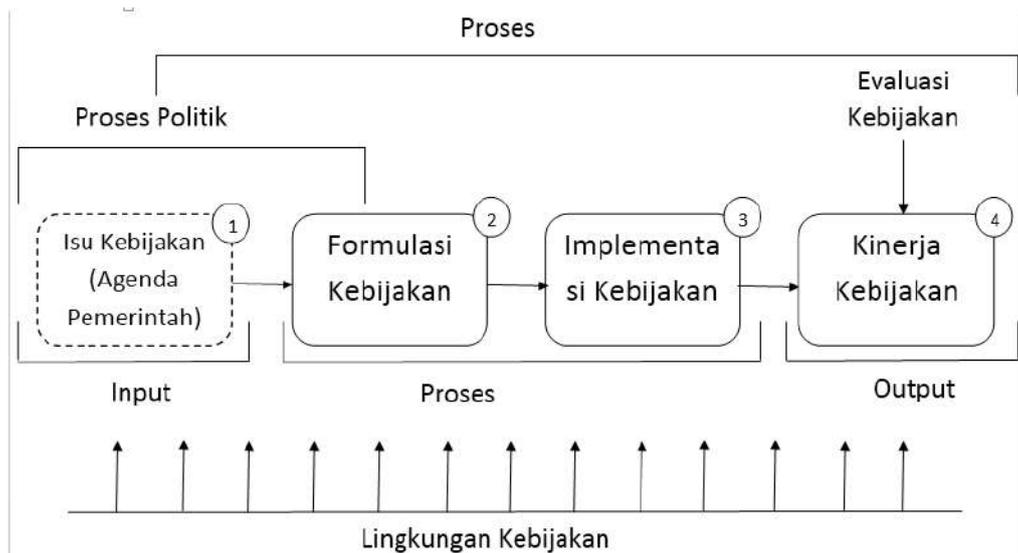
### E. Evaluasi Seluruh Kebijakan, Bukan Sebagian

Dari pemahaman di depan, pemahaman tentang evaluasi kebijakan biasanya bermakna sebagai evaluasi implementasi kebijakan dan/atau evaluasi kinerja atau hasil kebijakan.



**Gambar.** *Dimensi Kebijakan Publik sebagai Fokus Evaluasi Kebijakan*

Keempat komponen kebijakan itulah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil-guna atau tidak. Namun, konsep dalam konsep evaluasi sendiri selalu terikat konsep kinerja sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna kegiatan pasca. Perbedaan ini penting untuk memilahnya dengan analisis (kebijakan) yang akan kita bahas setelah bab ini.



**Gambar.** *Proses Kebijakan*

Dari proses kebijakan diatas kita melihat bahwa selalu ada sisi evaluasi kebijakan dari setiap kebijakan publik. Namun, sebagian besar dari kita memahami evaluasi kebijakan publik sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan saja. Sesungguhnya, evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasilguna atau tidak. Namun demikian, konsep dalam konsep evaluasi sendiri selalu terikat konsep kinerja sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna kegiatan pasca. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik berkenaan tidak hanya dengan implementasinya, melainkan berkenaan dengan perumusan, implementasi, dan lingkungan kebijakan publik.

## F. Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

Sebagian besar pemahaman evaluasi kebijakan publik berada pada domain ini. Hal ini bisa dipahami karena

memang implementasi merupakan factor penting kebijakan yang harus dilihat benar-benar.

Tujuan evaluasi implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam inikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu :

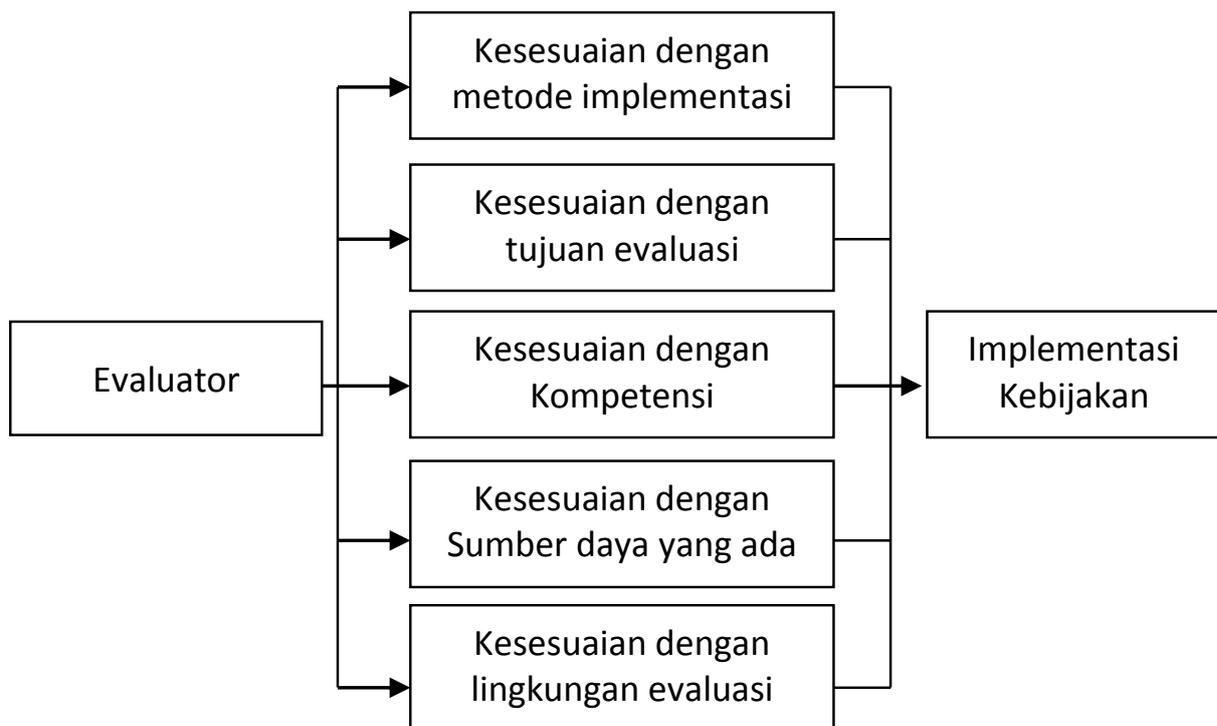
- a. Bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik? Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari outcome) terhadap variable independen tertentu.
- b. Factor-faktor apa saja yang menyebabkan variasi itu? Jawabannya berkenaan dengan factor kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan yang mempengaruhi variasi outcome implementasi kebijakan
- c. Bagaimana strategi meningkatkan kinerja implementasi kebijakan publik? Pertanyaan ini berkenaan dengan tugas pengevaluasi untuk memilih variabel-variabel yang dapat diubah, atau actionable variable-variabel yang bersifat natural atau variable lain yang tidak bisa diubah tidak dapat dimaksudkan sebagai variabel evaluasi.

Namun demikian, ada beberapa hal yang dapat dipergunakan sebagai panduan pokok, yaitu :

1. Terdapat perbedaan tipis antara evaluasi kebijakan dan analisis kebijakan. Namun demikian, terdapat satu perbedaan pokok, yaitu analisis kebijakan biasanya diperuntukkan bagi lingkungan pengambil kebijakan untuk tujuan formulasi atau penyempurnaan kebijakan, sementara evaluasi dapat dilakukan oleh internal ataupun eksternal pengambil kebijakan.

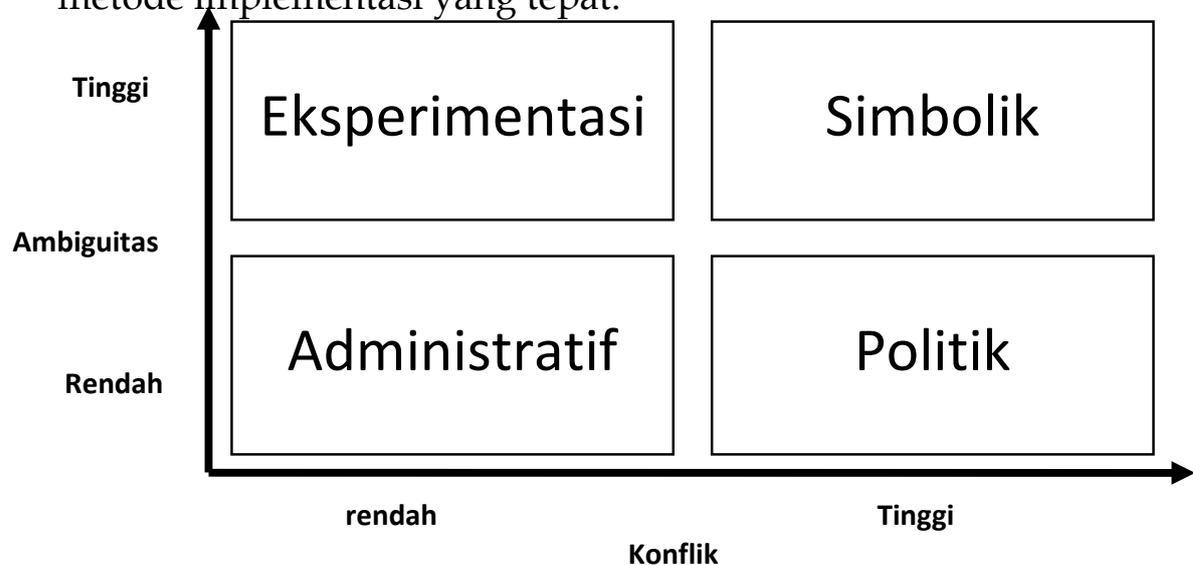
2. Evaluasi kebijakan yang baik harus mempunyai beberapa syarat pokok, yaitu :
  - a. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan
  - b. Yang bersangkutan harus mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
  - c. Prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
3. Evaluator haruslah individu atau lembaga yang mempunyai karakter professional, dalam arti menguasai kecakapan keilmuan, metodologi, dan dalam beretika.
4. Evaluasi dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.

Petunjuk praktis evaluasi implementasi kebijakan publik dapat diringkas sebagai berikut :



**Gambar.** Model Sederhana Evaluasi Implementasi

Untuk membantu pemahaman, kita dapat mempergunakan matriks matland untuk melihat kesesuaian antara jenis kebijakan yang harus diimplementasikan dan metode implementasi yang tepat.



**Gambar.** *Matriks Matland*

Sebagai contoh, untuk konteks Indonesia, implementasi kebijakan kewargaan, misalnya Kartu Tanda Penduduk, Kartu Kelahiran, Paspor, dan sejenisnya, dapat dilakukan dengan metode atau pendekatan administrative. Implementasi kebijakan pendidikan, karena jelas pemahamannya, sementara pembiayaannya diperdebatkan oleh kepentingan sector, dapat dilaksanakan atau mempergunakan pendekatan politik. Kebijakan penanggulangan kemiskinan lebih tepat diimplementasikan dengan metode eksperimentasi. Kebijakan pengarus utamaan gender akan lebih efektif diimplementasikan dengan metode simbolik.

### G. Evaluasi Lingkungan kebijakan Publik

Jenis evaluasi ini mendapat sedikit sekali perhatian, baik dari praktisi maupun akademisi evaluasi kebijakan

publik. Kenyataan ini harus diakui karena sesungguhnya, sekuat apa pun pengaruh lingkungan, ia merupakan factor yang berada di luar kendali kebijakan publik. Oleh karena itu, lingkungan acap kali dikeluarkan dari evaluasi kebijakan publik.

Namun demikian, perkembangan terkini membuktikan bahwa keberhasilan dan kegagalan kebijakan tidak lagi ditentukan oleh keandalan kebijakan dan implementasinya, namun dukungan lingkungan. Konteks lingkungan dikedepankan karena perubahan dalam volume yang besar dan cepat. Kenyataan ini begitu mencemaskan karena kita banyak melihat sebuah kebijakan yang mendadak menjadi usang ketika selesai dibuat karena perubahan. Kita melihat begitu banyak kebijakan yang dibuat pemerintah Orde Baru mendadak menjadi aus ketika muncul krisis moneter di tahun 1997. Seluruh paradigm yang dipercaya oleh Bank Dunia sebagai metode yang membawa Indonesia menjadi The Asian Economic Miracle mendadak tidak ada gaungnya. Bank Dunia dan IMF pun menjadi kelompok terdepan yang menyalah-nyalahkan pemerintah Indonesia beserta seluruh paradigm pembangunannya.

Globalisasi membuat setiap pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan harus sadar bahwa lingkungan adalah factor ketiga yang menentukan keberhasilan kebijakan; factor yang telah berubah dari sekadar variable pengganggu menjadi variable penentu. Oleh karena itu, dalam evaluasi kebijakan, perlu kekhususan evaluasi lingkungan formulasi kebijakan dan evaluasi lingkungan implementasi kebijakan.

Evaluasi lingkungan formulasi kebijakan menghasilkan sebuah deskripsi bagaimana lingkungan kebijakan dibuat dan kenapa kebijakan seperti itu. Kebijakan Indonesia melakukan integrasi Timor Timur tidak lepas dari

perseteruan Amerika dengan Soviet. Dalam lingkungan perang dingin, Timor dicemaskan akan menjadi sasaran pangkalan militer Soviet yang sekaligus memotong jalur Asia dengan Australia dan Pasifik. Tanpa desakan dan dukungan AS, tidak akan muncul kebijakan integrasi Timor. Pelepasan Timor pun tidak lepas dari upaya AS untuk mengembangkan isu HAM sebagai isu global, yang mendorong pemerintah Indonesia melakukan pemungutan suara di Timor dengan hasil persetujuan untuk merdeka. Munculnya kebijakan subsidi pertanian di tahun 1980-an didorong oleh kondisi pemerintahan Soeharto hingga tahun 1980-an adalah pluralistic karena dukungan masih belum begitu kuat. Di tahun 1980-an polanya lebih bersifat partisipatif karena memerlukan dukungan rakyat yang lebih luas. Di tahun 1990-an lebih menolitik karena dukungan yang tercatat (melalui Golkar) mencapai 70%-an.

Evaluasi lingkungan implementasi kebijakan berkenaan dengan factor-faktor lingkungan apa saja yang membuat kebijakan gagal atau berhasil diimplementasikan. Seluruh kebijakan kementerian di era Presiden Wahid sulit diimplementasikan karena lingkungan yang ada sangat pelangi dan terbelah, di samping memang ada upaya kuat menjatuhkan presiden saat itu. Hari ini kebijakan Indonesia untuk melakukan pemulihan berhadapan dengan persaingan dengan Negara luar yang berkeinginan menjadikan Indonesia tetap seperti ini agar mudah dikuasai.

Jadi, pada prinsipnya evaluasi lingkungan kebijakan publik memberikan sebuah deskripsi yang lebih jelas bagaimana konteks kebijakan dirumuskan dan diimplementasikan. Sebagian besar upaya ini memang jatuh ke sisi deskriptif dengan tujuan membangun sebuah

pemahaman bersama untuk membangun general wisdom agar dapat memahami kinerja kebijakan publik.

## H. Praktik Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan berbeda dengan penelitian kebijakan karena sifatnya strategis, dan bukan akademis. Untuk itu, langkah-langkah praktik evaluasi kebijakan disarankan sebagai berikut :

- Mempersiapkan rencana evaluasi
- Membentuk tim evaluasi. Evaluasi kebijakan tidak selalu harus diserahkan kepada pihak ke-3, tidak boleh dijadikan proyek karena evaluasi kebijakan dapat dilakukan oleh birokrasi dengan membentuk tim (adhoc) Evaluasi dan mengundang 1 atau 2 konsultan yang diperlukan ke dalam tim.
- Proses penyusunan rencana kerja
- Proses evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan, seperti dilakukan sebelumnya, berbeda dengan riset kebijakan. Evaluasi kebijakan lebih bersifat makro daripada mikro. Oleh karena itu, simple evaluasi kebijakan disarankan kelembagaan daripada individual. Proses evaluasi secara ideal dapat diselenggarakan maksimal 3 bulan.
- Pelaporan.

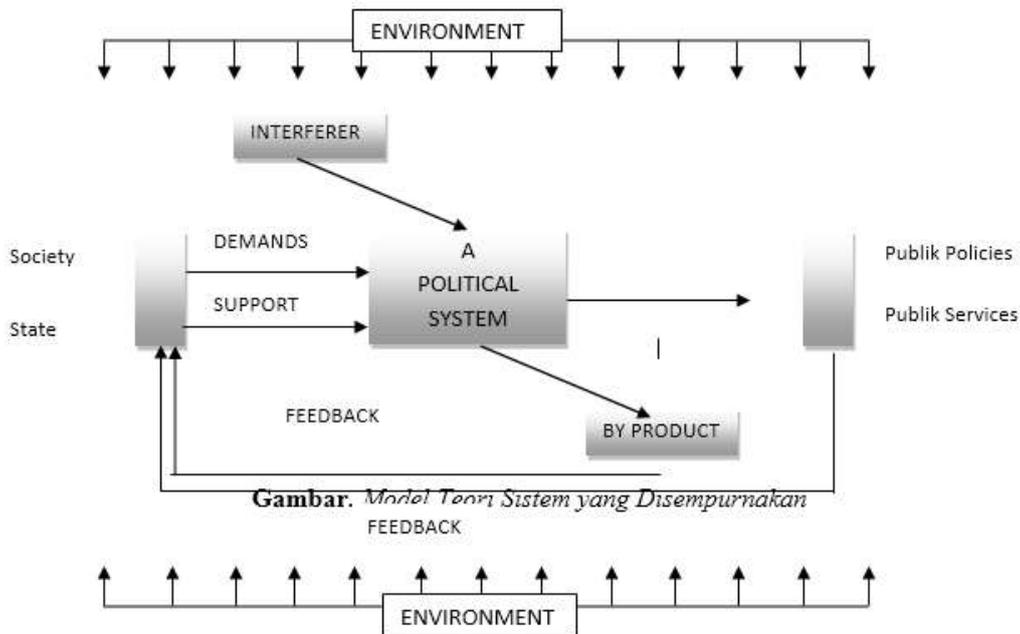
Salah satu contoh evaluasi kebijakan yang pernah didampingin adalah evaluasi efektivitas kebijakan revalitalisasi perikanan tuna (didasarkan pada revitalisasi pertanian, perkebunan, perikanan, dan kehutanan atau RPPK), yang dilengkapi dengan evaluasi keterkaitan antara Permen DKP No. 17/2004 dan kebijakan Revitalisasi. Model sederhananya disampaikan pada matriks berikut ini.

## I. Evaluasi dan *Good Governance*

Evaluasi kebijakan merupakan bagian penting dalam pelaksanaan *goal governance*, yaitu dari sisi akuntabilitasnya. Dengan evaluasi kebijakan, pemerintah dapat mempertanggungjawabkan dirinya dalam konteks ketatakelolaan yang baik. Pemahaman ini perlu dikembangkan karena hingga hari ini belum ada satu kebijakan pun yang mencantumkan dalam dirinya kapan dan bagaimana kebijakan itu akan dievaluasi, dan tidak ada kata dalam kebijakan publik yang mengatakan dapat diganti setelah dilakukan evaluasi.

Evaluasi kebijakan, dengan demikian, perlu dilaksanakan secara memadai dari sisi dimensi kebijakan publik, untuk mendapatkan gambaran terbaik di mana terjadi kemajuan dan di mana ada kemandekan. Hal ini merupakan sisi fairness dalam *goal governance*.

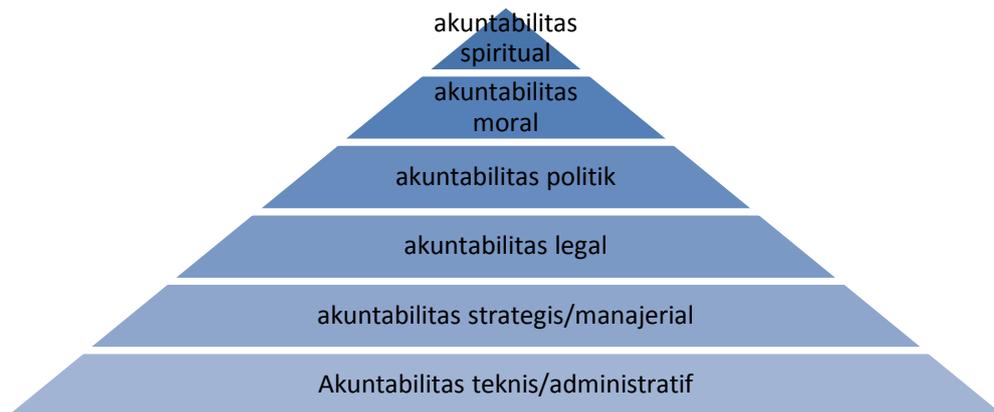
Pertanyaannya kemudian adalah, adakah panduan utama untuk menilai suatu evaluasi itu baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Pertama, evaluasi dilakukan pada keempat dimensi kebijakan publik, seperti yang disebutkan di atas. Kedua, evaluasi dilakukan dengan tujuan melihat sejauh mana tujuan yang dikehendaki oleh kebijakan tujuan intervensi secara terbatas dicapai. Evaluasi dapat dikatakan sebagai usaha untuk mengukur pencapaian *key result areas* dan *key performance indicators* suatu kebijakan publik. Ketiga, evaluasi yang dilakukan dilaksanakan dari sisi input, proses, dan produk, serta *by-productnya*, sebagaimana gambar berikut ini :



Gambar. Model Teori Sistem yang Disempurnakan

**Gambar. Model Teori Sistem yang Disempurnakan**

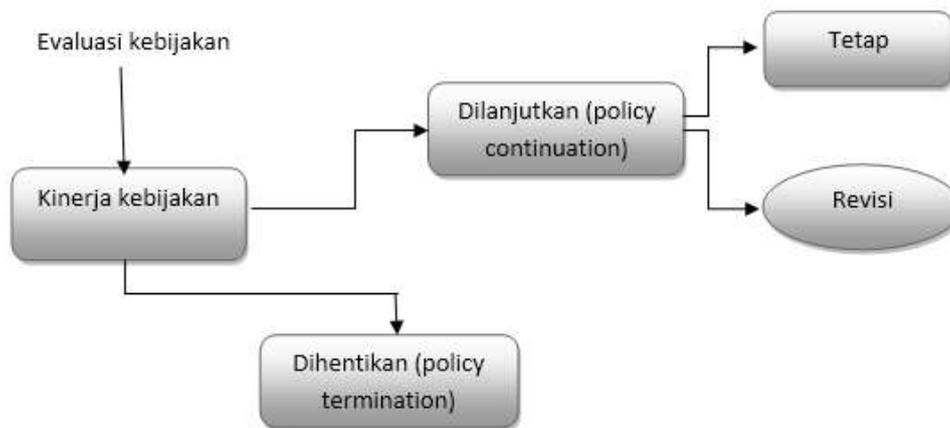
Keempat, evaluasi kebijakan dilakukan untuk mencapai akuntabilitas dengan jenjang sebagaimana digambarkan berikut ini :



Dari gambar di atas, dapat dilihat bahwa secara minimal, paling tidak evaluasi harus mencapai akuntabilitas teknis/administrative, strategis/manajerial, legal, politik, dan moral, sembari menggagas bahwa kebijakan publik yang dibuat kelak harus dipertanggungjawabkan kepada Yang Maha Kuasa.

## J. Kebijakan Publik Pasca Evaluasi

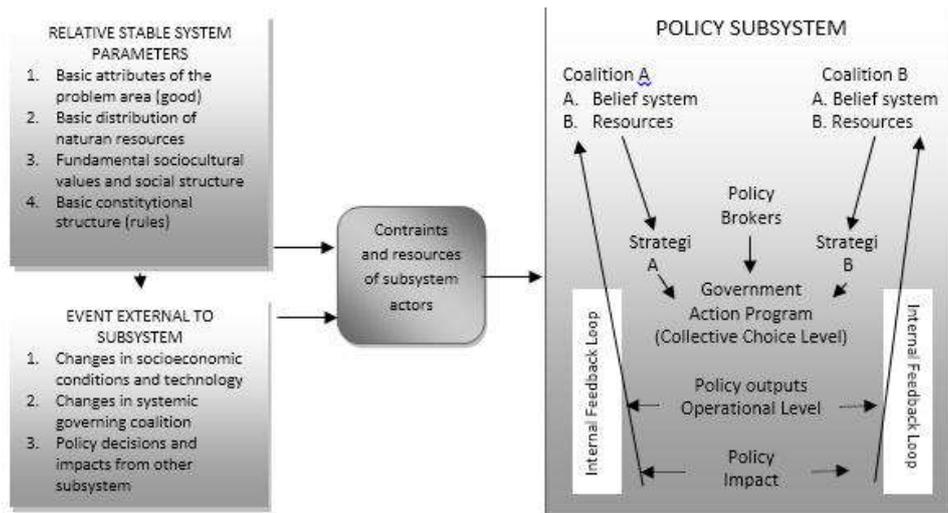
Setiap evaluasi kebijakan menghasilkan kesimpulan, apakah kebijakan dihentikan, ataukah dilanjutkan. Jika dilanjutkan, apakah tetap, ataukah revisi. Proses pasca-evaluasinya dapat digambarkan sebagai berikut;



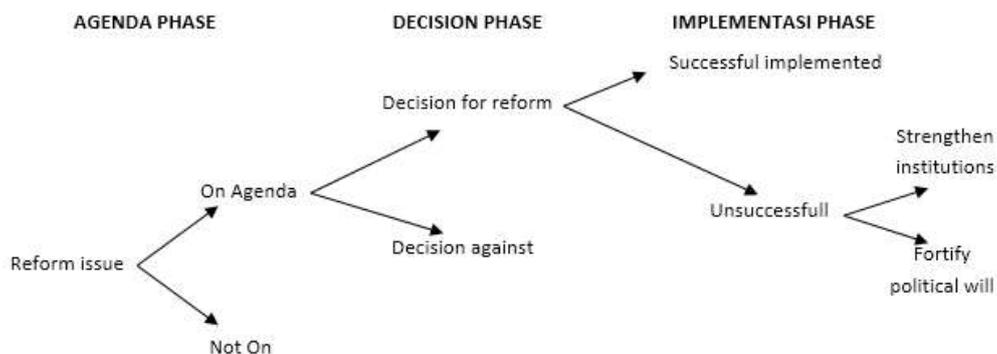
**Gambar. Pasca-Evaluasi**

Revisi, mengapa revisi? Karena kebijakan itu hidup, sebab ada pada masyarakat yang hidup. Perubahan diperlukan untuk adaptasi dan antisipasi. Masalahnya, bagaimana prosesnya?

Paul Sabatier dan Hank C. Jenkins-Smith (1993) menamai revisi kebijakan sebagai *policy change*, yaitu proses yang terjadi sebagai akibat interaksi dari para pihak yang berkoalisi, dan dapat digambarkan sebagai berikut :

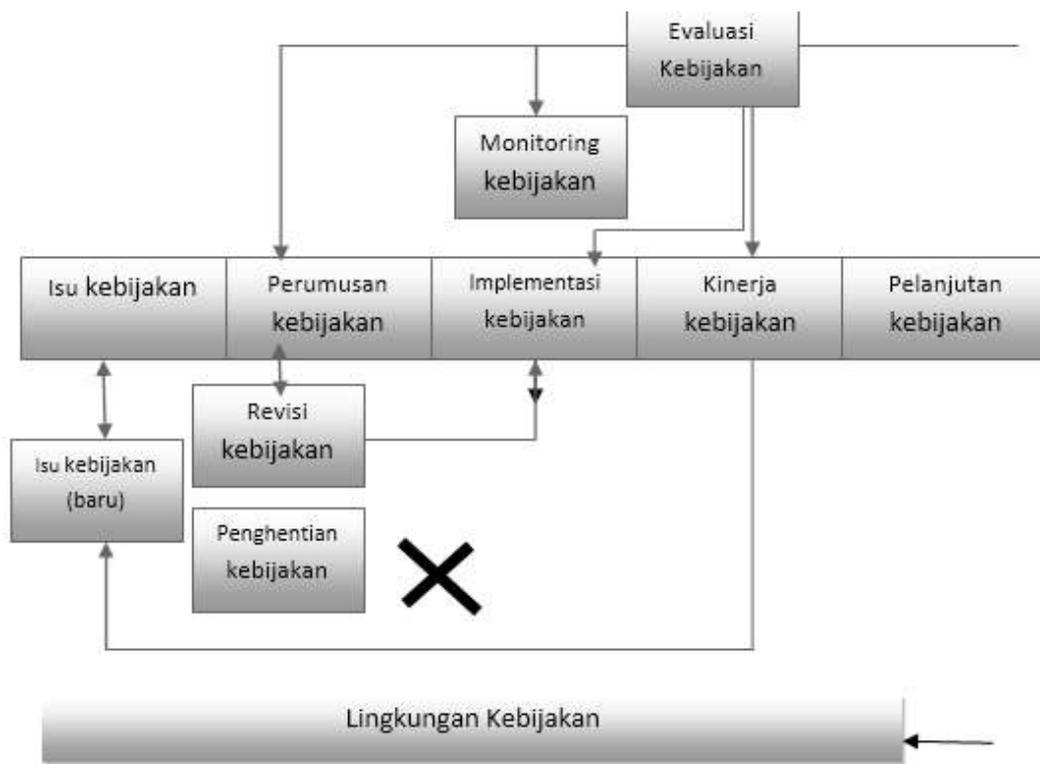


Proses yang digambar di atas tampak sangat pelik karena melibatkan sub-subsistem dalam proses kebijakan publik. Sebagai perbandingan, kita dapat menyimak pemahaman Grindle dan Thomas (1980) yang mengistilahkan revisi kebijakan sebagai policy reform, sebagai berikut :



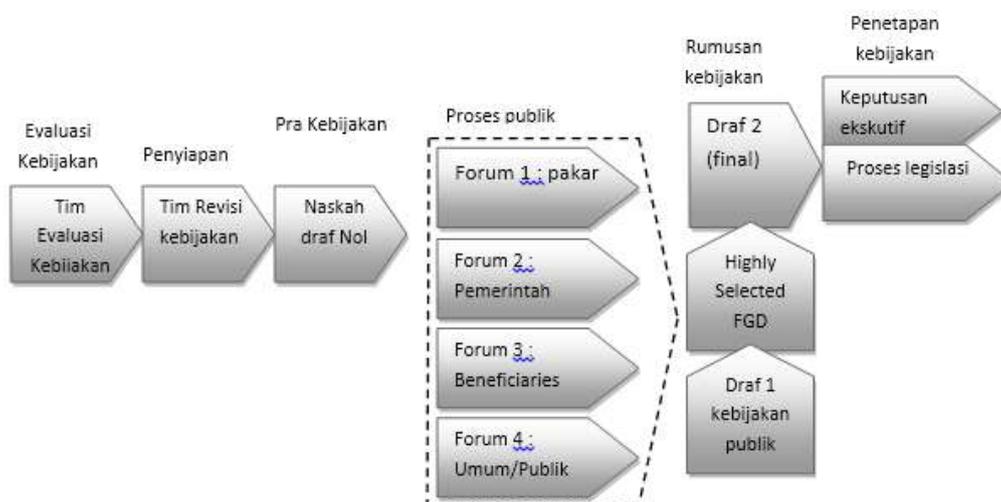
Gambar. Policy Reform

Pemahaman di atas dapat disederhanakan dalam proses kebijakan, yang juga telah dikemukakan di depan, sebagai berikut :



Gambar. Sirkularitas Kebijakan

Dengan pemahaman ini, proses revisi kebijakan pun dapat dipahami sebagai bagian yang sebangun dengan proses perumusan kebijakan. Perbedaannya, revisi kebijakan harus dimulai dari evaluasi kebijakan. Prosesnya dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar. Proses Kebijakan

Dan, prosesnya dapat disusun sebagai berikut :

1. Munculnya isu kebijakan yang memerlukan evaluasi kebijakan.
2. Menangkap isu kebijakan dan membentuk Tim Evaluasi kebijakan yang merangkap Tim Revisi kebijakan.
3. Proses evaluasi kebijakan
4. Proses revisi kebijakan/penyusunan draf nol
5. Forum publik I (para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait).
6. Forum publik II (instansi pemerintahan di luar lembaga pemerintahan yang merumuskan kebijakan tersebut).
7. Forum publik III (beneficiaries).
8. Forum publik IV (seluruh pihak terkait secara luas; tokoh-tokoh masyarakat, LSM, asosiasi usaha terkait).
9. Perumusan Draf 1
10. Diskusi FGD Draf 1 dilaksanakan
11. Perumusan Draf ke-2 (draf final)
12. Pengesahan (untuk kebijakan yang bukan Undang-Undang atau proses Legislasi (untuk kebijakan Undang-undang).

## DAFTAR PUSTAKA

- Rasyid M. Ryaas., 2007, *"Makna Pemerintahan-Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan"*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta.
- Saebeni, Beni Ahmad, 2008, *Perkawinan dalam Hukum Islam dan Undang-Undang*, Bandung: Pustaka Setia.
- Sagir, 1989, *Membangun Manusia Karya Masalah Ketenagakerjaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, PustakaSinar Harapan, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2004, *Good Government (Pemerintahan yang baik)*, Bandung: CV. Mandar Maju
- Sinambela, L.P, 2010, *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Cetakan kelima Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Sirajuddin, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi*, Cita Intrans Selaras, Malang.
- Syafiie, Inu Kencana, 2001, *Filsafat Pemerintahan*, Perca, Jakarta
- Supriatna, Tjahya, 2007, *Bahan Kuliah Teori Pembaharuan Pemerintahan Daerah; Bagi Mahasiswa Program Magister S2 MAPD IPDN, Depdagri IIP, Kampus Cilandak*, Jakarta.
- Suradinata, Ermaya, 2002, *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Ramadhan, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2002, *Filsafat dan Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Ramadhan, Bandung.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia.
- Suseno, Frans Magnis, 1988, *Etika Jawa*, Jakarta: Gramedia

- Tachyan, 2008, *Implementasi Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung.
- Tangkilisan, Hesel Nogi, 2005, *Manajemen Publik*, Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta.
- Triwulan Titik, 2008, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana.
- Wasistiono, Sadu, 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Alqaprint, Jatinangor.
- \_\_\_\_\_, dan Fernandes Simangungsong, 2008, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Univeritas Terbuka, Jakarta.
- Widodo, 2011, *Implementasi Kebijakan*, Pustaka Pelajar, Bandung.
- Winarno, Budi, 2007, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Press.
- Abidin, Zainal Said, 2006, *Kebijakan Publik*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta.
- Agustino Leo, 2008, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Anderson, James E., 2006, *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Dwiyanto, Agus, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan, Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunn, William N., 2003, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Edisi kelima, Terjemahan: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hardiansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gaya Media.
- Hill, Michael, dan Peter Hupe, 2002, *Implementing Public Policy*, Sage Publication, London.

- Kurniawan, Agung, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik, Pembaharuan*, Yogyakarta.
- Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Agus Suryono, Guru Besar Administrasi Pembangunan Fakultas Ilmu Administrasi – Universitas Brawijaya Kebijakan Publik untuk Kesejahteraan Rakyat Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia (STIAMI) Jakarta, Sabtu-23 Agustus 2014, di Gedung BPPT, Jl.MH.Thamrin No.25, Jakarta Pusat
- Anderson, James E., David W. Brady, dan Charles Bullock III, 1978, *Public Policy and Politics in United States*, Massachusetts: Duxbury.
- Anderson, James E., 2000, *Public Policy Making*, Boston: Houghton Mifflin.
- Apter, David E., 1976, *Introduction to Political Analysis*, Massachusetts: Withrop Publisher.
- Arikunto, Suharsimi, 1990, *Manajemen Penelitian*, Jakarta: Rineka Cipta. Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascareformasi*, Jakarta: BIP/Gramedia.
- Austin, Ian, 2001, *Pragmatism and Public Policy in East Asia: Origins, Adaptations, and Developments*, Singapore: Times.
- Azra, Azyumardi, 2002, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Penerbitan Kompas.
- Bachtiar, Harsya W., Mattulada, dan Haryati Soebadio, 1985, *Budaya thin Manusia Indonesia*, Yogyakarta: Hanindita.
- Bakar, Usman Abu, 2004, "Pendidikan Nasional Memasuki F.ra Otonomi Daerah", dalam Edy Suandi Hamid dan

- Sobirin Malian, 2004, *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi, dan Saran*, Yogyakarta: Ull Press.
- Baker, Samuel, and Catherine Elliot, 1997, *Readings in Public Finance*, Cincinnati: South Western College Publishing.
- Barber, Michael P., 1974, *Public Administration*, London: ELBS & MacDonald & Evans.
- Barber, 1996,  *Jihad vs Mac World*, New York: Balantine Books.
- Bagus, Lorens, 2002, *Kamus Filsafat*, Jakarta: Gramedia.
- Barnet, Richard L., dan John Cavanagh, 1994, *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*, New York: Simon & Schuster.
- Barzelay, Michael, 2001, *The New Public Management*, Berkeley: University of California Pres.
- Bennis, Warren, 1989, *On Becoming A Leader*, Massachusetts: Adison Wesley.
- Bennett, 1972, "Paternalisme", dalam *Encyclopedia of Social Sciences*, New York: Free Press.
- Boardman, Anthony E., David Greenberg, Aidan R. Vining, dan David L. Weimer, 1996, *Cost-Benefit Analysis: Concept and Practice*, New jersey: Prentice Hall.
- Bogdan, Robert, dan Steven J. Taylor, 1992, *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif*; Surabaya: Usaha Nasional.
- Borg, Walter R., dan Meredith D. Gall, *Educational Research*, London: Longman.
- Brannen, Julia, 2002, (1997), *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bresnick, David, 1982, *Public Organizations and Policy: An Experimental Approach to Public Policy and Its Execution*, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Bronowski, Jacob, 1976, *The Ascent of Marr*, Boston: Little, Brown, & Company.

- Boardman, Anthony, et. al., 2001, *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practices*, New York: Prentice Hall.
- Boaz, David, 1997, *Libertarianism: A Printer*, New York: Free Press.
- Bresnick, David, 1982, *Public Organizations and Policy: An Experimental Approach to Public Policy and Its Execution*, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Brown, Gillian, dan George Yule, 1996, *Analisis Wacana*, Jakarta: Gramedia.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1998.
- Budiman, 1986, *Chile, Jalan Demokratis Menuju Sosialisme*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Budiman, Arief, 1996, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia.
- Bungin, Burhan (ed.), 2001, *Metodologi Penelitian Kkralitati/* Jakarta: Rajagrafindo.
- Caiden, Gerald E., 1992, *Administrative Reform Conies Age*, Berlin: Walter de Gryter.
- Caldwell, Brian J., dan Don K. Hayward, 1998, *The Future of Schools: Lesson from the Reform of Public Education*, London: The Falmer Press.
- Calista, "Policy Implementation", dalam Stuart S. Nigels, ed., 1994, *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Marcel Dekker.
- Campbell, Tim, dan Harold Fuhr, 2004, *Leadership and Innovation in subnationnl Goveerruent: Case Study from Latin America*, New York: The World Bank.
- Capra, Fritjof, 2001, *Jaring-Jaring Kehidupan: Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan*, Jakarta: Fajar Pustaka.
- Cavallaro, Dani, 2004, *Critical and Cultural Theory: Teori Kritis dan Teori Budaya*, Yogyakarta: Niagara.

- Cheema, G. Shabbir, 2005, *Building Democratic Institutions*, Bloomfield: Kumarian.
- Cizek, Gregory J., ed. , 1998, *Handbook of Educational Policy*, San Diego: Academic Press.
- Clinton, Bill, 1996, *Between Hope and History*, New York: Times Books/ Random House.
- Connors, Michael, 1997, *The Race to the Intelligent State*, Oxford: Capstone.
- Cook, Karen S., ed., 1990, *Social Exchange Theory*, London: Sage.
- Creswell, John W., 2003, (2002), *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, Jakarta: KIK Press.
- Crozier, Michael, 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, London: Tavistock.
- Daman, Rozikin, 1993, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Damin, Sudaman, 1997, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta: Bina Aksara.
- Darling-Hammond, Linda, 1997, *The Right to Learn: A Blueprint for Creating Schools that Works*, New Jersey: Jossey Bass.
- Darnell, Donald K., 1972, "Information Theory: An Approach to Human Communication", dalam Richard W. Budd dan Brent D. Ruben, eds., *Approaches to Human Communication*, New York: Spartan Books.
- de Geus, Arie, 1996, *The Living Company*, Boston: HBR Book.
- de Vito, Joseph A., 1985, *Human Communication: The Basic Course*, New York: Harper & Row.
- deLeon, Peter, & Linda, 2002, "What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach", *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART 12 (2002).

- Dixon, Wilfrid J., dan Frank J. Massey Jr., 1997,(1991), *Pengantar Analitii.ti Statistik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dombisch, Rudoger, ed., 1993, *Policy Making in the Open Economy: Concept and Case Studies in Economic Performance*, Oxford: The WorldBank-Oxford University Press.
- Djajal, Fasli, dan Dedi Supriadi eds., *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Jakarta: Adi Cita, 2001.
- Drucker, Peter F., 1977, *People and Performance*, London: Heinemman.
- Drucker, Peter E,1976, *The Unseen Revolution: How Pension Fund Socialism Came to America*, New York: Harper & Row.
- Drucker, Peter F., 1986, *The Frontiers of Management*, Oxford: Butterworth & Heinemman.
- Drucker, Peter F., 1989, *The New Realities*, London: Butterworth & Heinemman.
- Drucker, Peter F., 1964, *Managing for Results*, New York: Harper & Row.
- Drucker, Peter F.,1976, *People and Perfomance*, New York: Harper & Row.
- Drucker, Peter F., 1988, (1974), *Management: Task, Responsibilities, Practices*, London: Butterworth and Heinemman.
- Drucker, Peter F., 1985, *Innovation and Enterpreneurship*, New York: Harper Business.
- Drucker, Peter F., 1982, *The Practice of Management*, New York:: Harper & Row.
- Drucker, Peter F., 1994, (1993), *The Post Capitalist* London: Butterworth & Heinemman.

- Drucker, Peter F., 1997., *Managing in the Great Change* (ed isi terjemahan), Jakarta: Flex Media Komputindo.
- Drucker, Peter F., 1999, *Management Challenges for 21st Century*, New York: Harper & Row.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2001, *Reinventing Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2004, *Komunikasi Pemerintahan*, Jakarta: Flex Media Komputindo.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, dan Tri Hanurita S., 2005, *Tantangan Indonesia*, Jakarta: Flex Media Komputindo.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2007, *Analisis Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2006a, "Jembrana: Dekonstruksi Teori Otonomi Daerah", *Majalah Gema*, Oktober 2006.
- Dunn, William N., 2004, (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction* New Jersey: Pearson Education. Edisi bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi kedua (1994) diterbitkan sejak 1999 dengan judul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunn, William N., 1996, "A Look Inside Think Tanks", *Economic Reform Today*, Number Three, 1996.
- Dye, Thomas R., 1995, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Easton, David, 1965, *A System Analysis of Political Life*, New York: Willey
- Edward III, George C., 1980, *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly, Inc.
- Einstein, Albert, 1987, *Relativitas: Teori Khusus dan Umum*, Jakarta: Pustaka Azet.

- Elmore, Richard, 1979, "*Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision*", dalam *Political Science Quarterly* 94.
- Emirzon, Joni, "*Perda Penghambat Investasi*", dimuat pada *Harian Suara Merdeka*, 25 April 2005.
- Erickson, B.H., dan T.A. Nosanchuk, 1981, *Memahami Data: Statistika untuk Ilmu Sosial*, Jakarta: LP3ES.
- Eriyanto, 2005, *Analisis Framing: Konstruksi, Ideologi, dari Politik Media*, Yogyakarta: LKIS.
- Eriyanto, 2005, (2001), *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media*, Yogyakarta: LKIS.
- Evans, Philip, dan Thomas S. Wuster, 2000, *Blown to Bits: How the economics of Information Transforms Strategy*, Boston: Harvard Business School Press.
- Fagerlind, Ingemar, dan Lawrence J. SAha, 1983, *Education and Nat it piw( Development*, Oxford: Pergamon Press.
- Faisal, Sanapiah, 1999, (1989), *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta : Rajawali.
- Fauzi, Akhmad, dan Suzy Anna, 2005, *Pemodelan Sumber Daya Perikanan dan Kelautan*, Jakarta: Gramedia.
- French, Wendell L., Cecil H. Bell, Jr., dan Robert A. Zawacki, 2000, *Organizational Development and Transformation*, New York: MacGrawHill.
- Fischer, Frank, 2003, "*Beyond Empiricism: Policy Analysis as Deliberative Practice*", dalam Hajer, Marteen, dan Henderik Wagenaar, eds., 2003, *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer, Richard W., dan W. Michael Cox, 2006, *Globalizing Good Govenment*, New York: New York Times.
- Frederickson, H. George, 1971, "*Toward a New Public Administration*" dalam Frank Marini, ed., 1971, *Toward a New Public ADministration*, Scranton, PA: Chandler.

- Friedman, Thomas L., 2000, *The Lexus and the Olive Tree: Globalization*, New York: Anchor Books.
- Friedman, Thomas, 2006, *The World is Flat*, New York: Anchor Book.
- Fromm, Eric, 1986, *Memiliki dan Menjadi*, Jakarta: LP3ES.
- Fukuyama, Francis, 1992, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Fukuyama, Francis, 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creating of Prosperity*, London: Penguin Books.
- Fukuyama, Francis, 2005, *Memperkuat Negara*, Jakarta: Gramedia / Freedom Institute.
- Gaebler, Ted, dan Peter Plastrik, 1997, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Massachusetts: AddisonWesley.
- Gartens, Jeffrey E., 1996, *The Big Emerging Markets*, New York: Free Press.
- Geertz, Clifford, 1981, (1976), "Ikatan-Ikatan Primordial dan Politik Kebangsaan di Negara-Negara Baru" dalam Juwono Sudarsono, ed., *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Goggin, Malcolm L, Ann O'M Bowman, James P. Lester, dan Lawrence J. O'Toole Jr., 1990, *Implementation Theory and Practice: Toward A Third Generation*, Glenview: Scott, Foresman / Little Brown Higher education.
- Goertz, Margaret E., 2001, "The Finance of American Public Education: Challenges of Equity, Adequacy, and Efficiency", dalam Gregory J. Cizek, ed., *Handbook of Educational Policy*, San Diego: Academic Press, 2001.
- Goleman, Daniel, *Kecerdasan Emosional*, Jakarta: Gramedia, 1997. Gordon, George J., 1986, *Public Administration in America*, New York: St. Martin Press.

- Gordon, Ian, Janet Lewis, dan Ken Young, "*Perspective on Policy Analysis*" dalam Michael Hill (ed.), *The Policy Process, A Reader*, New York: Simon & Schuster, 1993.
- Griffin, Enn, 2003, *A First Look at Communication Science*, New York: MacGraw-Hill.
- Grindle, Merilee S., (ed.), 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Grindle, Merilee S., dan John W. Thomas, 1991, *Public Choices and Policy Change*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Guba, Egon G., 1987, *Menuju Metodologi Inkuiri Naturalistik dalam Evaluasi Pendidikan*, Jakarta: Djambatan.
- Gummesson, Evert, *Qualitative Methods in Management Research* London: Sage Publication, 1991.
- Haas, Howard G., dan Bob Tamarkin, 1992, *The Leader Within*, New York: Harper & Row, hal.1.1.
- Hadi, Sutrisno, 2004, (1980), *Metodologi Research* (jilid 1-3), Yogyakarta: Andi.
- Hadiz, Vedi R., 2004a, "*Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective*" dalam Richard Robinson & Hadiz, 2004 (a), *Development and Change*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Hadiz, Vedi R., 2004b, "*The Rise of Neo-Third Worldism? The Indonesian trajectory and the consolidation of illiberal democracy*", dalam *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 1. hal. 55-71, 2004
- Hadiz, Vedi R., 2004c, "*Indonesian Local Party Politics: A Site of resistance to Neoliberal Reform*" dalam *Critical Asian Studies*, 36:4 (2004(c)), hal. 615-636.

- Hajer, Marteen, dan Henderik Wagenaar, eds., 2003, *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Halsey, A.H., Jean Foud, dan C. Arnold Anderson, eds., 1961, *Education, Economy, and Society*, New York: Free Press.
- Hamel, Gary, 1997, "Rethinking on the Basis of Competition", dalam Rowan Gibson, ed., *Rethinking the Future*, London: Nicholas Brealey.
- Hamid, Edy Suandi, dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi, dan Saran*, Yogyakarta, Ull Press, 2004.
- Handy, Charles, 1997, "Finding Sense in Uncertainty", dalam Rowan Gibson, ed., 1997, *Rethinking The Future*, London: Nicholas Brealey.
- Handy, Charles, *Gods of Management*, 1985, (1978), London: Pan Business Management.
- Hanson, John W. dan Cole S. Brembeck eds., 1966, *Education and the Development of Nations* New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Harbison, Frederick, dan Charles A. Myers, 1964, *Education, Manpower, and Economic Growth*, New York: MacGraw-Hill.
- Hanushek, Eric A., 2005, "Policy Analysis: Is it, Or Could It be, The Fifth Estate?", Spencer Foundation Distinguish Lecture in Education and Policy Management.
- Heilbroner, Robert, 1995, *Vision of the Future*, London: Oxford.
- Heidenheimer, Arnold, Hugh Hecl, dan Carolyn Teich Adams, 1990, *Comparative Public Policy*, New York: St. Martin Press.
- Hettne, Bjorn, 2001, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, Jakarta: Gramedia.

- Hill, Michael, 2005, *The Public Policy Process*, 4th edition, London: Pearson-Longman.
- Hill, Michael, 2006, dan Peter Hupe, *Implementing Public Policy*, London: Sage.
- Hill, Percy H., et. al., 1979, *Making Decissions*, Massachusetts: Addison, Wesley & Co.
- Hill, Michael, dan Peter Hupe, 2003, *Implementing Public Policy*, London: Sage.
- Hjern, Benny, dan David O. Porter, 1981, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", dalam *Organization Studies* 2/3.
- Ho Khai Leong dan James Chin (eds.), 2001, *Mahathir's Administration: Performnce and Crisis in Governance*, Singapore: Times Media.
- Hogwood, Brian W., dan Lewis A. Gunn, 1983, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.
- Hoogvelt, Ankie M.M., *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Jakarta: Rajawali, 1986.
- Hoover, Kenneth R., 1989, *Unsur-Unsur Pemikiran Ilmiah dalam Ilmu-Ilmu Sosial*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Howlett, Michael, dan M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, Owen E., 1994, *Public Managemenit and Administration*, London: St. Martin Press.
- Huntington, Samuel P., 1965, "Political Development and Political Decay", dalam Welch, ed., *Political Modernization*, New York: Buffalo Univesity.
- Huntington, Samuel P., 2003, *Tertib Politik di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Jakarta: Rajawali.
- Huntington, 2001, *Benturan Peradaban dan Masa Depan Politik Dunia*, Jakarta: Qalam.

- Iida, Akira, 2004, *Paradigm Theory & Policy Making: Reconfiguring the Future*, Tokyo: Tuttle.
- Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Nrgara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jakti, Dorodjatun Kuntjoro, 1995, "Perencanaan Ekonomi Nasional Menghadapi Tantangan Globalisasi", dalam Mohammad Arsjad Anwar dan Winarno Zain, ed., *Alumni FEUI, dan Tantangnn Masa Depan: Beragam Pemikiran*, Jakarta: Gramedia.
- Jay, Anthony, 1987, (1967), *Management and Maehiaovelli*, Lontion Hutchinson Book.
- Jenkins-Smith, Hank C., 1990, *Democratic Politics and Policy Analysis*, California: Wadsworth, Inc.
- Kansil, C.S.T., 1986, *Hukum Tata Pemerintahlan Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Kantor Menteri Negara BUMN, 1999, *Cerporate Governancc*.
- Katoppo, Aristides, 1996, *Dari Meja Tanri Abeng: Terapan*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Kerlinger, N., 2003, (1990), *Asas-Asas Penelitinn Behavoiral*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kettl, Donald F., 1996, "Governing at the Millenium", dalam James L. Perry, 1996, *Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey Bass.
- Khasali, Rhenald, 2006, *Change*, Jakarta: Gramedia.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn, dan Joop Koppenjan, 1997, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage.
- Kingdon, John W., 2003, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Longman.
- Knoke, David, dan James H. Kuklinski, 1982, *Network Analysis*, London: Sage Publication.

- Koelarjo, 1991, *Glosari Pembiayaan Pembangunan*, Jakarta: Bappenas.
- Koentjaraningrat, ed., 1987, (1971), *Manusia dan Kebudayaan di Indoncsin*, Jakarta: Djambatan.
- Koentjaraningrat, 1984, *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, Jakarta: LP3ES.
- Koentjaraningrat, 1976, *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pernbangunan*, Jakarta: Gramedia.
- Korten, Thomas, 2006, "Dimensi Etik dalam Politik Kebijakan", Kolom, *Harian Media Indonesia*, 12 September 2006.
- Koentjaraningrat, ed., 1977, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia.
- Kooiman, Jan, 1994, *Modern Governance*, London: Sage.
- Kotler, Phillip, et. a1., 1996, *Marketing the Nation*, New York: Free Press.
- Kotter, John P., 2003, *The Heart of Change*, Boston: Harvard Business School Press.
- Kuntjoro, Mudrajad, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Jakarta: Erlangga.
- Kuntowidjojo, 1987, *Budaya dan Masyarakat*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Kusumaatmadja, Sarwono, 1996, "Manajemen Kultural", dalam Dwidjowijoto, ed., *Manajernen Presiden Soeharto*, Jakarta: Yayasan Bina Generasi Bangsa.
- Laswell, Harold, dan Abraham Kaplan, 1970, *Power And Society*, New Heaven: Yale University Press.
- Lee Kuan Yew, 2000, *From Third World to the First*, Singapore: Singapore Press Holding.
- Lester, James P., dan Joseph Stewart Jr., 2000, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, Belmont: Wadsworth.
- Levitt, Theodore, "The Globalization of Markets", dalam *Harvard Business Review*, May-June 1983.
- Lypski, Michael, 1971, "Steet Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", dalam *Urban Affairs Quarterly* 6.

- Machiaveli, Niccolo, 1981, *The Prince*, London: Penguin.
- Majchrzak, Ann, 1984, *Methods for Policy Research*, London: Sage.
- Mangunwijaya, 1987, *Di Bawah Bayang-Bayang Adikuasa*, Jakarta: Grafiti.
- Marbun, S.F., dkk., eds., 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Ull Press.
- March, James G, dan Johan P. Olsen, 1995, *Democratic Governance*, New York: Free Press.
- Marpaung, Leden, 1998, *Menggapai Tertib Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinart Grafika.
- Martin, L. John, dan Anju Grover Chaudhary, eds., 1983, *Mass Media Systems*, New York: Longman.
- Mas'ud, Mochtar, "Kata Pengantar", Andrianov Chaniago, 2001, *Gagalnya Pembangunan: Kajian Ekonomi Politik terhadap Akar Krisis Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Maryanei, 2005, *Metode Penelitian Kebudayaan*, Jakarta: Bina Aksara.
- Matland, Richard E., 1995, "Syntesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5:2.
- Mayer, Robert R., dan Ernest Greenwood, 1980, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Jakarta: Rajawali.
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation And Public Policy*, New York: HarperCollins.
- McLeod, Ross H., dan Ross Garnaut (eds.), 1998, *East Asia in Crisis: 1'rorrr Being A Miracle to Needing One?*, London: Routledge.
- MacRae, Stuart, dan Douglas Pitt, 1985 (1980), *Public Administration: An Introduction*, London: ELBS.
- McCargo, Duncan, 1998, "Elite Governance: Business, Bureaucrat and The Military" dalam Richard Maidment,

- David Goldblatt, and Jeremy Mitchell, 1998, *Governance in the Asia Pasifik*, London : Routledge.
- Mead, Margaret, ed., 1961, (1937), *Cooperation and Competition Among Primitive Peoples*, Boston: Beacon Press.
- Meier, Kenneth J., dan Jeffrey L. Brudney, 1981, *Applied Statistics for Public Administration*, Boston: Duxbury.
- Meltsner, Arnold J., 1976, *Policy Analysis in the Bureacracy*, Berkeley: University of California Press.
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn, 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", dalam *Administration and Society* 6,1975, London: Sage.
- Meltsner, Arnold J., 1976, *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Bekeley: University of California Press.
- Miller, Kenneth R., dan Joseph Levine, 1996, *Biology*, New Jersey: Prentice Hall; Peter H Raven dan George B Johnson, 1998, *Riolrxb* Boston: McGraw-Hill.
- Miller, Delbert C., 1977, *Handbook of Research Dcsign and Social Measurement*, 3", London: Longman.
- Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman, 1994, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, London: Sage.
- Mills, Geoffrey E., 2000, *Action Research*, London: Prentice Hall.
- Mintzberg, Henry, 1996, "Managing Government, Governing Management", dalam *Harvard Business Review*, May-June 1996.
- Moekijat, 1995, *Analisis Kebijaksanaan Publik*, Bandung: Mandar Maju.
- Moeljono, Djokosantoso, 2002, *Beyond Leadership*, Jakarta: Flex Media Komputindo.
- Moeljono, Djokosantoso, 2004, *Reinvensi BUMN*, Jakarta: Elex Media Komputindo.

- Molan, Benyamin, ed., 2001, *Glosarium Prentice Hall*, Jakarta: Prenhalindo.
- Moleong, Lexy J., 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Moleong, Lexy J., 2004, *Metodologi Gabungan: Kuantitatif Kualitatif dan Analisis Data*, Jakarta: Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Indonesia.
- Moleong, Lexi J., 2004, *Metodologi Gabungan: Kuantitatif Kualitatif dan Analisis Data*, Jakarta: Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Indonesia, 2004.
- Moleong, Lexi J., 2005, "Focus Group Discussion (FGD), Suatu Panduan", makalah, Februari 2005.
- Moore, David S., 1985, (1979), *Statistics: Concepts and Controversies*, New York: Freeman & Company.
- Mosher, Frederick C., 1968, *Democracy and the Public Service*, Oxford: Oxford University Press. Moekijat, 1995, *Analisis Kebijaksanaan Publik*, Bandung: Mandar Maju.
- Mosher, Frederick C., 1968, *Democracy and the Public Service*, Oxford: Oxford University Press.
- Muchsan, 1982, *Pengantar Hukurn Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Muchsin, dan Fadillah Putra, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang: Averroes Press.
- Muhadjir, Noeng, 2001 (a), *Filsafat Ilmu*, Yogyakarta: Rake Sarasin. Muhadjir, Noeng, 2001 (b), *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Muhadjir, Noeng, 2003, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research*, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Mulyana, Deddy, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosda. Musgrave, Richard A., dan Peggy Musgrave, 1989, (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill.

- Mustopadidjaja, dkk., 2003, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Myrdal, Gunnar, 1984, *Obyektivitas Penelitian Sosial*, Jakarta: LP3ES.
- Nagel, Stuart S., ed., 1994, *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Marcel Dekker.
- Nakamura, Robert.T dan F. Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin Press.
- Nasution, S., 2003, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung: Tarsito.
- Natabaja, HAS, 2006, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Natoli, Joseph, 1994, *A Primer to Postmodernity*, London: Blackwel
- Nazir, Mohammad, 1988, (1985), *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ndhraha, Taliziduhu, 1983. (1981), *Metodologi Pemerintahan Indonesia* Jakarta: Bina Aksara.
- Ndhraha, Talizduhu 1985. (1981), *Research: Teori Metodologi Administrasi (jilid 1-2)*, Jakarta: Bina Aksara.
- Neuman, W. Lawrence, 1998, *Social Research Methods: Qualitative and Qutitative Approaches*, London: Sage.
- Nierenberg, Gerard L, 1981, *The Art of Negotiating*, New York: Simon & Schuster.
- Nigro, Felix A., dan Lloyd G. Bigro, 1970, *Modern Public Administration*, New York: Harper & Row.
- O'Brien, Robert, et. al, 2000, *Contesting for Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oetama, Jacob, "Manajemen Khas Indonesia", dalam Dwidjowijoto, ed., 1996, *Manajemen Presiden Soeharto*, Jakarta: Yayasan Bina Generasi Bangsa.

- Ohmae, Kenichi, 1990, *The Borderless World*, New York: Free Press. Ohmae, Kenichi, 1995, *The End of the Nation State*, New York: Free Press. Olsen, Mark, John Codd, dan Anne-Marie O'Neil, 2001, *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*, London: Sage.
- Osborne, David, dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Osborne, David, dan Peter Plastrik, 1997, *Banishing Beaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*.
- Osborne, David, dan Peter Hutchinson, *The Price of Government : Getting the Result We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*, New York: Basic Books, 2004.
- Ostrom, Vincent, 1974, *The Intellectual Crisis in American Public Administrations*, Alabama: University of Alabama Press.
- Oxford, *The Shorter Oxford English Dictionary: On Historical Principles*, 1973 (1933).
- Page, Benjamin I., dan James R. Simons, 2000, *What Government Can Do*, Chicago: Chicago University Press.
- Parsons, Wayne, 2005, (2001), *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Prenada Media.
- Patilima, Hamid, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta.
- Patton, Carl V., dan David S. Savicky, 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, London: Prentice Hall.
- Perkins, John, 2004, *Confessions of an Economic Hit Man*, San Francisco: Berrett-Kohler Publisher, Inc.
- Perry, James L., ed., 1996, *Handbook of Public Administration*, New York: Jossey Bass.
- Peters, B. Guy, 1993, *American Public Policy*, V Ed., New Jersey: Chatam House.

- Peterson, Steven A., 2003, "*Public Policy*", dalam Jack Rabin, 2003, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, New York & Basel: Marcel Dekker.
- Pfiffner, John, dan Robert V. Pesthus, 1950, *Public Administration*, New York: The Ronald Press.
- Pierre, John, dan B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics, and the State*, Cambridge: MacMillan.
- Pollit, Christopher, Johnson Birchall, dan Keith Putman, *Decentralising Public Service Management*, London: MacMillan, 1998.
- Pondy, 1972, "*Organisational Conflict: Concepts and Models*", dalam Thomas & Bennis, eds., 1972, *Management Change and Conflict*, London: Penguin.
- Popper, Karl R., 1971, *The Objectivity of Knowledge: An Evolutionary Approach*, Oxford: Clarendon Press.
- Porter, Michael E., 1998 (a), *The Competitive Advantage of the Nation*, London: MacMillan.
- Porter, Michael E., 1998 (b), *On Competition*, Boston: Harvard Business School.
- Punch, Keith E., 1998, *Introduction to Social Research*, London: Sage.
- Putra, Fadillah, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Porter, Robert W., dan Irvin Hicks, 2003, "*Knowledge Utilization and the Process of Policy Formation: Toward a Framework for Africa*", the SARA Project/Academy for Educational Development/ HRAA Project of the Africa Bureau/U.S. Agency for International Development (AFR/SD/HRD), publications/cross cutting/knowledge utilization/htm# models.
- Pye, Lucian W., 1981, "*Pengertian Pembangunan Politik*", dalam Juwono Sudarsono (ed), *Pembangunan Politik dan*

- Perubahan Politik, Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Gramedia-Obor-YIIS.
- Quade, E.S., 1982, *Analysis for Public Decision*, New York: Elsevier Science Publishing.
- Ragin, Charles C., 1987, *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: University of California Press.
- Rainey, Hal G., 1997, *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Rakhmat, Jalaluddin, 2001, (1984), *Metode Penelitian Komunikasi*, Bandung: Rosda.
- Ramage, E. Douglas, 1995, *Politics in Indonesia*, London: Routledge.
- Remenyi, Dan, Brian Williams, Arthur Money, dan Ethne Swartz, 2002, (1998), *Doing Research in Business and Management*, London: Sage.
- Rich, Robert F., dan Cheol H. Oh, 1994, "The Utilization of Policy Research", dalam Stuard S. Nagel, ed., *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press.
- Rodee, dkk., 2000, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, khususnya Bab 10. "Konflik Kebudayaan dan Perubahan Politik".
- Rogers, Everett M., dan D. Lawrence Kincaid, 1981, *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*, New York: Free Press.
- Rogers, Everett M., 1986, *Communication Technology: The New Media in Society*, New York: Free Press.
- Roll, Eric, 1959, (1956), *History of Economic Thought*, New Jersey: Prentice Hall.

- Rondinelli, Dennis A., dan Shabbir Cheema, 1983, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", dalam Cheema & Rondinelli eds., *Decentralization and Development: Policy Implementations in Developing Countries*, London: Sage.
- Rosenbloom, David H., dan Robert S. Kravchuk, 2002, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York: McGraw-Hill.
- Rowen, Henry S., ed., 1998, *Behind East Asia Growth: the Political and Social Foundations of Prosperity*, London: Routledge.
- Roxborough, Ian, 1986, "Teori-Teori Keterbelakangan", Jakarta: LP3ES.
- Sabatier, Paul A., dan Hank C. Jenkins-Smith, 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., "Prawacana", dalam Hans-Dieter Klingemann, Richard L Hofferbert, dan Ian Budge, 2000, *Partai, Kebijakan, dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sagala, Budiman B., 1981, *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUU 1945*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Salim, Agus, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial dari Denzin Cuba dan Penerapannya*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Sarantaksos, 1992, *Social Research*, South Melbuorne: MacMillan Education.
- Salusu, J., 1996, *Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Jakarta: Grasindo.
- Samsuri, 1994, (1987), *Analisis Bahasa*, Jakarta: Erlangga.

- Sarantaksos, 1992, *Social Research*, South Melbuorne: MacMillan Education..
- Schermerhorn, 1993, *Management for Productivity*, New York: John Wiley & Sons.
- Schon, Donald A., 1971, *Beyond Stable State*, New York: WW Northon. Scott, David, 2000, *Reading Educational Research and Policy*, London: Routledge.
- Schwager, Jack D, 1992, *The New Market Wizards: Conversations With America's Top Traders*, New York: Harper Business.
- Schulte, Henry F., 1983, "Mass Media as Vehicles of Education, Persuasion, and Opinion Making", dalam L. John Martin & Anju Grover Chaudhary, eds., 1983, *Mass Media Systems*, New York Longman.
- Scwartz, Adam, 1999, *A Nation in waiting*, Sydney: Allen & Unwin.
- Setiawan, Bambang, 1986, *Content Analysis*, Yogyakarta: FISIPOL-UGM
- Shambazy, Budiarto, "Shadow Boxing" Melawan Teman yang gusar, *Kompas*, 3 Desember 2000.
- Shatifan, Nina, Riant Nugroho Dwidjowijoto, Mohammad abbas, *The matic Assessments on Strengthening Local Governance Central Sulawesi and North Maluku*, Jakarta: UNDIP & BAPPENAS, July 2004.
- Shirley, Rocert C., Michael H. Peters, dan Adel I. El-Ansarey, 1981, *Strategy and Policy formation: A Multifunctional Orientation*, New York: Willey.
- Siagian, Sondang P., 1985, *Analisis serta Perunnrsan Kebijaksanaan dan Strategi Organisasi*, Jakarta: Gunung Agung.
- Siahaan, Hinsa, 2007, *Manajemen Risiko: Konsep, Kasus, dan Implementasi*, Jakarta: Elex Media Komputindo.

- Silverman, David, 1994, (1993), *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text, and Interaction*, London: Sage.
- Simon, Herbert A., 1957 (1945), *Administrative Behavior*, New York: Free Press.
- Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi, eds., 1995, (1989), *Metode Penelitian Survey*, Jakarta: LP3ES.
- Sitanggang, 1996, *Ekologi Pemerintahan*, Jakarta: Sinar Harapan. Sjahrir, 1987, *Kebijaksanaan Negara: Konsistensi dari Implementasi*, Jakarta: LP3ES.
- Smith, Jay M, dan Albert C. Hyde, eds., 1987, *Classic of Public Administration*, California: Brooks/Cole.
- Snyder, Neil, at. al., 1994, *WC: Leadership for Quality Management*, New York: Free Press.
- Sobur, Alex, 2001, *Analisis Teks Media: Suatu Pengantar untuk Analisis Wacana, Analisis Semiotik, dan Analisis Framing*, Bandung: Rosda.
- Soedjais, Zaenal, 2002, *Setiap Langkah Setiap Makna*, Jakarta: RBI. Soedjito, Irawan, 1989, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara.
- Soejono, dan Abdurrahman, 1999, *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dari Penerapan*, Jakarta: Rhineka Cipta.
- Soekarno, 1967, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid I dan II, Jakarta.
- Spicker, Paul, 1995, *Social Policy: Themes and Approaches*, New York: Simon & Schuster.
- Spradley, James P., 1980, *Participant Observation*, New York: Holt, Rinehart, & Winston.
- Spradley, James P., 1997, *Metode Etnografi*, Yogyakarta: Tiara Wacana. Stemler, Steve, 2001. *An overview of content analysis. Practical Assessment, Research & Evaluation*, 7.

- Steward, David W., 1984, *Secondary Research: Information Sources and Methods*, London: Sage.
- Stiglitz, Joseph E., 1988, *Economics of the Public Sector*, New York: Northon Company.
- Stiglitz, Joseph E., 2000, *Globalization and Its Discontent*, New York: Northon Company.
- Stiglitz, Joseph, 2003, *The Roaring Nineties*, London: Penguin.
- Stiglitz, Joseph, 2006, *Making Globalization Work: The Next Steps to Global Justice*, London: Penguin Books.
- Stoner, James A.F., F. Edward Freeman, dan Daniel R. Gilbert Jr., 1996, *Manajemen*, Jakarta: Prenhalindo.
- Stuart, MacRae, dan Douglas Pitt, 1985, (1980), *Public Administration: An Introduction*, London: ELBS.
- Subarsono, A.G., 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Subagyo, Pangestu, 2003 (1988), *Statistik Deskriptif*, Yogyakarta: BPFE.
- Sudarsono, Juwono, 2002, "Government by Amateurs", *Kompas* 31 Desember 2002.
- Sudarsono, Juwono, 2002a, "Mencari Silver Lining", *Kompas* 9 Desember 2002.
- Sudikan, Setya Yuwana, 2001, *Metode Penelitian Kebudayaan*, Jakarta UI Press & Citra Wacana
- Sudradjad, M.S.W., 1985, *Statistika Nonparametrik*, Jakarta: Armico.
- Sugiyono, 2006, (2003), *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta.
- Suhardono, Edy, 2001, *Refleksi Metodologi Riset: Panorama Sutory*, Jakarta: Gramedia.
- Suharto, Edi, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Managing Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Sandiwan, ed., 1998, *Dari Meja Tanri Abeng: Managing atau Khaos*, Jakarta: Sinar Harapan.

- Suherman, Ade Manan, 2003, *Organisasi internasional & Integrasi Ekonomi Regional dalam Perspektif Hukum dan Globalisasi*, Jakarta: Ghalia.
- Steward, David W., 1984, *Secondary Research: Information Sources and Methods*, London: Sage.
- Sukmadinata, Nana Syaodih, 2005, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: Rosda.
- Sumodiningrat, Gunawan, Riant Nugroho Dwidjowijoto, dan Randy Wrihatnolo, 2006, *Membangun Indonesia Emas*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Supranto, J., 1986 (1974), *Metode Riset*, Jakarta: Lembaga Penerbitan FE UI.
- Surie, H.G., 1987, *Ilmu Administrasi Negara, Suatu Bacaan Pengantar*, Jakarta: Gramedia.
- Syafiie, Inu Keneana, 1994, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Syafiie, Inu Kencana, 1998, *Ekologi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Pertja.
- Syamsudin, 2002, *Statistik Deskriptif*, Solo: Muhammadiyah University Press.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003, *Kebijakan Publik: Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional*, Yogyakarta: Balairung.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2006, *Analisis Kebijakan Kontemporer*, Yogyakarta: Andi.
- Tayipnapis, Farida Yusuf, 2000, *Evaluasi Program*, Jakarta: Rineka Cipta. The Liang Gie, 1981, (1978), *Unsur-Unsur Administrasi*, Yogyakarta: Supersukses.
- Thurow, Lester C, 1996, *The Future of Capitalism*, London: Nicholas Brealey.
- Tim Penulis Rosda, 1985, *Kamus Filsafat*, Bandung: Rosda.

- Tjokroamidjojo, Bintoro, "Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan ", Jakarta, 20 Juni 2000, kertas kerja.
- Mustopadidjaja, 1988, "Analisa Kebijaksanaan Administrasi Negara dan Pembangunan", dalam Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja AR, 1988, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*, Jakarta : LP3ES.
- Toha, Miftah, 1991 (1987), *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali.
- Toffler, Alvin, 1990, *Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21 Century*, New York: Bantam Book.
- Tufte, Edward R., 1974, *Data Analysis for Politics and Policy*, New Jersey: Prentice hall
- Turner Mark, dan David Hulme, 1997, *Governance, Administration, and Development*, London : MacMillan Press.
- United Nations, 1975, "Development Administration: Current Approaches and trends in public administration for national development", New York: UN.
- UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, A UNDP Policy Document.
- Vasil, Raj, 2000, *Governing Singapore*, Singapore: Allen & Unwin.
- Wahab, Solichin Abdul, 2002, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahjono, Padmo, 1985, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Inn*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Waldo, Dwight, 1953, "The Study of Public Administration", dalam Waldo (ed), *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: McGraw Hill hal. 65-75.

- Walizer, Michael H, dan Paul L. Wienir, 1990, *Metode dan Penelitian: Mencari Hubungan*, Jakarta: Erlangga.
- Walter R. Borg dan Meredith D. Gall, 1989, *Educational Research*, London: Longman.
- Walter Williams, 1971, *Social Policy Research and Analysis*, New York: American Elsevier Publishing Company.
- Weber, Max, 1964, (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*(edited by Talcott Parsons), New York: The Free Press, khususnya hal. 329-341.
- Weber, Max, 1922, "Bureaucracy", dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, eds., 1997,(1978), *Classic of Public Administration*, Philadelphia: Harcourt Brace College.
- Weber, Max, "Authority and Legitimacy", dalam Eric A. Nordlinger, t 1970, *Politics and Society*, London: Prentice Hall.
- Weder, Beatrice, 1999, *Model, Myth, or Miracle: Reassessing the Role of governance in the East Asian Experience*, Tokyo: University of United Nations.
- Weimer, David L., dan Aidan R. Vining, 1999, *Policy Analysis : Concepts and Practice*, New Jersey: Prentice Hall.
- Wheelwright, Steven C., dan Spyros Makridakis, 1980, *Forecasting Methods for Management*, New York: John Willey & Sons
- Weiner, Myron, 1962, *The Politics of Scarcity*, Chicago : University of Chicago Press.
- Wibawa, Samodra, 2005, *Penerapan New Public Management untuk Kabupaten di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Williams, Walter, 1971, *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*, New York: American Elsevier Publishing.

- Wilson, Woodrow, , 1887, "*The Study of Administration*", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 1, hal. 197-222.
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Presindo.
- Wrihatnolo, Randy R., dan Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006, *Manajemen Pembangunan Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo. Wrihatnolo, Randy R., dan Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006, *Manajemen Pemberdayaan*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- W uisman, J.J.J.M., 1996, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta: LP-FEUI.
- Yanow, Dvora, 1996, *How Does Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Washington: Georgetown University Press.
- Yin, Robert K., *Studi Kasus: Disain dan Metode*, Jakarta: Rajawali.
- Zainun, Buchari, 2000, *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Ncgara Indonesia menurut UUD 1945 dan Perubahannya*, Jakarta: Gunung Agung.
- Zanten, Wim van, 1982, *Statistika untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta: Gramedia.
- Zifcak, Spencer, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra pada tahun 1994*.

### **Perundang-undangan**

- Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

## PROFIL PENULIS



**A Junaedi Karso** lahir di Indramayu, pada 20 September 1975. Selain menulis, ia juga merupakan Dosen Universitas Muhammadiyah Makassar. Puluhan karya tulis ilmiah telah diterbitkan di jurnal nasional dan internasional. Di antara karya yang terbitkan jurnal nasioal tahun 2020 adalah *Legal Study Concerning Provison of The Development of Environmental*

*Funds in Development of Building Storage of Evidence Goods and Household Resistance of North Sumatera*, (Res Nulius Law Journal, 2020) dan *Penerapan Tatakelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance) di Bidang Pengamanan Asset untuk Meminimalisir Pencurian Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit di PTPN IV*, (Res Nulius Law Journal, 2020).

Sementara, jurnal nasional yang terbit pada tahun 2019 antara lain *Call Centre Brigade Siaga Bencana sebagai Strategi Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Bantaeng*, (Jurnal Dinamika Pemerintahan, 2019); *Partisipasi Politik Masyarakat dalam Diskursus Kolam Kosong Pada Pilbup di Kabupaten Enrekang*, (Gorontalo Journal of Government and Political Study, 2019); *Kerjasama BNN dan Kepolisian dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba di Kecamatan Rappucini Makassar*, (Jurnal MODERAT, 2019); *Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus pada Program Kota Layak Anak di Kota Makassar*, (Journal of Government and Civil Society, 2019);

*Peran Humas dalam Menyebarluaskan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Bantaeng*, (Jurnal Komunikasi dan Organisasi JKO, 2019); dan *Legal Study about Demotion of The Indonesia National Army and Police in The Director of Sea Transportation, The Ministry of Transportation of The RI*, (Res Nulius Law Journal, 2019).

Adapun karya yang terbit di jurnal internasional pada tahun 2019 antara lain *Factor That Affect Governance of Land Administration service in Anjatan Districty*, (International Journal of Social Science Humanities Research, 2019); dan *Improving The Quality of Public Service: Study of Land Administration Service in Anjatan District, Indramayu Regency*, (IJO-International Journal of Social Science and Humanities Research, 2019);

Karya di jurnal internasional yang terbit tahun 2020 antara lain *Regional Asset Management Mechanism Based on Government Law and Regulation in Indonesia*, (East African Scholar Journal of Economics, business and Management, 2019); *Public Policy for Environmental Regulation and Its Impact on the Business Performance of Restaurants in Thailand*, (International Journal of Innovation, Creativity and Change (Scopus), 2020); *Effort to Prevent Bureaucratic Corruption on The Pierching Principles of The Governance Veil in Realizing Good Governance and Clean Governance in Indonesia*, (Journal L Sociale, 2020); *Effort to Increase the Fisherman Income Through Finance Management of The Independent Fisherman Group in Village Matirro Bombang, Pangkep Regency*, (Journal La Bisecoman, 2020); *Legal Review of Port Cooperation Agreement: Strength Assessment between Law Number 17 of 2008 Concerning Ports*, (South Asian Research Journal of Humanities Social Sciences, 2020); *Government Handling and Policies in Overcoming The Covid-19 Pandemic in Indonesia*, (East African Scholar Journal of Education and Literature, 2020);

*Implementation of Good Corporate Governance (GCG) in The Field of Securing Plantation Assets*, (Journal La Sociale, 2020); *The Effect of Implementing Mixed Marriage Policies on Improving Public Welfare*, (International Journal of Mechanical and Production engineering Research and Development (IJMPERD) (Scopus), 2020); *Prespective of Cooperation in the Port based on the Principle of Salus Populi Suprema Lex*, (Artech Journsl of Art and Socisl Sciences (AJASS), 2020); *Good Governance in the Management of Village-owned Enterprise: Review of Legal Prespective*, (IAR Journal of Humanities and Social Sciences, 2020); *Village Fund Management: Risks in Management of Village-Owned Enterprises*, (Artech Journal of Current Business and Financial Affair (AJCBFA), 2020); dan *Improving the Quality of Sea Transportation Licensing Service throught Digital Technology-based Losencing Service*, (Solid State Technology Archives Available, 2020). - Pencegahan penyalahgunaan dana badan usaha milik desa (bumdes) menuju good governance of bumdes yang berdasarkan prinsip government judgement rule <http://jurnal.umm.ac.id/index.php/jgoa>, 2021)

Adapun Buku-buku yang telah diterbitkan antara lain: Penerapan *Good Corporate Governance (GCG)* untuk Pengamanan Aset Perusahaan Penerbit Samudra Biru Tahun 2020, , Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Perkawinan Antar Warga Negara, Di Dalam Pembangunan perekonomian, sosial, budaya di kabupaten indramayu” Penerbit Eureka Media Aksara Tahun 2020, Kinerja, Peran dan Fungsi Camat di Indonesia” Penerbit Eureka Media Aksara Tahun 2020,. “Legalitas Perkawinan Antar Warga Negara Di Kecamatan Anjatan Kabupaten Indramayu Jika Di Tinjau Dari Segi Hukum Islam yang di Hubungan dengan Pasal 56-62 Undang-Undang Nomor 1

Tahun 1974 tentang perkawinan”, Penerbit Eureka Media Aksara Tahun 2020, Gagasan Perubahan Perizinan Transportasi Laut Penerbit Samudra Biru Tahun 2021, Perkawinan Campuran & Kesejahteraan (Mengkaji Pelayanan Publik Ijin Perkawinan Campuran (Antar Warga Negara) di Kabupaten Indramayu Penerbit Samudra Biru Tahun 2021, Membangun Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan Penerbit Samudra Biru Tahun 2021, Pendidikan Anti Korupsi Penerbit Samudra Biru Tahun 2021, Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah Penerbit Samudra Biru Tahun 2021, dan masih banyak lainnya, karya-karya yang di torehkan oleh penulis.

Pendidikan formalnya bermula dari MI Tarbiyah Wata’lim Indramayu (lulus tahun 1989), MTs Al-Wahab Jakarta (lulus tahun 1992), MA Al-Huda Jakarta (lulus tahun 1995), S1 FIH Indramayu (lulus tahun 2006), S2 FIP Tangerang (lulus tahun 2008), dan S3 FIP Jakarta (lulus tahun 2017). Selain itu, ia juga mengambil S2 FIH Medan (lulus tahun 2020). Untuk pendidikan non formal meliputi Mengetik Manual di Mars College Jakarta tahun 1995, Mengetik IBM di Mars College Jakarta tahun 1996, Komputer di Mars College Jakarta tahun 1996, Akutansi Bon A Bon B di PKBMN Jakarta tahun 1997, Beginner Course di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Free Elementary* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Elementary One* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Elementary Two* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Intermedite One* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Intermedite Two* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Advance* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Conversation* di Mars College Jakarta tahun 1996, dan Perpajakan di Dirjen Pajak Jakarta tahun 2010.

Sementara, pendidikan dan pelatihan yang diikuti antara lain *My Dreams Future Procurement break Through* di

LPKN tahun 2020, *Certificate Procurement Contract Legal Expert (CPCLE)* di International Federation of Procurement Bar Association (IFPB) tahun 2020, *Certificate Procurement in Perpetice ISO* di Nevi Belanda tahun 2020, *Implementasi System Thinking* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, *Pelatihan & Sertifikasi Kompetensi Tata Cara Penghitungan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN)* dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN/Angkasa Pura/Surveyor Indonesia tahun 2020, *Dinamika Balcklist* dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, *Diklat Menghadapi Audit & Resiko Hukum Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* di LPKN tahun 2020, *Pengadaan Barang/Jasa dari berbagai Perspektif* di LPKN tahun 2020, *Sistem Manajemen Mutu (Understanding and Implementing ISO 9001:2015)* di LPKN tahun 2020, *Sertifikasi Kompetensi Assesor Pengadaan Barang/Jasa* di LPKN tahun 2020, *Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM* di BNSP tahun 2020, *Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM* di BNSP tahun 2020, *Diklat Aspek-Aspek Perancangan Bangunan* di LPKN tahun 2020, *Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi* di LPKN tahun 2020, *Memahami Ilmu Pengadaan & Peluang Mendapatkan Proyek Pemerintah (Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah)* di LPKN tahun 2020, *Pengalaman Lapangan pada Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi* di LPKN tahun 2020, *Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020* di LPKN tahun 2020, *Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi* sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, *Diklat Strategi Pengadaan Tahun 2021 & Penyelesaian Pekerjaan Akhir Tahun 2020* di LPKN tahun 2020, *Diklat Pinjam*

Bendera dalam Pengadaan Perspektif Realita Lapangan & Ketentuan Per-UU di LPKN tahun 2020, Pelatihan Pengadaan Barang & Jasa Sitem Informasi Kinerja Penyedia (SIKAP) di LPKN tahun 2020, Sistem Manajemen Mutu ISO 9001:2015 *Awariness, Understanding & Implementing Quality Management System* di LPKN tahun 2020, Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, dan Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, *New Normal* Penyelenggaraan Jasa Konstruksi “*How to Perform While Transform*” di LPKN tahun 2020, Pemberian Kesempatan dengan Perpanjangan Masa Kontrak di LPKN tahun 2020, Strategi BUMN menuju Transformasi Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Meningkatkan Kualitas Pengadaan melalui *Quality Assurance* dalam Era Industri 5.0 di LPKN tahun 2020, Pengadaam Mutu Konstruksi di LPKN tahun 2020, Pelaku Pengadaan: Konsep Pengenalan Sederhsns Perpres No.16/2018 bagi PNS di LPKN tahun 2020, Perijinan Terintegrasi (OSS) pada Pengadaan Barang & Jasa di LPKN tahun 2020, Jerat & Celah Hukum Pengadaan dalam Keadaan Darurat di LPKN tahun 2020, Pembekalan Teknis untuk Pejabat Pengadaan Barja di LPKN tahun 2020, SMK 3 Konstruksi di LPKN-BNSP tahun 2020, di LPKN tahun 2020, NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2020, Master NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2021, Pembekalan Teknis bagi PPK dalam Rangka Pelaksanaan Pengadaan TA 2020 & Kompetensi Pejabat PPK di LPKN tahun 2021, *Training of Trainer (TOT)* di BNSP tahun 2020, Penerapan Kontrak Kerja Konstruksi di BNSP tahun

2020, Persiapan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa di BNSP tahun 2020, *Training of Trainer (TOT)* Internasional di IPB-KAN tahun 2021, *Training of Trainer (TOT)* BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Pengelolaan Lembaga Pelatihan BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Metodologi Pelatihan Jarak Jauh BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, *Certified International Quantitative Research (CIQnR)* di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021, *Certified International Qualitative Research (CIQaR)* di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021,

Pengalaman kerja meliputi guru di SMP Pemda Anjatan tahun 1998-2002, guru SMP PGRI Anjatan tahun 1998-2002, guru di SMAN 1 Anjatan tahun 2001-2002, dosen Unidarma Indramayu tahun 2006-2012, dosen Unma Majalengka tahun 2006-2012, dosen STMY Majalengka tahun 2010-2012, manager Primkoppol Denmabes Polri tahun 2003-2013, dosen Universitas Indonesia Timur tahun 2012-2013, dosen Universitas Satria Makassar tahun 2013-2014, Sekretaris Rektor Universitas Satria Makassar tahun 2012-2014, Tenaga Ahli Hukum & Pemerintahan Ketua Fraksi PKS Fraksi PKS DPRD Kabupaten Indramayu tahun 2012-2014, Personal Expert Consultant KSOP Sunda Kelapa tahun 2014-2015, Tenaga Ahli Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Wakil Ketua Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Personal Expert Consultant KSOP Gresik tahun 2016-2017, dosen Unismuh Makassar tahun 2013 S/d Sekarang, Dosen STIP-AN Jakarta tahun 2017-2018, Konsultan Hukum & Pengamanan PT. Perkebunan Nusantara IV Medan - Sumatera Utara tahun 2017 S/d Sekarang, Personal Expert Consultant di KS Internasional Pelabuhan Tanjung Priok tahun 2019-2020, dan Personal Expert Consultant di Dirkapel tahun 2020 Sd/ Sekarang, Konsultan Hukum PT. Perkebunan

Nusantara XIII Kalimantan Barat Agustus 2021 S/d Sekarang.

Untuk berkorespondensi bisa menghubungi nomor kontak +62813 2417 8569 atau email [Bintang.lyatiara66@gmail.com](mailto:Bintang.lyatiara66@gmail.com), juga bisa berkunjung di Ilmu Pemerintahan FISIP. Universitas Muhammadiyah Makassar, Jl. Sultan Alauddin No. 259 Makassar.

## PROFIL EDITOR



Andri Kurniawan,  
S.Pd.,M.Pd. Lahir di  
Tangerang tanggal 20  
Desember 1989. Telah  
menyelesaikan studi S1  
Pendidikan Bahasa Inggris di  
Universitas Islam Syekh-  
Yusuf Tangerang Tahun 2012,  
serta Magister (S2)  
Pendidikan Bahasa Inggris di  
Universitas Indrapasta PGRI  
(Unindra) Jakarta Tahun 2019.  
Mulai Bulan Desember tahun

2019 mengajar di Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan (FKIP) Pendidikan Bahasa Inggris Sampai Saat ini.

Penulis saat ini menjadi Kepala Sub Bagian Perencanaan, Evaluasi dan Mentoring di Universitas Islam Syekh-Yusuf Tangerang. Penulis Juga aktive dalam kegiatan-kegiatan pengembangan kampus diantaranya menjadi Pengembang Kampus Merdeka dan Renstra Fakultas serta Universitas.



**PENERBIT INSANIA**

# Sertifikat

Diberikan Kepada

**A. Junaedi Karso**

Sebagai Penulis dalam Buku dengan Judul

**IMPLEMENTASI, ANALISIS, PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK  
KUNCI UTAMA TERSELENGGARANYA KESEJAHTERAAN DI INDONESIA**

Diterbitkan oleh Penerbit Insania pada Bulan Desember 2021

dan Nomor Pencatatan Ciptaan : 000314161 pada Perpustakaan Nasional Indonesia  
dengan Nomor ISBN : 978-623-5770-03-1 pada Perpustakaan Nasional Indonesia

Cirebon, 10 Januari 2022

Direktur,



**Fidya Arie Pratama, M.Pd**

REPUBLIC INDONESIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

# SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202186750, 30 Desember 2021

## Pencipta

Nama : **Dr. A Junaedi Karso, S.H., M.Si**  
Alamat : Dusun Kebon Randu RT 005 RW 001 Desa Anjatan Baru Kecamatan Anjatan , Kabupaten Indramayu, JAWA BARAT, 45256  
Kewarganegaraan : Indonesia

## Pemegang Hak Cipta

Nama : **Dr. A Junaedi Karso, S.H., M.Si**  
Alamat : Dusun Kebon Randu RT 005 RW 001 Desa Anjatan Baru Kecamatan Anjatan , Kabupaten Indramayu, JAWA BARAT, 45256  
Kewarganegaraan : Indonesia

Jenis Ciptaan : **Buku**  
Judul Ciptaan : **IMPLEMENTASI, ANALISIS, PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK KUNCI UTAMA TERSELENGGARANYA KESEJAHTERAAN DI INDONESIA**

Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 20 Desember 2021, di CIREBON

Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.

Nomor pencatatan : 000314161

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.

Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Direktur Jenderal Kekayaan Intelektual  
u.b.  
Direktur Hak Cipta dan Desain Industri

Dr. Syarifuddin, S.T., M.H.  
NIP.197112182002121001

## Disclaimer:

Dalam hal pemohon memberikan keterangan tidak sesuai dengan surat pernyataan, Menteri berwenang untuk mencabut surat pencatatan permohonan.