

Dr. Winengan, M.Si

DINAMIKA PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dr. Winengan, M.Si

DINAMIKA PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Sanabil

Sanabil



Dr. Winengan, M. Si

DINAMIKA
PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Sanabil

DINAMIKA PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

© Sanabil 2019

Penulis : Dr. Winengan, M. Si
Editor : Kadri
Layout : Sanabil Creative
Desain Cover : Sanabil Creative

All rights reserved

Hak Cipta dilindungi Undang Undang

Dilarang memperbanyak dan menyebarkan sebagian atau keseluruhan isi buku dengan media cetak, digital atau elektronik untuk tujuan komersil tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

ISBN : 978-623-7090-50-2
Cetakan 1 : Juli 2019

Penerbit:

Sanabil

Jl. Kerajinan 1 Blok C/13 Mataram

Telp. 0370- 7505946, Mobile: 081-805311362

Email: sanabilpublishing@gmail.com

www.sanabilpublishing.com

PENGANTAR PENULIS

Keberadaan pemerintah sebagai institusi negara tidak lebih dari sebuah komisi yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan mandat rakyat dalam rangka melindungi dan menjaga hak-hak kewarganegaraan yang telah dilimpahkan kepada negara. Dalam perspektif teori kontrak sosial, segala tindakan negara bersandar pada kontrak-kontrak sosial antara warga negara dengan lembaga negara. Oleh karena itu, penguasa-penguasa negara hanyalah merupakan wakil-wakil rakyat yang akan melaksanakan mandat rakyatnya.

Sebagai pelaksana kekuasaan yang melekat pada negara, keberadaan pemerintah di suatu negara memiliki dua fungsi utama, yaitu pengaturan dan pelayanan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat (Sarundajang, 2000). Dalam mengelola fungsi utamanya, pemerintah diberikan otoritas untuk membuat dan menerapkan kebijakan publik sebagai instrumen kekuasaannya. Berbagai bentuk kebijakan publik yang diberlakukan negara berfungsi untuk menciptakan harmonisasi dalam kehidupan publik, baik antara pemerintah dengan masyarakat, maupun masyarakat dengan masyarakat.

Namun, dalam kenyataannya, tidak jarang kebijakan publik yang dibuat pemerintah gagal mencapai tujuan yang diharapkan, bahkan keberadaannya justru menciptakan disharmoni antara negara dan masyarakat, karena kebijakan publik yang diadopsi, ditetapkan, dan diberlakukan negara lahir dari proses yang tidak menghubungkan antara kepentingan publik dengan perumusan kebijakan publik. Berbagai aktivitas dalam tahapan proses lahirnya kebijakan seringkali tidak dilakukan dengan baik sehingga produk kebijakan yang dihasilkan juga kurang efektif untuk mewujudkan tujuan-tujuan publik.

Di Indonesia, masalah pokok dalam perumusan kebijakan publik di antaranya, prosesnya yang seringkali elitis, tidak transparan, kurangnya kajian secara komprehensif, intergrasi antarlembaga yang belum terkoordinasi dengan baik sehingga pada akhirnya tingkat akuntabilitasnya rendah (Nugroho, 2012). Padahal, perumusan kebijakan publik pada dasarnya merupakan suatu proses untuk mendapatkan pilihan tindakan terbaik dalam mencapai tujuan publik.

Kebijakan publik sebagai instrumen kekuasaan negara merupakan indikator untuk menilai kinerja pemerintahan. Untuk menjamin terwujudnya kinerja pemerintahan yang baik menuntut dukungan kebijakan publik yang baik, dan kebijakan yang baik hanya akan tercipta ketika proses perumusan kebijakan publik tersebut dilakukan dengan baik. Indikator proses perumusan kebijakan yang baik di antaranya terlihat dari keterlibatan berbagai *stakeholder*, dilakukan secara sistematis, analisis berbagai aspek yang

dapat mempengaruhi dan dipengaruhi kebijakan secara komprehensif dan pilihan alternatif kebijakan yang diadopsi merupakan yang terbaik dari alternatif-alternatif lainnya.

Buku yang ada di hadapan pembaca ini bermaksud untuk mengurai eksistensi perumusan kebijakan publik sebagai ruang harmonisasi kontrak negara dengan warga negara, dengan harapan dapat menambah wawasan dan informasi bagi para pembaca, terutama yang ingin mempelajari perumusan kebijakan publik, baik dari kalangan mahasiswa, aktivis, birokrat, maupun politisi. Akhirnya, atas kekurangan buku ini, penulis menerima saran dan kritikan yang konstruktif dari pembaca semuanya. Semoga keberadaan buku ini bermanfaat sebagai ladang jihad akademis dan menginspirasi penulis buku lainnya. Amiin

Mataram, 7 Juli 2019

Penulis

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS	iii	
DAFTAR ISI.....	vii	
BAB I	HAKIKAT KEBIJAKAN PUBLIK	1
A.	Kuasa Negara Dalam Kebijakan Publik	1
B.	Konsep Kebijakan Publik.....	7
C.	Tujuan Kebijakan Publik.....	15
D.	Karakteristik Kebijakan Publik.....	20
BAB II	PERSPEKTIF TENTANG PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK	25
A.	Teori Metafora Arena Sosial.....	25
B.	Teori Strukturasi.....	29
C.	Teori Pilihan Rasional	33
D.	Teori Demokrasi.....	36
E.	Teori Partisipasi Politik.....	44
BAB III	EKSISTENSI PERUMUSAN KEBIJAKAN ... PUBLIK.....	55
A.	Makna Perumusan Kebijakan Publik	55
B.	Sistem Perumusan Kebijakan Publik.....	59
C.	Proses Perumusan Kebijakan Publik.....	63

BAB IV	AKTOR PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK.....	71
A.	Tipologi Aktor Perumusan Kebijakan Publik	71
B.	Nilai Kepentingan Aktor Perumusan Kebijakan Publik	79
C.	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Aktor Perumusan Kebijakan Publik	87
BAB V	MODEL PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK.....	93
A.	Klasifikasi Model Perumusan Kebijakan Publik	93
B.	Varian Model Elit Perumusan Kebijakan Publik	96
C.	Varian Model Pluralis Perumusan Kebijakan Publik	104
BAB VI	PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK	
	PARTISIPATIF.....	117
A.	Makna Partisipasi.....	117
B.	Tipe Partisipasi Masyarakat.....	123
C.	Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat.....	132
D.	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Publik	139
E.	Mekanisme Perumusan Kebijakan Publik Partisipatif	145
	DAFTAR PUSTAKA.....	151
	TENTANG PENULIS.....	157

BAB I

HAKIKAT KEBIJAKAN PUBLIK

A. Kuasa Negara Dalam Kebijakan Publik

Secara alamiah, hubungan negara dengan warga negara telah terikat dalam sebuah kontrak sosial, dimana negara sebagai sebuah institusi diberikan mandat formal oleh warga negaranya untuk menyelesaikan berbagai persoalan publik. Kontrak sosial yang bersifat mengikat tersebut mewajibkan negara untuk menyediakan berbagai kebutuhan atau keinginan warga negara yang merentang dari hal-hal dasar dan material hingga hal-hal yang lebih fundamental maupun spiritual. Dalam menjalankan mandat formal tersebut, negara yang diwakili pemerintah diberikan otoritas untuk membuat dan melaksanakan kebijakan publik. Melalui berbagai kebijakan inilah diharapkan semua permasalahan, kebutuhan, kepentingan, keinginan, serta nilai kepentingan masyarakat dapat diwadahi, difasilitasi, dan diwujudkan (Subarsono, 2016: 3).

Berdasarkan teori kontrak sosial, negara merupakan institusi yang mewakili kepentingan masyarakat, sehingga semua tindakan yang dilakukan negara harus berlandaskan

kepentingan masyarakat. Untuk itu, negara merupakan institusi yang diberikan otoritas untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam konteks berbangsa dan bernegara dan bertanggung jawab untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi tuntutan kepentingan masyarakat.

Ekspektasi yang begitu tinggi terhadap negara untuk menjawab berbagai persoalan masyarakat melalui produk kebijakan publik tentu sangat beralasan. Bahkan merujuk pada kontrak sosial tersebut, menyelesaikan persoalan publik bukanlah pilihan bagi negara, tetapi suatu keharusan. Sedangkan secara normatif, negara atau pemerintah juga tidak bisa memilih hanya menyelesaikan persoalan tertentu dan mengabaikan yang lainnya. Namun pemerintah dibenarkan untuk memilih persoalan mana yang harus diselesaikan dan mana yang bisa ditunda, atau bahkan diabaikan, dengan dalih keterbatasan kapasitas dan sumberdaya yang dimilikinya. Pilihan lainnya, pemerintah dibenarkan untuk bekerjasama dengan pihak lain atau bahkan mentransfer upaya penyelesaian atas suatu persoalan kepada pihak lain (Subarsono, 2016: 4).

Menurut van Vollenhoven, fungsi-fungsi kekuasaan negara terdiri atas empat cabang, yang di Indonesia biasanya diistilahkan dengan catur praja, yaitu fungsi regeling (pengaturan), fungsi bestuur (penyelenggaraan pemerintahan), fungsi rechtsspraak atau peradilan, dan fungsi politie yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Menurut John Locke, fungsi negara meliputi legislatif, eksekutif (yudikatif), dan federatif. Sedangkan

menurut Montesqwe, fungsi negara meliputi eksekutif (federatif), legislaif, dan yudikatif (Muluk, 2014)

Menurut Peter Burnham (Hamdi, 2014: 7) terdapat tiga tradisi pandangan mengenai keberadaan tindakan dan fungsi negara, yaitu:

1. Tradisi pluralis. Dalam pandangan tradisi pluralis, tindakan negara merupakan hasil dari tekanan yang diberikan oleh kepentingan-kepentingan, baik yang terorganisir maupun yang *polyarchy*. Dalam hal ini, kebijakan negara merefleksikan dominasi atau kontrol dari kelompok tertentu yang terartikulasikan dengan baik (*a particularly well articulated interest*).
2. Tradisi marxist. Tradisi ini memandang bahwa eksekutif negara hanya sebagai suatu komite untuk mengelola urusan-urusan umum kaum burjois secara keseluruhan. Dalam hal ini, kelas penguasa menggunakan negara sebagai instrumennya untuk mendominasi masyarakat melalui kebijakan yang terbentuk dari hasil kompromi atas penguasa dan pemilik modal.
3. Tradisi kelembagaan. Dalam pandangan tradisi kelembagaan, bahwa negara mengejar tujuan yang tidak dapat diderivasi dari tawar-menawar kelompok kepentingan atau dari struktur masyarakat kapitalis. Dalam pandangan tradisi kelembagaan, negara adalah organisasi yang otonom dalam menjalankan fungsinya.

Jika memperhatikan pandangan tentang keberadaan negara di atas, maka kurangnya keberpihakan negara terhadap kepentingan masyarakat dalam pertimbangan nilai kebijakannya sehingga keputusan kebijakannya mendapatkan penentangan dari masyarakat, tentu tidak terlepas dari pandangan aktor perumusan kebijakan yang menganggap bahwa negara tidak lagi dianggap sebagai alat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, melainkan sebagai tujuan tertentu yang telah dimanfaatkan sebagai wadah untuk mengartikulasikan kepentingannya. Jadi, pemahaman tentang apa dan bagaimana fungsi yang seharusnya dilaksanakan suatu negara akan tergantung pada perspektif tentang makna negara dan alasan keberadaannya (Anshari, 2004: 138).

Di samping tradisi pandangan mengenai keberadaan negara di atas, perspektif tentang tipologi negara sebagai pengendali kekuasaan juga dapat mempengaruhi model perumusan kebijakan yang ditetapkan negara. Menurut Deepak Lal dan Hla Myint (Mas'ood, 2001), dalam teori pengaturan kekuasaan, tipologi negara sebagai pengendali kekuasaan dalam perumusan kebijakan publik terbagi menjadi dua kelompok besar, yaitu:

1. *Autonomous State*. Merupakan tipologi negara di mana para pemegang kekuasaannya memiliki posisi yang cukup kuat sehingga mampu mengejar berbagai tujuan yang dirumuskannya sendiri tanpa harus memperhatikan oposisi terhadap kebijakan yang diterapkannya. Negara dalam tipologi ini yang

memiliki kekuatan politik yang cukup besar sehingga mampu menghindarkan proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan banyak kebijakan ekonomi tanpa campur tangan dari aktor politik lain. Namun, tipologi negara ini lebih banyak memanfaatkan kekuasaannya untuk kepentingan dirinya sendiri. Kesejahteraan rakyat hanya diperhatikan sejauh bisa mendukung kepentingan pribadi penguasa, sehingga merupakan sarana, bukan tujuan.

2. *Factional State*. Merupakan tipologi negara dengan pembuatan keputusan dilakukan secara kolektif dan dipengaruhi oleh berbagai kelompok kepentingan (terutama ekonomi) besar. Dalam arena politik terdapat beberapa kelompok kepentingan yang memiliki dukungan kekuatan ekonomi dan pemilih. Oleh karena itu, untuk mempertahankan kekuasaannya penguasa memerlukan koalisi dan harus berusaha memaksimalkan kesejahteraan anggota koalisinya. Namun akibatnya, penguasa yang memegang kekuasaan tersebut tidak cukup memiliki otonom dan menghadapi lebih banyak kendala.

Berdasarkan teori pengaturan kekuasaan di atas, bahwa keberadaan negara tidak dipandang sebagai representasi yang secara sukarela membela kepentingan masyarakat, tetapi menjadi pembela kelompok kepentingan yang memberikan keuntungan bagi dirinya maupun koalisinya. Dalam konteks ini, kebijakan yang ditetapkan negara melalui mekanisme perumusan kebijakan adalah

produk dari hasil tawar menawar yang berulang (*reccurent bargaining*) akibat kekuasaan yang ditata secara kompetitif dalam masyarakat. Adanya pembelaan negara terhadap kelompok kepentingan ini dapat mempengaruhi sikap negara untuk merumuskan kebijakan secara elitis, sehingga sulit dikontrol oleh masyarakat. Namun, resikonya, negara harus siap menghadapi reaksi penentangan masyarakat, karena masyarakat sebagai pihak yang diwakili negara dalam mengartikulasikan kepentingannya, dalam merespon kebijakan yang dibuat negara terkadang memperlihatkan sikap menentang, mendukung, dan apatis (Rush dan Althoff, 2007).

Perumusan kebijakan merupakan fase yang penuh dengan perspektif konflik kepentingan di antara para aktor yang terlibat, sehingga membuatnya dianggap sebagai ajang perjuangan kepentingan (Madani, 2011: 20). Adanya konflik kepentingan antaraktor, acap kali membuat proses pembuatan kebijakan menjadi alot karena terjadi tawar-menawar (*bargaining*) antara aktor-aktor kebijakan dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki, namun bukan untuk menyingkronkan kepentingan publik, tetapi untuk meraih kepentingan (*interest*) dan kekuasaan (*power*) tertentu di antara aktor yang terlibat (Winarno, 2008: 25).

Adanya perbedaan keyakinan kebijakan dan sumberdaya aktor juga seringkali muncul sebagai penyebab terjadinya konflik kepentingan antaraktor dalam perumusan kebijakan, sehingga untuk menghadapi aktor yang berbeda

keyakinan kebijakan dan sumberdaya tersebut, akhirnya mengharuskan para aktor dalam perumusan kebijakan membangun koalisi dengan aktor lain yang memiliki keyakinan kebijakan yang sama.

Menurut Gerald E. Caiden, sulitnya membuat kebijakan publik karena disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya adalah sulitnya memperoleh informasi yang cukup, sulitnya menyimpulkan bukti-bukti, adanya berbagai kepentingan yang berbeda yang menuntut pilihan tindakan yang berbeda, sulitnya mengidentifikasi dampak kebijakan, umpan balik kebijakan bersifat sporadis, dan proses perumusan kebijakan tersebut tidak dipahami secara benar (Caiden, 1971: 55).

Namun, berbagai hambatan dalam perumusan kebijakan publik dapat dicegah dengan mengembangkan kapasitas pengambilan keputusan kebijakan, yang dapat dilakukan melalui “teknologi” yang disebutnya dengan *Three Lenses of Knowledge and Evidence*, meliputi; *political knowledge*, yaitu pengetahuan tentang penilaian terhadap aktor-aktor politik yang terlibat dalam proses keputusan kebijakan; *Scientific knowledge*, yaitu pengetahuan tentang masa depan kebijakan; dan *practical implementation knowledge*, yaitu pengetahuan tentang manajemen pelaksanaan kebijakan (Nugroho, 2012: 666).

B. Konsep Kebijakan Publik

Dalam relasi negara dan masyarakat, kebijakan publik merupakan sarana bagi negara untuk berinteraksi dengan masyarakat. Sedangkan sebagai instrumen pemerintah

dalam menjalankan fungsi utamanya, kebijakan merupakan pilihan tindakan yang lahir dari berbagai alternatif yang ada, dianalisis secara mendalam, dan bermuara kepada keputusan alternatif terbaik. Kebijakan publik sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku publik yang dituju menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut.

Kebijakan merupakan suatu perangkat pedoman atau cetak biru bagi suatu tindakan (*blue print for action*) dalam rangka penyelesaian suatu permasalahan yang muncul akibat perilaku orang banyak yang tidak terpola. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu yang senantiasa berorientasi kepada pemecahan masalah dan berorientasi kepada tindakan. Bentuk instrumen kebijakan yang dipilih tergantung pada substansi dan lingkup permasalahan, sifat kebijakan, dan cakupan dampak kebijakan (Madani, 2011: 18).

Sebagai pilihan alternatif tindakan terbaik, kebijakan menurut W.I. Jenkis merupakan “*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actor concerning the selection of goals and the mean of acheiving then within the power of these actor to achieve*”. Artinya, kebijakan merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik yang berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu

pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut (Soe'aidy, 2008: 7).

Istilah publik seringkali dimaknai sebagai suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau umum, sehingga istilah publik mencerminkan suatu aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama (Parsons, 2005: 3). Publik juga dapat dimaknai sebagai sekelompok orang yang terikat dengan suatu isu tertentu. Publik bukanlah umum, rakyat, atau sekedar *stakeholder*, tetapi juga adalah *a sphere where people become citizen, a space where citizen interact, where state and society exist*. Artinya bahwa publik adalah lingkup di mana orang menjadi warga negara, ruang di mana warga negara berinteraksi, di mana negara dan masyarakat eksis (Nugroho, 2013: 6).

Menurut Kamus Administrasi Publik, kebijakan publik (*Public Policy*) adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah (Chandler dan Plano, 1988: 107). Menurut Chandler dan Plano kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan (Keban, 2005: 60).

Menurut Friedrich, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, berdasarkan

hasil analisis terhadap berbagai kemungkinan terjadinya ancaman dengan memanfaatkan berbagai peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut diharapkan mampu mengatasi berbagai permasalahan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan tertentu (Friedrich, 1963: 79).

Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah *“Whatever governments choose to do or not do. Public policy is what governments do, why they do it, and what difference it makes”*. Artinya, kebijakan publik adalah setiap pilihan-pilihan dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Atau kebijakan publik adalah apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah melakukannya, dan apa perbedaan hasil yang ingin diwujudkan pemerintah sehingga melakukan hal tersebut (Dey, 1978: 1).

Kebijakan publik menurut Bucholz adalah apa yang pemerintah secara nyata lakukan, bukan sekedar pernyataan atau sasaran tindakan yang diinginkan. Lebih jauh ia mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sasaran yang terarah atau bermaksud tindakannya diikuti oleh aktor atau sejumlah aktor dalam upaya mengatasi masalah (Madani, 2011: 29). Sedangkan Anderson menitikberatkan mengenai konsep kebijakan publik sebagai tindakan yang sesungguhnya nyata dikerjakan, bukan sekedar yang diusulkan atau dimaksud. Menurutnya kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu

permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan (Anderson, 1984: 3).

Kebijakan publik dapat diartikan sebagai tindakan yang mengarahkan, mengatur, atau mengintervensi aktivitas masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada pemecahan masalah yang tidak mampu ditangani sendiri oleh masyarakat. Kebijakan publik juga dapat diartikan sebagai setiap keputusan yang dibuat oleh negara sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara, atau sebagai strategi untuk mengantarkan masyarakat menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan (Nugroho, 2013: 7). Secara praktis, kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pengembangan (Rakhmat, 2009: 132).

Kebijakan publik merupakan suatu upaya mencari jawaban atas masalah yang sulit. Keberadaan kebijakan publik akan menyebabkan berbagai implikasi, yaitu:

1. Tidak akan ada jawaban yang bisa memenuhi keinginan semua warga masyarakat. Untuk itu, karenanya kebijakan publik akan senantiasa menghasilkan oposisi atau setidaknya-tidaknya reaksi, dan pada akhirnya mendorong lahirnya kebijakan publik berikutnya.
2. Solusi yang terdapat di dalam kebijakan publik jarang yang bersifat final dan lengkap. Hal tersebut berakibat adanya kecenderungan kebijakan publik yang sering

berubah, baik disebabkan oleh substansinya sudah tidak relevan lagi, maupun dikarenakan pergeseran kekuasaan dalam pemerintahan.

3. Kebijakan publik dapat mengalami ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan. Hal ini diartikan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh organisasi pelaksana tidak sepenuhnya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
4. Kebijakan publik dalam suatu bidang akan berkaitan dengan kebijakan publik di bidang lainnya (Hamdi, 2013).

Kebijakan publik sebagai tindakan untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi tuntutan kepentingan publik sebenarnya merupakan sebuah sistem dan juga merupakan seluruh pola institusional dalam pembuatan kebijakan, yang memiliki hubungan timbal balik antara tiga unsur, yaitu:

1. Kebijakan publik (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah dalam merespon isu-isu kebijakan, demi memecahkan masalah dan memenuhi tuntutan kepentingan publik.
2. Pelaku kebijakan merupakan para individu atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan kebijakan pemerintah. Pelaku kebijakan misalnya kelompok warga negara,

perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pemimpin terpilih, serta para analis kebijakan.

3. Lingkungan kebijakan (*policy environment*) yaitu konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik (Dunn, 2000: 111).

Menurut Keban, kebijakan publik sebagai suatu tindakan negara atau pemerintah dalam menyelesaikan masalah, pada umumnya dapat dikelompokkan menjadi empat bentuk, yaitu 1) *regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang; 2) *redistributive*, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin; 3) *distributive*, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu; dan 4) *constituent*, yaitu sebuah kebijakan yang ditujukan untuk melindungi negara (Keban, 2005: 61). Sedangkan Theodore Lowi mengklasifikasikan bentuk kebijakan hanya menjadi tiga tipologi, yaitu; regulatoris, distribusi, dan redistribusi (Abdul Wahab, 2001: 109).

Selanjutnya, J.Q.Wilson mengelompokkan tipe kebijakan publik menjadi empat, yaitu: *majoritarian*, *client*, *enterpreneurial*, dan *interest group*. Tipe *majoritarian* cenderung mendistribusikan biaya sekaligus mendistribusikan manfaat. Contohnya pada pembayaran asuransi keselamatan atau kesehatan. Tipe *enterpreneurial*

cenderung mengkonsentrasikan atau membebani biaya pada sekelompok orang saja, tetapi keuntungannya dinikmati orang banyak. Contohnya pada investasi modal untuk keselamatan bagi industri mobil yang diwajibkan pemerintah. Tipe *client* membebani masyarakat luas melalui subsidi, yang manfaatnya dinikmati oleh segelintir orang. Contohnya kewajiban membayar pajak untuk mensubsidi bisnis pertanian yang hanya dinikmati segelintir orang. Tipe *interestgroup* mengupayakan biaya dan hasil atau manfaat pada sekelompok pihak tertentu. Contohnya pada pertarungan kepentingan yang dimenangkan oleh kelompok-kelompok kepentingan tertentu dalam perebutan kekuasaan untuk atas penguasaan sumber daya negara (Keban, 2005: 61).

Berdasarkan perspektif keputusan hukum kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga sifat, yaitu:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar. Kebijakan publik yang termasuk dalam kelompok ini adalah: Undang-undang Dasar 1945; Undang-undang Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; dan Peraturan Daerah.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota. Atau dapat juga berbentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) antar Menteri, Gubernur dan Bupati atau Walikota.

3. Kebijakan publik yang bersifat mikro, yaitu kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota (Nugroho, 2006: 31).

C. Tujuan Kebijakan Publik

Kajian kebijakan publik menangani bidang kehidupan masyarakat yang sangat luas, seluas masalah-masalah yang perlu ditangani oleh suatu masyarakat. Kebijakan publik sebagai bentuk intervensi negara terhadap kehidupan publik berorientasi pada dua aspek yang senantiasa menjadi tuntutan publik, yaitu memecahkan masalah publik dan memenuhi kebutuhan publik yang tidak mampu dilakukan sendiri oleh masyarakat (Marzali, 2012: 20).

Tujuan pemecahan masalah publik mengandung arti mengusahakan atau mengadakan perbaikan karena ada suatu keadaan yang tidak diharapkan atau kejadian yang bersifat destruktif atau patologis yang mengganggu dan merusak tatanan kehidupan masyarakat. Sedangkan tujuan pemenuhankebutuhanpublikmengandungartimenyediakan pelayanan-pelayanan publik yang diperlukan, baik karena ada masalah, dalam arti bersifat pencegahan (mencegah terjadinya masalah, mencegah tidak terulangnya masalah, atau mencegah meluasnya masalah) atau pengembangan (meningkatkan kualitas suatu kondisi agar lebih baik dari keadaan sebelumnya).

Kepentingan yang diatur di dalam kepentingan publik tidaklah mewakili kepentingan pribadi atau golongan tertentu. Tanggung jawab dari organisasi publik dan administrator publik adalah menghubungkan kepentingan publik dengan perumusan kebijakan publik dalam rangka membangun harmonisasi kehidupan publik. Menurut Suharto, tujuan-tujuan kebijakan publik dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah publik 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 yang kondusif bagi upaya pelaksanaan dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan.
5. Menggali, mengalokasikan, dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat (Suharto, 2006: 62).

Sementara, Nugroho membedakan tujuan-tujuan dari kebijakan public dengan menempatkan tujuan kebijakan publik tersebut seakan-akan pada tempat yang bertentangan atau berseberangan. Tujuan kebijakan publik tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, kebijakan publik yang bertujuan mendistribusikan sumberdaya (distributif) versus kebijakan publik yang bertujuan menyerap sumberdaya negara (absortif). Contoh kebijakan publik yang bersifat distributif adalah kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumberdaya. Sementara contoh untuk kebijakan publik yang bersifat absortif adalah kebijakan perpajakan yang menghimpun pendapatan untuk negara, kemudian didistribusikan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional.

Kedua, kebijakan publik yang bersifat regulatif versus kebijakan publik yang bersifat deregulatif. Kebijakan publik yang bersifat regulatif adalah kebijakan yang bersifat mengatur dan membatasi. Contoh dari kebijakan publik yang bersifat regulatif adalah antara lain kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM dan kebijakan proteksi industri. Sementara itu kebijakan publik yang bersifat deregulatif adalah kebijakan yang bersifat membebaskan. Contoh dari kebijakan yang bersifat deregulatif ini antara lain kebijakan privatisasi dan penghapusan tarif.

Ketiga, kebijakan publik yang bersifat dinamisasi dan kebijakan publik yang bersifat stabilisasi. Kebijakan publik yang bersifat dinamisasi adalah kebijakan yang sifatnya menggerakkan sumberdaya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki. Contohnya adalah kebijakan desentralisasi dan kebijakan zona industri eksklusif. Sementara itu, kebijakan publik yang bersifat stabilisasi adalah kebijakan yang bersifat mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi, maupun sosial. Misalnya kebijakan pembatasan transaksi valas, kebijakan penetapan suku bunga dan kebijakan tentang keamanan negara.

Keempat, kebijakan publik yang memperkuat negara versus kebijakan publik yang memperkuat pasar. Kebijakan publik yang memperkuat negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong peran negara menjadi lebih besar. Contoh dari kebijakan ini adalah kebijakan tentang kebijakan pendidikan nasional, di mana negara sebagai pelaku utama. Kebijakan publik yang bersifat memperkuat pasar atau publik adalah kebijakan yang mendorong peran publik atau mekanisme pasar menjadi lebih besar, dibandingkan peran negara. Contoh dari kebijakan ini adalah kebijakan privatisasi BUMN dan Kebijakan Perseroan Terbatas (Nugroho, 2006: 38).

Untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan tersebut, terdapat tiga aspek perangkat dan mekanisme kemasyarakatan yang perlu dirubah dan menjadi kerangka acuan dalam perumusan tujuan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

1. Pengembangan berbagai sumber daya

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.

2. Pengalokasian status

Menyangkut peningkatan dan perluasan akses serta keterbukaan kriteria dalam menentukan akses tersebut bagi seluruh anggota masyarakat. Kebijakan publik harus memiliki efek pada penghilangan segala bentuk diskriminasi. Kebijakan publik harus mendorong bahwa semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh berbagai bentuk pelayanan publik, berserikat dan berkumpul dalam organisasi, tanpa mempertimbangkan perbedaan jenis kelamin, status sosial ekonomi, ras, suku, dan agama atau keyakinan.

3. Pendistribusian hak

Menunjuk pada perluasan kesempatan individu dan kelompok dalam mengontrol sumber-sumber material dan non-material. Apakah semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama dalam berpartisipasi dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang menyangkut kehidupan mereka. Sejauhmana anggota masyarakat dapat mengontrol distribusi dan kesempatan dalam pengambilan keputusan-keputusan

penting menyangkut kehidupannya (Suharto, 2006: 62).

Sedangkan jika dilihat dari struktur cakupan permasalahannya, kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang meskipun dalam proses penyusunannya melibatkan berbagai *stakeholder*. Kajian kebijakan publik menangani bidang kehidupan masyarakat yang sangat luas, seluas masalah-masalah yang perlu ditangani oleh suatu masyarakat (Marzali, 2012: 20). Dalam konteks pembangunan, kebijakan publik merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan berbagai sektor pembangunan. Kebijakan publik berorientasi pada dua aspek yang senantiasa menjadi tuntutan publik, yaitu memecahkan masalah publik dan memenuhi kebutuhan publik.

D. Karakteristik Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan yang diambil oleh pemerintah. Kebijakan tersebut dapat berupa keputusan untuk melakukan sesuatu, maupun keputusan untuk tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik tersebut mengatur masalah bersama. Menurut Nugroho, rumusan-rumusan tentang kebijakan publik dapat diidentifikasi melalui aspek-aspek sebagai berikut:

1. Kebijakan publik dibuat oleh administrator negara atau administrasi public, sehingga kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang berkenaan dengan apa

yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah. Di mana kebijakan publik berkaitan dengan bagaimana kebijakan publik tersebut dirumuskan, diterapkan dan dinilai hasilnya. Kata kunci dalam kebijakan publik adalah keputusan yang pemegang haknya ada di kuasa pemerintah.

2. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seseorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.
3. Suatu kebijakan publik akan dikatakan sebagai kebijakan publik apabila manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya. Konsep ini dinamakan *externality concep* atau konsep eksternalitas (Nugroho, 2006: 23-27).

Menurut Irfan Islamy, ciri penting dari kebijakan publik dapat diklasifikasikan menjadi empat, yaitu:

1. Kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang ditetapkan pemerintah;
2. Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dalam bentuk pernyataan, tetapi harus diwujudkan dalam bentuk tindakan nyata;

3. Kebijakan publik, baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu harus mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. Kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat (Islamy, 2009: 20-21).

Selanjutnya, menurut Muchlis Hamdi, kebijakan publik dapat dibedakan dengan kebijakan lainnya melalui karakteristiknya sebagai berikut:

1. Kebijakan publik mempunyai tujuan. Tujuan dari kebijakan publik adalah untuk menyelesaikan masalah publik. Kebijakan publik merupakan upaya masyarakat untuk memecahkan permasalahan di dalam kehidupan sehari-hari mereka. Dalam konteks ini dapat juga diartikan bahwa kebijakan publik dipandang sebagai upaya menyelesaikan masalah bersama warga negara yang tidak dapat mereka tanggulangi secara individu;
2. Kebijakan publik merupakan pola tindakan yang dijabarkan di dalam program dan kegiatan. Kebijakan publik dapat dilihat secara konkrit dalam bentuk rencana, program dan kegiatan.
3. Kebijakan publik selalu termuat di dalam hukum positif. Hal ini berkaitan dengan Indonesia sebagai negara hukum, sehingga pemerintahan memiliki kewenangan memberikan sanksi kepada warga negara yang tidak menaati peraturan hukum yang ada (Hamdi, 2013: 37-39).

Di samping beberapa karakteristik kebijakan publik tersebut di atas, beberapa aspek lain yang dapat dijadikan sebagai indikator karakteristik kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Pada umumnya perhatian kebijakan publik ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu dari perilaku yang berubah atau acak.
2. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari keputusan yang terpisah-pisah. Sebuah kebijakan publik mencakup keputusan untuk mengeluarkan peraturan dan juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat.
4. Kebijakan publik dapat bersifat positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan publik melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas menangani suatu permasalahan. Secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun, padahal keterlibatan pemerintah sangat diperlukan.

5. Kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah (Agustino, 2008: 8-9).

Suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai kebijakan publik bila mempunyai karakteristik-karakteristik tertentu. Kebijakan publik juga dapat bersifat positif ataupun negatif. Ketika pemerintah melakukan tindakan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, maka hal tersebut dapat dikatakan sebagai kebijakan publik yang bersifat positif. Namun sebaliknya kebijakan publik tersebut dikatakan bersifat negatif, ketika pemerintah memutuskan untuk tidak melakukan suatu tindakan untuk mengatasi permasalahan yang dialami oleh masyarakat.

BAB II

PERSPEKTIF TENTANG PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Teori Metafora Arena Sosial

Dalam pendekatan politik, perumusan kebijakan publik merupakan fenomena pengelolaan negara yang dijadikan sebagai ajang pertarungan aktor kebijakan untuk memperjuangkan suatu kepentingan. Perumusan kebijakan publik menjadi fase strategis dalam proses kebijakan, karena pada fase inilah ditetapkan batas-batas suatu kebijakan dalam mengintervensi kehidupan publik dengan berbagai dimensi kepentingan dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut, sehingga menjadi inti dari proses kebijakan.

Salah satu teori yang relevan untuk memahami tentang perumusan kebijakan dalam kehidupan suatu negara adalah teori metafora arena sosial yang dikembangkan Ortwin Renn (1992). Dalam perspektif teori metafora arena sosial, perumusan kebijakan publik dianggap sebagai sebuah peristiwa sosial (*sosial event*) dan arena perjuangan (*an arena of struggle*), tempat dimana para aktor (individu atau kelompok) yang berbeda pandangan dan lapisannya berkompetisi

untuk memenangkan kepentingannya masing-masing (Abdul Wahab, 2001: 93). Dalam proses perumusan kebijakan publik ini, tiap aktor, baik dari negara, swasta, maupun masyarakat, memainkan perannya sendiri, menurut strategi atau caranya sendiri dalam upaya menentukan hasil akhir (*final outcome*) dari proses perumusan kebijakan. Masing-masing aktor saling berupaya untuk menarik perhatian dan meyakinkan pembuat keputusan final kebijakan dengan argumen-argumen tertentu demi terwujudnya hasil akhir kebijakan berdasarkan kepentingan aktor tersebut.

Menurut Renn (1992), pusat pentas arena dalam proses perumusan kebijakan ditempati oleh aktor-aktor utama (*principal actor*), yakni kelompok-kelompok dalam masyarakat yang berusaha untuk mempengaruhi kebijakan yang dirumuskan. Sementara pada saat yang bersamaan terdapat beberapa kelompok tertentu yang mungkin menaruh perhatian pada sejumlah isu kebijakan tertentu sehingga mendorong mereka terlibat dalam arena yang berbeda. Proses perumusan kebijakan publik bukan sebagai suatu kesatuan yang terintegrasi, melainkan sebagai serangkaian upaya negosiasi yang berlapis-lapis yang melibatkan kelompok-kelompok aktor yang langsung berpartisipasi.

Lebih lanjut menurut teori ini, bahwa setiap arena ditandai dengan adanya seperangkat aturan tertentu, baik aturan formal yang ditetapkan dan dimonitor pelaksanaannya oleh sebuah badan penegak aturan, maupun aturan informal yang dikaji dan dikembangkan selama berlangsungnya proses

interaksi di antara para aktor. Aturan formal tersebut dapat berupa undang-undang atau aturan-aturan pemerintah lainnya, sedangkan aturan informal adalah tindaklanjut dari aturan formal yang diterjemahkan para aktor menurut kepentingannya, iklim politik yang berkembang dalam interaksi antarkelompok, dan peran yang diharapkan dapat dimainkan oleh kelompok tersebut (Abdul Wahab, 2001).

Menurut teori metafora arena sosial, keberadaan setiap aktor dapat memiliki posisi yang berbeda, namun apapun posisi sosialnya, masing-masing aktor memiliki agenda kepentingan yang tersembunyi di balik lahirnya suatu kebijakan. Dalam hal ini, negara sebagai institusi kekuasaan harus hadir untuk menjamin berlangsungnya proses interaksi dan negosiasi agar sesuai dengan aturan formal, baik dalam bentuk regulasi atau kebijakan. Situasi ini biasanya melahirkan kawan dan lawan pada diri aktor, serta dapat memunculkan pihak-pihak yang sengaja memetik keuntungan (*free rider*) tanpa harus mengambil resiko dari pertarungan aktor dalam perumusan kebijakan (Abdul Wahab, 2001).

Dalam proses perumusan kebijakan, selain ada pihak yang secara tersembunyi mendukung dan menggagalkan, juga terdapat pihak-pihak yang secara terang-terangan berusaha untuk menggagalkan atau mendukung lahirnya suatu kebijakan, namun tindakan pihak-pihak tersebut tidak terlepas dari muatan kepentingan tertentu sebagai alasan atau dorongan tindakannya (Renn, 1992). Dalam melakukan tindakan untuk mempengaruhi lahirnya

kebijakan, pihak-pihak tersebut biasanya memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki secara maksimal demi mencapai tujuannya. Sumberdaya tersebut dapat berupa uang jika terkait dengan ekonomi melalui transfer modal untuk memberikan insentif ekonomi; kekuasaan jika terkait dengan politik melalui pemberian kekuasaan/wewenang untuk mendapatkan hukuman/kepatuhan, pengaruh sosial pada jika terkait dengan sistem sosial melalui pemberian reputasi/penghargaan sosial untuk mendapatkan kepercayaan dan prestise, komitmen terhadap nilai jika terkait dengan budaya melalui pemberian persuasi dan makna untuk mendapatkan solidaritas dan kemanunggalan budaya, dan bukti empiris jika terkait dengan ilmu pengetahuan melalui pemberian metodologi dan retorika untuk mendapatkan dampak yang diharapkan.

Dalam perumusan kebijakan publik sebagai proses politik yang mempertunjukkan pertarungan kepentingan aktor, keberadaan berbagai sumberdaya yang dimiliki aktor tersebut di atas, seringkali dipertukarkan untuk mempengaruhi aktor lain dalam perebutan kepentingannya. Oleh karena itu, menurut teori metafora sosial, perumusan kebijakan publik merupakan suatu wadah (arena) yang menciptakan terjadinya pertemuan aktor (pasar) yang ingin mempertukarkan sumberdaya yang dimiliki untuk memperjuangkan suatu kepentingan tertentu (*exchange market for resources*). Keberadaan setiap aktor secara rutin dan diam-diam selalu memonitor apa yang sedang ia lakukan, sebagaimana reaksi orang terhadap tindakannya

dan lingkungan di mana ia melakukan aktivitas tersebut. Jadi keberadaan aktor menurut teori metafora arena sosial adalah partisipan yang aktif dalam mengkonstruksi kehidupan sosial, dan dalam setiap tindakannya selalu mempunyai tujuan yang ingin diwujudkan (Ren, 1992: 57).

Beragamnya keyakinan politik dan kepentingan dari aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan menjadikan proses perumusan kebijakan oleh aktor-aktornya dipersepsikan dan berfungsi sebagai ajang atau arena pertarungan kepentingan dan unjuk kekuatan. Akibatnya, kebijakan tidak ada yang netral, kapan pun dan dimana pun ia akan memuat kepentingan dan nilai-nilai ekonomi-politik dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatannya (Caporaso, 1992: 48). Atas dasar inilah, dalam pandangan teori metafora arena sosial (Renn, 1992), bahwa perumusan kebijakan digambarkan sebagai peristiwa sosial yang dijadikan sebagai arena bagi para aktor kebijakan yang berbeda pandangan dan latar belakang lapisan sosialnya untuk memperjuangkan kepentingannya masing-masing. Dalam proses perumusan kebijakan, tiap-tiap aktor memainkan perannya masing-masing menurut strategi atau caranya sendiri dalam upaya menentukan hasil akhir kebijakan yang mewadahi kepentingannya.

B. Teori Strukturasi

Teori strukturasi merupakan teori yang menggambarkan hubungan antara pelaku (aktor) dengan ruang tindakannya (struktur). Dalam pandangan teori strukturasi (Giddens, 1984: 3), keberadaan dan aktivitas

aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan merupakan gambaran bahwa menjadi manusia berarti menjadi agen atau aktor pelaku tujuan, yang keduanya memiliki alasan atas aktivitasnya dan mampu jika diminta untuk menguraikannya secara berulang alasan-alasan tersebut. Hal ini berarti bahwa suatu realitas sosial kental dengan dimensi subyektivitas, sehingga ia tidak bersifat tunggal, sebab bergantung pada keragaman makna yang dipengaruhi subyektivitas aktor praktik sosial tersebut.

Menurut Giddens (1991), struktur tidak hanya mengacu pada aturan-aturan (praktik-praktik sosial) yang disiratkan dalam produksi dan reproduksi sistem-sistem sosial, namun juga sumberdaya-sumberdaya yang diorganisasikan sebagai sifat-sifat sistem sosial. Sedangkan sistem sosial merupakan hubungan yang reproduksi (aktivitas-aktivitas) antara aktor atau kolektivitas yang diorganisasikan sebagai praktik sosial reguler (Taufiq, 2003: 30). Struktur ditempatkan sebagai tatanan bayangan (*virtual order*) dan patokan umum (*generalizable procedure*) dalam beraktivitas sehari-hari. Namun, keberadaan struktur, selain dapat membatasi aktivitas manusia (*constraining*), juga memberikan kebebasan bertindak (*enabling*) bagi manusia (Giddens, 1991).

Selanjutnya menurut Giddens (1984: 49), individu sebagai aktor tidak hanya mereproduksi struktur tetapi juga memiliki kemampuan-kemampuan subyektif untuk memproduksi realitas subyektif maupun obyektif. Meskipun keberadaan struktur di satu sisi sebagai pembentuk tindakan sosial aktor, namun di sisi lain struktur juga lahir dari hasil

produk yang dibuat aktor. Untuk itu, antara struktur dan aktor bukanlah dualisme melainkan dualitas, karena di samping struktur merupakan medium dari aktor, namun pada saat yang bersamaan juga merupakan hasil (*outcome*) dari aktor. Proses dinamis antara struktur dan aktor inilah sebagai dasar Giddens memunculkan konsep dualitas struktur (*duality of structure*) yang merupakan sentral dalam teori strukturasi melalui karyanya yaitu *The Constitution of Society* (Giddens, 1984: 49).

Strukturasi merupakan kondisi yang menentukan kesinambungan atau transmudasi struktur dan dengan reproduksi sistem sosial (Taufiq, 2003: 30). Strukturasi Giddens mengasumsikan bahwa realitas struktur bukan semata-mata cermin, tetapi juga berfungsi konstitutif terhadap peta kognisi individu. Sedangkan dualitas struktur melihat kekuasaan sebagai alat analisis kehidupan sosial terutama mengenai hubungan antara tindakan manusia dan struktur. Dualitas struktur menganalisis bagaimanakah struktur secara terus menerus diproduksi dalam kegiatan-kegiatan agen/aktor sepanjang waktu dan dalam ruang yang sangat besar (Giddens, 1974: 89). Di dalam hubungan-hubungan kekuasaan, masing-masing aktor yang memiliki kekuasaan, dengan memanfaatkan sarana “*reflexive monitoring*-nya” saling menjalankan proses *constraining* dan *enabling*, sehingga bentuk-bentuk dominasi dan sub-ordinasi dapat diproduksi, direproduksi, dan ditransformasikan dalam interaksi sosial di antara mereka. Melalui *reflexive monitoring*, masing-masing aktor kekuasaan memotivasi

dan merasionalisasikan tindakannya, sehingga hubungan kekuasaan itu tidak hanya bernuansa restriktif, tetapi juga konstruktif sesuai ruang dan waktu (Habibullah, 2009: 62).

Menurut Giddens (Taufiq, 2003: 18), kekuasaan merupakan kemampuan aktor-aktor dalam membuat keputusan untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan dan dimaksudkan. Sedangkan keberadaan kekuasaan sebagai sarana untuk membatasi dan memberikan kebebasan dapat dimaknai sebagai berikut:

1. Sebagai alat aktor-aktor untuk berhubungan satu dengan lainnya. Itu berarti kepemilikan, atau lebih tepat koleksi kepemilikan untuk menciptakan suatu kepemimpinan;
2. Sebagai produk sumber daya material (berwujud) dan tingkah laku (yang tidak berwujud) yang masing-masing menduduki posisi khusus dalam keseluruhan kekuasaan seluruh aktor. Oleh karena itu kekuasaan bukanlah atribut politik alamiah;
3. Sebagai salah satu sarana untuk mengarikulasikan pengaruh atas aktor-aktor lainnya yang bersaing meraih hasil yang paling sesuai dengan tujuan masing-masing; dan
4. Dalam penggunaannya secara rasional, kekuasaan merupakan upaya untuk membentuk hasil dari peristiwa internasional untuk dapat mempertahankan atau menyempurnakan kepuasan aktor dalam lingkungan politik internasional (Jones, 1993: 3).

Berdasarkan uraian di atas, inti dari dualitas struktur Giddens adalah mencari hubungan antara struktur dengan aktor. Keberadaan konsep dualitas struktur ini banyak dimanfaatkan sebagai pendekatan untuk mengkaji konstruksi para aktor ekonomi politik dengan memilih individu sebagai unit analisisnya. Sedangkan dalam teori struktural fungsional yang dikembangkan Parsons (Turner, 1974) menggambarkan bahwa individu (aktor) berada dalam kungkungan struktur dan fungsi yang kebebasan bertindak dibatasi norma, nilai, dan gagasan lainnya serta dipersulit atau dipermudah oleh kondisi situasional. Para aktor akan berusaha untuk melakukan tindakan untuk mencapai tujuannya, namun untuk mencapai tujuan tersebut dia harus memilih sarana yang digunakan. Oleh karena itu, perumusan kebijakan merupakan wadah bagi aktor untuk membuat struktur sebagai sarana untuk mencapai tujuan (nilai kepentingan yang diperjuangkan).

C. Teori Pilihan Rasional

Untuk memahami dan memaknai keberadaan dan keterlibatan individu yang memerankan diri sebagai aktor dalam perumusan kebijakan, teori relevan lain untuk memotretnya adalah teori pilihan rasional (*Rational Choice Theory*) yang dikembangkan James Buchanan. Teori ini menjelaskan tentang alasan yang menggerakkan masing-masing individu yang terlibat sebagai aktor dalam memilih suatu tindakan dalam menjalankan perannya. Artinya bahwa setiap aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan secara

sadar telah memperhitungkan segala sesuatu dari maksud dan tujuan berbagai tindakan keterlibatannya.

Dalam pandangan teori pilihan rasional (*Rational Choice Theory*) yang merupakan teori ekonomi neoklasik, bahwa manusia (aktor/agen) adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Teori pilihan rasional ini mengasumsikan bahwa sebuah masyarakat politik adalah tipologi masyarakat yang terdiri dari individu-individu yang mementingkan dirinya sendiri dan selalu berusaha untuk memaksimalkan keuntungan atas preferensi masing-masing (Nugroho, 2012: 566). Sedangkan menurut Boudon, prinsip-prinsip yang menjadi landasan teori pilihan rasional dibangun atas tiga pernyataan, yaitu: (1) Menjelaskan suatu fenomena sosial berarti menjadikannya sebagai akibat atau konsekwensi dari perangkat pernyataan yang harus bisa diterima sepenuhnya dengan mudah. (2) Teori sosial yang baik adalah suatu teori yang menafsirkan segala fenomena sosial sebagai hasil dari tindakan-tindakan individu. (3) Tindakan-tindakan yang harus dianalisis sebagai tindakan yang rasional (Turner, 2012: 293).

Keberadaan aktor menurut teori pilihan rasional selalu memiliki orientasi tertentu dan selalu berusaha memanfaatkan setiap fenomena sosial, ekonomi, dan politik untuk memuaskan kepentingan pribadinya. Postulat-postulat dari teori pilihan rasional ini adalah: 1) Suatu fenomena sosial adalah dampak dari keputusan-keputusan, tindakan-tindakan, sikap-sikap, dan sebagainya, yang dilakukan oleh individu; 2) Setiap tindakan harus diperlakukan sebagai

akibat dari motivasi dan atau alasan-alasan yang bisa dipahami; 3) Setiap tindakan disebabkan oleh alasan-alasan yang ada di benak individu; 4) Alasan-alasan ini berasal dari pertimbangan aktor-aktor tentang konsekuensi-konsekuensi yang bakal timbul dari tindakannya sebagaimana dipahaminya sendiri; 5) Aktor-aktor menaruh perhatiannya terutama pada konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh tindakan-tindakannya sendiri terhadap dirinya sendiri; dan 6) Aktor-aktor mampu membedakan untung-ruginya, alur-alur tindakan alternatifnya dan memilih alur tindakan yang memiliki keseimbangan yang paling baik atau paling positif (Turner, 2012: 293).

Perumusan kebijakan merupakan salah satu fenomena politik yang merupakan peluang bagi aktor untuk mewujudkan orientasi kepentingan pribadinya. Individu-individu sebagai aktor berusaha mendapatkan distribusi keuntungan dari para pejabat publik melalui kebijakan. Sedangkan untuk mempertahankan kekuasaannya, para pejabat publik memproteksi kepentingan pendukung kekuasaannya sebagai bentuk balas jasa melalui kebijakannya (Anderson, 1986). Teori pilihan rasional bertitik tolak dari asumsi bahwa setiap individu yang terlibat sebagai aktor, dalam menjalankan perannya, maka setiap tindakannya selalu berorientasi pada pencapaian untuk memaksimalkan kepentingannya sendiri (*self utility maximize*).

Pilihan kebijakan publik yang ditetapkan melalui perumusan kebijakan publik oleh individu-individu yang berperan atau terlibat sebagai aktor di dalamnya, baik dari

pemerintah, swasta, dan masyarakat, sebenarnya tidak terlepas dari orientasi untuk memaksimalkan kepentingan mereka masing-masing (Shapiro, 1996). Jika pilihan rasional individu dalam sektor market (pasar) berada pada tangan produsen, konsumen, dan distributor, maka pilihan rasional individu dalam urusan yang terkait dengan kepentingan publik berada pada kendali politisi, birokrat, dan masyarakat (Wijaya dan Damar, 2014: 37).

Individu dari pihak pemerintah dan politikus berusaha untuk memperbesar dan mempertahankan kekuasaan, dari pihak swasta berusaha untuk memupuk modalnya, dan dari masyarakat berusaha memenuhi kepentingannya. Tindakan yang dilakukan individu pada masing-masing pihak tersebut tentu masuk akal (*rational choice*), karena manusia memang memiliki sifat egoisme, yang memiliki kecenderungan bertindak untuk mementingkan diri. Tipologi aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan menjadi miniatur kepentingan yang diperjuangkan negara atau pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan kata lain, bahwa lahirnya suatu kebijakan tidak terlepas dari pengaruh kepentingan aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan, meskipun idealnya perumusan kebijakan merupakan strategi mencari alternatif tindakan terbaik untuk kepentingan publik.

D. Teori Demokrasi

Meletakkan perumusan kebijakan publik sebagai media untuk mendiskusikan secara bersama-sama antarkelompok kepentingan tentang apa yang seharusnya dilakukan

negara dengan perangkat sistem pemerintahannya, berarti ada kesadaran akan pentingnya menghadirkan nilai-nilai demokrasi dalam pengelolaan kekuasaan suatu negara. Demokrasi merupakan suatu term yang selalu dikaitkan konsep ideal penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, karena mensyaratkan keterlibatan rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut.

Konsep demokrasi memang seringkali diartikan oleh banyak orang sebagaimana arti klasik demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln, yaitu *Government of, by, and for people*, atau pemahaman terhadap arti demokrasi yang paling dasar yang dikemukakan oleh Sartori (Imawan, 2002) yaitu *power of the people*. Berdasarkan pemahaman dasar tentang konsep demokrasi ini, tak heran ketika ada pertanyaan tentang arti suatu pemerintahan yang demokratis, jawaban yang sering terdengar adalah “suatu pemerintahan yang dibuat oleh rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat”.

James Mac Gregor Burns memberikan pemaknaan terhadap konsep demokrasi dalam sistem pemerintahan sebagai “*a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free election in which the great majority of adult citizens are allowed to participate*” (Saifudin, 2009: 13). Penerapan sistem demokrasi dalam suatu negara akan berimplikasi pada lima elemen empirik sebagai konsekuensinya, yaitu:

1. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka, termasuk hak untuk berserikat, berkumpul, berpendapat, dan kebebasan pers.
2. Adanya sistem pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dan pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan.
3. Masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal dalam kehidupan politik melalui partisipasi politik yang mandiri tanpa mobilisasi.
4. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari sistem pemilihan umum yang bebas.
5. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting dalam penyelenggaraan negara (Gaffar (1992: 106).

Di samping itu, penerapan sistem demokrasi sebagai konsep ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara dengan kedaulatan tertinggi berada di bawah kendali rakyatnya, akan memberikan kesempatan-kesempatan terhadap terwujudnya hal-hal sebagai berikut:

1. *Effective participation*: Masyarakat memiliki peluang yang lebih luas untuk meningkatkan partisipasi politiknya.
2. *Equality in voting*: Rakyat mempunyai kesamaan hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukum yang berat mengenai persoalan politik.

3. *Gaining enlightened understanding*. Rakyat mempunyai hak untuk mendapatkan pemahaman yang jernih dari sumber-sumber informasi alternatif.
4. *Exercising final control over the agenda*. Rakyat memiliki kesempatan untuk mengontrol agenda keputusan pemerintah mengenai kebijakan secara konstitusional.
5. *Inclusion of adult*. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat (Dahl, 1998: 38).

Konsep demokrasi yang menempatkan partisipasi masyarakat sebagai hakikatnya merupakan suatu bentuk kehidupan bersama yang ideal yang harus diperjuangkan termasuk dalam arena perumusan kebijakan publik (Widodo, 2001: 38), sebagaimana ditegaskan Hubermas bahwa demokrasi adalah:

Suatu bentuk kehidupan bersama-sama manusia yang ideal. Dalam “keadaan ideal” semua anggota masyarakat dapat secara bebas mengutarakan kemauan mereka. Dalam berbagai pengambilan keputusan politik, kebutuhan warga masyarakat selalu diperhitungkan. Namun, dalam hal ini Hubermas menyadari sepenuhnya bahwa “keadaan ideal” seperti yang dia bayangkan memang tidak bisa sepenuhnya tercapai akibat adanya suatu sistem dalam kehidupan masyarakat. Ini berarti bahwa, ketidakpuasan di masyarakat – sebagai akibat suatu keputusan- akan selalu muncul sebagai sebuah kewajaran (Hardiman, 1993: 76).

Meskipun keadaan ideal tersebut tidak bisa sepenuhnya bisa tercapai, tetapi yang terpenting dalam pandangan Hubermas adalah prinsipnya, yaitu melakukan aksi (*handlungs*) untuk mencapai “keadaan ideal” terus ditingkatkan dan menolak terhadap segala macam bentuk hambatan, baik hambatan kebebasan menyuarakan pendapat maupun menghindari terjadinya pengisolasian kelompok-kelompok sosial tertentu. Dalam hal ini Hubermas mengkritik teori rasionalisasi Weber yang mengatakan bahwa ciri tindakan rasional adalah mengacu pada perhitungan masuk akal untuk mencapai sasaran-sasaran berdasarkan pilihan-pilihan yang masuk akal dengan penggunaan sarana-sarana secara efisien dan mengacu pada perumusan nilai-nilai tertinggi yang mengarahkan tindakan dan orientasi terencana untuk mencapai nilai tersebut (Hardiman, 1993: 76).

Bagi Hubermas, proses rasionalisasi masyarakat dalam arena perumusan kebijakan publik tidak semata-mata usaha untuk mencapai nilai tertinggi, melainkan di dalamnya terdapat selubung politis yang akan menghilangkan cita-cita dasar manusia, yakni otonomi dan kebebasan. Ada dua perspektif yang digunakan Hubermas dalam memandang keberadaan demokrasi sebagai bentuk kehidupan bersama yang ideal dalam sistem pengelolaan kebijakan negara (Hardiman, 1993: 78), yaitu:

1. Perspektif *Quantity of Participation*. Berdasarkan perspektif ini Hubermas mengungkapkan bahwa angan-angan publik yang tumbuh dalam suatu masyarakat belum tentu mencerminkan apa yang

dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat. Tingkat kebutuhan masyarakat sangat ditentukan oleh sejauhmana masyarakat menyerap informasi dan memahami dirinya sendiri dalam rangka merumuskan kebutuhannya, termasuk merumuskan kebutuhannya melalui saluran kebijakan.

2. Perspektif *Quality of Discourse*. Menurut perspektif ini, Hubermas mengatakan bahwa pembangunan yang membebaskan manusia bukanlah hal mustahil dilakukan jika terdapat demokrasi ideal di dalamnya. Di sinilah perlu proses dialektika antara penguasa dan masyarakat dalam sebuah ruang publik yang netral. Untuk mendapatkan demokrasi yang ideal, maka demokrasi juga harus didukung dengan kualitas diskursus yang memadai dalam suatu masyarakat.

Lebih lanjut dalam pandangan Hubermas, kuantitas partisipasi tidak akan menciptakan ruang publik yang ideal bila tidak dibarengi dengan kualitas diskursus yang terus berkembang di tengah masyarakat. Jika kualitas diskursus macet, demokrasi mengalami titik balik dan pengkaburan makna dalam wilayah rasionalitas kelompok-kelompok yang sedang berkuasa yang banyak menganut demokrasi versi kapitalisme. Oleh karena itu, demokrasi dengan nilai-nilai idealnya telah 'dibendakan' menjadi demokrasi khas pemilik modal dan kekuasaan (Syafi'i, 2008: 83)..

Model perilaku demokrasi yang dikemukakan Hubermas tersebut dapat dicermati melalui dua hal sekaligus (Syafi'i, 2008: 83), yaitu:

1. Rasionalitas ideal dibendakan sebagai kepentingan-kepentingan ekonomi kekuasaan negara. Hal ini berarti telah dibuat-bekunya kesadaran kritis manusia yang biasa disebut oleh Lucacks sebagai reifikasi, yaitu sebuah proses mereduksi nilai ideal atau kasat mata menjadi nilai material.
2. Krisis rasionalitas instrumental. Kondisi ini harus dicairkan dengan menghidupkan kesadaran kritis manusia. Artinya, agar kesadaran kritis untuk reformasi tidak dibekukan dalam ideologi dan agar tidak dimandegkan dalam kepentingan memperalat kesadaran kritis demi vested interest, maka kesadaran kritis rasional itu harus dikonfrontasi dengan kesadaran kritis lain serta dikritisi dalam sebuah wacana komunikasi terbuka dari setiap pelaku demokrasi.

Persepsi Hubermas tentang demokrasi erat kaitannya dengan perkembangan tiga kesadaran moral manusia, yaitu moral manusia pra-konvensional, yaitu manusia yang hanya memikirkan kemakmuran diri mereka sendiri dan tidak memiliki komitmen kemasyarakatan; konvensional, yaitu manusia yang memiliki sifat fanatik terhadap undang-undang, ajaran moral, kebiasaan lama yang sudah lapuk; dan post-konvensional, yaitu manusia yang kritis, yang mempertanyakan kembali keberadaan undang-undang, norma, nilai-nilai sosial masyarakat (Syafi'i, 2008: 84),.

Berdasarkan perkembangan kesadaran moral tersebut di atas bahwa suatu pemerintahan dapat dikatakan demokratis apabila jaringan pembuatan kebijakan dalam

suatu pemerintahan melibatkan berbagai unsur politik dan prosesnya transparan sehingga rakyat juga dapat berpartisipasi dalam mengontrol atau memasukkan ide dan inisiatif baru melalui sarana yang disediakan oleh sistem politik tersebut. Di negara-negara yang menganut faham demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya dan dalam menentukan kebijakan publik (Imawan, 2002).

Dalam negara yang demokratis (Hubermas dalam Hardiman, 1993: 127-129), pembuatan kebijakan publik harus berproses melalui interaksi kritis antara tenaga ahli dengan para politikus dan keterlibatan publik. Mereka saling mempercakapkan kepentingan umum secara bebas tanpa paksaan, sehingga terselenggara kesejahteraan bagi publik. Kondisi ini memungkinkan tumbuhnya potensi sebuah lingkungan dan suasana yang komunikatif demokratis dalam masyarakat dengan banyak anggota. Model ini disebut Tilaar (2003: 268) sebagai *the stakeholder society* dengan formulasi sederhana dari *Ackerman* dan *Alstott* sebagai masyarakat yang para anggotanya mempunyai kepentingan bersama untuk membangun masyarakat sendiri.

Kepentingan masyarakat yang banyak dengan dimensi “baik-buruk” (Putra, 2001: 77) diperlukan inter-subjektivitas dengan pelibatan banyak pihak di dalamnya. Dengan demikian menurut Hubermas (dalam Magnis-Suseno, 2004: 12) menjadikan negara tidak lagi menentukan hukum dan mengambil keputusan-keputusan politik dalam *splendid*

isolation, melainkan melalui media dan pelbagai organisasi masyarakat sipil yang vokal memainkan pengaruh atas sistem politik yang tidak bisa dielak.

Kesadaran moral manusia pada post-konvensional juga mulai berorientasi pada prinsip-prinsip diskursus. Dalam konteks kebijakan publik hanya akan diakui bila secara prinsip proses-proses kebijakan publik tersebut dapat didiskusikan, sehingga tidak ada yang merasa dirugikan dengan pemberlakuan suatu kebijakan publik tersebut. Kondisi ini menjadikan medan publik (*public sphere*) menjadi arena dimana perundangan-undangan dipersiapkan dan diarahkan secara diskursif. Kesadaran moral ini berimplikasi terhadap proses perumusan kebijakan publik yang harus dilakukan secara bersama-sama sebagai wujud sistem demokrasi.

E. Teori Partisipasi Politik

Perumusan kebijakan publik yang idealnya melibatkan seluruh kelompok kepentingan dari kebijakan dalam semua tahapan prosesnya merupakan perwujudan dari partisipasi politik, karena perumusan kebijakan publik merupakan suatu proses politik. Partisipasi politik merupakan salah satu implikasi logis dari suatu sistem demokrasi yang dianut suatu negara. Negara-negara yang menganut sistem demokrasi berarti negara yang memandang keberadaan warga negaranya sebagai pemilik kedaulatan dalam negara tersebut sehingga partisipasi politik mereka dalam sistem politik negara tidak dapat diabaikan. Tingginya partisipasi

politik warga negara menunjukkan bahwa warga negara memahami dan memiliki kehidupan politik yang demokratis di negaranya. Karena partisipasi politik tidak akan terjadi bila kehidupan politik suatu negara tidak dibangun berlandaskan demokrasi (Huntington dan Nelson, 1977: 3).

Pada sisi yang lain, rendahnya partisipasi politik warga negara dapat dianggap sebagai rendahnya kepedulian dan pengetahuan warga negara dalam kehidupan politik atau bisa jadi terdapat batasan serta tidak adanya kesempatan (partisipasi) dalam kehidupan politik negara tersebut. Sebaliknya, di negara-negara totaliter gagasan mengenai partisipasi politik rakyat didasari pandangan elite politiknya yang melihat rakyat perlu dibimbing dan dibina untuk mencapai stabilitas yang langgeng. Partisipasi politik warga negara (*private citizen*) bertujuan untuk melibatkan warga negara dalam mempengaruhi pengambilan keputusan yang dibuat oleh pemerintah.

Dalam pandangan teori liberal klasik tentang demokrasi, konflik kepentingan di antara warga negara memang merupakan corak pluralistik dan preferensi warga negara dalam negara demokrasi. Namun dalam negara demokrasi, konflik ini dapat diatur secara damai, karena konflik tersebut disalurkan dan diperantarai oleh institusi demokrasi, seperti keterwakilan warga negara dalam lembaga legislatif. Perwakilan seperti ini jelas mensyaratkan partisipasi politik, sehingga sentralitas partisipasi politik menjadi suatu yang ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan aktual (Mujani, 2007: 254).

Namun, asumsi teori liberal klasik di atas mendapatkan kritikan dari teori elitis atau revisionis yang menganggap bahwa pemerintahan aktual oleh rakyat sebagaimana gagasan teori liberal klasik merupakan gagasan yang tidak aktual. Argumen yang dikembangkan teori elitis adalah demokrasi pada dasarnya merupakan urusan elit politik. Demokrasi merupakan prosedur bagi pertarungan di antara para elit untuk memperebutkan posisi penting dalam pemerintahan. Dalam arena perumusan kebijakan publik, jika dilihat dalam faktanya, membenarkan pernyataan teori elitis tersebut, karena tidak mungkin menghadirkan seluruh masyarakat ketika dilakukan proses perumusan kebijakan publik.

Para elitlah yang merupakan penjaga sejati api demokrasi. Oleh karena itu, karena politik dilakukan sebagian besarnya oleh para elit, partisipasi politik tidaklah sepenting yang diasumsikan teori klasik demokrasi. Bahkan menurut teori elitis bahwa partisipasi politik yang rendah baik untuk demokrasi dan memberi kontribusi untuk stabilitas politik. Dalam asumsi teori elitis, partisipasi politik yang rendah merupakan indikasi kepuasan masyarakat terhadap kinerja demokrasi (Mujani, 2007: 255).

Klaim teori elitis tentang kelompok elit sebagai unsur penting dari pembuatan kebijakan publik tidak sepenuhnya merendahkan pentingnya partisipasi politik warga negara, khususnya di negara-negara demokrasi baru yang muncul belakangan. Akan tetapi, kalangan elit tidak dapat menghindari fenomena bahwa tuntutan akan sebuah

demokrasi yang lebih partisipatoris atau langsung cenderung akan meningkat di masa depan pada konteks politik yang berlangsung di suatu negara dan tampaknya telah mencatat kemenangan historis atas bentuk-bentuk sistem politik lainnya (Held, 2004: 3).

Para ahli dan pengkaji partisipasi politik meyakini bahwa partisipasi politik merupakan inti demokrasi. Bahkan partisipasi politik merupakan jantungnya demokrasi. Dapat dikatakan, demokrasi tidak dapat dibayangkan tanpa kemampuan warga negara untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses bernegara. Partisipasi politik dalam pandangan Herbert McClosky merupakan kegiatan sukarela dari warga negara untuk mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan proses pembentukan kebijakan umum, baik secara langsung maupun tidak langsung (Budiardjo, 1981: 1). Dalam partisipasi politik ini tindakan warga negara dalam mempengaruhi kebijakan bisa dilakukan secara individu atau kolektif, terorganisasi atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif (Huntington dan Nelson, 1977: 5).

Berbeda dengan pandangan McClosky, Huntington, dan Nelson yang lebih memfokuskan konsep partisipasi politik dengan pemerintahan, Rush dan Althoff (2007: 23) memandang partisipasi politik tidak hanya berkaitan dengan urusan pemerintahan, tetapi merupakan sebagai keterlibatan individu sampai pada bermacam-macam tingkatan di dalam suatu sistem politik. Konsep partisipasi politik yang dikemukakan Rush dan Althoff ini tampaknya lebih

luas cakupannya, melingkupi semua sistem politik, yaitu kekuasaan, kewenangan, kehidupan publik, pemerintahan, negara, konflik dan resolusi konflik, kebijakan, pengambilan keputusan, dan pembagian atau alokasi (Damsar, 2012: 181)

Selanjutnya, Rush dan Althoff melakukan pemetaan terhadap tipologi partisipasi politik berdasarkan hierarki partisipasi politik. Namun partisipasi politik pada satu tingkatan hierarki tidak merupakan prasyarat bagi partisipasi politik pada suatu tingkatan yang lebih tinggi, meskipun hal ini berlaku bagi tipe-tipe partisipasi politik tertentu. Hierarki partisipasi politik ini menggambarkan jumlah orang yang terlibat dan batas kekuasaan yang dimiliki, di mana semakin tinggi hierarki partisipasi politik, maka semakin sedikit kuantitas orang yang terlibat, dan semakin tinggi hierarki tempat orang berpartisipasi, maka semakin besar kekuasaan yang dimiliki seseorang dalam menentukan kebijakan (Rush dan Althoff, 2007: 122).

Adapun hierarki partisipasi politik yang diajukan Rush dan Althoff sebagai tipologi partisipasi politik adalah sebagai berikut:

1. Menduduki jabatan politik atau administratif;
2. Mencari jabatan politik atau administratif;
3. Sebagai keanggotaan aktif suatu organisasi politik;
4. Sebagai keanggotaan pasif suatu organisasi politik;
5. Sebagai keanggotaan aktif suatu organisasi semu politik;

6. Sebagai keanggotaan pasif suatu organisasi semu politik;
7. Partisipasi dalam rapat umum, demonstrasi, dan sebagainya;
8. Partisipasi dalam diskusi politik informal minat umum dalam politik;
9. *Voting* (Pemberian suara), seperti pada pemilu;
10. Apathi total atau tidak melakukan aktivitas politik apapun (Rush dan Althoff, 2007: 122).

Puncak hierarki partisipasi politik terdapat pada orang-orang yang menduduki jabatan dalam sistem politik, baik jabatan politik maupun administratif, sehingga partisipasi politik mereka dibedakan dengan partisipasi politik lainnya. Di bawah para pemegang jabatan terdapat para pencari jabatan yang biasanya berpartisipasi dalam memberikan pertimbangan kepada para pemegang jabatan. Selanjutnya, di bawah para pencari jabatan dalam sistem politik, terdapat mereka yang menjadi anggota berbagai tipe organisasi politik atau semua politik, seperti partai politik dan kelompok kepentingan yang berfungsi sebagai agen-agen mobilisasi politik. Partisipasi mereka dapat mengambil bentuk yang aktif (menduduki jabatan) atau pasif (memberikan dukungan finansial) (Rush dan Althoff, 2007: 122).

Sedangkan, karena berbagai alasan individu mungkin tidak termasuk dalam berbagai tipe organisasi, tetapi mereka dapat dibujuk untuk berpartisipasi dalam suatu rapat umum atau demonstrasi. Bentuk partisipasi pada hierarki ini sifatnya

spontan, tetapi jumlahnya jauh lebih besar dan kemungkinan diorganisir oleh partai politik atau kelompok kepentingan sebagai bagian dari kegiatan politik mereka. Bentuk partisipasi melalui rapat atau demonstrasi juga sifatnya sebentar bahkan tidak memiliki sifat kesinambungan dari keterlibatan minimal anggota organisasi politik atau semu politik. Partisipasi politik seperti ini adalah bentuk diskusi politik informal individu dengan format yang bervariasi di antara individu maupun dalam relasinya dengan peristiwa diskusi.

Di samping itu, terdapat individu yang mempunyai sedikit minat dalam soal-soal politik, dan mempertahankan minat tersebut melalui media massa. Selanjutnya pemberian suara dianggap sebagai bentuk partisipasi politik aktif yang paling kecil, karena hal itu menuntut suatu keterlibatan minimal, yang akan berhenti jika pemberian suara telah terlaksana. Sedangkan apatis total merupakan hierarki partisipasi politik paling rendah, di mana orang pada hierarki ini tidak melakukan aktivitas politik apapun secara total (Rush dan Althoff, 2007: 122).

Jadi berdasarkan hierarki partisipasi politik tersebut, terlihat bahwa mereka yang benar-benar berpartisipasi dalam bentuk yang paling banyak aktivitasnya merupakan minoritas dari anggota suatu masyarakat. Sedangkan mereka yang apatis, sinis, *alienasi* (terasing), atau *anomi* (terpisah) merupakan anggota masyarakat yang memiliki aktivitas politik sebaliknya. Menurut Morris Rosenberg, adanya sikap apatis dalam hierarki partisipasi politik masyarakat

karena tiga alasan, yaitu karena adanya konsekuensi yang ditanggung dari aktivitas politik, individu menganggap aktivitas politik sebagai sesuatu yang sia-sia, memacu diri untuk bertindak (Rush dan Althoff, 2007: 165) .

Fenomena variasi partisipasi politik bisa berbeda pada masing-masing tempat sehubungan dengan sejumlah karakteristik sosial yang dianggap penting yang terdapat di berbagai negara dengan sistem sosial dan politik yang berbeda-beda. Menurut Milbrath, ada empat faktor sebagai sugesti variasi partisipasi politik, yaitu sebagai berikut:

Pertama, Sejauhmana orang menerima rangsangan politik. Karena adanya perangsang, maka seseorang mau berpartisipasi dalam kehidupan politik. Dalam hal ini minat untuk berpartisipasi dipengaruhi oleh karena sering mengikuti diskusi politik melalui media massa atau melalui diskusi formal.

Kedua, Karakteristik pribadi seseorang. Kondisi psikologi yang mencerminkan berwatak seseorang mempunyai hubungan dengan kepedulian hidup seseorang. Oleh karena itu, orang yang memiliki jiwa sosial memiliki kepedulian yang besar terhadap problem sosial, politik, ekonomi, sosial budaya hankamrata, biasanya mau terlibat dalam aktivitas politik.

Ketiga, Karakteristik sosial seseorang. Kondisi lingkungan sosial yang dihadapi individu, seperti status sosial ekonomi, kelompok ras, etnis dan agama seseorang dapat ikut mempengaruhi persepsi, sikap, perilaku seseorang

dalam bidang politik. Orang yang berasal dari lingkungan sosial yang lebih rasional dan menghargai nilai-nilai seperti keterbukaan, kejujuran, keadilan dan lain-lain tentu akan mau juga memperjuangkan tegaknya nilai-nilai tersebut dalam bidang politik. Oleh sebab itulah, mereka mau berpartisipasi dalam bidang politik.

Keempat, Keadaan politik atau lingkungan politik. Lingkungan politik yang kondusif membuat orang dengan senang hati berpartisipasi dalam kehidupan politik. Dalam lingkungan politik yang demokratis orang merasa lebih bebas dan nyaman untuk terlibat dalam aktivitas-aktivitas politik daripada dalam lingkungan politik yang totaliter. Lingkungan politik yang sering diisi dengan aktivitas-aktivitas brutal dan kekerasan dengan sendirinya menjauhkan masyarakat dari wilayah politik.

Adanya varian hierarki partisipasi politik di atas merupakan implikasi dari sistem politik yang sifatnya kontekstual menurut waktunya, sehingga terdapat berbagai pembatasan pada partisipasi politik tersebut. Dalam masyarakat primitif, di mana politik cenderung terintegrasi dengan kegiatan masyarakat pada umumnya, sehingga partisipasi politik masyarakat cenderung tinggi dan mungkin sulit untuk membedakannya dari kegiatan yang lainnya. Sedangkan pada masyarakat berkembang, partisipasi politik dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti tingkatan melek huruf dan masalah umum dari komunikasi, karena adanya kombinasi dari institusi dan pengaruh modern dan tradisional (Rush dan Althoff (2007: 129).

Berbeda halnya pada masyarakat totaliter, dalam beberapa bentuk partisipasi politik mereka mungkin sangat tinggi dan sangat rendah, karena salah satu karakteristik masyarakat ini adalah mereka berusaha mengontrol partisipasi dalam proses politik pada semua tingkatan. Dan tarap variasi yang paling besar terjadi dalam negara demokrasi modern, yang biasanya mendorong partisipasi dengan berbagai cara, dan umumnya membiarkan partisipasi politik tersebut menemukan tingkatannya sendiri. Seseorang yang tidak mempunyai pengetahuan atas informasi mengenai suatu masalah politik dapat mengurangi tingkat partisipasinya, karena merasa kurang kompeten. Jadi tingkat pengetahuan yang tinggi, kepribadian yang ramah, suka bergaul, dominan, dan memiliki jiwa sosial yang tinggi akan lebih condong berpartisipasi dalam kegiatan politik.

BAB III

EKSISTENSI PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Makna Perumusan Kebijakan Publik

Dalam mewujudkan berbagai tujuan publik dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, perumusan kebijakan merupakan fase penting dalam alur proses kebijakan publik, karena pada fase inilah dirumuskan dan ditetapkan batasan-batasan suatu kebijakan dalam menyelesaikan suatu permasalahan dan memenuhi suatu tuntutan kepentingan (Nugroho, 2012: 566). Perumusan kebijakan publik merupakan proses awal dalam langkah praktis intervensi negara atau pemerintah dalam menyelesaikan suatu permasalahan dan memenuhi tuntutan kepentingan publiknya.

Menurut Udoji, perumusan kebijakan publik merupakan *“the whole process of articulating and defining problems, formulation possible solutions into political demand, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation of implementation, monitoring and review (feedback).* Artinya bahwa perumusan kebijakan publik merupakan

keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan, pemantauan dan peninjauan kembali suatu kebijakan (Abdul Wahab, 2001: 17).

Selanjutnya, William R. Dill mengartikan perumusan kebijakan publik sebagai proses untuk mendapatkan strategi atau pilihan tindakan terbaik dalam mencapai suatu tujuan dengan mengartikan perumusan kebijakan publik merupakan “*administrative decisions are usually hard to interpret as a single choice among alternative. Most such decisions really consist of a series choiches and commitments that have been made in sequence*” (Islamy, 2009: 23). Artinya, bahwa perumusan kebijakan merupakan pembuatan keputusan administratif berdasarkan pada salah satu pilihan yang terbaik di antara alternatif-alternatif pilihan yang ada. Dalam pemahaman ini, perumusan kebijakan lebih dimaknai sebagai penentuan tindakan yang lebih bersifat operasional atau praktis. Artinya perumusan kebijakan tidak hanya mengkaji tentang apa yang mau dilakukan, tetapi juga bagaimana melakukan suatu tindakan untuk menyelesaikan masalah.

Dalam pemahaman kebijakan sebagai tindakan negara, Cief mengartikan perumusan kebijakan dalam konteks pemahaman negara sebagai institusi yang mewakili banyak kepentingan adalah sebagai berikut:

Perumusan kebijakan adalah keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan, monitoring, dan peninjauan kembali (umpan balik) terhadap tindakan yang telah dipilih tersebut (Soe'aidy, 2008: 38).

Sebagai arena pengartikulasian banyak kepentingan, Lindblom memberikan pemahaman tentang perumusan kebijakan publik sebagai *“an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and boundaries of which are most uncertain. Somehow a complex set of forces that we call policy-making all taken together, produces effects called policies* (Lindblom, 1986: 3). Artinya bahwa perumusan kebijakan merupakan suatu proses politik yang sifatnya sangat kompleks dan analisis yang mana proses tersebut tidak mengenal saat ketika dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu pada dasarnya sangat tidak pasti.

Selanjutnya, Amitai Etzioni mengartikan perumusan kebijakan publik sebagai proses untuk untuk menformulasikan secara konkrit apa yang menjadi kepentingan masyarakat, karena melalui proses perumusan kebijakan publik inilah komitmen-komitmen masyarakat yang seringkali kabur dan abstrak, sebagaimana terlihat dalam nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, diterjemahkan oleh para aktor kebijakan

menjadi lebih spesifik dalam tindakan-tindakan dan tujuan-tujuan yang konkrit (Abdul Wahab, 2001: 17)).

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, bahwa perumusan kebijakan publik yang pada hakikatnya merupakan suatu proses untuk mendapatkan suatu bentuk atau formulasi tindakan yang terbaik dalam menyelesaikan suatu permasalahan dan memenuhi tuntutan kepentingan publik memiliki tiga karakteristik, yaitu:

1. Merupakan suatu proses administratif. Perumusan kebijakan merupakan proses penentuan tindakan yang lebih bersifat operasional atau praktis tentang apa dan bagaimana melakukan suatu tindakan untuk menyelesaikan masalah.
2. Merupakan suatu proses politik. Perumusan kebijakan merupakan arena perjuangan untuk pengartikulasian kepentingan dari aktor-aktor kebijakan yang terlibat di dalamnya.
3. Merupakan inti proses kebijakan. Perumusan kebijakan merupakan fase penentuan batas-batas tujuan dan cara yang berorientasi pada pemecahan masalah dan tujuan pemenuhan kepentingan publik.
4. Merupakan tindakan selektivitas. Perumusan kebijakan merupakan strategi untuk menyediakan alternatif-alternatif tindakan yang dapat dipilih untuk mencapai suatu tujuan kebijakan.

B. Sistem Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan publik merupakan suatu aktivitas politik untuk melahirkan suatu produk yang dinamakan kebijakan publik yang diorientasikan untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Perumusan kebijakan adalah aktivitas yang sangat berbeda dengan implementasi kebijakan. Perumusan kebijakan merupakan fase penting yang ditujukan untuk menghasilkan pilihan tentang apa yang harus dilakukan ketika berhadapan dengan masalah publik (Howlett 2011: 29).

Untuk menjaga kualitas keputusan kebijakan, aktivitas perumusan kebijakan harus didukung dengan perangkat-perangkat sistem perumusan kebijakan publik (*tools of public policy formulation*) yang meliputi sebagai berikut.

Pertama, Multi aktor. Perumusan kebijakan publik sebagai proses untuk menemukan cara terbaik dalam menangani masalah dan kepentingan publik tidak dapat dilakukan dengan hanya mengandalkan peran negara. Keberadaan multi aktor dalam perumusan kebijakan publik harus dipersepsikan sebagai upaya untuk memperkaya informasi sebagai referensi menentukan alternatif pilihan tindakan terbaik. Intensitas interaksi multi aktor dapat menentukan nilai-nilai kepentingan yang diperjuangkan aktor dalam perumusan kebijakan. Semakin intensif dan banyak aktor yang berinteraksi dalam arena perumusan kebijakan publik, dapat menjadikan pilihan kebijakan yang diadopsi memoderasi berbagai kelompok kepentingan (Prasetyo, 2011).

Keberadaan aktor yang bermain di pentas perumusan kebijakan ini bersifat luas, bukan hanya aktor dari unsur pemerintah, tetapi juga unsur dari luar pemerintah, baik swasta maupun masyarakat sipil. Keberadaan multi aktor kebijakan merupakan salah satu perangkat dari sistem perumusan kebijakan publik, sehingga keterlibatan multi aktor yang berasal dari para *stakeholder* dalam perumusan kebijakan merupakan suatu cara untuk mendapatkan derajat kebijakan yang lebih tinggi atau berkualitas dalam menangani masalah publik (Jordan dan Turnpenny, 2015).

Kedua, Kapasitas. Merupakan perangkat dalam perumusan kebijakan publik adalah mengkaji kemampuan pemerintah terhadap setiap alternatif rencana keputusan kebijakan yang akan diadopsi. Secara umum, kapasitas kebijakan ini adalah kemampuan bahwa pemerintah harus mengidentifikasi dan mengejar tujuan kebijakan dan mencapai hasil kebijakan tertentu dengan pemanfaatan dan pengaturan sumber daya yang diperlukan ke arah yang strategis untuk mencapai tujuan pilihan publik.

Memahami kapasitas pemerintah ketika dilakukan proses perumusan kebijakan publik dapat menghindari terjadinya kehadiran keputusan kebijakan yang hanya sekedar sebagai kegiatan rutinitas yang bersifat normatif di atas kertas, namun tidak implementatif untuk mencapai tujuan-tujuan publik karena tidak mampu dijalankan pemerintah. Diabaikannya analisis kapasitas sebagai perangkat dalam sistem perumusan kebijakan publik akan melahirkan kondisi kebijakan, seperti kata pepatah “lebih besar pasak dari

pada tiang”, sehingga tidak startegis dan prospektif untuk mengantarkan kebijakan yang solutif untuk memfasilitasi pemecahan masalah atau memenuhi tuntutan kepentingan publik.

Ketiga, Multi kriteria. Merupakan perangkat penilaian yang mampu menangani kompleksitas perumusan kebijakan, terutama ketika menginginkan lahirnya keputusan kebijakan yang adil, inklusif, dan transparan dalam kondisi terjadinya multi-faktor masalah yang datang dari beberapa stakeholder. Untuk dapat memahami apakah suatu masalah yang muncul merupakan kategori masalah kebijakan dalam bidang tertentu, maka diperlukan suatu kriteria-kriteria untuk menilainya.

Penggunaan multi kriteria sebagai perangkat dalam sistem perumusan kebijakan publik harus dimulai ketika proses identifikasi masalah kebijakan, sehingga dapat membantu memahami substansi masalah secara baik. Suatu fenomena masalah ekonomi belum tentu substansi masalahnya karena faktor ekonomi, namun tidak menutup kemungkinan karena faktor lainnya. Agar substansi masalah sesuai dengan kebijakan yang dihasilkan, penggunaan satu kriteria untuk memahami masalah tidak cukup, tetapi harus multi kriteria (Jordan dan Turnpenny, 2015).

Keempat, Proyeksi Dampak. Mengkaji berbagai kemungkinan dampak yang akan dihadapi suatu kebijakan setelah diputuskan dalam proses perumusan kebijakan publik merupakan perangkat yang harus menjadi bagian penting dalam setiap aktivitas perumusan kebijakan publik.

Proyeksi dampak masa depan kebijakan ini harus dikaji secara komprehensif, baik secara ekonomi, politik, sosial, budaya, dan sebagainya. Proyeksi dampak ini merupakan suatu metode untuk mengeksplorasi prakiraan masa depan dari setiap alternatif keputusan kebijakan yang tersedia. Prakiraan ini lebih difokuskan pada proyeksi akurat secara kuantitatif.

Beberapa alasan pentingnya proyeksi dampak ini dilakukan dalam aktivitas perumusan kebijakan publik, yaitu untuk menghindari resiko yang akan dihadapi keputusan kebijakan yang telah dipilih, memiliki potensi untuk meningkatkan kinerja kebijakan, memperluas kreativitas para perumus kebijakan dalam merancang berbagai alternatif pilihan kebijakan, dan merangsang diskusi terbuka *stakeholder* tentang masa depan kebijakan dari berbagai perspektif.

Kelima, Analisis Biaya-Manfaat. Merupakan perangkat perumusan kebijakan normatif membuat rekomendasi untuk pembuat kebijakan tentang apa yang harus mereka lakukan. Analisis biaya dan manfaat memiliki peran besar dan merupakan analisis positif terkait kapan dan mengapa keputusan kebijakan yang telah dirumuskan akan diterapkan. Model perangkat analisis ini dapat menghindari lahirnya kebijakan yang tidak efektif dan efisien bagi pemerintah.

Kurangnya pemahaman dan pertimbangan terhadap analisis biaya dan manfaat ketika proses perumusan kebijakan publik dapat membuka ruang terjadinya keputusan kebijakan yang mubazir dalam pelaksanaannya karena

antara biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan manfaat yang didapatkan, terutama dalam perhitungan secara kuantitatif. Biaya yang dikeluarkan besar, namun manfaat yang didapatkan sedikit (pemborosan) atau biaya yang dikeluarkan sedikit tetapi manfaat yang diharapkan tinggi sehingga tidak tercapai (tidak efektif).

Dalam sistem perumusan kebijakan publik, penentuan pilihan alternatif kebijakan harus memperhatikan hubungan antara kapasitas kebijakan dengan karakteristik masalah, dilandasi dengan *cost-benefit analysis*, dan efek kebijakan yang tidak hanya dikaji dari aspek keuntungan ekonomi, tetapi juga politik, dan nilai-nilai sosial (Jordan dan Turnpenny, 2015). Sedangkan menurut Dunn (2000: 239), penentuan pilihan kebijakan tersebut harus memperhatikan enam kriteria, yaitu: tujuan, biaya, manfaat, kendala, efek samping, waktu, resiko atau ketidakpastian.

C. Proses Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan merupakan fase awal dalam proses kebijakan publik, sehingga dalam perspektif manajemen kebijakan publik, perumusan kebijakan publik dipandang sebagai perencanaan kebijakan publik. Sedangkan proses perumusan kebijakan publik tidak terjadi pada ruang yang kosong, tetapi ada sesuatu yang melatarbelakangi, yaitu karena adanya isu kebijakan (Parson, 2005: 89).

Isu kebijakan merupakan suatu kondisi yang menjadi wacana pembicaraan publik (Effendi, 2002). Namun, tentu tidak semua isu kebijakan layak untuk dijadikan sebagai

latar belakang proses perumusan kebijakan, tetapi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: 1) isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu; 2) isu tersebut mencapai tingkat partikulatitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatic; 3) isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari kepentingan orang banyak; 4) isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; dan 5) isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya (Abdul Wahab, 2011: 40).

Secara praktis, proses perumusan kebijakan publik dilakukan melalui suatu seri tindakan atau membutuhkan beberapa tahapan kegiatan (Salusu, 2003: 47). Tahapan-tahapan proses perumusan kebijakan publik tersebut dimulai dari *define the problem, identify and evaluate alternatives, dan recommended solution* (Gosling, 2004: 74-76). Alur tindakan dalam proses perumusan kebijakan meliputi urutan-urutan yang diawali dengan pengenalan masalah kebijakan, pengagendaan dan perancangan kebijakan, dan penetapan kebijakan (Wibawa 1994: 20-26),.

Menurut Patton dan Savicky (1993: 3), secara rasional sederhana, rincian proses perumusan kebijakan dilakukan melalui tahapan-tahapan yang dimulai dengan mendefinisikan masalah (*define the problem*), menentukan kriteria evaluasi (*determine evaluation criteria*), mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan (*Identify alternative policies*), evaluasi

alternatif-alternatif kebijakan (*evaluate alternative policies*), dan menyeleksi pilihan kebijakan (*select preferred policy*).

Berdasarkan beberapa pandangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa proses perumusan kebijakan publik terdiri dari rangkaian seri tindakan secara sistematis sebagai berikut:

Pertama, Identifikasi Masalah. Merupakan proses identifikasi permasalahan atau kepentingan publik yang perlu dipecahkan melalui kebijakan publik (Patton dan Savicky, 1993: 3). Persoalan yang perlu dijawab dalam menjelaskan tahap perumusan atau pengambilan kebijakan adalah; bagaimana masalah kebijakan ditangkap? Bagaimana rancangan kebijakan disusun? Dan bagaimana pemilihan rancangan kebijakan dilakukan?

Kebijakan sendiri dibuat oleh sistem, dan disahkan oleh pemerintah, yang merupakan pembuat kebijakan atau aktor yang memiliki wewenang merumuskan kebijakan untuk memenuhi tuntutan masyarakat. Sedangkan tuntutan itu diajukan masyarakat karena adanya kondisi yang dihadapi masyarakat yang tidak sesuai dengan keinginan atau kepentingan mereka dan tidak mampu menanganinya sendiri. Jadi, masalah merupakan suatu kondisi yang tidak memuaskan sebagian masyarakat dan mendorong mereka untuk mengatasi atau merubahnya melalui pengerahan sumberdaya yang dimiliki oleh sistem (Wibawa, 1994: 20).

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis

penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakannya (Patton dan Savicky, 1993: 3). Masalah kebijakan (policy problem) adalah nilai, kebutuhan, atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan kebijakan (Dunn, 2000: 107). Definisi dari masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan pelaku atau aktor kebijakan (policy stakeholder) yang khusus, yaitu para individu atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah.

Selain itu, perumusan masalah dapat dipandang sebagai proses dengan tahap yang berbeda tetapi saling bergantung, yaitu pencarian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah. Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun di antara ketiga tahap tersebut. Suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematik dan keberhasilan dalam merumuskan masalah ditentukan oleh seberapa jauh para perumus kebijakan mencapai pemecahan yang kreatif terhadap masalah yang tidak jelas dan sulit didefinisikan (Dunn, 2000: 225-226).

Kedua, Penetapan Agenda Kebijakan. Pengagendaan pada dasarnya merupakan bentuk awal manajemen konflik. Pengagendaan menghasilkan suatu rencana pembahasan kebijakan berdasarkan prioritas masalah atau tuntutan yang perlu segera dibuatkan kebijakan. Dalam praktiknya,

satu per satu masalah kebijakan yang sudah diajukan dan diagendakan, selanjutnya dirancang untuk penyelesaiannya, sehingga pada akhirnya setiap masalah kebijakan tersebut tercipta sebuah rencana kebijakan.

Dalam perancangan kebijakan ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah (Wibawa, 1994: 20). Pada tahap ini, masing-masing aktor berupaya atau berjuang agar kepentingannya diakomodir sebagai masalah yang diprioritaskan menjadi agenda kebijakan. Sebelum masalah masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah lain yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan.

Ketiga, Pemilihan Alternatif Kebijakan. Proses ini merupakan ciri yang menjadi perbedaan antara kebijakan dan keputusan (Patton dan Savicky, 1993: 3). Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah, yang prosesnya dilakukan melalui identifikasi berbagai kemungkinan alternatif kebijakan-kebijakannya (Gosling, 2004: 74). Dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang diusulkan untuk memecahkan masalah tersebut (Winarno, 2002: 83).

Perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian

tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah (Islamy, 2003: 92). Proses ini meliputi: *pertama*; mengidentifikasi alternatif; *kedua*, mendefinisikan dan merumuskan alternatif; *ketiga*, menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai actor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut. Menilai seluruh alternatif kebijakan, termasuk memberikan bobot dan rangking dari masing-masing alternatif kebijakan yang telah teridentifikasi (Patton dan Savicky, 1993: 3).

Keempat, Penetapan Kebijakan. Merupakan tahap finalisasi keputusan terhadap pilihan alternatif kebijakan yang disepakati para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Tahap ini diawali dengan memilih salah satu alternatif yang terbaik dibandingkan dengan yang lainnya untuk direkomendasikan sebagai ketetapan atau keputusan kebijakan untuk dilaksanakan dalam mengatasi masalah yang telah diidentifikasi (Gosling, 2004: 76). Beberapa ukuran atau kriteria yang harus dipertimbangkan dalam penentuan pilihan alternatif kebijakan melalui proses perumusan kebijakan, harus mengacu pada enam kriteria, yaitu: tujuan yang ingin dicapai, biaya yang harus dikeluarkan, manfaat yang didapatkan, kendala yang dihadapi, efek samping,

waktu yang tersedia, resiko atau ketidakpastian (Dunn, 1981: 239).

Selanjutnya, setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, maka tahap paling akhir dalam pembuat kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan. Proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima (Islamy, 2003: 100). Setelah semua tuntutan dari berbagai aktor diterima oleh mekanisme konversi, maka sebuah kebijakan siap untuk ditetapkan (*policy decisions*). Penetapan kebijakan ini tidak lain adalah pemilihan alternatif rancangan kebijakan yang diterima di antara yang ada oleh para aktor kebijakan yang terlibat dalam konversi dan ditetapkan untuk menjadi *output* kebijakan (Wibawa, 1994: 26).

BAB IV

AKTOR PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Tipologi Aktor Perumusan Kebijakan Publik

Berbicara tentang kebijakan publik tidak bisa dilepaskan dari aktor-aktor yang berperan di dalam pembuatan kebijakan publik tersebut. Aktor diartikan sebagai person atau pejabat yang terlibat. Pejabat pembuat kebijakan publik adalah mereka yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut dalam formulasi sampai pada penetapan kebijakan publik. Aktor atau pejabat yang termasuk dalam pembuatan kebijakan publik secara normatif adalah legislatif, eksekutif, administratur dan para hakim (Agustino, 2008: 16).

Adanya pergeseran paradigma dalam ilmu administrasi publik ke arah yang lebih demokratis, dari pemerintah (*government*) ke tata kelola pemerintahan (*governance*), kebijakan publik dipandang tidak lagi sebagai dominasi pemerintah. Makna publik juga bergeser dari ‘penguasa orang banyak’ yang diidentikkan dengan pemerintah ke ‘bagi kepentingan orang banyak’ yang identik dengan istilah *stakeholder* (Suharto, 2005: 108). *Stakeholder* merupakan kelompok kepentingan yang secara normatif memiliki hak dan wewenang untuk mempengaruhi keputusan kebijakan

karena keputusan kebijakan tersebut memiliki konsekuensi terhadap masalah dan kepentingan *stakeholder* tersebut. Jadi *stakeholder* merupakan kelompok kepentingan yang keberadaannya dapat mempengaruhi dan dipengaruhi dengan suatu keputusan kebijakan, yakni terdiri dari unsur pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil.

Aktor perumusan kebijakan dapat diartikan sebagai sekumpulan struktur pemeran atau pelaku yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat (Halim, 2014: 21). Dengan kata lain, aktor perumusan kebijakan adalah para *stakeholder* yang terlibat secara aktif dengan peran mempengaruhi lahirnya kebijakan melalui proses perumusan kebijakan. Jadi, aktor berkaitan dengan kelompok pemeran aktif atau terlibat langsung sebagai pembuat kebijakan, sedangkan *stakeholder* berkaitan dengan kelompok kepentingan dari kebijakan yang dibuat. Untuk itu, perumusan kebijakan publik sebagai arena perjuangan kepentingan selalu melibatkan sekelompok aktor dengan peran dan kepentingan yang berbeda (Hamdi, 2014: 55). Akan tetapi, keterlibatan aktor di dalamnya tidak terlepas dari berbagai kepentingan yang diperjuangkan (Wibawa, 1994: 89).

Pada umumnya, aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan terdiri dari kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pemimpin terpilih, dan para analis kebijakan (Dunn, 2000: 111). Menurut Dror, aktor-aktor kebijakan di negara berkembang terdiri

dari individu secara perorangan sebagai pemilih, golongan intelektual, para pejabat yang menduduki posisi kunci dalam pembuat kebijakan, badan eksekutif, badan legislatif, badan peradilan, birokrasi pemerintah, partai politik, universitas, kelompok kepentingan, dan militer (Abdul Wahab, 2011: 57-58).

Hal yang senada juga dikemukakan Anderson, bahwa aktor perumusan kebijakan terbagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok formal (*official policy maker*), terdiri dari legislatif, eksekutif, dan pengadilan, dan kelompok partisipan informal (*unofficial participants*) yang mencakup kelompok kepentingan, partai politik, organisasi penelitian, media massa, perguruan tinggi, dan warga negara (Hamdi, 2014: 56). Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, aktor selaku pengendali struktur pemeran pengalokasian nilai-nilai bagi masyarakat tidak lagi menjadi dominasi kewenangan institusi pemerintah, tetapi harus terlibat di dalamnya aktor-aktor yang berasal dari institusi di luar pemerintah sebagai bagian dari network yang melibatkan berbagai stakeholder (Darwin, 2002: 2).

Dengan memposisikan perumusan kebijakan publik yang tidak lagi menjadi wewenang tunggal negara, namun keputusan dan pengesahan kebijakan tetap ada di tangan negara, struktur network perumusan kebijakan harus melibatkan unsur negara, swasta, dan masyarakat sipil (Saifudin, 2009: 17). Dengan demikian, dalam proses pembuatan kebijakan publik, antara pembuat kebijakan formal (negara/pemerintah) dan partisipan kebijakan

informal (swasta dan masyarakat) memiliki hubungan yang erat dan saling menguntungkan, sehingga tidak ada kelompok kepentingan yang dimonopoli kelompok satu kelompok dan pada akhirnya terbentuk model jejaring isu (Hecllo, 1978: 102).

Masyarakat sipil (*civil society*) merupakan istilah yang menggambarkan sosok masyarakat yang mandiri, masyarakat yang memiliki kemampuan untuk secara fungsional berinteraksi secara positif dalam mencapai tujuannya sebagai suatu entitas sosial dan dalam berpartisipasi bagi keberlangsungan sistem yang lebih luas. Sementara, kelompok bisnis merupakan kelompok warga negara yang kuat dalam mempengaruhi kebijakan publik. Sejalan dengan upaya pembangunan negara yang kecenderungan pada target-target ekonomi, maka kelompok bisnis semakin berperan dalam proses perumusan kebijakan publik. Kelompok ini secara signifikan dapat memperbaiki atau sebaliknya memperburuk kualitas kebijakan publik yang dilahirkan (Hamdi, 2014: 66).

Di tingkat lokal, *Center for Strategic and International Studies* (2001:3) mengklasifikasikan keberadaan aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan menjadi lima kategori, yaitu pemerintah daerah, DPRD, partai politik, kelompok kepentingan, dan media massa. Sedangkan dalam pendekatan sistem politik, aktor-aktor pembuat kebijakan di tingkat lokal merupakan kelompok struktur kekuasaan yang 'bernaung' pada dua sub struktur politik, yaitu infra struktur dan supra struktur politik (Ibrahim, 2013: 35).

Aktor-aktor perumusan kebijakan di tingkat lokal dalam kategori infra struktur politik berfungsi menggarap masukan atau aspirasi masyarakat, terdiri dari partai politik, lembaga swadaya masyarakat, kelompok penekan, media massa, kelompok kepentingan, organisasi sosial kemasyarakatan, organisasi profesi, dan lain sebagainya. Kelompok aktor ini sering disebut sebagai pemeran tidak resmi (Islamy, 2009). Sedangkan aktor-aktor perumusan kebijakan yang termasuk dalam kelompok supra struktur politik berfungsi memproses lebih lanjut berbagai aspirasi publik untuk dituangkan dalam suatu kebijakan publik. Kelompok aktor ini dipandang sebagai pemeran resmi, terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dimana institusi yang berada di bawah naungan supra struktur politik ini seringkali disebut sebagai institusi atau lembaga pemerintahan (Howlet dan Rames, 1995:59).

Secara institusional formal yang memiliki otoritas untuk membuat kebijakan publik adalah lembaga-lembaga negara dan pemerintah, yang antara lain terdiri dari:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Presiden sebagai kepala pemerintahan (pemerintah pusat);
4. Menteri sebagai penanggung jawab masing-masing departemen;
5. Lembaga Pemerintah Non-Departemen;
6. Direktorat Jenderal (Dirjen) pada masing-masing kementerian;

7. Badan-badan Negara lainnya (Bank Sentral, BUMN, dll);
8. Pemerintah Daerah Provinsi;
9. Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten;
10. Dewan Perwakilan Daerah Propinsi;
11. Dewan Perwakilan Daerah Kota/Kabupaten;
12. Kepala Desa.
13. Badan Perwakilan Desa.

Lembaga negara atau pemerintah tersebut mempunyai peran dan wewenang masing-masing dalam membuat perundangan sebagai bagian dari kebijakan publik. Peran dan wewenang lembaga negara sebagai aktor kebijakan publik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Nama Lembaga (Aktor)	Peran dan Wewenang
MPR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan UUD 1945 2. Menetapkan Tap MPR 3. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara
DPR	Membentuk undang-undang (bersama dengan Presiden)

Presiden	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR 2. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).
Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-undang (UU) 2. Menetapkan Keputusan Presiden (Keppres) 3. Menetapkan Instruksi Presiden (Inpres) yang berisi petunjuk kepada instansi di bawahnya dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUD, Tap MPR dan PP
Menteri	Menetapkan Peraturan Menteri (Permen) atau Keputusan Menteri (kepmen) sebagai peraturan pelaksana
Lembaga Pemerintah Non Pemerintah	Menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yaitu peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
Direktorat Jenderal (Dirjen)	Menetapkan/ mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis di bidang masing-masing.

Badan-badan Negara Lainnya	Mengeluarkan/menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dari ketentuan perundang-undangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing.
Pemerintah Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi)
DPRD Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi
Pemerintah Kota/Kabupaten	Menetapkan Peraturan Daerah Kota/Kabupaten (Perda Kota/Kabupaten) dengan persetujuan DPRD Kota/Kabupaten.
DPRD Kota/Kabupaten	Menetapkan Peraturan Daerah Kota/Kabupaten bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten
Kepala Desa	Menetapkan Peraturan dan Keputusan Kepada Desa dengan Persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD)
BPD	Menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa

B. Nilai Kepentingan Aktor Perumusan Kebijakan Publik

Dalam proses perumusan kebijakan publik, keberadaan dan keterlibatan aktor-aktor di dalamnya mempunyai peran yang sangat strategis dalam menentukan proses dan arah keputusan kebijakan. Namun, dalam perspektif perumusan kebijakan sebagai arena pertarungan kepentingan, maka sudah tentu aktor-aktor yang berinteraksi dalam aktivitas perumusan kebijakan memiliki nilai kepentingan yang berbeda.

Kebijakan publik merupakan instrumen politik untuk mengalokasikan nilai-nilai, yang beroperasi pada arena yang meniscayakan pluralitas dimensi, seperti aktor, kepentingan, nilai, kekuasaan, pengetahuan, informasi, dan lain sebagainya. Di satu sisi, kebijakan publik memainkan fungsi moderasi konflik kepentingan dengan mengalokasikan sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan atau nilai tertentu. Namun pada saat yang sama, kebijakan publik hadir menjadi pemicu munculnya konflik itu sendiri karena ketidakmampuannya dalam mengelola proses alokasi sumberdaya tersebut yang dapat memuaskan semua pihak atau kelompok kepentingannya (Lele, 2016: 3).

Dalam proses kebijakan publik, konflik sudah mulai tercipta sejak proses perumusan kebijakan itu sendiri, karena fase ini merupakan awal bagi para aktor untuk mengartikulasikan nilai-nilai kepentingan yang ingin diperjuangkan secara maksimal. Perumusan kebijakan publik pada hakekatnya berurusan dengan bagaimana memutuskan

“who gets what and who pay given relative resource scarcity” (Subarsono, 2016: 3). Dalam perspektif perumusan kebijakan sebagai arena pertarungan kepentingan, maka dapat dipastikan bahwa beragam aktor yang terlibat dan berinteraksi dalam proses perumusan kebijakan memiliki nilai kepentingan yang berbeda. Nilai-nilai kepentingan aktor dapat menjadi pembingkai sikap dan motivasi aktor dalam menjalankan peran sebagai perumus kebijakan (Hamdi, 2014: 27).

Nilai-nilai kepentingan yang membawa ide-ide aktor mengenai hal-hal yang benar, baik, dan diinginkan. Dalam perumusan kebijakan, nilai-nilai kepentingan yang menyertai para aktor dapat berpengaruh untuk membantu dan mengarahkan perilaku para aktor pembuat kebijakan (Winarno, 2008: 133). Beragam nilai kepentingan aktor dan variabel yang harus dikaji telah membentuk pemahaman tentang perumusan kebijakan sebagai proses yang rumit, kompleks, dan sebagai arena pengartikulasian kepentingan yang penuh dengan perspektif konflik antara aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Persoalan kepentingan aktor yang “mana” yang ‘keluar’ sebagai pemenang dalam konflik kepentingan yang terjadi dalam arena perumusan kebijakan, tergantung pada kemampuan aktor dalam mempengaruhi dan meyakinkan aktor-aktor lainnya agar kepentingannya dijadikan sebagai prioritas atau pilihan keputusan kebijakan yang disepakati.

Munculnya perspektif tentang perumusan kebijakan penuh dengan konflik kepentingan para aktor yang

terlibat di dalamnya, menurut perspektif Realistic Conflict Theory (RCT) yang dikembangkan Sherif (Ansori, 2005:6). karena terdapat kepentingan yang berbeda dari masing-masing kelompok, dan terjadi upaya dari satu kelompok untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya dengan mengorbankan kelompok lainnya. Konflik ini terjadi karena adanya keterbatasan atau kelangkaan sumberdaya yang ingin diperebutkan.

Di samping itu, munculnya perspektif konflik terhadap perumusan kebijakan ini disebabkan karena hasil dari proses perumusan kebijakan akan ‘melahirkan’ suatu struktur (ketentuan atau regulasi) yang dapat menguntungkan dan merugikan kelompok tertentu. Pemahaman ini mengacu pada *Social Dominance Theory* (SDT) yang dicetuskan Sidanius dan Pratto (Winengan, 2012), yang memandang bahwa sistem masyarakat dibangun berdasarkan kelompok berbasis hirarki sosial dan dipertahankan oleh kelompok dominan. Mereka yang dominan dan hegemonik memiliki semua kemewahan, sedangkan kelompok yang subordinasi mendapatkan yang kurang menguntungkan. Posisi kelompok dominan dan hegemonik dilestarikan melalui mitos yang dilegitimasi. Peraturan yang ada selalu menguntungkan kelompok yang dominan dan merugikan kelompok subordinasi. Konflik yang terjadi akibat sistem masyarakat berdasarkan kelompok berbasis hirarki sosial ini biasanya menjadi pemicu konflik berdarah. Jadi, berdasarkan pandangan *Social Dominance Theory*, kebijakan merupakan

sumberdaya yang diperebutkan kelompok aktor untuk melakukan dominasi dan hegemoni (Ansori, 2005: 7).

Terjadinya konflik kepentingan dalam perumusan kebijakan, menurut teori ketergantungan negatif dan kebutuhan dasar dari Deutsch (Rasyid, 2011:566) akan memiliki dimensi, yaitu kooperatif dan kompetitif sekaligus. Konflik dengan kadar kompetisi yang sangat tinggi cenderung menjadi destruktif, sedangkan konflik dengan iklim yang kooperasi yang tinggi cenderung menjadi konstruktif. Menurut teori ini, tujuan utama dari resolusi konflik adalah bagaimana mengubah dinamika konflik dari yang kompetitif menjadi kooperatif. Untuk melakukan resolusi konflik, maka harus diupayakan pertama kali adalah menciptakan suasana atau kondisi yang memungkinkan pihak-pihak yang berkonflik untuk saling memenuhi kebutuhan-kebutuhannya secara konstruktif (Rasyid, 2011: 566).

Sementara untuk mengurangi timbulnya konflik perlu dilakukan upaya-upaya “*provention*”, yaitu suatu upaya untuk menghilangkan sumber konflik dan secara lebih proaktif mempromosikan lingkungan yang positif untuk memungkinkan masyarakat secara konstruktif memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Sedangkan menurut *Realistic Conflic Theory*, upaya menyelesaikan konflik yang dilatarbelakangi dengan perbedaan kepentingan adalah menciptakan *goal* bersama yang menyangkut kepentingan bersama (*Superordinate Goal*). Sedangkan menurut *Social Dominance Theory* untuk menyelesaikan konflik akibat

perebutan sumberdaya (struktur) untuk melakukan dominasi dan hegemoni adalah dengan menghilangkan secara tuntas berbagai pranata sosial yang diskriminatif dan penegakan HAM (Anshori, 2005:7).

Keberadaan nilai dalam pembuatan kebijakan menjadi landasan untuk melakukan pilihan-pilihan terhadap keputusan kebijakan. Artinya bahwa para pembuat kebijakan harus mempunyai kriteria-kriteria tertentu untuk menetapkan pilihan-pilihan kebijakan yang ingin diperjuangkan dalam perumusan kebijakan. Menurut Anderson (Winarno, 2008: 134-135; Wibawa, 1994: 26) ragam nilai kepentingan yang mengarahkan perilaku pembuat kebijakan, yaitu:

1. Nilai-Nilai Politik

Pembuat kebijakan (policy maker) mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya (clientele group). Kebijakan yang dibuat berdasarkan keuntungan politik dan memandangnya sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan. Para ilmuwan politik seringkali menggunakan perspektif ini dalam mempelajari dan menilai pembentukan kebijakan.

2. Nilai-Nilai Organisasi

Para pembuat kebijakan, terutama para birokrat, dalam membuat kebijakan, mungkin dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi, baik nilai organisasi yang merupakan tempat para pembuat keputusan itu

termasuk di dalamnya atau nilai organisasi dimana kebijakan itu diberlakukan. Organisasi-organisasi seperti badan-badan administratif menggunakan banyak penghargaan dan sanksi dalam upayanya untuk mempengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. Seberapa jauh hal ini terjadi, keputusan-keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan-pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk melihat organisasi bisa hidup terus, untuk memperbesar atau memperluas program-program dan kegiatan-kegiatannya.

3. Nilai-Nilai Pribadi

Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Seorang politisi yang menerima suap (sogok) untuk membuat suatu kebijakan tertentu, seperti pemberian perizinan atau penandatanganan kontrak proyek tertentu menjadi contoh konkrit bagaimana nilai-nilai pribadi dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan dapat mempengaruhi pembuatan keputusan kebijakan.

4. Nilai-Nilai Kebijakan

Para pembuat kebijakan tidak hanya bertindak karena dipengaruhi oleh perhitungan-perhitungan keuntungan organisasi-organisasi atau pribadinya, namun juga bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau

keyakinan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas. Pertimbangan nilai kebijakan dalam perumusan kebijakan merupakan pendekatan yang ideal untuk mempengaruhi perilaku aktor pembuat kebijakan.

5. Nilai-Nilai Ideologi

Ideologi merupakan seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan karena meyakini kebenaran dari ideologi tersebut. Ideologi juga seringkali dipergunakan sebagai alat (instrumen) untuk mengukur legitimasi politik atau partisipasi dalam kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Di samping nilai-nilai tersebut di atas, menurut Graf dkk, nilai-nilai publik yang menjadi sumber ketegangan yang berusaha diatasi *good governance*, terdiri dari tiga kategori besar, yakni *ferforming governance* (efisiensi dan efektivitas), *proper governance* (integritas, keadilan, kesetaraan, dan kepatuhan pada hukum), dan *responsive governance* (partisipasi, transparansi, legitimasi, dan akuntabilitas (Lele, 2016: 9). Selain dinamika nilai, meningkatnya kompleksitas dalam proses perumusan kebijakan juga dapat dipicu oleh karakter nilai. Nilai yang dimiliki para aktor ada yang bersifat material-instrumental, dan ada yang bersifat fundamental-ideologis. Konflik yang terjadi akibat nilai yang

bersifat material-instrumental relatif lebih mudah dicarikan solusinya dibandingkan dengan yang bersifat fundamental-ideologis (Lele, 2016:8).

Para aktor pembuat kebijakan tentu tidak harus memilih nilai mana yang harus diutamakan pada isu dan konteks tertentu, tetapi harus mengelola ketegangan yang muncul di antara nilai-nilai tersebut. Menurut Le Grand, dalam menghadapi benturan antarnilai dan nilai kepentingan, *trade-off* (pertukaran sumber daya) menjadi sulit dihindarkan dari para aktor kebijakan (Lele, 2016: 8). Perumusan kebijakan sebagai aktivitas politik, yang dimanfaatkan para aktornya sebagai ajang pertarungan kepentingan, akan membuka ruang terjadinya interaksi antaraktor dalam rangka menggoal-kan kepentingan masing-masing aktor yang dapat terjadi dalam tiga bentuk, yaitu:

Pertama, Tawar-menawar kerjasama (*bargaining*). Mekanisme ini dapat terjadi dalam tiga bentuk, yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*), dan kompromi (*compromise*). Dalam mekanisme ini, dua aktor atau lebih yang memiliki kewenangan dan posisi tertentu melakukan *sharing* untuk membangun sebuah sistem yang diharapkan dalam perumusan kebijakan. Selanjutnya para aktor melakukan negosiasi untuk saling memberi dan menerima perbedaan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga pada akhirnya terjadi kompromi dalam penetapan suatu keputusan kebijakan.

Kedua, Persuasif (*persuasion*). Mekanisme ini merujuk pada polarisasi kelompok aktor yang berusaha meyakinkan

kelompok lain yang ikut terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Akumulasi proses keyakinan kelompok aktor tersebut dapat merubah keyakinan dan nilai serta usulan yang ditawarkan aktor lain. Mekanisme ini tentu membutuhkan waktu yang cukup lama, apalagi menghadapi berhadapan dengan keyakinan aktor lain yang bertentangan.

Ketiga, Pengarahan (commanding). Mekanisme ini menjelaskan tentang adanya pola hierarki yang berlaku antara aktor yang satu dengan aktor yang lain yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Pola hubungan dalam interaksi ini adalah pola perumusan kebijakan yang sangat struktural, di mana satu kelompok aktor menjadi superordinat dan kelompok aktor lainnya menjadi subordinat. Oleh karena itu, kepentingan superordinat menjadi referensi bagi kepentingan subordinat, karena harus mengikuti arahan (*commanding*) dari keinginan superordinat (Anderson, 1984).

C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Aktor Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan sebagai fase pengartikulasian kepentingan yang melibatkan banyak aktor dengan beragam kepentingan memang harus diakui bahwa bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Ini artinya, bahwa setiap aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan dituntut untuk memiliki kemampuan atau keahlian, tanggung jawab, dan kemauan sehingga dapat membuat kebijakan dengan segala resikonya, baik yang

diharapkan (intented risk) maupun yang tidak diharapkan (unintented risk) (Islamy, 2009: 25).

Keterlibatan aktor dalam perumusan kebijakan tidak tentu terlepas dari keinginan untuk mempengaruhi keputusan kebijakan sesuai dengan motivasi keterlibatannya. Oleh karena itu, lahirnya suatu keputusan kebijakan sebagai akhir dari proses perumusan kebijakan pada dasarnya merupakan manifestasi dari keberadaan dan keterlibatan para aktornya. Menurut Felix A. Nigro dan Lioyd G. Nigro (1980: 217-225), terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi aktor dalam pembuatan kebijakan publik, yang dapat mempengaruhi keputusan atau pilihan kebijakannya, yaitu:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Dalam pembuatan kebijakan publik, seringkali keberadaan para aktornya tidak independen karena adanya tekanan-tekanan yang datang dari luar. Meskipun sebenarnya terdapat pendekatan pembuatan kebijakan “*rational comprehensive*” yaitu pilihan tindakan rasional berdasarkan pertimbangan atau penilaian berbagai alternatif, tetapi proses dan prosedur pembuatan kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata yang seringkali memberikan tekanan-tekanan bagi para aktornya, sehingga tekanan ini ikut mempengaruhi proses pembuatan kebijakannya.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*konservatisme*)

Kebiasaan-kebiasaan lama dalam proses pembuatan kebijakan yang pernah berlaku dalam organisasi, cenderung

akan selalu diikuti oleh para aktor kebijakan dari organisasi tersebut, meskipun kebiasaan tentang pembuatan kebijakan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang keliru dan perlu dilakukan perubahan. Kebiasaan lama seringkali diwarisi oleh para aktor kebijakan baru karena mereka segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan lama yang pernah dijalankan oleh para aktor kebijakan sebelumnya. Kecenderungan ini terjadi karena para aktor kebijakan baru memandang bahwa kebiasaan lama tersebut dapat memberikan kepuasan bagi mereka. Dengan kata lain, bahwa para aktor kebijakan baru memiliki kepentingan terhadap kebiasaan lama tersebut.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Suatu kebijakan yang telah ditetapkan pada dasarnya lahir dari sifat-sifat pribadi dari aktor-aktor kebijakan yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan tersebut. Kepribadian para aktor kebijakan, seperti otoriter, nepotisme, lebih mengutamakan kepentingan sendiri, merupakan sifat-sifat yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan yang diambil para aktor kebijakan. Seringkali sifat-sifat pribadi aktor ini berperan besar dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Dalam pendekatan sistem kebijakan, lingkungan kebijakan merupakan salah satu unsur kebijakan. Lingkungan kebijakan merupakan bidang-bidang masalah dan kebutuhan kehidupan di mana kebijakan itu akan diterapkan. Oleh karena itu, kepentingan kelompok luar dalam bidang-

bidang yang ditangani oleh suatu kebijakan seringkali juga mempengaruhi aktor yang terlibat dalam proses pembuatan suatu kebijakan, yaitu pada sikap responsivitas para aktor kebijakan terhadap isu kebijakan yang layak untuk dijadikan dasar perumusan kebijakan. Akibatnya, proses perumusan kebijakan bukan dibangun berdasarkan adanya isu publik, melainkan inisiasi kelompok kepentingan tertentu.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman yang pernah dihadapi dalam suatu pembuatan kebijakan pada masa lalu oleh para aktor kebijakan dapat mempengaruhi pembuatan kebijakannya. Ketika aktor pembuat kebijakan seringkali tidak melibatkan pihak lain karena pengalaman sebelumnya bahwa melibatkan banyak pihak justru membuat pembuatan kebijakan menjadi tidak efektif dan tidak efisien, maka pengalaman itu seringkali mempengaruhi pada pembuatan kebijakan selanjutnya. Ini artinya bahwa, pengalaman masa lalu menjadi acuan para aktor kebijakan dalam pembuatan kebijakan pada masa-masa mendatang.

Selanjutnya, menurut Caiden (1971: 55), sulitnya membuat kebijakan publik karena disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya adalah sulitnya memperoleh informasi yang cukup, sulitnya menyimpulkan bukti-bukti, adanya berbagai kepentingan yang berbeda yang menuntut pilihan tindakan yang berbeda, sulitnya mengidentifikasi dampak kebijakan, umpan balik kebijakan bersifat sporadis, dan proses perumusan kebijakan tersebut tidak dipahami secara benar.

Di samping beberapa faktor yang dikemukakan Caiden di atas, Anderson (1979: 14-15) menambahkan, bahwa faktor yang juga dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan publik adalah adanya berbagai perbedaan nilai yang melandasi tingkah laku aktor perumusan kebijakan, sehingga acap kali membuat proses pembuatan kebijakan menjadi lamban dan alot. Sedangkan Nugroho (2012: 662-665) mengidentifikasi masalah pokok dalam perumusan kebijakan publik menjadi tiga, yaitu; *Pertama*, masih kuatnya pemahaman tentang kebijakan publik sebagai masalah hukum dan menjadi domain negara. *Kedua*, prosedur pengagendaaan kebijakan yang berpotensi menimbulkan kasus akibat tumpang tindihnya fungsi kelembagaan. *Ketiga*, transparansi dalam rangka akuntabilitas.

Namun, berbagai faktor yang dapat mempengaruhi perumusan kebijakan publik dapat dicegah dengan mengembangkan kapasitas pengambilan keputusan kebijakan, yang dapat dilakukan melalui “teknologi” yang disebutnya dengan *Three Lenses of Knowledge and Evidence*, meliputi; *political knowledge*, yaitu pengetahuan tentang penilaian terhadap aktor-aktor politik yang terlibat dalam proses keputusan kebijakan; *Scientific knowledge*, yaitu pengetahuan tentang masa depan kebijakan; dan *practical implementation knowledge*, yaitu pengetahuan tentang manajemen pelaksanaan kebijakan (Nugroho, 2012: 666-668).

BAB V

MODEL PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Klasifikasi Model Perumusan Kebijakan Publik

Model perumusan kebijakan merupakan penyederhanaan dari realitas perumusan kebijakan yang berfungsi untuk mempermudah penjelasan dari suatu perumusan kebijakan. Atau dengan kata lain, model perumusan kebijakan adalah suatu representasi yang disederhanakan mengenai suatu bagian terbatas dari realitas perumusan kebijakan (Pawar, 2009:1).

Model hanya merepresentasikan suatu bagian dari fenomena dunia riil sehingga mempunyai ruang lingkup dan kondisi-kondisi yang membatasinya. Artinya bahwa tidak ada suatu model perumusan kebijakan yang paling baik untuk diterapkan di semua situasi, tetapi yang ada adalah ada suatu model perumusan kebijakan yang lebih cocok untuk diterapkan dalam situasi dan masalah kebijakan tertentu.

Munculnya ragam konstruksi model dalam perumusan kebijakan publik merupakan implikasi dari perbedaan perspektif yang digunakan sebagai landasan dalam mengkonstruksi model tersebut. Berdasarkan pendekatan proses pembuatan keputusan, menurut model McGrew,

terdapat tiga model dalam perumusan kebijakan publik, yaitu:

- 1) Model proses pengambilan keputusan rasional. Model ini memberikan perhatian utama pada hubungan antara keputusan dengan tujuan dan sasaran dari pengambilan keputusan.
- 2) Model proses organisasional. Model ini menangani masalah yang jelas tampak perbedaannya antara pengambil keputusan individu dan organisasi.
- 3) Model tawar-menawar politik. Model ini melihat kedua pendekatan (rasional dan organisasional) mengatakan bahwa pengambilan keputusan kolektif sesungguhnya dilaksanakan melalui tawar-menawar (Salusu, 2000, 66-68).

Menurut Dror, sebenarnya model perumusan kebijakan publik tidak hanya dibagi menjadi tiga klasifikasi, tetapi dapat dibagi menjadi tujuh model, dimana setiap model menjelaskan tentang upaya untuk mendapatkan alternatif pilihan kebijakan yang terbaik, yaitu:

1. Pure Rationality Model

Model ini memusatkan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, dimana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat setepat-tepatnya.

2. Economical Rational Model

Model ini sama dengan model yang pertama, tetapi lebih ditekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien.

3. Sequential-Decision Model

Model ini memusatkan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka menentukan pelbagai macam alternatif sehingga dapat dibuat suatu kebijakan yang paling efektif.

4. Incremental Model

Model ini berasal dari teorinya Charles E. Lindblom yang terkenal dengan sebutan “Muddling Through”. Berdasarkan teori ini, kebijakan dibuat atas dasar perubahan yang sedikit dari kebijakan-kebijakan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijakan lama tetap dipakai sebagai pedoman untuk membuat kebijakan baru.

5. Satisfying Model

Model ini diadopsi dari teori “Satisficing” dari Herbert A. Simon. Pendekatan ini dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijakan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.

6. Extra-Rational Model

Model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijakan yang paling optimal.

7. Optimal Model

Model ini merupakan suatu model yang integratif (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis daripada kebijakan dan masalah-masalahnya (Dror, 1968: 12-17).

Berdasarkan klasifikasi model perumusan kebijakan publik di atas, jika dilihat dari perspektif teori demokrasi dan partisipasi politik, yang membicarakan tentang relasi negara dengan warga negara, terutama keterlibatan warga negara dalam menginspirasi tindakan negara, secara umum, klasifikasi model perumusan kebijakan publik dalam konteks empirisnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu model *top-down* (elitis) dan model *bottom-up* (pluralis), yang mana masing-masing klasifikasi ini memiliki varian model masing-masing (Nugroho, 2012: 43-44).

B. Varian Model Elit Perumusan Kebijakan Publik

Model elit, yaitu model yang dipengaruhi aliran kontinentalis. Aliran Kontinentalis”, memandang kebijakan publik sebagai turunan dari hukum, bahkan terkadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, terutama hukum publik atau hukum tata negara, sehingga melihat proses perumusan kebijakan publik sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Oleh karena itu, sifat perumusan kebijakan dalam model ini menjadi sentralistik, otoritarian, dan non-partisipatif. Adapun model perumusan kebijakan publik yang termasuk dalam klasifikasi ini adalah sebagai berikut:

Pertama, Model Rasional-Komprehensif. Merupakan model yang menjelaskan tentang proses perumusan kebijakan yang paling terkenal dan yang paling luas diterima di kalangan pengkaji kebijakan publik (Winarno, 2008: 100). Model ini lahir dari teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concep of an economic man*). Dalam pandangan

konsep manusia-ekonomi, semua individu mengetahui tentang pelbagai macam alternatif yang tersedia pada suatu situasi tertentu dan juga tentang konsekuensi yang ada pada setiap alternatif tersebut.

Model Rasional Komprehensif dalam proses perumusan kebijakan ini biasanya terdiri dari enam komponen, yaitu:

1. Pembuat kebijakan dihadapkan dengan suatu masalah tertentu yang dapat dipisahkan dengan masalah lainnya, atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat kebijakan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
3. Berbagai rancangan tentang alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah perlu dipersiapkan.
4. Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang ditimbulkan dari setiap pilihan alternatif diselidiki.
5. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dikalkulasikan dan dibandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya.
6. Pembuat kebijakan memilih alternatif tersebut dengan pertimbangan yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai, dan sasarannya. (Lester dan Stewart, 2000: 90-91)

Jadi, model rasional-komprehensif ini menekankan pada perumusan kebijakan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian dari para aktor perumusan kebijakan. Dalam model ini, konsep rasionalitas disamakan dengan konsep efisiensi, di mana kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang paling efisien dan diyakini sebagai pilihan terbaik untuk mencapai tujuan tersebut (Pfiffner dan Presthus, 1960: 114). Sedangkan ukuran efisiensi dalam pilihan kebijakan yang diadopsi tersebut dilihat dari rasio antara nilai yang dicapai dengan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif kebijakan yang lain (Frederickson dan Smith, 2003: 161).

Kedua, Model Kelembagaan. Dalam model ini, proses formulasi kebijakan secara sederhana dimaknai sebagai tugas dari lembaga pemerintah. Sehingga apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun adalah kebijakan publik. Menurut Dye (Nugroho, 2012: 546), ada tiga hal yang membenarkan pendekatan model ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersif) dalam kehidupan bersama. Pembeneran terhadap proses perumusan kebijakan dengan model kelembagaan ini mengacu pada makna dan alasan keberadaan negara (pemerintah) yang dianggap sebagai institusi atau lembaga yang berfungsi memelihara ketertiban dalam masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, di mana dalam tindakannya

untuk menjalankan fungsi tersebut, negara (pemerintah) diberi kekuasaan memaksa melalui saluran kebijakannya (Budiardjo, 2013: 49).

Berdasarkan model kelembagaan ini, pemerintah sebagai lembaga perwakilan masyarakat dapat dipahami melalui indikator-indikator berikut; 1) Tindakan wakil merupakan reaksi atas kepentingan pihak yang diwakili, 2) Wakil harus memiliki kebebasan bertindak, jadi tidak sekedar melayani, tanpa melupakan pertimbangan kebijaksanaan terbaik bagi kepentingan umum, 3) Wakil harus mampu meredam konflik yang mungkin muncul antara dia dan rakyat yang diwakili (Pitkin, 1957). Konsep perwakilan ini juga dapat ditelusuri dari dua sudut pemahaman; *Pertama*: Mikrokosmis, dimana wakil rakyat dipandang sebagai miniatur dari elemen masyarakat secara keseluruhan, baik yang menyangkut perasaan, pemikiran, penalaran, maupun distribusi geografisnya. *Kedua*: *Principal Agent*, di mana wakil dipandang sebagai wakil tunggal dari keseluruhan elemen masyarakat, oleh karena pemerintah sebagai wakil masyarakat dapat bertindak bebas atas nama kepentingan masyarakat sebagai pihak yang diwakilinya.

Ketiga. Model Kelompok. Model ini menganut teori kelompoknya David B. Truman yang menyatakan bahwa interaksi di antara kelompok-kelompok merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan diri, baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan

memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada penentu kebijakan agar diakomodir keinginannya sebagai pilihan kebijakan dalam proses perumusan suatu kebijakan (Islamy, 2009: 42).

Dalam proses dan kegiatan politik, kelompok kepentingan semakin memiliki arti yang penting, karena politik merupakan perjuangan di antara kelompok-kelompok kepentingan untuk mempengaruhi kebijakan publik. Sedangkan kebijakan publik dalam teori kelompok merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut, maka tugas atau peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi di antara kelompok-kelompok tersebut.

Tingkat pengaruh kelompok kepentingan tersebut ditentukan oleh jumlah anggota kelompoknya, harta kekayaannya, kekuatan dan kebaikan organisasinya, kepemimpinannya, hubungan erat dengan para pembuat keputusan kebijakan, kohesi intern para anggota, dan sebagainya. Aktivitas politik (inklusif perumusan kebijakan) dipandang oleh model kelompok sebagai hasil perjuangan kelompok, sehingga para aktor kebijakan publik secara terus menerus memberikan respon terhadap tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok kepentingan tersebut (*group pressures*), yaitu dengan melakukan tawar-menawar (*bergaining*), perjanjian (*negotiating*), dan kompromi (*compromising*) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok yang berpengaruh (Islamy, 2009: 44).

Keempat, Model Elite-Massa. Model ini memandang bahwa administrator publik bukan sebagai abdi rakyat, tetapi lebih sebagai kelompok-kelompok kecil yang telah mapan (Henry, 1975: 231). Kelompok elit yang bertugas untuk merumuskan dan melaksanakan suatu kebijakan menurut model ini digambarkan sebagai kelompok yang mampu bertindak dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancauan informasi, sehingga massa menjadi pasif. Kebijakan publik dirumuskan secara *top-down*, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok-kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa. Berdasarkan model ini, kebijakan publik pada dasarnya merupakan perwujudan dari keinginan utama dan nilai kepentingan dari golongan elit yang berkuasa. Dalam model ini, rakyat akhirnya bersifat apatis dan buta terhadap informasi tentang suatu kebijakan publik, sedangkan kelompok elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa terhadap masalah-masalah kebijakan publik (Islamy, 2009: 39).

Karena kebijakan publik semata-mata ditentukan oleh kelompok elit, maka pejabat pemerintah (administrator publik atau birokrasi) hanyalah pelaksana-pelaksana dari kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elit tersebut. Meminjam konsep Nicholas Henry tentang perkembangan paradigma administrasi publik dalam kajian akademis, Model Elit-Massa ini berusaha untuk melakukan dikotomi antara politik dan administrasi publik, yaitu melakukan pembagian kekuasaan antara politik dan administrasi publik.

Kelompok elit massa ini dapat klasifikasikan menjadi elit massa politik, sosial, dan keagamaan.

Kelima, Model Inkremental. Model ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap realitas idealisme dalam model rasional. Kritik tersebut pertama kali dilontarkan oleh Charles Lindblom yang mengatakan bahwa para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara ajeg terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya. Menurut pandangan model inkremental, bahwa para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang semestinya dipersyaratkan oleh pendekatan rasional tersebut (Wibawa, 1994: 11). Adapun beberapa alasan yang dikemukakan terhadap penggunaan pendekatan inkremental ini adalah sebagai berikut:

1. Para pembuat kebijakan tidak memiliki banyak waktu, intelektual, dan biaya untuk melakukan penelitian terhadap nilai-nilai sosial masyarakat yang merupakan landasan bagi perumusan tujuan kebijakan.
2. Adanya kekhawatiran tentang akan munculnya dampak yang tidak diinginkan akibat dari kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya.
3. Adanya hasil-hasil kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan demi suatu kepentingan.
4. Untuk menghindari adanya berbagai konflik jika harus melakukan proses negosiasi yang melelahkan bagi kebijakan baru (Wibawa, 1994: 11).

Keenam, Model Proses (*Process*). Dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan aktivitas sehingga mempunyai proses. Kebijakan publik merupakan bagian dari politik. Untuk itu, kebijakan publik merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan. Model ini mendorong pentingnya proses dalam pembuatan kebijakan publik, dibandingkan dengan institusi dan struktur. Ada enam proses yang paling didorong menurut model ini, yaitu; identifikasi isu kebijakan; agenda kebijakan; proposal kebijakan; alternatif kebijakan; keputusan kebijakan; dan legitimasi kebijakan. Model ini memberitahukan tentang bagaimana seharusnya kebijakan dibuat secara teknis, tetapi memberikan lebih sedikit urgensi pada substansi yang harus diperhatikan (Nugroho, 2014: 143).

Ketujuh, Model Pengamatan Terpadu (*Mixed-Scanning Model*). Model ini merupakan gabungan dari model rasional dengan model inkremental. Pencetus model ini adalah pakar sosiologi organisasi, Amitai Etzioni pada tahun 1967. Oleh pencetusnya, model ini diperkenalkan sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, menetapkan proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankan setelah keputusan tersebut tercapai. Model ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera, di mana satu kamera dengan *wide angel* untuk melihat keseluruhan dan

satu kamera lainnya dengan *zoom* untuk melihat detailnya (Abdul Wahab, 2009).

C. Varian Model Pluralis Perumusan Kebijakan Publik

Model pluralis, yaitu model yang dipengaruhi aliran Anglo-Saxonis. Sedangkan Aliran “Anglo-Saxonis”, cenderung memahami kebijakan publik sebagai turunan dari politik-demokrasi, sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik yang bersifat demokratis dan partisipatif. Model-model perumusan kebijakan yang termasuk dalam kelompok model ini adalah sebagai berikut:

Pertama, Model Sistem. Merupakan model perumusan kebijakan publik yang diperkenalkan oleh David Easton dalam pemikirannya tentang sistem politik (*The Political System*). Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs, withinputs, outputs, dan feedback*). Konsep “sistem politik” mempunyai arti sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses politik (*withinputs*) yang berfungsi mengubah masukan-masukan (*inputs*) yang terdiri dari tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*), dan sumber-sumber (*resources*) menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*output*). Model ini memandang kebijakan publik sebagai hasil politik dan respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan

lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan lainnya) yang ada di sekitarnya (Islamy, 2009: 45).

Sistem politik adalah sekumpulan struktur dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep sistem merujuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demand*) menjadi keputusan-keputusan yang otoritatif (*output*). Konsep sistem juga menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan untuk merespon kekuatan-kekuatan yang berasal dari dalam maupun luar lingkungan (Winarno, 2008: 96).

Tuntutan-tuntutan tersebut timbul jika individu atau kelompok-kelompok yang berada di luar sistem politik memainkan peran secara aktif dalam mempengaruhi kebijakan publik. Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan, suatu sistem harus mampu mengatur berbagai penyelesaian konflik dan memberlakukannya pada pihak yang bersangkutan. Oleh karena itu, suatu sistem harus dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antarberbagai subsistem.

Untuk menjaga interaksi antarsubsistemnya, suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yaitu menghasilkan output yang secara layak memuaskan seluruh

sub sistemnya, menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan atau penggunaan otoritas demi menjaga sistemnya (Winarno, 2008: 97).

Kedua, Model Teori Permainan. Model ini seringkali dianggap sebagai model konspiratif. Menurut model teori permainan ini, gagasan pokok kebijakan adalah; pertama, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif, dan kedua, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen. Dalam formulasi kebijakan, model ini sangat abstrak dan deduktif. Model ini mendasarkan formulasi kebijakan yang rasional namun dalam kondisi kompetisi di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor lain (Nugroho, 2012: 564).

Konsep kunci dari teori permainan adalah strategi. Konsep kunci yang dimaksudkan bukanlah yang paling optimum, melainkan yang paling aman dari serangan-serangan lawan. Jadi, pada dasarnya konsep ini mempunyai tingkat konservativitas yang tinggi, karena pada intinya merupakan strategi defensif. Menurut pandangan Teori Permainan ini, yang terpenting adalah bahwa ia mengakomodasi kenyataan paling riil, bahwa setiap negara, setiap pemerintahan, dan setiap masyarakat tidak hidup dalam keadaan yang vakum.

Menurut Teori Permainan, perumusan kebijakan publik tak ubahnya sebagai arena permainan kekuasaan

aktor kebijakan, sehingga setiap kebijakan yang diambil tidak akan luput dari reaksi-reaksi lingkungannya yang dapat membuat atau menurunkan keefektivan kebijakan. Di sinilah Teori Permainan memberikan kontribusi paling optimal, yaitu mengamankan kebijakan dari serangan aktor lain yang diprediksi melakukan penentangan atau perlawanan (Nugroho, 2012: 565).

Ketiga, Model Pilihan Publik. Model ini lahir dari teori pilihan rasional yang dipelopori oleh James Buchanan, yang merupakan teori ekonomi neoklasik yang diaplikasikan dalam sektor publik, yang menganggap manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Model pilihan publik ini dibangun atas dasar *Economic Theory of Democracy* yang dikembangkan Downs (1975), yang mengasumsikan bahwa para pemilih dan politisi berusaha memaksimalkan keuntungan atas preferensi masing-masing (Nugroho, 2012: 566).

Dalam pandangan model pilihan publik, jika pilihan rasional individu (produsen, konsumen, distributor) dalam sektor market (pasar), maka pilihan publik menekankan pada pilihan rasional individu (politisi, birokrat, dan masyarakat) dalam urusan yang terkait dengan kepentingan publik (Wijaya dan Dinar, 2014: 37). Asumsi dasar dari teori pilihan publik adalah bahwa individu dimotivasi oleh kepentingan pribadi dan akan memilih suatu tindakan dalam kepentingan publik yang dapat memaksimalkan kemanfaatan bagi dirinya sendiri. Jadi dalam pandangan teori pilihan publik, kebijakan merupakan proses formulasi keputusan kolektif dari

individu-individu yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut, sehingga tidak ada kelompok kepentingan tertentu yang secara sukarela berjuang untuk kepentingan kelompok lain dalam ranah publik.

Model pilihan publik mengasumsikan bahwa keberadaan pemerintah sebagai aktor perumusan kebijakan terdiri dari individu. Tindakan pemerintah adalah hasil dari keputusan yang dibuat oleh individu-individu dalam perannya sebagai *elected official* (pejabat yang dipilih), *appointed official* (pejabat yang ditunjuk) atau birokrat. Premis dasar model pilihan publik ini adalah pengambilan kebijakan politik (pemilih, politisi, dan birokrasi) dan pengambil kebijakan ekonomi (produsen, konsumen, dan distributor) berperilaku dalam hal yang sama, dimana mereka mengikuti kepentingan pribadi. Oleh karena itu, teori pilihan publik memandang bahwa aktor individu sebagai sentral dalam pengambilan kebijakan (Wijaya dan Danar, 2014: 40).

Berdasarkan pendekatan teori pilihan publik ini, ada dua mekanisme utama proses pembuatan kebijakan untuk kepentingan politisi dan kelompok kepentingan, yaitu:

1. Aktor penentu kebijakan dari politisi hanya akan berusaha memenuhi kepentingan publik dengan tujuan dapat meningkatkan popularitasnya, sehingga mendapatkan kepercayaan dan dipilih kembali pada proses pemilihan wakil rakyat yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat.
2. Masyarakat sebagai kelompok kepentingan (*stakeholder*) akan memanfaatkan keberadaan aktor

penentu kebijakan yang telah dipilihnya dengan cara terus menekan agar mengeluarkan kebijakan sesuai dengan keinginan atau kepentingannya (Wijaya dan Danar, 2014: 40).

Jadi teori pilihan publik ini melihat kebijakan publik sebagai proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang memiliki kepentingan terhadap rumusan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, untuk mendapatkan formulasi kebijakan yang dapat memuaskan berbagai kelompok kepentingan, maka partisipasi dari kelompok-kelompok kepentingan yang akan merasakan atau terkena dampak dengan kebijakan tersebut merupakan faktor kunci dalam proses formulasikan suatu kebijakan.

Keempat, Model Deliberatif. Dalam pandangan model ini, setiap kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah harus merupakan pilihan untuk menjembatani kepentingan publik. Dengan demikian, proses perumusan kebijakan publik melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholder*). Model ini merupakan konsep perumusan kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang kepada publik untuk berkontribusi pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum mengambil keputusan untuk menetapkan pilihan terhadap alternatif kebijakan yang tersedia. Model ini dilandasi oleh pemikiran atau gagasan John Locke yang mengatakan bahwa pemerintah adalah suatu lembaga yang muncul dari kontrak sosial di antara individu-individu sebagai warga negara (Nugroho, 2012: 571).

Model Deliberatif merupakan model ideal perumusan kebijakan dalam konteks demokrasi dan kontrak sosial. Namun memiliki kelemahan pokok dalam realitas interaksi, karena interaksi akan terbatas pada publik yang mempunyai akses dan di sisi lain ada kecenderungan pemerintah untuk memuaskan pemilihnya daripada masyarakat luas. Model deliberatif lahir untuk memastikan bahwa kebijakan publik merupakan pilihan keputusan publik, sehingga proses formulasi kebijakan melibatkan masyarakat luas. Oleh karena itu, model deliberatif dalam proses perumusan kebijakan ini juga disebut musyawarah, jejaring, kolaboratif, argumentatif, dan *discursive* (Nugroho, 2012: 572).

Model Deliberatif ini menempatkan masyarakat sebagai aktor kebijakan yang harus menemukan sendiri keputusan kebijakan untuk kepentingannya sendiri. Kalaupun ada peran pemerintah, tetapi sebagai legislator daripada kehendak publik. Begitu juga dengan para analis kebijakan, posisi mereka sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik yang akan dijadikan kebijakan publik (Nugroho, 2012: 572-573).

Kelima, Model Tong Sampah. Model inilah berdasarkan keyakinan bahwa proses kebijakan merupakan serangkaian tindakan dalam suatu “anarki organisasi” yang menjadikan model-model perumusan kebijakan yang ada menjadi tidak relevan. Model “Tong Sampah” ini dikembangkan Kingdon berdasarkan gagasan dari Cohen, March, dan Olsen dalam tulisan mereka yang berjudul, “*A Garbage Can Model of Organizational Choice*” pada tahun 1972, yang menyatakan

bahwa organisasi kadangkala berubah menjadi organisasi yang anarki, dan keputusan yang dibuat bukanlah keputusan yang rasional (Howlett dan Ramesh, 1995: 139-145).

Menurut pendapat Cohen (Nugroho, 2012: 575), proses perumusan kebijakan dalam kondisi organisasi anarki berlangsung pada empat lintasan terpisah, yaitu lintasan permasalahan, solusi, partisipan, dan peluang-peluang pilihan (*Choice Opportunities*). Namun pendapat Cohen tentang empat lintasan tersebut dirubah Kingdon menjadi tiga lintasan yang terpisah (*three independent streams*), yaitu; permasalahan, kebijakan, dan politik. Inovasi yang dikembangkan Kingdon adalah “*policy entrepreneur*”, yaitu mereka yang dapat menjembatani ketiganya dan mempertemukannya dalam suatu “jendela kebijakan” (*policy windows*) (Nugroho, 2012: 575).

Proses perumusan kebijakan pada lintasan permasalahan kebijakan berkenaan dengan pengidentifikasian masalah untuk dijadikan sebagai agenda kebijakan. Proses perumusan kebijakan pada lintasan kebijakan berkenaan dengan proses formal perumusan kebijakan yang berjalan, yang melibatkan aktor-aktor kebijakan. Sedangkan proses perumusan kebijakan pada lintasan politik berkenaan dengan pergerakan politik, termasuk perubahan “*mood*” politik nasional, desakan opini publik, hasil pemilihan umum, perubahan dalam struktur administrasi publik, hingga pergeseran kekuatan dominan dalam parlemen dan *stakeholder* (Kingdon, 2003: 87).

Dalam model “Tong Sampah” ini, yang menjadi permasalahan adalah para pembuat kebijakan biasanya “membuat kebijakan” terlebih dahulu, baru kemudian mencari permasalahan yang sekiranya sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat. Istilahnya, “*policy as solution find problem rather than vice-versa*”. Akibatnya, permasalahan yang terjadi adalah para pembuat kebijakan justru mencari-cari permasalahan sebagai pembenaran atas keputusan kebijakan yang dibuatnya (Peter, 2004: 61).

Dalam model “Tong Sampah” ini pembuatan kebijakan bukan didasarkan pada proses ideal pembuatan kebijakan, yaitu diawali dengan identifikasi masalah yang ingin diselesaikan atau kebutuhan yang ingin dipenuhi karena adanya tuntutan publik, melainkan karena didasarkan pada keinginan untuk mewadahi atau memfasilitasi keputusan kebijakan yang sudah ada sebelumnya, sehingga *Garbage Can* ini bukan termasuk dalam model perumusan kebijakan, tetapi faktual kebijakan (Nugroho, 2012: 576).

Keenam, Model Manajemen Strategis, Model perumusan kebijakan ini mengacu pada proses perumusan strategi. Salah satu tokoh pencetus tentang perumusan strategi bagi organisasi non-bisnis yang banyak menjadi rujukan adalah John D. Bryson. Sedangkan strategi merupakan sebuah alat, cara, keputusan, atau tindakan yang sifatnya senantiasa meningkat dan inovasi yang dilakukan untuk tujuan, yang disusun dan dirumuskan berdasarkan hasil identifikasi isu-isu strategis yang didapat dari hasil analisis situasi dan kondisi lingkungan internal

berupa kekuatan dan kelemahannya, maupun hasil analisis terhadap lingkungan eksternal yang dihadapi, yang terkadang bisa menjadi sebuah peluang atau ancaman bagi pencapaian tujuan.

Berdasarkan model strategis ini, proses penyusunan kebijakan publik harus berawal dari pemahaman terhadap misi dan tujuan kebijakan, kemudian menganalisis kondisi faktor-faktor lingkungan internal dan eksternal kebijakan. Faktor lingkungan internal merupakan faktor yang menunjukkan pada situasi dan kondisi yang dialami atau yang terjadi di dalam institusi penentu kebijakan.

Melakukan analisis terhadap faktor lingkungan internal ini ditujukan untuk mengidentifikasi unsur-unsur yang menjadi kekuatan (*Strengths*) dan kelemahan (*Weakness*) dari institusi penentu kebijakan. Menurut Higgins, kekuatan adalah situasi dan kemampuan internal yang bersifat positif, yang memungkinkan institusi memiliki keuntungan strategik dalam mencapai tujuannya. Sedangkan kelemahan adalah situasi dan ketidakmampuan internal yang mengakibatkan suatu institusi tidak dapat mencapai tujuannya (Salusu, 2000: 291).

Sedangkan lingkungan eksternal merupakan kondisi yang terjadi di luar organisasi yang senantiasa berinteraksi dengan institusi penentu kebijakan, sehingga akan terjadi saling ketergantungan satu terhadap yang lainnya. Akibatnya tidak jarang kehidupan sebuah institusi publik penentu kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor di luarnya, dimana faktor-faktor eksternal ini lebih sulit diprediksikan

karena keadaannya tidak statis, tetapi terus berubah. Analisis terhadap lingkungan eksternal ini bertujuan untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dihadapi sebuah institusi penentu kebijakan dalam proses perumusan kebijakan.

Ketujuh, Model Demokratis. Model ini pada dasarnya lahir dari penafsiran terhadap konsep demokrasi yang menghendaki bahwa dalam pengambilan keputusan kebijakan melalui arena perumusan kebijakan publik harus melibatkan sebanyak mungkin para pemilik hak demokrasi, yang teknisnya dilakukan dengan cara mengelaborasi suara-suara dari para stakeholder. Model ini biasanya dihubungkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam pembuatan kebijakan publik, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya (Nugroho, 2012: 560).

Kelemahan dari model ini adalah kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat, dan dalam kelangkaan sumber daya. Akan tetapi kelebihan dari model ini jika dapat diterapkan adalah sangat efektif dalam implementasinya, karena setiap pihak yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan terlibat dalam semua tahapan perumusan kebijakannya. Model perumusan kebijakan publik yang demokratis ini memungkinkan setiap pihak merasa dihargai keberadaannya dan didengarkan aspirasinya, sehingga akan memiliki rasa tanggung jawab terhadap kebijakan yang telah dirumuskan tersebut dan

memiliki kewajiban untuk ikut serta dalam mencapai keberhasilan kebijakan.

BAB VI

PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK PARTISIPATIF

A. Makna Partisipasi

Konsep partisipasi telah lama menjadi bahan kajian, baik terkait dengan latar belakang sejarahnya, konotasi teoritisnya, dan penerapan praktisnya. Namun, konsep partisipasi ini selalu dianggap sebagai ciri sistem yang demokrasi dalam berbagai konteks, dan dianggap sebagai bentuk tatanan kehidupan bersama yang ideal karena mengandung nilai-nilai kebersamaan dan kesetaraan.

Penggunaan konsep partisipasi berkisar pada dua alternatif utama, yaitu sebagai tujuan pada dirinya dan sebagai alat untuk mengembangkan dirinya. Namun kedua penggunaan ini mewakili partisipasi yang bersifat transformasional (partisipasi sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi) dan instrumental (partisipasi dilihat sebagai suatu cara untuk mencapai sasaran tertentu). Sedangkan partisipasi yang 'asli' adalah yang datang dari inisiatif masyarakat sendiri, dan partisipasi inilah yang merupakan tujuan dalam proses demokrasi (Mikkelsen, 2011: 57).

Selanjutnya, Fao (Mikkelsen, 2011: 58) memberikan definisi terhadap konsep partisipasi dengan beberapa rumusan, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan
2. Partisipasi adalah pemekaan (membuat peka) pihak masyarakat untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan.
3. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal tersebut.
4. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek agar memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial.
5. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri.
6. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Senada dengan pendapat Fao, Tilaar (2009: 287) juga memandang partisipasi sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari

bawah (*botton-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat. Peran serta masyarakat tersebut (Sumaryadi, 2010: 46) dapat dilakukan secara perorangan atau kelompok dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberikan masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dan atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan tersebut.

Sedangkan Keith Davis (1979: 140) memperdalam kriteria partisipasi masyarakat dengan mengatakan bahwa, *participation is defined as mental and emotional involvement of persons in group situations that encourage them to contribute to group goals and share responsibility for them*. Artinya bahwa partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosional orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka menyumbangkan pada tujuan-tujuan kelompok dan sama-sama bertanggung jawab terhadapnya.

Adapun beberapa alasan pembenar yang dapat diketengahkan mengapa partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam mencapai tujuan kebijakan pembangunan yang memang diperuntukkan bagi kesejahteraan hidup masyarakat, di antaranya adalah sebagai berikut;

1. Masyarakat adalah fokus sentral dan tujuan akhir dari pembangunan, sehingga partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut.
2. Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam kebijakan penting yang menyangkut masyarakat.

3. Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan atau kepentingan, dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk mencapai keberhasilan pembangunan.
4. Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari mana masyarakat berada dan dari apa yang mereka miliki.
5. Partisipasi akan memperluas kawasan penerimaan program pembangunan, sehingga akan memperluas jangkauan pelayanan ke seluruh masyarakat.
6. Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif, baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia.
7. Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk mengelola program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah masyarakat yang bersangkutan.
8. Terakhir, tetapi tidak kalah pentingnya, bahwa partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri (Tjokrowinoto, 1993: 49).

Pandangan yang sama juga dikemukakan Laksana (2013: 5), bahwa menguatnya kebutuhan pendekatan partisipasi dalam konteks kebijakan pembangunan

masyarakat dewasa ini karena partisipasi ditengarai memiliki beberapa manfaat, yaitu:

1. Dapat memperluas basis pengetahuan dan representasi dalam pengambilan suatu keputusan tentang suatu program.
2. Dapat membangun transparansi komunikasi dan hubungan-hubungan kekuasaan di antara para stakeholder.
3. Dapat meningkatkan pendekatan interaktif dan siklikal serta menjamin bahwa solusi didasarkan pada pemahaman dan pengetahuan lokal.
4. Dapat mendorong kepemilikan lokal, komitmen, dan akuntabilitas serta membantu terciptanya hasil program yang berkelanjutan dan lebih memungkinkan diterima seluruh stakeholder.
5. Dapat membangun kapasitas masyarakat dan modal sosial sehingga meningkatkan pengetahuannya tentang kegiatan atau aksi yang dilakukan stakeholder lain.

Namun, untuk menghadirkan partisipasi yang sebenarnya, yaitu partisipasi yang datang dari diri masyarakat terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Menghindari intervensi yang terlalu mendalam khususnya pada awal pembentukan kelompok sasaran program.

2. Memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat untuk mengorganisir diri mereka sendiri sesuai dengan aspirasi dan minat mereka.
3. Memberikan kebebasan kepada kelompok sasaran program yang terbentuk dalam mengapresiasi kegiatan untuk mencapai tujuan program yang selaras dengan tujuan peningkatan taraf hidup mereka.
4. Menghindari konflik kepentingan antara kelompok sasaran dengan kepentingan program dengan tidak berpihak kepada salah satu di antaranya.
5. Mengajak kelompok sasaran untuk membuat penilaian terhadap pelaksanaan program secara bersama-sama (Oakley, 1991: 9).

Selanjutnya, partisipasi sebagai wujud dari pengembangan hak demokrasi masyarakat yang memperbolehkan masyarakat untuk ikut serta secara aktif dan sukarela baik secara mental, emosional, dan fisik pada proses-proses perumusan kebijakan pembangunan dapat memberikan dukungan penuh antusias dan dapat membuat masyarakat merasa mempunyai tingkat “ownership” yang tinggi dalam kehidupan bernegara (Huntington dan Nelson, 2009: 22).

partisipasi setidaknya membutuhkan 3 elemen utama yaitu: *pertama*, kesukarelaan dari masyarakat untuk menggerakkan demokrasi; *kedua*, keterampilan masyarakat untuk bekerja dengan demokrasi; dan *ketiga*, arena yang terjamin untuk pelaksanaan demokrasi (Yuliantara,

2004: 130). Akan tetapi dari ketiganya yang paling bisa mengembangkan kultur demokrasi adalah dibutuhkanya pelaku demokrasi yang memiliki kecakapan dua hal, yaitu kecakapan intelektual (kecakapan berfikir kritis), dan kecakapan partisipatoris (Ubaidillah, 2000: 76).

Jadi berdasarkan penjelasan konsep partisipasi tersebut di atas, syarat utama masyarakat dianggap berpartisipasi harus memiliki empat kriteria, yaitu adanya kesadaran akan tanggung jawab bersama, adanya kesukarelaan, adanya keterlibatan mental dan emosional, dan mendapatkan manfaat dari partisipasi tersebut. Hal ini berarti bahwa ciri penyelenggaraan pemerintahan yang menghargai hak-hak demokrasi warganya terlihat dari adanya partisipasi politik masyarakatnya, seperti partisipasi dalam proses perumusan kebijakan di daerah. Sedangkan partisipasi sebagai demokratisasi sistem penyelenggaraan pemerintahan di era desentralisasi ini lahir sejalan dengan hak asasi manusia dan pembangunan manusia secara berkelanjutan (Miftah Thoha, 2005).

B. Tipe Partisipasi Masyarakat

Jika dilihat secara mendasar, partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan sebenarnya menyangkut tentang pemberian kekuasaan kepada masyarakat untuk mempengaruhi keputusan kebijakan. Sehingga partisipasi masyarakat berarti memposisikan masyarakat sebagai subyek bukan obyek kebijakan (Abdullah, 1997: 68), Dalam teknisnya, partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan ini harus diawali dengan keterlibatan orang-orang

yang paling mengetahui tentang sistem kehidupan mereka sendiri, menilai dan mengembangkan pengetahuan dan keterampilan mereka, dan memberikan sarana yang perlu bagi mereka supaya dapat mengembangkan dirinya (Pretty dan Guijt dalam Mikkelsen, 2011: 56).

Namun, partisipasi sebagai bentuk penegakan nilai-nilai demokrasi atau sebagai sistem pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara yang ideal dalam pemerintahan yang demokratis tidak berlaku seragam di berbagai daerah. Adanya sejumlah faktor yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat, membuat tipologi partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan menjadi bervariasi antara satu daerah dengan daerah lainnya, apalagi perumusan kebijakan seringkali menjadi arena pengartikulasian kepentingan, seringkali masyarakat pada masing-masing daerah memperlihatkan tipologi partisipasi yang berbeda-beda (Cornwall, 2015).

Terjadinya perbedaan tipologi partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan karena secara aturan perundang-undangan tidak ditetapkan dan dijelaskan secara eksplisit metode partisipasi masyarakat tersebut. Jadi tipologi partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan menjadi sangat kontekstual, tergantung pada inisiatif pemerintah daerah maupun kemauan masyarakat itu sendiri.

Dalam pendekatan teoritis, pemahaman tentang tipologi partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan dapat dikaji secara kuantitatif maupun kualitatif. Adapun teori yang menunjukkan tentang pemahaman

tipologi partisipasi secara aspek kuantitatif dikemukakan Arnstein (dalam Mark Considine, 1994: 134) sebagai *ladder of participation* (tangga partisipasi). Teori Arnstein ini memandang partisipasi politik masyarakat sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan. Jadi partisipasi dalam pemikiran Arnstein bukan diartikan sebatas keikutsertaan masyarakat, tetapi sebagai kekuasaan yang melekat pada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan negara. Konsep tipologi partisipasi masyarakat menurut teori Arnstein ini dimaknai sebagai tangga partisipasi yang mencerminkan batas kekuasaan yang melekat atau dimiliki masyarakat ketika berpartisipasi dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan. Selanjutnya, tangga-tangga partisipasi tersebut diklasifikasikan berdasarkan kategori derajat partisipasi.

Tabel 1
Sherry Arnstein's Ladder Of Citizen Participation

Kontinum	Tangga Kekuasaan Masyarakat	Kategori Partisipasi
8	Kendali warga (<i>Citizen Control</i>)	Degree of Citizen Power
7	Kuasa yang didelegasikan (<i>Delegated Power</i>)	
6	Kemitraan (<i>Partnership</i>)	
5	Penetraman (<i>Placation</i>)	Degree of Tokenism
4	Konsultasi (<i>Consultation</i>)	
3	Pemberian informasi (<i>Informing</i>)	

2	Terapi (<i>Therapy</i>)	<i>Non-Participation</i>
1	Manipulasi (<i>Manipulation</i>)	

Sumber: Mark Considine (1994: 143)

Berdasarkan teori Arnstein di atas, skala kuantitatif tipologi partisipasi terendah adalah derajat non-partisipasi. Aktivitas yang terjadi pada derajat ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya tidak untuk mendukung rakyat berpartisipasi dalam pembuatan rencana dan pelaksanaan suatu program, tetapi untuk memungkinkan pemegang kekuasaan sekedar mendidik dan menyenangkan partisipan. Dalam derajat ini, aktivitas partisipasi masyarakat terjadi dalam dua anak tangga kekuasaan, yaitu manipulasi dan terapi. Pada tangga manipulasi, partisipasi masyarakat hanya dimanfaatkan atau dijadikan sebagai alat untuk mendukung kepentingan pemegang kekuasaan, bukan untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Sedangkan tangga terapi dimaksudkan sebagai bentuk partisipasi pengganti yang sengaja dipersiapkan oleh pemegang kekuasaan untuk mengganti bentuk partisipasi yang sebenarnya (Muluk, 2009; Dwiningrum, 2011).

Selanjutnya, pada derajat partisipasi yang kedua merupakan derajat yang menunjukkan adanya partisipasi (*tokenism*). Dalam derajat ini, keterlibatan masyarakat lebih tinggi daripada derajat sebelumnya. Aktivitas partisipasi masyarakat dalam derajat ini terjadi dalam tiga anak tangga, yaitu pemberian informasi, konsultasi, dan penentraman. Dalam derajat ini secara nyata telah ada upaya membangun

partisipasi dengan cara melakukan aktivitas dialogis publik antara penentu kebijakan dengan masyarakat dalam pengambilan kebijakan. Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi satu arah yang dilakukan pihak penentu kebijakan kepada masyarakat. Konsultasi menunjukkan adanya komunikasi dua arah antara penentu kebijakan dengan masyarakat. Sedangkan penentruman menunjukkan adanya upaya melibatkan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan meskipun penentuan kebijakan tetap berada pada pemegang kekuasaan (Muluk, 2009; Dwiningrum, 2011).

Sedangkan derajat partisipasi yang ketiga (kuasa warga) merupakan derajat tertinggi. Aktivitas partisipasi masyarakat pada derajat ini adalah ambil bagian secara langsung baik dalam pengambilan keputusan maupun pelayanan publik. Derajat ini menunjukkan adanya redistribusi kekuasaan atau wewenang dari lembaga-lembaga publik kepada masyarakat. Aktivitas masyarakat pada derajat ini berada pada tiga anak tangga, yaitu mulai kemitraan, kuasa yang didelegasikan, dan yang tertinggi adalah kendali warga. Pada derajat ketiga ini, pengambilan suatu keputusan atau kebijakan berada dalam kekuasaan atau kendali masyarakat.

Sedangkan teori yang menunjukkan pemahaman secara aspek kualitatif tipologi partisipasi dikemukakan Brinkerhoff dan Crosby (2002: 54) sebagai “*Types of Participation*”. Namun, sama dengan pandangan teori Arnstein, teori ini juga memaknai partisipasi sebagai kekuasaan, bukan keikutsertaan masyarakat dalam mempengaruhi penentuan suatu kebijakan. Menurut teori

tipologi partisipasi Brinkerhoff dan Crosby, secara kualitatif terdapat lima klasifikasi tipologi partisipasi masyarakat yang juga mencerminkan batas kekuasaan masyarakat ketika berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan. Tipe kekuasaan tersebut juga diklasifikan berdasarkan sifat partisipasi.

Tabel 2
Brinkerhoff And Crosby's Types Of Participation

Tipe Kekuasaan Masyarakat	Kategori Partisipasi
Penentu Tunggal (<i>Empowerment</i>)	Lebih aktif
Penentu bersama (<i>Join decision making</i>)	Aktif
Perumus bersama (<i>Collaboration</i>)	Kurang Aktif
Pengkritis (<i>Consultation</i>)	Pasif
Pendengar (<i>Information sharing</i>)	Lebih Pasif

Sumber: Brinkerhoff dan Crosby (2002: 54)

Berdasarkan teori Brinkerhoff dan Crosby ini, partisipasi dengan sifat partisipasi yang lebih pasif adalah tipe *Information-sharing* (berbagi informasi). Aktivitas yang terjadi pada tipologi ini menunjukkan adanya komunikasi satu arah arus informasi yang dilakukan pihak penentu kebijakan kepada masyarakat. Berbagi informasi ini berfungsi untuk memberikan transparansi, dan untuk membangun legitimasi dari pemerintah kepada masyarakat. Dalam tipologi ini, kekuasaan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan hanya sebatas sebagai pendengar dalam suatu aktivitas

perumusan kebijakan, sehingga tidak memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi keputusan kebijakan tersebut.

Selanjutnya, partisipasi pasif adalah sifat dari tipe *Consultation* (konsultasi). Aktivitas partisipasi yang diperlihatkan tipologi ini adalah adanya aktivitas komunikasi dua arah arus informasi dan pertukaran pandangan antara penentu kebijakan dan masyarakat (Muluk, 2009 dan Dwiningrum, 2011). *Consultation* melibatkan berbagi informasi dan mengumpulkan umpan balik dan reaksi dari masyarakat. Dalam partisipasi dengan tipologi konsultatif antara pihak pejabat pengambil keputusan dengan anggota-anggota masyarakatnya mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan untuk diberitahu. Dalam tipologi ini, keberadaan masyarakat sebagai bagian dari aktor kebijakan mulai diakui oleh penentu kebijakan. Namun, dalam tipologi ini, kekuasaan masyarakat dalam mempengaruhi keputusan kebijakan baru sebatas memberikan tanggapan tentang kebijakan tersebut.

Selanjutnya, partisipasi masyarakat yang kurang aktif atau agak pasif merupakan sifat dari tipologi *Collaboration* (kolaborasi). Aktivitas partisipasi pada tipologi ini terlihat dari adanya kegiatan bersama di mana penentu kebijakan mengundang kelompok kepentingan lain untuk terlibat dalam perumusan kebijakan, meskipun pengambilan keputusan kebijakannya tetap berada atau menjadi otoritas dan kontrol penentu kebijakan. Dalam kolaborasi ini, penentu kebijakan lebih aktif melibatkan masyarakat dalam rangka mengumpulkan umpan balik untuk pemecahan

masalah, desain kebijakan, monitoring dan evaluasi, dan sebagainya. Dalam tipologi ini, kekuasaan masyarakat dalam perumusan kebijakan semakin meningkat, tidak hanya memberikan saran atau tanggapan, tetapi juga ikut terlibat langsung sebagai aktor dalam proses-proses perumusan kebijakan, meskipun keputusan kebijakannya tetap berada di tangan pejabat pembuat keputusan atau pemegang kekuasaan tersebut (Fahrudin, 2001: 37).

Partisipasi aktif yang banyak diharapkan dalam proses perumusan kebijakan merupakan sifat dari tipologi *Join decision-making* (kerjasama dalam membuat keputusan). Dalam tipologi ini, terjadi pembagian kekuasaan antara penentu kebijakan dengan masyarakat atas keputusan yang dibuat. Dalam tipologi ini menunjukkan adanya redistribusi kekuasaan atau wewenang dari lembaga-lembaga publik kepada masyarakat. Dalam tipologi partisipasi ini, pejabat pembuat keputusan dan anggota masyarakat merupakan mitra yang relatif sejajar kedudukannya. Mereka bersama-sama membahas masalah, mencari alternatif pemecahan masalah, dan membahas keputusan (Fahrudin, 2001: 37).

Pembagian kekuasaan kepada masyarakat ini didasarkan pada asumsi bahwa pengetahuan, kapasitas, dan pengalaman masyarakat sangat penting untuk mencapai tujuan kebijakan. Jadi dalam tipologi ini, kekuasaan masyarakat untuk mempengaruhi keputusan kebijakan sejajar dengan penentu kebijakan. Oleh karena itu, dalam tipologi ini, partisipasi masyarakat tidak dapat diabaikan oleh penentu kebijakan, bahkan pengetahuan, kapaistas, dan

pengalaman masyarakat selama ini menjadi acuan dalam penentuan kebijakan, sehingga terkadang masyarakatlah yang secara tidak langsung menjadi penentu kebijakan yang diinisiasi pemerintah.

Sedangkan tipologi terakhir dengan kontinum sifat partisipasi yang lebih aktif adalah *Empowerment* (pemberdayaan). Pengalihan atas pengambilan keputusan, sumber daya, dan pelaksanaan kegiatan dari inisiator kepada stakeholder lainnya. Pemberdayaan ini terjadi ketika aktor-aktor kebijakan di luar pemerintah, bertindak secara otonom untuk kepentingan mereka sendiri, dan dapat melaksanakan mandat kebijakan tanpa keterlibatan pemerintah yang signifikan.

Posisi atau kekuasaan masyarakat dalam tipologi partisipasi ini berada pada puncak kekuasaan terkait dengan proses-proses kebijakan yang diperuntukkan bagi mereka, sehingga masyarakat benar-benar menerima kedaulatannya sebagai rakyat. Jadi, partisipasi masyarakat pada tipologi pemberdayaan ini menggambarkan bahwa proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan monitoring dan evaluasi kebijakan sepenuhnya dikendalikan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan pemikiran dua teori tersebut di atas, untuk konteks penelitian ini, teori yang digunakan untuk kepentingan analisis terhadap hasil penelitian tentang partisipasi masyarakat lokal dalam perumusan kebijakan pengembangan pariwisata mengacu pada pemikiran teori Brinkerhoff dan Crosby, karena penelitian ini akan melihat dan mengkaji tipologi partisipasi secara aspek kualitatif.

C. Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat

Demokrasi dan partisipasi politik merupakan dua konsep yang selalu melekat dengan konsep partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan. Sebagai tujuan, konsep partisipasi dimaksudkan untuk melahirkan keputusan kebijakan yang lestari yang mendapatkan banyak penerimaan. Sedangkan sebagai alat atau cara, konsep partisipasi dimaksudkan untuk mengembangkan sistem demokrasi. Namun, pemahaman tentang partisipasi sebagai bukan sesuatu yang *given*, menuntut konsep partisipasi ini membutuhkan suatu mekanisme yang dapat menjadi tuntunan pada tataran praktisnya. Mekanisme partisipasi ini menjelaskan tentang bagaimana partisipasi dijalankan (proses) dan dengan apa individu atau kelompok masyarakat dapat berpartisipasi (jenis sumbangsih).

Partisipasi merupakan upaya untuk memberikan kesempatan dan kemampuan (pemberdayaan) kepada kelompok masyarakat untuk mampu dan berani bersuara (*voice*) atau menyuarakan pendapat, ide, atau gagasan-gagasannya, serta kemampuan dan keberanian untuk memilih (*choice*) sesuatu (konsep, metode, produk, tindakan, dll) yang terbaik bagi pribadi, keluarga, dan masyarakatnya. Implikasinya, akan mengarahkan kelompok masyarakat untuk memerintah dirinya sendiri dengan keputusan yang diambil berdasarkan potensi atau keunggulannya, sehingga memungkinkan masyarakat menjadi lebih bertanggung jawab terhadap pelaksanaan dari keputusan yang diambilnya tersebut (Mardikanto dan Soebianto, 2012: 28).

Partisipasi masyarakat yang lebih bertanggung jawab tentu tidak terjadi secara instant, tetapi melalui suatu proses sadar yang terencana dan terorganisir dengan baik. Proses partisipasi merupakan rangkaian tahapan atau tata cara yang memperlihatkan adanya maksud untuk melibatkan masyarakat secara aktif dan sukarela dalam suatu aktivitas atau kegiatan. Adapun tahapan-tahapan proses dalam membangun partisipasi masyarakat terjadi melalui tata cara sebagai berikut:

1. Mengawali partisipasi masyarakat dengan membangun hubungan atau kontak dengan pihak lain untuk memberikan informasi tentang inisiasi suatu kegiatan pembangunan.
2. Partisipasi masyarakat dalam memperhatikan, menyerap, dan memberikan tanggapan (baik menerima atau menolak) terhadap informasi balik dari pihak lain yang telah menanggapi informasi kegiatan pembangunan yang telah diberikan.
3. Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan suatu kegiatan pembangunan termasuk dalam proses pengambilan berbagai keputusannya.
4. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan atau operasionalisasi suatu kegiatan pembangunan.
5. Partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan, memelihara, dan mengembangkan hasil kegiatan pembangunan

6. Partisipasi masyarakat dalam menilai, baik hasil maupun proses kegiatan pembangunan yang sudah dijalankan (Ndraha, 1990: 103).

Dalam menjalankan proses-proses partisipasi tersebut, bentuk partisipasi masyarakat jika dilihat dari cara interaksi masyarakat dalam berpartisipasi pada suatu kegiatan dapat diklasifikasikan menjadi dua (Sugiyah, 2001: 38), yaitu:

1. Partisipasi Langsung, yaitu partisipasi yang terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi. Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya langsung berasal dari dirinya sendiri.
2. Partisipasi Tidak Langsung, yaitu partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasinya, sehingga dia tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan tertentu dalam proses partisipasi.

Selain dapat dilihat dari aspek proses dan cara interaksi, bentuk partisipasi masyarakat juga dapat dilihat dari aspek kedudukan masyarakat dalam suatu aktivitas atau kegiatan. Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan kedudukan ini terbagi atas dua bagian (Dwiningrum, 2011: 58), yaitu:

1. Partisipasi Vertikal (Mobilisator), yaitu partisipasi yang terjadi dalam bentuk kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, yang mana dalam hubungan ini masyarakat

berada sebagai status bawahan, pengikut, atau klien. Dalam konteks ini, pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, pemberian barang, keterampilan, bahan, dan jasa.

2. Partisipasi Horizontal (Inisiator), yaitu partisipasi masyarakat yang terjadi karena masyarakat mempunyai prakarsa sendiri, dimana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi dengan horizontal (memiliki peran masing-masing) satu dengan yang lainnya. Partisipasi dalam bentuk ini menempatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam suatu program. Artinya bahwa kelompok atau masyarakat diberikan kesempatan untuk mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji alternatif pilihan mereka untuk memecahkan masalah, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya.

Selanjutnya, bentuk partisipasi masyarakat ini juga dapat dilihat dari aspek jenis sumbangsih yang kemungkinan dapat diberikan seseorang atau kelompok yang berpartisipasi dalam suatu aktivitas atau kegiatan tertentu. Adapun bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan jenis sumbangsih ini adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi buah pikiran. Bentuk partisipasi ini umumnya diberikan masyarakat ketika dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam bentuk buah pikiran ini sangat penting karena dapat memberikan ide, gagasan, dan informasi sebagai

referensi dalam pengambilan keputusan yang tepat bagi kepentingan masyarakat.

2. partisipasi tenaga. Partisipasi masyarakat dengan memberikan sumbangan tenaga ini biasanya dilakukan ketika pelaksanaan suatu kegiatan dalam rangka ikut serta secara langsung mensukseskan pelaksanaan suatu kegiatan pembangunan yang diperuntukkan bagi masyarakat.
3. partisipasi harta benda. Partisipasi dalam bentuk harta benda ini dimaksudkan sebagai bentuk dukungan masyarakat untuk lebih memperlancar proses pelaksanaan kegiatan pembangunan.
4. partisipasi keterampilan dan kemahiran. Merupakan sumbangsih yang diberikan individu atau kelompok untuk mendorong munculnya beraneka ragam usaha untuk meningkatkan dan mempercepat kemajuan pembangunan sumberdaya masyarakat.
5. partisipasi sosial. Bentuk partisipasi masyarakat ini diwujudkan melalui pembentukan wadah-wadah perkumpulan atau paguyuban yang dapat memperkuat ikatan sosial masyarakat sekaligus dimanfaatkan sebagai sarana penyaluran aspirasi masyarakat (Fahrudin, 2001: 39; Hamijoyo dan Iskandar, 1986: 349).

Dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara, partisipasi memiliki makna yang sangat penting untuk mendukung terwujudnya cita-cita dan tujuan negara. Partisipasi dapat berfungsi sebagai alat untuk menutup kesenjangan antara pemerintah, masyarakat sipil, sektor

swasta dengan mengembangkan pemahaman bersama tentang kebutuhan, prioritas, dan program pembangunan negara.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat dapat meningkatkan transparansi, akuntabilitas dalam pemerintahan, dan menciptakan kepemilikan terhadap suatu kebijakan atau keputusan pembangunan yang di-*breakdown* menjadi berbagai program pemerintah yang bersentuhan dengan masyarakat. Oleh karena itu partisipasi masyarakat merupakan komponen penting dalam menghadirkan pemerintahan yang baik (Madzivhandila and Maloka, 2014: 2).

Weber (dalam Syafi'i, 2008: 78) telah menunjukkan bahwa betapa kelompok-kelompok masyarakat dapat menjadi suatu kekuatan yang dahsyat di dalam menggerakkan berbagai perubahan ke arah kemajuan, sehingga keberadaannya harus diakomodir dalam penyusunan rencana perubahan tersebut. Masyarakat dengan ciri-ciri khusus –seperti kelompok yang memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap peran aktif individu di dalam kehidupan yang bernilai tinggi- merupakan kekuatan perubahan yang dapat merubah tata kehidupan sosial, ekonomi, dan politik. Ragam proses-proses kebijakan publik yang dapat dimanfaatkan masyarakat untuk berpartisipasi, di antaranya:

1. Partisipasi masyarakat dalam penentuan arah, kebijakan, dan kinerja yang dilakukan pemerintah. Dalam hal ini memungkinkan masyarakat untuk

berpartisipasi melalui sumbangsih berupa ide atau pikirannya.

2. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan ini dapat dilakukan dengan menyumbangkan jenis partisipasi yang berupa partisipasi tenaga, biaya, dan keterampilan yang dimilikinya.
3. Partisipasi masyarakat dalam menerima hasil dan manfaat pembangunan secara adil. Jenis partisipasi yang memungkinkan untuk disumbangkan masyarakat dalam hal ini berupa partisipasi sosialnya (Tjokroamidjojo, 1995: 105).

Menanggapi dinamika kehidupan masyarakat sebagai isu-isu kebijakan publik, pemerintah harus mendorong partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan. Hal ini penting bagi pemerintah untuk memahami nilai-nilai masyarakat sipil dalam rangka membangun landasan untuk pemerintahan yang lebih baik. Dengan demikian, pemerintah seharusnya tidak hanya fokus pada permasalahan dan permintaan masyarakat dengan menyediakan pelayanan publik yang efisien dan berkualitas, tetapi lebih dari itu harus membangun jaringan kerjasama dalam rangka meningkatkan reputasinya kepada masyarakat.

Di samping itu, pemerintah juga harus responsif terhadap kemungkinan adanya berbagai bentuk partisipasi yang akan diberikan masyarakat dalam rangka bersinergi dengan pemerintah, dan yang terpenting lagi untuk

menjamin terwujudnya partisipasi masyarakat lokal, pemerintah daerah harus membuat regulasi yang jelas tentang tata cara partisipasi masyarakatnya.

D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Publik

Partisipasi masyarakat merupakan suatu elemen dasar dari suatu strategi pembangunan yang bertujuan untuk mencapai satu transformasi masyarakat berdasarkan nilai-nilai yang dianut masyarakat. Pendekatan partisipatif diambil sebagai landasan berpijak dalam mendesain kebijakan atau program pembangunan yang berhubungan dengan kebutuhan, kemampuan, dan penguasaan atas sumber daya dan nasib masyarakat itu sendiri.

Pendekatan partisipatif (Tjokrowinoto, 1993: 49) memfokuskan perhatiannya pada pemberian kekuasaan kepada masyarakat, yaitu: *Pertama*, penguasaan atas dan kemampuan untuk mengelola sumber daya produktif dalam rangka memenuhi kebutuhan atau kepentingan mereka sendiri. *Kedua*, penguasaan dan pertanggungjawaban atas suatu tindakan harus diberikan kepada mereka sebagai yang akan menanggung akibat-akibat dari tindakan tersebut.

Tumbuh kembangnya partisipasi masyarakat tidak terjadi secara alamiah tetapi karena diciptakan oleh kondisi yang terjadi dalam kehidupan masyarakat itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa fenomena partisipasi masyarakat dapat dipengaruhi dipengaruhi oleh berbagai faktor seputar kehidupan manusia yang saling berinteraksi satu

dengan lainnya, seperti psikologis individu, pendidikan, ketersediaan informasi dan teknologi, kelembagaan yang mendukung, struktur dan stratifikasi sosial, budaya lokal, serta politik (Fahrudin, 2001: 44). Keberadaan faktor-faktor ini dapat bermetamorfosis menjadi faktor pendukung dan penghambat bagi partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan di berbagai daerah.

1. Faktor-Faktor Pendukung

Partisipasi masyarakat pada dasarnya merupakan modal utama dalam mencapai tujuan kebijakan pembangunan dan merupakan menjadi pilihan ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga harus tetap diperjuangkan. Namun, meskipun partisipasi tersebut memiliki sejumlah manfaat, bukan berarti bahwa secara otomatis masyarakat akan memiliki kesadaran partisipasi yang tinggi. Menurut Paige (dalam Saifudin, 2009: 19), terdapat sejumlah faktor yang dapat mempengaruhi kesadaran partisipasi masyarakat dalam melihat suatu permasalahan lingkungan, yaitu:

- a. Jika kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah tinggi, maka partisipasi masyarakat cenderung aktif.
- b. Jika kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah, maka partisipasi masyarakat cenderung pasif-tertekan (apatis).
- c. Jika kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah, maka akan melahirkan sikap masyarakat yang militan dan radikal.

- d. Jika kesadaran politik masyarakat sangat rendah, tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi, maka melahirkan partisipasi masyarakat yang cenderung pasif.

Selain karena kesadaran untuk berpartisipasi (Laurian, 2004) bahwa faktor signifikan yang dapat mempengaruhi masyarakat untuk berpartisipasi adalah motivasinya. Sedangkan motivasi masyarakat untuk berpartisipasi tersebut muncul karena ketidakpercayaan terhadap lembaga pemerintah, tingkat penghasilan, integrasi jaringan sosial setempat. Sebaliknya, kepercayaan yang tinggi terhadap kemampuan lembaga pemerintah dalam menyelesaikan persoalan justru menjadi faktor yang dapat melemahkan insentif masyarakat dalam berpartisipasi.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik akan terjadi (Irvin dan Stansbury, 2004) jika mencerminkan lima kondisi, yakni biaya rendah, sangat bermanfaat, tidak ideal, berbiaya tinggi, dan kurang bermanfaat. Akan tetapi, jika proses pembuatan kebijakan dilakukan dalam kondisi masyarakat yang kurang ideal resikonya adalah akan terjadi pemborosan sumberdaya.

Selanjutnya, partisipasi masyarakat akan terjadi secara sukarela dalam proses-proses pengambilan kebijakan jika masyarakat diberikan kebebasan dalam berpartisipasi, adanya kemampuan masyarakat dalam berpartisipasi, dan adanya peluang dan kesempatan dalam berpartisipasi (Fahrudin, 2001: 33). Sedangkan partisipasi masyarakat akan

terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi faktor-faktor pendukungnya, yaitu sebagai berikut:

- a. Adanya kesempatan, yaitu suasana atau kondisi lingkungan yang disadari oleh orang tersebut bahwa dia berpeluang untuk berpartisipasi.
- b. Adanya kemauan, yaitu sesuatu yang mendorong atau menumbuhkan minat dan sikap masyarakat untuk termotivasi berpartisipasi, seperti manfaat yang dapat dirasakan atas partisipasinya tersebut.
- c. Adanya kemampuan, yaitu kesadaran atau keyakinan pada diri masyarakat bahwa mereka mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi, baik berupa pikiran, tenaga, waktu, atau sarana dan materi lainnya (Slamet, 2001: 43).

Mengingat partisipasi tidak terjadinya dengan sendirinya dan tidak terjadi pada ruang yang kosong, maka untuk menjamin dan memudahkan partisipasi masyarakat perlu ada aturan yang jelas dari pemerintah tentang pemberian kesempatan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan tersebut (Shehu, Dollani, dan Gjuta, 2013). Di samping itu, perlu adanya penyediaan ruang atau wadah yang memungkinkan dapat mendorong partisipasi masyarakat (Agus, 2013: 9).

Wadah partisipasi merupakan semacam “ruang” atau lembaga sebagai bentuk dan cara pengatur kegiatan-kegiatan yang berlangsung dalam suatu sistem yang partisipasi. Partisipasi masyarakat juga dapat terwujud seiring dengan

tumbuhnya rasa percaya masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan di daerah yang terjadi karena memperoleh pelayanan dan kesempatan yang setara (*equal*) dari pemerintah (Fahrudin, 2001: 40). Penciptaan wadah partisipasi dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Membentuk forum-forum dialog dan konsultasi antar kelompok kepentingan untuk mendapatkan berbagai masukan dari para stakeholder.
- b. Membangun mekanisme penanganan suatu keluhan masyarakat dan mengembangkan mekanisme pengawasan dan pengendalian (Rumokoy, 2013: 5).

2. Faktor-Faktor Penghambat

Sebenarnya, ketiga faktor pendukung partisipasi tersebut di atas, yaitu kesempatan, kemauan, dan kemampuan juga dapat menjadi penghambat jika keberadaannya tidak terpenuhi (Slamet, 2001: 43). Artinya bahwa jika tidak ada kesempatan, kemauan, dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam berpartisipasi, maka dapat menghambat partisipasi masyarakat.

Tingkat pendidikan masyarakat sangat mempengaruhi dalam kualitas partisipasi yang akan diberikannya dalam menjalankan suatu proses kebijakan publik (Syafi'i, 2008: 79). Menurut Curvale (2013) kondisi pendidikan masyarakat merupakan faktor penentu yang konsisten dari fenomena partisipasi politik, baik di tingkat nasional maupun lokal. Masyarakat dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi lebih siap untuk berpartisipasi dan mempengaruhi kebijakan,

karena memiliki informasi lebih banyak tentang hak-hak mereka dan peristiwa-peristiwa aktual, tetapi sebaliknya, rendahnya tingkat pendidikan masyarakat dapat menjadi faktor penghambat partisipasi masyarakat tersebut.

Selain itu, adanya aturan perundang-undangan yang sengaja membatasi masyarakat untuk berpartisipasi dapat menjadi faktor penyebab penghambat partisipasi masyarakat (Adams, 2004). Pemberian kesempatan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan hanya sebatas sosialisasi atau minta pendapat melalui temu publik tidak mampu mencapai tujuan berupa deliberasi warga dan tidak efektif sebagai alat persuasi rasional, meskipun temu publik berperan untuk memelihara sistem demokrasi lokal, yaitu pengumpulan informasi tentang opini publik tertentu dan pengukuran legitimasi terhadap proses kebijakan tertentu

Selanjutnya, menurut Zhenjun Mao (2010) masyarakat dengan kondisi perekonomian atau memiliki tingkat pendapatan yang rendah cenderung memiliki derajat partisipasi politik yang lebih rendah. Umumnya masyarakat dengan pendapatan rendah ini berada di daerah pedesaan. Rendahnya partisipasi politik masyarakat dengan kondisi ekonomi lemah ini disebabkan oleh kurangnya frekuensi dan waktu partisipasi politik. Mereka berpartisipasi politik secara tidak sadar dan tidak menganggap partisipasi politik sebagai hak dan kewajiban mereka sendiri. Partisipasi politik mereka hanya terbatas pada masalah yang merugikan mereka.

Sedangkan Brinkerhoff dan Crosby (2002) faktor-faktor penghambat partisipasi adalah perundangan dan kebiasaan membatasi, tidak adanya tradisi partisipasi, kepentingan ekonomi politik kelompok kepentingan terhadap pemerintah, dan ketidakmampuan masyarakat dalam mengartikulasikan keinginannya. Terkait dengan perundang-undangan (Rumesten, 2012), salah satu kendala partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik di daerah adalah karena kelemahan normatif aturan hukum positif yang tidak mengatur cara atau metode pelaksanaan berpartisipasi masyarakat, sehingga hanya mengandalkan inovasi dari Kepala Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagai bentuk upaya untuk meningkatkan derajat partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan (Shehu, Dollani, dan Gjuta, 2013) diperlukan adanya aturan yang jelas tentang mekanisme partisipasi masyarakat tersebut dan juga perlu upaya penyadaran untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dengan melibatkan berbagai elemen, seperti institusi pendidikan, media komunikasi, dan para pemangku kepentingan. Sedangkan dalam perspektif ekonomi, peningkatan partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui upaya peningkatan pendapatan masyarakat (Mao, 2010).

E. Mekanisme Perumusan Kebijakan Publik Partisipatif

Partisipasi dalam perumusan kebijakan publik merupakan hak demokrasi politik masyarakat. Menanggapi dinamika kehidupan masyarakat sebagai isu-isu kebijakan

publik, pemerintah harus mendorong partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan. Hal ini penting bagi pemerintah untuk memahami nilai-nilai masyarakat sipil sebagai landasan dalam merumuskan kebijakan publik yang lebih baik.

Bergesernya makna publik dari 'penguasa orang banyak' yang diidentikkan dengan pemerintah ke 'bagi kepentingan banyak pihak' yang identik dengan istilah *stakeholder* atau pemangku kepentingan, proses perumusan kebijakan publik dituntut untuk dilakukan secara partisipatif, sehingga memungkinkan keputusan kebijakan publik tersebut diterima oleh para *stakeholder* kebijakan. Secara teknis, menurut Pedoman Umum Kebijakan Publik yang dikembangkan Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, bahwa mekanisme perumusan kebijakan partisipatif dilakukan melalui urutan proses sebagai berikut:

Pertama, Memahami Masalah dan Kebutuhan Kebijakan. Masalah dimaksud dapat merupakan masalah yang sudah dan sedang muncul dan masalah yang berpotensi besar untuk muncul pada masa yang akan datang. Sedangkan kebutuhan yang dimaksud adalah kebutuhan yang muncul pada saat ini dan kebutuhan yang berpotensi muncul di masa depan. Masalah dan kebutuhan kebijakan ini dapat muncul sebagai akibat adanya kebijakan sebelumnya. Untuk memahami aspek masalah dan kebutuhan ini, partisipasi masyarakat tidak dapat diabaikan dan pemerintah dituntut

untuk tanggap dalam meresponnya dengan tenggang waktu ideal kurang dari 7 hari.

Kedua, Penyiapan Rencana Kebijakan. Setelah pemerintah berhasil mengidentifikasi substansi masalah dan tuntutan kebutuhan, maka langkah selanjutnya adalah penyiapan rencana kebijakan untuk meresponnya. Proses penyiapan kebijakan ini diawali dengan pembentukan tim perumus kebijakan yang terdiri dari pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik dengan tenggang waktu paling lama 1 minggu.

Selanjutnya, tim perumus kebijakan ini secara paralel merumuskan naskah kebijakan dan atau langsung merumuskan draf nol kebijakan. Bentuk draf nol tidak harus sudah memperlihatkan pasal-pasal, melainkan hal-hal yang harus diatur oleh kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya. Namun idealnya memang draf nol kebijakan tersebut sudah dalam bentuk pasal-pasal. Waktu untuk menyiapkan atau merumuskan draf nol kebijakan ini idealnya sekitar 2 minggu atau 10 hari kerja.

Ketiga, Melakukan Pra-Kebijakan. Pra kebijakan ini merupakan kegiatan untuk merumuskan draf nol kebijakan. Artinya bahwa naskah kebijakan tersebut masih bersifat umum. Bentuk draf nol tidak harus sudah memperlihatkan pasal-pasal, melainkan hal-hal yang harus diatur oleh kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya. Namun idealnya memang draf nol kebijakan tersebut sudah dalam bentuk pasal-pasal. Waktu untuk menyiapkan atau merumuskan draf nol kebijakan ini idealnya sekitar

2 minggu atau 10 hari kerja. Setelah draf nol kebijakan terbentuk, langkah selanjutnya adalah mendiskusikannya bersama forum publik.

Keempat. Mengadakan Proses Publik. Merupakan proses untuk melakukan kajian atau verifikasi terhadap draf nol kebijakan yang sudah disusun. Kegiatan ini dilakukan dengan cara mendiskusikannya bersama forum publik dengan jenjang-jenjang sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Forum publik I, yaitu diskusi dengan para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait. Namun apabila dimungkinkan, perlu diikutsertakan anggota legislatif yang membidangi masalah terkait. Diskusi pada forum ini bertujuan untuk melakukan verifikasi secara akademis (kebenaran-kebenaran ilmiah). Kegiatan ini dapat dilakukan 3 kali dalam waktu paling lama 1 bulan.
2. Penyelenggaraan Forum publik II, yaitu diskusi dengan instansi pemerintah di luar lembaga pemerintahan yang merumuskan kebijakan tersebut. Diskusi antarinstansi ini penting, terutama jika permasalahan yang ingin dipecahkan tersebut ada hubungannya dengan instansi lain, baik dalam rangka koordinasi atau untuk mendapatkan sumbangan pemikiran sebagai pertimbangan solusi dalam mengatasi suatu permasalahan. Diskusi ini lebih bersifat Idealnya diskusi ini dilakukan paling banyak 3 kali dalam waktu paling lama 1 bulan.

3. Penyelenggaraan Forum publik III, yaitu diskusi dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena dampak langsung dari kebijakan (*beneficiaries*). Diskusi ini bertujuan untuk melakukan verifikasi secara sosial dan politik dari kelompok masyarakat yang terkait secara langsung. Diskusi ini juga idealnya dilangsungkan paling banyak 3 kali dalam jangka waktu maksimal 1 bulan.
4. Penyelenggaraan Forum publik IV, yaitu diskusi dengan seluruh pihak terkait secara luas, dengan menghadirkan tokoh-tokoh masyarakat, termasuk lembaga swadaya masyarakat yang mengurus isu kebijakan terkait dalam rangka sosialisasi atau membangun pemahaman publik (*public awareness*) terhadap rencana munculnya suatu kebijakan. Tujuan dari kegiatan ini adalah untuk mendapatkan masukan (kritisi), bukan untuk mempengaruhi atau menggagalkan persetujuan publik. Oleh karena itu, materi diskusi forum ini adalah kebijakan umum, bukan kebijakan khusus yang membahas pasal demi pasal.

Kelima, Melakukan Finalisasi Formulasi Kebijakan. Setelah semua tahap forum publik dilakukan, maka hasil dari diskusi tersebut kemudian dijadikan sebagai materi penyusunan pasal-pasal kebijakan yang akan dikerjakan oleh tim perumus. Hasil kegiatan ini disebut sebagai Draf 1, dengan lama penyusunannya maksimal 1 minggu (5 hari). Selanjutnya Draf 1 ini didiskusikan dan diverifikasi melalui forum *Focus Group Discussion* yang melibatkan instansi

terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur. Kegiatan FGD ini dilakukan paling banyak 2 kali dan dalam jangka waktu maksimal 2 minggu (10 hari). Setelah kegiatan FGD tersebut berakhir, maka tim perumus kembali melakukan penyempurnaan terhadap Draf 1 atau merumuskan Draf 2, yang merupakan Draf Final dari kebijakan selama maksimal 1 minggu (5 hari).

Keenam, Pengesahan Kebijakan. Hasil Draf Final tersebut kemudian disahkan oleh pejabat berwenang agar memiliki kekuatan dan legalitas yang harus dipatuhi ketika diimplementasikan. Jika kebijakan tersebut dalam bentuk produk undang-undang, harus dilakukan proses legislasi, dimana secara perundang-undangan proses ini telah diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 (Nugroho, 2012: 590-592).

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Anderson, J.E. 1979. *Public Policy Making*. Holt. Rinehart and Winston, In. New York.
- Brian W Hogwood and Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis For The Real World*. Oxford University Press. New York.
- Brinkerhoff, Derick W. and Benjamin L. Crosby. 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. Kumarian Press. Inc. USA.
- Budiardjo, Miriam. 1981. *Partisipasi dan Partai Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Chandler, R.C. and J.C.Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary*. ABC-CLIO. Santa Barbara.
- Cochran, Charles L. and Eloise F. Malone. 1995. *Public Policy: Perspectives and Choices*. McGraw-Hill. Inc. United States of America.

- Considine, Mark. 1994. *Public Policy: A Critical Approach*. Macmilan Education Australia PTY LTD. South Melbourne.
- Danim, Sudarwan. 2000. *Pengantar Studi Penelitian kebijakan*. Bumi Aksara. Jakarta.
- David L. Weiner and Aidan R. Vinning, 1989. *Policy Analysis : Concepts and Practice*. Prentice Hall Inc. New Jersey.
- Dror, Y. 1968. *Public Policy Making Re-examined*. Chandler Publishing Co. Scraton.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Dwiningrum, Siti Irene Astuti. 2011. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pendidikan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.
- Fermana, Surya. 2009. *Kebijakan Publik Sebuah Tinjauan Filosofis*. Ar-Ruzz Media. Yogyakarta.
- Friedrich, C.J. 1963. *Man and His Government*. Mc Graw Hill. New York.
- Gosling, James J. 2004. *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*. Person Education, Inc. New York.
- Hamdi, Muchlis. 2013. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Galia Indonesia. Jakarta.

- Hardiman, Budi Fransiscus. 1993. *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat, Politik dan Post Modernisme Menurut Jurgen Hubermas*. Kanisius. Yogyakarta.
- Held, David. 2004. *Demokrasi dan Tatanan Global dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press. Toronto New York.
- Islamy, M. Irfan. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Jenkins, W.I. 1970. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. ST. Martin Press. New York.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Gavamedia. Yogyakarta.
- Lester, James P and Joseph Stewart. 2000. *Public Policy an Evolutionary Approach*. Second Adition. Wadsworth. United States of America.
- Lindblom, Charles E. 1986. *Proses Penetapan Kebijakan*. Alih Bahasa: Ardian Syamsudin. Erlangga. Jakarta.
- Madani, Muhlis. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Mao, Zhenjun. 2010. "Empirical Analysis of Rural Citizens' Political Participation in the Underdeveloped Regions

- of Chinese Eastern Provinces”, in *Asian Social Science Review*, 6 (5): 160-164.
- Mardikanto, Totok dan Soebianto, Poerwoko. 2012. *Memberdayakan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Marzali, Amri. 2012. *Antropologi dan Kebijakan Publik*. Kencana. Jakarta.
- Mikkelsen, Britha. 2011. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya Pemberdayaan: Panduan Bagi Pratisi Lapangan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
- Muluk, M. R. Khaerul. 2010. *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian Dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Bayumedia Publishing. Malang.
- Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- _____. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang: Model-Model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*. Elex Media Komputindo. Jakarta.
- _____. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Alex Media. Jakarta.
- _____. 2013. *Metode Penelitian kebijakan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy*. Prenada Media. Jakarta.

- Patton, Carl V., dan David S. Sawicky. 1993. *Basic Method of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall. London.
- Pranarka (Editor). 1996. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan, dan Implementasi*. CSIS. Jakarta.
- Rakhmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Pustaka Arif. Jakarta.
- Rumesten, Iza R.S. 2012. "Model Ideal Partisipasi Masyarakat Lokal Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", dalam *Jurnal Dinamika Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 12 (1): 135-148.
- Rumokoy, Nike K. 2013. "Otonomi Daerah dan Proses Demokrasi Ditinjau Dari Undang-Undang Otonomi Daerah", dalam *Jurnal JAKP*, 21 (04).
- Rush, Michael dan Phillip Althoff. 2007. *Pengantar Sosiologi Politik*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Rusli, Budiman. 2013. *Kebijakan Publik: Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*. Hakim Publishing. Bandung.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins- Smith. 1993. *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, Co.
- Saifuddin. 2009. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. FH UII Press. Yogyakarta.

- Salusu, J. 2003. *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Grasindo. Jakarta.
- Sarundajang. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Suharto, Edi. 2006. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Alfabeta. Bandung.
- Wahab, Solichin Abdul. 1986. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Erlangga. Surabaya.
- _____. 2001. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- _____. 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press. Malang.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Intermedia. Jakarta.
- Wijaya, Andy Fefta dan Oscar Radyan Danar. 2014. *Manajemen Publik: Teori dan Praktik*. Universitas Brawijaya Press. Malang.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Media Pressindo. Jakarta.

TENTANG PENULIS



Dr. Winengan, M.Si. Lahir di Lombok Timur pada tanggal 31 Desember 1976. Mengawali pendidikan di Sekolah Dasar Negeri Presaksire Sikur Lombok Timur pada tahun 1983-1989 kemudian lanjut ke Madrasah Tsanawiyah NW Sikur pada tahun 1989-1992, Madrasah Aliyah Negeri-Program Kkusus Mataram pada tahun 1992-1995. S1 KPI Fakultas Dakwah diselesaikan di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 1995-1999, S2 Ilmu Administrasi Publik diselesaikan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (2001-2003), S3 Ilmu Administrasi Publik diselesaikan di Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2013-2016.

Sekarang penulis aktif sebagai tenaga dosen tetap di UIN Mataram. Selain sebagai dosen, penulis juga pernah menjabat sebagai Sekretaris Penyunting Jurnal Ulumuna IAIN Mataram (2006 - 2008), Ketua Penyunting Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah (2007 – 2009), Sekretaris Jurusan PMI Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2008 – 2010), Sekretaris Senat Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2007 – 2010), Pembina UKM Lembaga Pers Mahasiswa IAIN

Mataram (2007 –2008), Wakil Ketua KNPI Kota Mataram (2005 – 2008), Ketua Penyunting Jurnal Komunitas Jurusan PMI (2008 – 2010),Ketua Jurusan BKI Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2011 – 2014), Ketua Penyunting Jurnal Al-Tazkiah Jurusan BKI (2012 - 2014), Sekretaris Divisi Dakwah Pengurus Wilayah NW NTB (2012-2017-2022), Pengurus Asosiasi Dosen Indonesia (ADI) NTB (2015-2020), Assesor BAP Sekolah/Madrasah Provinsi NTB (2015-2020), Ketua Penyunting Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram (2016 – 2017), Ketua Jurusan Pemikiran Politik Islam Fakultas Ushuluddin UIN Mataram (2017), dan menjadi Kepala Pusat Penelitian dan Publikasi Ilmiah UIN Mataram (2017-Sekarang).

Sejak aktif sebagai dosen, beberapa karya ilmiah penulis yang telah dipublikasikan, di antaranya; Wacana Intelektual Muslim Indonesia Tentang Kompatibilitas Islam Dengan Demokrasi (Jurnal Ulumuna IAIN Mataram, 2006), Efektivitas Dakwah: Urgensi Penerapan Fungsi Manajemen Dalam Aktivitas Dakwah (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2006), Islam dan Dakwah: Sebuah Perspektif Tentang Pola Pembinaan Kehidupan Manusia Beragama (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2007), Harapan dan Kenyataan di Balik Kenaikan Gaji Pegawai Negeri Sipil (Opini NTB Post, 2007), Strategi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Muslim di Melase Kec. Batulayar Lombok Barat (Jurnal Lemlit IAIN Mataram, 2008), Paradigma Pengembangan Masyarakat: UrgensiPenerapanPendekatanPartisipatifDalamPemberdayaan Masyarakat (Jurnal Transformasi LPM IAIN Mataram, 2009),

Relevansi Dakwah Dalam Konteks Pengembangan Masyarakat Islam (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2009), Reformasi Birokrasi Menuju Perubahan Etika Pelayanan Publik (Majalah Suara Kampus IAIN Mataram, 2010), Peningkatan Sistem Perencanaan Dakwah: Peran Strategis Penelitian dan Penyusunan Peta Dakwah (Jurnal Tasamuh IAIN Mataram, 2010), Strategi Pengembangan Fakultas Dakwah IAIN Mataram (Buku Bunga Rampai diterbitkan Fakkultas Dakwah, 2010), Korupsi Sebagai Patologi Birokrasi: Perspektif Teoritis Tentang Faktor Penyebab dan Upaya Pencegahannya (Jurnal Istinbath IAIN Matarm, 2011), Mengurai Konflik: Suatu Tinjauan Teori Konflik Sosial (Jurnal Komunitas Jurusan PMI Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2011), Kebijakan Dakwah: Pengembangan Dakwah Berbasis Multikultural Dalam Mewujudkan Toleransi Umat Beragama (Jurnal Tasamuh IAIN Mataram, 2011), Dilema Penanganan Anak Jalanan di Kota Mataram (Buku Ontologi Hasil Penelitian diterbitkan LP2M IAIN Mataram, 2012), Reinventing Government: Spirit Membangun Perubahan Dalam Birokrasi PTAIN (Buletin Egaliter Lembaga Pers Mahasiswa IAIN Mataram, 2013), Mengelola Pelayanan Publik Berbasis Kepuasan Masyarakat (Jurnal Komunitas Jurusan PMI Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram, 2013), Motivasi Mahasiswa Memilih Jurusan BKI Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram (Jurnal al-Tazkiah Jurusan BKI Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram, 2014), Penerapan Standar Pelayanan Publik Pada Layanan Pembuatan Buku Catatan Nikah di KUA se-Kota Mataram (Jurnal Lemlit IAIN Mataram, 2014), Regulasi Izin Penjualan Mobil Murah di Indonesia Dalam Perspektif Society Centred (Jurnal Ji_Mild

MAP Pasca Sarjana Unisma Malang, 2014), Analisis Kebijakan Publik (Buku Bahan Ajar diterbitkan ISDB UIN Mataram, 2015), Coalition of Actors in the Land Acquisition Policy Formulation for the Development of Tourims Region of Mandalika Resort at Central Lombok Regency (International Journal of Management and Administrative Sciences, 2016), Pembenahan Etika Pelayanan Publik Sebagai Ikhtiar Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (Jurnal Tasamuh FDK IAIN Mataram, 2016), Kuasa Aktor Dalam Perumusan Kebijakan Publik di Aras Lokal (Jurnal Review Politik UIN Sunan Ampel Surabaya, 2016), Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok (Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN Bandung, 2017), Struktur Kekuasaan Eksekutif Pada Periodesasi Pemerintahan Indonesia Dalam Tinjauan Teori Integrasi Organisasi (Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Publik Unitomo, 2017), Internalisasi Nilai New Public Management Menuju Keunggulan Tata Kelola UIN Mataram (Buku Bunga Rampai “Horizon Ilmu UIN Mataram, diterbitkan oleh Pustaka Lombok, 2018), Menakar Penerapan New Public Management Dalam Birokrasi Indonesia (Jurnal Ilmu Administrasi Publik FIA Universitas Brawijaya, 2018), Local Political Democratization Policy: Voter Participation in The Direc Regional Head Election (Jurnal Sosial dan Politik UGM, 2018), POLITIK HUKUM KELUARGA ISLAM DI ARAS LOKAL: Analisis Terhadap Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di NTB (Jurnal Al-Ahwal UIN Sunan kalijaga Yogyakarta, 2018), Seni Mengelola Dakwah (Buku Referensi diterbitkan LP2M UIN Mataram, 2018), Local community resistance in Lombok against tourism development policy (Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik Universitas

Airlangga, 2019), Capitalization Of Tourism Development Policy In Lombok West Nusa Tenggara Indonesia (Peuradeun: The International Journal of Social Sciences, 2019).

Kebijakan publik sebagai instrumen kekuasaan negara merupakan indikator untuk menilai kinerja pemerintahan. Untuk menjamin terwujudnya kinerja pemerintahan yang baik menuntut dukungan kebijakan publik yang baik, dan kebijakan yang baik hanya akan tercipta ketika proses perumusan kebijakan publik tersebut dilakukan dengan baik. Indikator proses perumusan kebijakan yang baik di antaranya terlihat dari keterlibatan berbagai stakeholder, dilakukan secara sistematis, analisis berbagai aspek yang dapat mempengaruhi dan dipengaruhi kebijakan secara komprehensif, sehingga akan menghasilkan pilihan alternatif kebijakan terbaik dari alternatif-alternatif lainnya.

ISBN 978-623-7090-50-2



9 786237 090502

Sanabil | Puri Bunga Amanah
Jln. Kerajinan I Blok C/ 13 Mataram
Telp. 0370-7505946 / 081-805311362
Email: sanabilpublishing@gmail.com