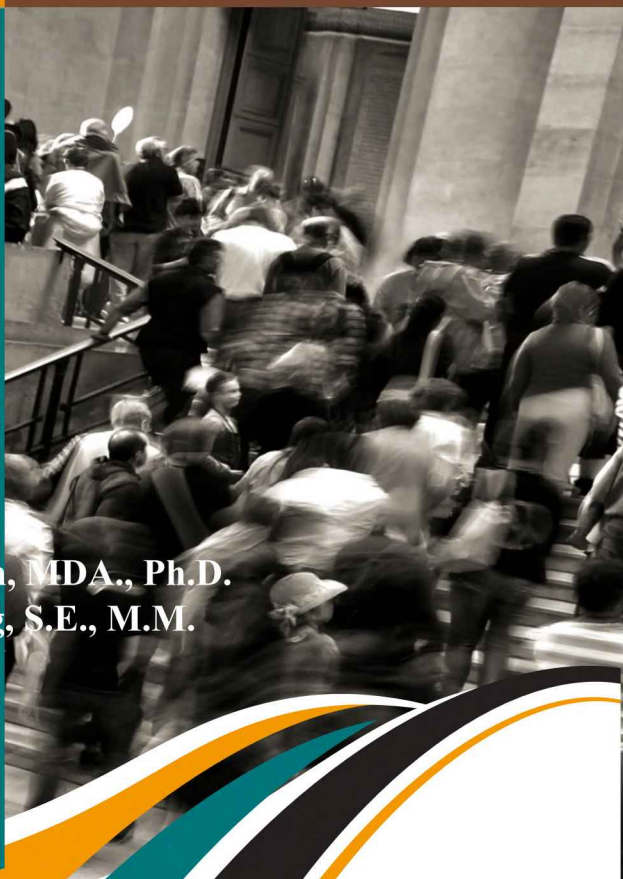


Muhammad Idris Patarai

# KEBIJAKAN PUBLIK DAERAH

POSISI DAN DIMENSINYA  
DALAM PERSPEKTIF  
DESENTRALISASI KEBIJAKAN

Pengantar Oleh:  
Prof. Amir Imbaruddin, MDA., Ph.D.  
Dr. H. Ajiep Padindang, S.E., M.M.



PENERBIT  
de la macca

**Muhammad Idris Patarai**

**KEBIJAKAN PUBLIK DAERAH  
POSISI DAN DIMENSINYA DALAM PERSPEKTIF  
DESENTRALISASI KEBIJAKAN**

**Pengantar**

**Prof Amir Imbaruddin MDA PhD  
Dr. H. Aji Padindang, S.E., M.M.**

Penerbit  
De La macca  
Makassar

# **Kebijakan Publik Daerah Posisi dan Dimensinya dalam Perspektif Desentralisasi Kebijakan**

© Muhammad Idris Patarai

## **Penulis**

Muhammad Idris Patarai

## **Pengantar**

Prof Amir Imbaruddin MDA PhD  
Dr. H. Ajiep Padindang, S.E., M.M.

## **Desain Cover**

Mono Goenawan

## **Penata Huruf**

Voniasti Ina Uba

Cetakan I Mei 2020

## **Penerbit**

De La Macca (Anggota IKAPI)  
Jln. Borong raya No. 75 A Makassar 90233  
Telp. 0811 4124 721 - 0811 4125 721  
Posel: gunmonoharto@yahoo.com

Hak cipta dilindungi oleh Undang - Undang.

Dilarang mengutip isi buku ini tanpa izin tertulis dari penulis dan Penerbit.

**ISBN 978-602-263-179-8**

### **Sanksi Pelanggaran Hak Cipta**

Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun tentang Hak Cipta

#### **Lingkup Hak Cipta**

##### **Pasal 2 :**

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta dan pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **Ketentuan Pidana**

##### **Pasal 72 :**

1. Barang siapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat satu (1) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

## PENGANTAR PENULIS

Tahun 2019 saya mengajar Kebijakan Publik di 4 (empat) kelas: A, B, C, dan D, bagi Praja IPDN-Regional Sulawesi Selatan. Sebagaimana biasanya, pada ujian akhir semester saya menguji dan mengambil nilai praja dengan model *take home*. Model ini sebenarnya tidak lazim bagi rekan dosen, juga tidak dianjurkan. Bahkan sekali pernah, saya mengikuti pengarahannya dekan, diantaranya menyinggung dan menyarankan secara tidak langsung untuk tidak menggunakan *take home* dengan kalimat terselip di dalam pengarahannya yang spontan keluar diantaranya "... yang *take home* itu dosen malas bikin soal". Prinsipnya "jangan *take home*lah", itu dipahami segenap peserta rapat yang diantaranya teman teman dosen dan staf bagian akademik. Sebagian diantara mereka melirik saya ketika Pak Dekan menyoroti soal ini. Saya merasa risih juga, mau klarifikasi nanti dianggap membantah pimpinan, mau membela diri nanti memojokkan pimpinan, maka diam saja, biar aman.

Namun pengarahannya itu tidak merubah perilaku saya menilai praja. Ketika menyampaikan ke akademik "Pak saya *take home* yah semester ini ..!", dia menatap saya bingung antara yah dan tidak. Saya hanya komitmen dengan praja buatlah makalah mengenai daerahmu masing masing tentang apa yang telah dilakukan pemerintah di sana, semacam *best practisis*-lah. Ini tugas akhir dan bapa jadikan ujian model *take home*. Pada saat ujian, tinggal tanda tangan berita acara ujian dan serahkan tugas masing masing. Praja spontan siap pak ! Ada catatan yang berikan kepada praja, jika tiba tiba ujian model *take home* itu tidak diperkenankan, dilarang, maka masuklah kelas dan tulis tangan kesimpulan dari tugas masing masing. Penyerahan tugas langsung ke bapa' setelah selesai ujian. Selesai !

Tahun 2020, ketika dosen ditugaskan melakukan penelitian mandiri, bertepatan dengan covid-19, orang-orang pada dirumahkan dan kepada dosen diberlakukan WfH. Penelitian apa yang bisa dilakukan dengan keadaan mencekam seperti itu, yang ada berita kematian terpapar corona, para tenaga medis, dokter bergelimpangan menjadi puluhan-ratusan, menakutkan; bahkan takut sakit, takut disangka corona yang perlakuannya disisihkan, dijauhi dan diwaspadai.

Dari situ, terinspirasi melakukan penelitian “studi kepustakaan”, saya pilah-pilah dokumen, buku-buku sambil mencari inspirasi. Saya menemukan setumpuk dokumen yang terbungel tidak rapi, terikat tali rapih, selesai dinilai tahun lalu dengan daftar nilai masih terselip. Saya buka dan baca satu persatu, tiba-tiba saya teringat, bahwa studi kepustakaan meneliti dengan dua sumber data, pertama dokumen yang akan disorot, namanya data primer; kedua buku-buku teori sebagai alat analisis, data sekunder. Maka jadilah penelitian ini dengan menggunakan makalah *take home* praja sebagai data primer. Kebetulan partner saya, Ibrahim Tasbih menyetujui maka kami garaplah penelitian ini dengan judul semula Kebijakan Publik Daerah, Dimensi dan Posisinya, dalam perkembangannya saat proses penelitian berlangsung terinspirasi untuk menambahkan Desentralisasi Kebijakan. Alasannya sederhana, tidaklah mungkin ada kebijakan publik daerah tanpa desentralisasi, maka jadilah judul sekarang ini “Kebijakan Publik Daerah Posisi dan Dimensinya dalam Perspektif Desentralisasi Kebijakan”.

Untuk itu kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh praja IPDN yang mengambil mata kuliah Kebijakan Publik 2019, antara lain:

1. Achnan Sanjaya, meneliti Pengelolaan Sampah Di Soppeng
2. Aleksander Luis Nasario Bupu, meneliti kegiatan pengrajin

Kain Tenun Ngada di Ngada

3. Arif Fikri Fauzan, meneliti Pengelolaan Sampah di Rejang Lebong
4. I Wayan Agus Mahardika, meneliti pengelolaan sampah Badung
5. Belliandra Aqif Fawwaz Rizqullah, meneliti kegiatan penanganan Anak Jalanan di Bengkulu
6. Hasminanda Yuniasari, meneliti aktivitas Pedagang Kaki Lima (PKL) di Lumajang.
7. Nur Rahmat Fajeri, meneliti penanganan Pedagang Kaki Lima di Semarang
8. Widya Binugraheny, meneliti pengelolaan Tata Ruang di Ternate
9. Yulia Dwi Khurniawan, meneliti aktivitas Surabaya Single Window (Ssw).
10. Revin Marthin Junior Gultom, meneliti kebijakan pengelolaan Transportasi di Daerah Khusus Ibukota (DKI).
11. Nabilah Natasya Syafarina meneliti Smart City Kota Bandung.
12. Yudith Aldila Asokawati meneliti Pembatasan Penggunaan Kantong Plastik Balikpapan.
13. Gama Persada Ginting Munte (Kontributor)
14. Andi Heriawan Kube (Kontributor)
15. Alzabayanco (Kontributor)

Kami berkesimpulan bahwa penelitian ini dilakukan bersama sama dengan mereka dan selanjutnya saya izin kepada partner sekaligus senior saya di IPDN untuk mengangkat penelitian ini dan menulisnya sebagai buku literatur, terimakasih.

**Muhammad Idris Patarai**

# PENGANTAR

**Prof. Amir Imbaruddin, MDA., Ph.D.**

Satu perusahaan jasa kesehatan melakukan perubahan pelayanan dengan model memperkenankan pelanggannya untuk datang sesuai waktu pasien dan tidak terpaksa pada waktu yang sesuai dengan klinik. Sikap ini saya pikir satu perubahan menghadapi kompetisi atau meningkatkan pelayanan. Perubahan seperti ini sangat penting bagi organisasi yang berorientasi profit dan terekspos oleh kompetisi pasar. Contoh ini ditulis oleh James A. Champy dalam *The Organization of the Future* (1997), kumpulan tulisan yang berhubungan dengan bisnis. James A. Champy sendiri adalah pakar *business reengineering*.

Adaptasi perusahaan yang diceriterakan tadi adalah salah satu ciri *reengineering*, organisasi bekerja tidak perlu mengikuti fungsi namun sebaiknya mengikuti proses. Menurut Champy *reengineering* adalah perjalanan ke daerah yang tak dikenal. Hampir sama dengan tema buku ini, Kebijakan Publik Daerah, saya baru tahu dan mulai memahami, ternyata kita berada pada wilayah tak dikenal tetapi kita ada di dalamnya.

Kembali pada ceritera perusahaan jasa pelayanan kesehatan, kalau orientasi perusahaan kesehatan kepada pelayanan dan figur perusahaan dalam hal ini dokter diperankan seorang staf kelurahan yang dipatok fungsi, lalu kemudian melakukan perubahan berpikir mengutamakan proses maka akan banyak orang “diatasnya” merasa dilangkahi, dan staf kelurahan yang mengantar tagihan PBB ke rumah-rumah dan dapat tip, akan berseberangan dengan staf lainnya termasuk “KPK”. Di Indonesia, tip bagi pegawai pemerintah adalah gratifikasi. Korupsi.

Ini salah satu kendala bagi organisasi publik dibandingkan organisasi privat. Perubahan dari orientasi kantor ke organisasi pelayanan menjadi tantangan administrasi publik, baik dalam hal kelembagaan dan perilaku administrasi kelembagaan, tetapi juga tantangan responsivitas sumberdaya manusia yang ada di dalam kantor-kantor pemerintah. Diakui oleh Champy, *reengineering* tidak berdiri sendiri harus diikuti oleh beberapa tipe perubahan, antara lain *reinvention* dan kemauan bertindak.

Dalam buku *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens* (2007) tertulis “*many political leaders and government officials know that doing thing the “old Way” no longer meets the demands of a more complex and interconnetted international company or the expectation of a more globally-linked and politically- aware citizenry. Globalization has brought stronger competition among businesses and pressures on governments to creat economic, political and social condition, within which the private sector can compete more effectively and in which people can develop their human resources to benefit from participation in productive activities. Over the past quarter of the century, international organizations and and progressive political leaders have called for government reinvention.* (Banyak pemimpin politik dan pejabat pemerintah tahu bahwa melakukan hal dengan “cara lama” tidak lagi memenuhi tuntutan perusahaan internasional yang lebih kompleks dan saling berhubungan atau harapan warga negara yang lebih terhubung secara global dan sadar politik. Globalisasi telah membawa persaingan yang lebih kuat antara bisnis dan tekanan pada pemerintah untuk menciptakan kondisi ekonomi, politik dan sosial, di mana sektor swasta dapat bersaing lebih efektif dan di mana orang dapat mengembangkan sumber daya manusia mereka untuk mendapatkan manfaat dari partisipasi dalam kegiatan produktif. Selama seperempat abad



terakhir, organisasi internasional dan para pemimpin politik progresif telah menyerukan reinvention pemerintah).

Ini, menurut saya, tantangan bagi organisasi birokrasi, untuk menjadi lebih refleksi dan fleksibel. Namun pada satu sisi lain, kita masih dikungkung oleh regulasi, sebagaimana diungkap Presiden Joko Widodo, sebagai “negara peraturan”. Yang lain adalah sumberdaya manusia dari aspek reinvention. Saya melihat dua hal ini yang menjadi masalah pada organisasi birokrasi yaitu regulasi dengan sumber daya manusia. Pada satu sisi kelembagaan organisasi birokrasi harus berubah dari *blue print* yang ada. Pada sisi yang lain sebagian sumberdaya manusia belum siap beradaptasi.

Akira Lida, dalam *Paradigm Theory & Policy Making Reconfiguring: The Future* (2004), membahas tentang jarak atau kesenjangan yang acap kali disebut sebagai Paradigma Kesenjangan (*Paradigm Gap*) antara paradigma dominan internasional dan mereka yang unggul secara lokal di pasar. Kehadiran *Paradigm Gap* tampak jelas ketika pemerintah dari negara berdaulat memerintahkan seperangkat norma yang bertentangan dengan apa yang diterima secara umum. Prasyarat penting dalam transaksi ekonomi yang merupakan bagian dari paradigma dunia ekonomi politik, seperti harga energi atau ketersediaan benda elektronik/komunikasi daring, mampu terdistorsi oleh pengenalan norma domestik yang bertentangan tersebut.

Terdapat pula contoh kasus di mana sejumlah pemerintah nasional tidak mampu mengikuti kiprah dengan perubahan cepat dalam paradigma dominan internasional. Ketika kasus tersebut timbul, jarak akan terbentuk di antara keduanya. Paradigma Kesenjangan dapat hadir kurang lebih di semua tempat di dunia. Paradigma Kesenjangan tidak terlalu penting di negara maju dibandingkan dengan negara berkembang karena paradigma lokal

yang terdapat pada negara maju lebih selaras dengan paradigma internasional. Adapun yang terjadi dalam implementasi perubahan perilaku pelayanan birokrasi adalah gap antara organisasi birokrasi dengan tantangan fleksibilitas tuntutan pasar, dan gap antara penerapan *reengineering* birokrasi dengan reinvention sumber daya manusia.

David Osborne dan Ted Gaebler, sejak 1992 merangkum prinsip-prinsip dan karakteristik gerakan manajemen publik baru yang dikenal dengan *Reinventing Government* dengan sepuluh karakteristik pemerintah yang seharusnya: katalisator, pemberdayaan, deregulasi, didorong misi, berorientasi pada hasil, menjadikan masyarakat sebagai pelanggan, etos kerja, antisipatif, partisipatif, dan berorientasi pada pasar.

Sepuluh hal ini membutuhkan reinvention yang diartikan pada tiga hal: *to invent* again or anew, especially without knowing that the invention *already exists* (menciptakan kembali atau memperbaiki, terutama tanpa mengetahui bahwa penemuan tersebut sudah ada); *to remake or make over, as in a different form* (membuat kembali atau mengubah, dalam artian sebagai wujud yang berbeda); *to bring back; revive: to reinvent trust and accountability* (mengembalikan; menghidupkan kembali: untuk menciptakan kembali kepercayaan dan akuntabilitas (<https://www.dictionary.com/browse/reinvention>)).

Sampai di sini, saya merespon ide buku ini pada taraf keilmuan dapat menambah perbendaharaan desentralisasi, akan tetapi sebagai satu wacana kebijakan yang ditawarkan kepada pemerintah, saya pesimis. Dia berada diantara dua gap. Untuk hal tersebut saya menemukan tulisan dalam ensklopedi Pemikiran Sosial Modern, “Formasi Kehendak”, dicontohkan dari sebuah formasi kehendak (*will formation*) adalah imperative teknis menurut Kant, yaitu imperative kapabilitas (*imperative of*

*capability*), di mana niat diperluas dari tujuan ke cara (Wright, 1971). Maksudnya ialah, jika seseorang yang menginginkan sesuatu dan tahu cara mendapatkannya pasti akan ingin mendapatkannya dengan cara-cara tersebut. Dengan demikian gap yang dibicarakan tadi, mungkin karena belum menemukan cara.

Diceriterakan bahwa bahkan proses kompleks dari formasi kehendak sosial, yakni mencapai satu keputusan sebagai konsekuensi dari pertimbangan kolektif, dapat dideskripsikan sebagai proses inferensi praktis (*practical inference*). Formasi keinginan sosial ini, sebagaimana diungkap dalam ensiklopedi yang diedit oleh William Outhwaite, dikatakan melibatkan banyak aktor, paling sedikit dua, dan paling banyak semuanya, yang mengejar tujuan bersama atau memecahkan problem bersama. Dikatakan ada beberapa cara yang ditempuh jika penyatuan terkendala diwujudkan, bisa melalui paksaan, ancaman, atau propaganda. Jika cara-cara itu belum menpan, maka penyatuan ini harus terwujud melalui dorongan inferensi yang argumentatif, yakni melalui alasan-alasan yang meyakinkan (Habermas, 1973: Apel, 1973, 1979) dalam William.

Cara yang digunakan dalam formasi keinginan sosial Harbanas, terbalik dari apa yang senantiasa kita saksikan dan lakukan secara kebiasaan, yaitu meyakinkan dengan argumentasi, disebut dorongan inferensi yang argumentatif, baru kemudian propaganda, ancaman, seterusnya paksaan. Paksaan dalam hal formasi sosial jika menjadi komitmen pemerintah adalah dengan kewenangan yang bersifat *coersif* (memaksa). Namun sebelum tiba pada cara ini, pertanyaan yang harus dijawab: apakah perubahan *reinventing* telah menjadi formasi keinginan sosial, atau hanya secara akademik, wacana pemerintahan, atau sekelompok elit. Maksudnya, jika sesuatu itu telah menjadi keinginan

bersama tentulah mendapat respon atau dukungan pemerintah dan diagendakan sebagai satu keinginan sosial untuk menjadi kebijakan. Akhirnya kembali ke alur buku ini tentang kebijakan publik, yang biasanya terkendala pada analisis sebelum menjadi agenda, dan pada taraf agenda mengalami perdebatan diskursus.

Sampai di sini, kita seperti menginginkan sesuatu dan tahu caranya tetapi kita tidak melakukan cara-cara tersebut. Ini adalah satu inkonsistensi atau ketidakpercayaan terhadap sesuatu. Skenario sosial ini, untuk mencapai tujuan yang dipahami, diyakini dan disepakati tetapi terkendala pada penyatuan visi, sejujurnya seperti yang ada pada benak saya dalam hal ini. Mungkin juga dapat dikatakan menjadi kegelisahan. Namun sebagai orang yang harus berpikir praktis, sebagai bentukan organisasi, pada taraf implementasi, saya melihat adanya kendala teknis yang disebut dengan *skill*, kecakapan, keterampilan untuk melakukan cara-cara yang diinginkan, yakni aspek teknis melakukan cara itu yang tidak cukup dari semua cara yang telah ditawarkan. Mungkin saja kita gagap dalam berubah karena kita tidak cakap untuk berubah atau tidak terampil melakukan perubahan.

Saya memahami keterampilan itu sebagai “praktek” dalam administrasi dan dalam dunia emperik pemerintahan atau birokrasi adalah “perlakuan”, dan pada aspek kepemimpinan adalah “keteladanan”; atau pada sisi heroisme “pahlawan”. Dengan demikian, tesis saya dalam hal ini adalah: tujuan; cara mencapainya; cara melakukan (*skill*) atau kemampuan teknis. Jika *skill* sudah ada, sisa butuh dorongan morill (*attitude*) untuk memulai dengan cara heroisme pahlawan, mau memulai, pelopor. Cara pahlawan itu sendiri memerlukan ideologi, paham, keyakinan yang menghasilkan *strong desire*.

# **POSISI KEBIJAKAN PUBLIK DAERAH, DALAM PERSPEKTIF DESENTRALISASI KEBIJAKAN NASIONAL**

**Dr. H. Ajiep Padindang, SE., MM.**

**D**r. H. Muhammad Idris Patarai, penulis buku yang berjudul: “Kebijakan Publik Daerah, Posisi dan Dimensinya Dalam Perspektif Desentralisasi Kebijakan.” Saya diminta untuk memberikan kata pengantar yang saya beri judul tulisan: “Posisi dan Perspektif dalam Desentralisasi Kebijakan Nasional.” Kata, “dimensi” saya tidak ambil dan kemudian karena ada kata, “daerah” maka saya mengambil kata, “nasional.” Terakhir, seperti judul yang sekarang. Semoga saja tidak mengurangi makna pembahasan buku ini.

Sejak bergeser dari dunia birokrasi pemerintahan ke dunia akademisi, Muhammad Idris Patarai, saya anggap sangat produktif menulis buku dibanding tentu dengan sebagian akademisi yang justru dari awal kariernya pada profesi pengajaran. Memang baginya, banyak modal berharga untuk bisa disajikan dalam karya tulis, sebab perjalanan hidupnya yang dimulai sebagai aktivis kampus, organisasi kepemudaan (AMPI dan KNPI), hingga Organisasi Politik yang mengantarkannya juga pernah menjadi anggota DPRD Bone.

Sayang memang sebab saya tidak sempat membaca lengkap buku ini, walau pada kesimpulan dan rekomendasi tindak lanjut hasil penelitiannya, **saya memang menggarisbawahi point-point penting untuk pembaca dalam lebih lanjut.**

Banyak hal yang penulis buku ingin sajikan dengan penekanan-penekanan tertentu, agar pembacanya memahami secara utuh buku yang disusun dari hasil penelitiannya itu. Memang jika judulnya saya coba urai, maka ditemukan banyak variabel yang memungkinkan dikembangkan pendalamannya melalui indikator tiap variabel. Namun saya kira, Muhammad Idris Patarai, penulis buku ini, hanya memfokuskan pada beberapa variabel saja. Kebijakan, Publik, Daerah, Posisi, Dimensi, Perspektif, Desentralisasi, adalah variabel-variabel yang saya bisa temukan dari judul penelitian yang sekaligus menjadi judul buku. Jika saya hadapkan dengan judul tulisan pengantar saya, maka jumlahnya tetap 7 (tujuh) variabel, hanya ada perbedaan satu kata yakni, ***dimensi dan nasional***. Saya kesampingkan istilah dimensi, sebab ada kata posisi yang juga bisa diartikan dimensi waktu dan ruang bahkan juga subjek sekaligus. **Saya menggunakan kata “nasional” untuk menunjukkan bahwa kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah pusat, selalu bersifat nasional dalam artian menyamakan semua wilayah dan daerah sekalipun lingkungan strategisnya sangat berbeda.**

Pentingnya mencermati penggunaan variabel dalam suatu penelitian, terutama penguraiannya dalam indikator-indikator, karena akan mengantarkan kita ke hasil penelitian, melalui kerangka pemikiran dan atas dasar teori yang digunakan. Memang setelah dituangkan dalam buku, uraian tiap variabel dan indikator biasanya menyatu dalam pembahasan bab untuk variabel dan indikator pada sub bab. Saya tidak membaca sampai sedalam itu dalam buku ini. Saya berharap diuraikan secara mendalam, sama ketika penulis buku sengaja mempertajam pemikiran pembaca untuk memahami kembali sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang terbagai atas wilayah besar dan kecil, berstruktur pusat dan daerah dalam suatu bingkai sistem kebijakan yang menasional

kemudian didaerahkan sebagian-sebagian. **Kewenangan dan urusan yang didaerahkan itulah yang dikelola dalam suatu sistem desentralisasi kebijakan daerah.**

Kerangka Pemikiran pada penelitian, Muhammad Idris Patarai, mengantarkan saya untuk meyakini bahwa dia ingin membuktikan atau setidaknya menyajikan suatu fakta penelitian ilmiah hubungan yang kuat antara kebijakan publik pemerintah pusat yang saya sebut sebagai kebijakan publik nasional yang tentu saja bisa berbeda dalam tinjauan ilmu administrasi pemerintahan dan ilmu hukum ketatanegaraan. Kebijakan publik pemerintah pusat, bisa jadi tidak bersifat nasional namun hanya untuk publiknya sendiri di kementerian atau pada badan layanan umum publik pusat. Terutama pada kewenangan yang bersifat absolut.

Dalam konteks negara kesatuan, maka sesungguhnya semua kebijakan bersifat nasional, namun bukan berarti mendikotomikan antara sentralisasi dan desentralisasi, sebab dalam praktik kebijakan publik pemerintahan nasional sekarang, cenderung disentralisasikan kembali, aspek-aspek yang sudah didesentralisasikan. Misalnya: Fiskal, politik dan administrasi.

Menariknya buku ini untuk dibaca dan didalami, apalagi jika menjadi bahan bacaan kader-kader pamongpraja, adalah uraian-uraian yang artikulatif terhadap dimensi pemerintahan. Sangat penting untuk terus mendalami, apakah teori kebijakan publik yang digunakan pemerintah pusat dan daerah sekarang ini, tidak dihayati oleh pengambil kebijakan **ataukah memang sudah harus ditemukan teori baru kebijakan publik yang tidak harus hierarkis, tanpa mengenyampingkan sistem nasionalnya.** Nasional yang dalam artian kontekstual, sesuai lingkungannya. Masa kebijakan publik pada daerah kesetimewaan dan daerah otonomi khusus sama saja dengan daerah otonom lainnya. Kenyataannya seperti itu ketika kita berdialog dengan Pemerintah

Daerah Papua atau Papua Barat atau Pemda Aceh, terutama dalam kebijakan publik dibidang penganggaran dan keuangan daerah. **Mereka memiliki kebijakan apa yang saya namakan “tidak hirarkis”.**

Apakah masih terdapat dua versi kebijakan daerah, seperti diuraikan Muhammad Idris Patarai, yakni kebijakan tindak lanjut bersifat *top-down* dan kebijakan inisiatif bersifat *bottom-up*. Atau pada teori lain disebutkan kebijakan makro untuk regulasi dan pelaksanaan umum, serta kebijakan mikro untuk penjabaran teknis yang dilaksanakan oleh sekstruktur bawah. Saya amat sependapat penulis, bahwa **semestinya desentralisasi kebijakan harus mengalami metofara untuk dapat memanfaatkan ruang-ruang publik yang bersesuai.** Hanya saja, bagi pengambil kebijakan puncak di daerah, terkadang ragu bahkan ada yang takut melakukan inovasi kebijakan, karena memang tidak diberikan diskresi oleh peraturan perundang-undangan. Jika pemimpin puncak diharapkan mendorong terjadinya metafora desentralisasi kebijakan, maka harus didukung juga dengan diskresi peraturan perundang-undangan, sehingga tidak serta merta menjadi suatu temuan pemeriksaan oleh BPK.

Muhammad Idris Patarai, menarasikan secara gamblang tentang desentralisasi dari berbagai aspek, tentu saja lagi-lagi menarik untuk dikaji secara teori dan praktiknya. Saya bukan ilmuan, namun diminta memberi pengantar buku ini, mungkin dari aspek pengalaman dan pengamatan, terutama posisi saya yang berkiperah di DPD yang konstruksi berpikirknya tentulah “sided daerah” sehingga tentu saja selalu mencoba menghadapkan antara teori dan praktiknya yang diteliti dan diuraikan oleh penulis buku. Ketika membahas desentralisasi, maka dibenak saya langsung pada dimensi pemerintahan yang melimpahkan sebagian kewenangan menjadi urusan didaerah hingga desa, untuk



dikelola secara desentralisasi. Secara konstitusi UUD NRI 1945, bahkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, selalu saja memperkuat azas pemerintahan yang berlaku di Indonesia yakni azas desentralisasi menyertai otonomi daerah untuk mengelola daerah otonom secara nyata dan bertanggungjawab, kemudian pusat memiliki dua azas yang sangat kuat untuk “mendikte” daerah, yakni azas pembantuan dan azas deconsetrasi.

Desentralisasi kebijakan kepada pemerintahan daerah (Kepala Daerah dan DPRD), diperlukan tidak hanya sebatas aturan formal atau konsepsi pejabat publiknya, melainkan harus nyata dalam implementasinya. Bukan hanya desentralisasi kebijakan pada pemerintah daerah tetapi menurut Undang-Undang No.6 tahun 2014 Tentang Desa, maka desentralisasi juga harusnya sampai kedesa, lebih spesifik lagi pada desa-desa adat. Urusan dan kewenangan diserahkan kepada desa disertai dana desa dari APBN. Desa menyusun APBDesa sendiri. Kepala Desa dipilih langsung dengan visi, misi, strategi dan program yang ditawarkan saat pemilihan kepala desa untuk jabatan 6 tahun dapat dipilih 3 (tiga) kali masa jabatan setiap orang.

Pernyataan peneliti dalam penelitiannya yang mengklasifikasi kebijakan publik serta upayanya untuk menemukan posisi dan dimensi kebijakan publik daerah kaitannya dengan kebijakan publik pemerintah (pusat yang berskala nasional), saya kira berhasil dilakukan oleh Muhammad Idris Patarai, sebagaimana kemudian terurai pada simpulan:

**“Studi kebijakan publik melihat proses pembentukan kebijakan sebagai suatu proses siklus dimana terdapat berbagai tahapan yang pasti dan berulang kembali. Tahapan-tahapan pembentukan kebijakan publik menunjukkan bahwa suatu tahapan proses kebijakan publik terkait dengan tahapan yang sebelumnya dan mempengaruhi tahapan yang selanjutnya.**

**Kenyataan ini tidak simetris dengan siklus lima tahunan aktor kebijakan publik daerah.”**

Memang harus diakui bahwa kebijakan publik itu berkesinambungan, bahkan harusnya seperti itu. Namun karena perodesasi kepemimpinan baik nasional maupun daerah yang hanya lima tahunan dengan batasan untuk jabatan presiden dan kepala daerah adalah 2 kali masa jabatan atau setara dengan 10 tahun, maka sering kebijakan tahapan sebelumnya diubah lagi sesuai visi, misi dan strategi oleh kepemimpinan berikutnya. Padahal sebuah kebijakan, terutama jika berkaitan dengan pembangunan SDM, *out comenya* boleh tahunan atau lima tahunan, tetapi azas manfaatnya butuh waktu panjang, maka seringlah sebuah kebijakan sangat bagus, namun pengendalinya berganti, maka kebijakan yang sudah mulai diterima oleh publik, diubah lagi dan tentu saja butuh proses untuk mensosialisasikan kebijakan baru untuk dapat diterima lagi.

Saya sangat sependapat dengan pernyataan penulis, bahwa suatu kebijakan perlu dievaluasi, bahkan harus terus dilakukan evaluasi dan monitoring. Tetapi yang dievaluasi tentu saja pelaksanaannya yang sudah berdampak pada hasilnya dan jika menyangkut publik secara luas, bisa jadi sudah ada yang *out comenya* tidak memberikan *benefit* yang bagus bagi suatu kesinambungan pembangunan. Oleh karenanya, justru sebelum suatu kebijakan ditetapkan oleh pemerintah baik untuk kebijakan pusat maupun untuk daerah, harus melalui suatu evaluasi mendalam. Cara evaluasinya adalah rancangan kebijakan harus banyak dilakukan sosialisasi dan diskusi pendalaman pada publik sasarannya.

Kebijakan publik pemerintah, selalu dipandang sebagai produk pemerintah saja, padahal jika berkaitan kebijakan, sangat erat kaitannya dengan aspek legislasi yang dikontrol oleh legislator.

Pada tingkat pembuatan undang-undang ataupun peraturan daerah, dua unsur memiliki kewenangan, yakni pemerintah dapat membuat rancangannya legislatif juga demikian, namun dalam sistem presidential yang dianut di Indonesia, justru peletakan kewenangan seharusnya lebih kuat di lembaga DPR, tentu berbeda lagi dengan DPRD sebab merupakan unsur pemerintahan daerah. Satu lembaga penyeimbang untuk regulasi yang menjadi dasar kebijakan pusat dan daerah, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI) secara konstitusi – UUD NKRI 1945 dibentuk sebagai lembaga negara, namun dikebiri secara kewenangan dan fungsi, sehingga praktiknya saat ini justru kekuatan regulasi kebijakan memang ada pada Presiden RI.

Mungkin saya tidak membaca secara mendalam uraian buku ini, pentingnya mencermati praktik sistem demokrasi yang dianut kemudian terjabar dalam sistem politik dan menjadi dasar dalam penataan sistem hukum untuk menjadi acuan pembuatan kebijakan publik. Jika sistem demokrasi berjalan sehat, hasil pemilunya objektif, publik figur terpilih bukan karena “suara transaksional”, maka kebijakan publik yang dilahirkan akan akuntabel. Karena itu pula, selain evaluasi yang diperlukan terhadap pelaksanaan suatu kebijakan publik, terpenting adalah apakah akuntabel. Untuk dapat akuntabel tentu pula pertanyaannya apakah dalam prosesnya transparan. Sehingga memang dua kata itu, yakni transparansi dan akuntabilitas, sangatlah ideal menjadi tolok ukur dalam evaluasi pelaksanaan suatu kebijakan. Seandainya buku ini membahas sampai pada sistem pertanggungjawaban desentralisasi kebijakan, maka saya yakin akan menempati variabel penting adalah membahas akuntabilitas publik dan transparansi pelayanan birokrasi pada masyarakat.

Jika saja, demokratisasi yang digembor-gemborkan sejak era reformasi tahun 1998 itu berjalan sehat, maka hasil pemilu tidak

tergugat. Saat ini gugatan hasil pemilu, bukan hanya legislatif tetapi juga Pemilu Presiden, Kepala Daerah hingga kepala desa, tergugat secara sosiologis. Secara yuridis, selesai memang namun secara sosiologis bahkan psikologis politik, biasanya tergugat hingga akhir jabatan. Mereka yang terpilih selalu ditagih apa yang disebut “Janji-Janji Politik” padahal semua itu misalnya, sudah dijabarkan dalam kebijakan publik yang diterapkannya. Mungkin aspek ini juga menarik suatu saat diteliti oleh pembaca, khususnya penulis buku ini, Muhammad Idris Patarai. Apakah seorang pejabat publik tergugat eksistensinya karena kebijakannya atau karena latar belakang keberadaannya sebagai pejabat pembuat atau penentu kebijakan publik itu sendiri. Pejabat pembuat kebijakan publik memang harus memiliki kompetensi dan kapasitas yang mumpuni, supaya dalam menentukan suatu kebijakan, memang tepat dan terukur.

Saya malah menyarankan kebijakan publik daerah memiliki *local wisdom* terutama cara berpikir, misalnya ajaran Kajao Laliddong, sang cendekiawan dari Kerajaan Bone abad XVI, paling tidak seorang pemimpin harus cerdas, berani, jujur, tegas dan berkeadilan. Harus berbarengan antara kecerdasan dan keberanian (*Maccapi nawarani*), jujur dan tegas (*Malempu namagetteng*) kemudian berkeadilan (*Temmappsilaingeng*). Jika aspek itu dimiliki dan digunakan secara baik, menurut La Mellong nama keseharian dari Kajao Laliddong, Sang Cendekiawan Bugis itu, maka segala keputusan pemimpin (Raja di masa kerajaan), akan diterima oleh rakyat dengan baik dan berdampak pada tatanan kehidupan masyarakat yang makmur, aman dan sentosa.

Muhammad Idris Patarai, dalam buku ini menyajikan model kebijakan yang penekanan pembahasannya pada model rasional. Namun pada bagian bahasannya juga menyebutkan adanya dimensi nilai bagi satu kebijakan yang menurut saya dimensi nilai pada

kebijakan daerah adalah kearifan lokal, tercermin dalam ajaran Budaya Bugis tentang kepemimpinan yang dipersyaratkan oleh Kajao Laliddong tersebut. Penulis buku ini malahan menyebutkan bahwa pengambil keputusan sering memilih opsi atas dasar ideologi atau politik. Mungkin yang dimaksudkan adalah, pengambil keputusan terkadang mengingkari nilai-nilai kearifan lokal disuatu daerah, hanya karena adanya pengaruh atau mungkin malah untuk pengendalian kebijakan politik yang diwakilinya. Secara konkrit misalnya, bisa saja seorang anggota DPRD, mengemukakan pendapat dan mengambil kesimpulan yang lebih bijak untuk semua segmen publik yang ada, tetapi kebijakan partai yang dimisikan pada fraksi untuk menjadi penugasan anggotanya dalam “menggolkan” kepentingan, maka seorang pejabat publik sebut Ketua DPRD – tidak bisa keluar dari kebijakan partainya. Contoh yang sama untuk kepala daerah, mungkin saja seorang gubernur atau bupati/walikota secara individu punya kompetensi cukup bagus, tetapi karena kebijakan partai yang mengusungnya, maka ia tidak bisa keluar dari misi kontrak politiknya itu.

Menarik dibaca lebih lanjut dari buku ini adalah tindak lanjut sebagai suatu pokok pikiran yang memungkinkan dikembangkan oleh peneliti lain atau dibahas lebih luas oleh pembaca. Diantara sekian banyak tindak lanjut yang direkomendasikan Muhammad Idris Patarai, bagi saya yang paling menarik pertama, adalah Elit Politik, birokrat dan para praktisi pemerintahan harus terbuka menerima masukan-masukan dan pendapat dan pemikiran dari luar. Penting menerima masukan dari privat sektor, LSM, Akademisi, bahkan media massa. Sebenarnya, pernyataan ini biasa saja, namun karena hasil penelitian, maka tentu saja ada temuan dan pembahasan sebelumnya yang mungkin saja justru menemukan bahwa pejabat publik kurang peka, cenderung tidak mau menerima saran karena merasa paling bisa, tidak mau

dikertitik apalagi secara terbuka. Saya punya pengalaman lain yang saya anggap lebih berbahasa lagi yakni, **seakan-akan menerima semua masukan dan saran namun kenyataannya tidak ada yang diimpelentasikan dalam kebijakannya.**

Tindak lanjut kedua yang menarik bagi saya adalah periodesasi atas siklus kepemimpinan yang lima tahun ataupun disebutkan penulis sepuluh tahun sekalipun belum cukup untuk menuai hasil akhir dari kebijakan publik terutama tentu yang sifatnya pembangunan SDM, sebab jika pembangunan fisik, memang ada saja yang terukur dalam setahun apalagi kalau lima tahunan. Pernyataan penulis itu, saya bisa memahaminya karena juga tentu tak lepas dari pengalamannya sebagai birokrat, mantan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah – BAPPEDA Kota Makassar.

Terakhir yang menarik bagi saya adalah tindak lanjut penelitiannya yang mengemukakan bahwa kementerian pada pemerintah pusat mestinya bersifat *ad – interm, non departemen*, terutama instansi yang menangani urusan konkruent. Seharusnya cukup pemerintah pusat mengatur regulasi sebagai bentuk kebijakan makro, bukan sekaligus pelaksana di daerah. Saya sependapat dengan penulis tentang rekomendasi ini, agar kebijakan publik terbagi atas: ada bersifat nasional untuk semua publik baik pusat maupun didaerah, karena kita berada pada sistem negara kesatuan (NKRI); namun disisi lain, ada kebijakan publik bersifat nasional terbatas hanya untuk daerah dengan ciri khas tertentu seperti yang diinginkan melalui Otonomi Khusus. Sayang tidak jalan sebagaimana yang diharapkan.

Memang desentralisasi fiskal menjadi kebijakan dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah, namun kenyataannya, masih sangat kuat regulasi yang mencengkeram kebijakan desentralisasi fiskal itu. Kenyataannya yang didesentralisasikan secara konkrit

misalnya hanya pada Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Pedesaan dan Pekotaan dengan nilai objek pajak masih ada yang puluhan ribu belaka. Sedangkan objek PBB Pertambangan dan Perkebunan, walau dibagi hasilkan ke daerah, tetapi pemungutan dan tentu saja bagiannya lebih besar oleh pusat. Desentralisasi fiskal yang lain, misalnya mendorong daerah agar berani menerbitkan obligasi daerah, namun kenyataannya belum satupun provinsi apalagi kabupaten yang berani, karena persyaratan yang sangat berat. **Pelimpahan kewenangan di bidang desentralisasi fiskal memang sudah diberikan daerah, namun aturan-aturan dasarnya tetap dipegang pusat.**

Saya mencermati, bahwa memang banyak hal yang ingin disajikan penulis dalam buku ini dan pada bagian-bagian tertentu disajikan secara mendalam yang tentu saja sangat memperkaya pengetahuan pembacanya. Saya ingin mengakhiri catatan pengantar ini dengan juga menegaskan perlunya suatu kebijakan publik yang bersifat kontekstual. Kebijakan publik nasional berkaitan dengan eksistensi NKRI tetapi untuk memperkuat otonomi daerah “yang kini terasa makin lemah”, diperlukan kebijakan publik yang acuannya nasional tetapi pelaksanaannya bersifat kontekstual yakni terjadi kesesuaian lingkungan sosial di daerah kerana publik mengharapkannya. **Kebijakan model ini saya namakan Kebijakan Kontekstual.**

Melalui catatan ini, saya mohon maaf pada penulis buku, karena mungkin saya seakan pembedah buku, saya menitipkan satu konsep pemodelan kebijakan publik yang berkait dengan konsep kontekstual, saya sebut: Kebijakan Publik Pancasila. Penamaan itu sebagai konsepsi dari semua teori kebijakan publik yang banyak sudah dibahas oleh Muhammad Idris, namun memang tidak memasukkan nilai-nilai kearifan lokal dalam mengembangkan teori kebijakan publik, terutama dalam mendesentralisasikan

kebijakan publik di daerah. Nilai-nilai kearifan lokal itu, terkristalisasi dalam PANCASILA, yang sesungguhnya pada salah satu aspek kebijakan pembangunan dapat dilihat pada pelaksanaan Musyawarah Pembangunan (Musrembang).

MUSREMBANG, menjadi simbolik dan dinilai tidak efektif, bukan karena konsepsi dan strateginya, melainkan teknis pelaksanaannya yang cenderung formalistik. Padahal jika dicermati misalnya Murembang Desa/Kelurahan, di sana masyarakat terdepan (Publik ril), bebas menyampaikan pendapat dan mengajukan usulan-usulan, sekalipun itu setiap tahun dimunculkan. Praktik penyusunan kebijakan publik melalui musyawarah desa/kelurahan, sangat diperlukan terus dikembangkan secara baik. Ketika Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dikembangkan yang berbasis partisipasi masyarakat, justru hasilnya jauh lebih bagus dibanding sistem pengelolaan dana desa yang terlalu banyak diarahkan oleh tiga kementerian (Kemenkeu, Kemendes dan Kemendagri).

Akhirnya, maaf jika pengantar kata buku ini justru banyak membuka ruang-ruang baru untuk objek penelitian dan penulisan berikutnya. Sebab sayang sekali jika pembaca tidak menyimpannya sekaligus sebagai sumber literasi penting, terutama jika ingin menjadi seorang pejabat publik yang berhasil atau lebih berhasil lagi dari capaian yang sudah dan sedang diperoleh saat ini.

*Salamaki Topada Salamak*



# DAFTAR ISI

<b>Pengantar Penulis</b>	<b>i</b>
<b>Pengantar Prof. Amir Imbaruddin, MDA., Ph.D.</b>	<b>iv</b>
<b>Pengantar Dr. H. Ajiép Padindang, SE., MM.</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>xxii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
<b>BAB II KEBIJAKAN PUBLIK</b>	<b>8</b>
1. Privat dan Publik	8
2. Awal Tindakan dan Perbuatan Kebijakan publik	14
3. Hubungan Kebijakan Publik, Pengambilan Keputusan dan Pemerintah	16
4. Kebijakan Publik dan Politik	24
5. Kebijakan Publik Pengendalian	42
5. Administrasi Publik Buah Reformasi	55
6. Reformasi Administrasi Publik	61
<b>BAB III MODEL MODEL PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN PUBLIK</b>	<b>81</b>
1. Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik	81
2. Model-Model Pengambilan Keputusan	92
<b>BAB IV PROTOTIPE DAERAH</b>	<b>117</b>
1. Daerah dalam Konstitusi	117
2. Pembangunan Daerah	125
3. Perda dan Peraturan Perundang Undangan	129

<b>BAB V AKSI DAN NON AKSI DAERAH</b>	<b>134</b>
1. Sampah Sampah di Soppeng	138
2. Kain Tenun Ngada	141
3. Smart city Bandung	144
4. Anak Jalanan Bengkulu	147
5. Kantong Plastik Balikpapan	150
6. Ombudsman Makassar	158
7. Sampah Rejang Lebong	166
8. Parkir di Purwokerto, Banyumas dan Makassar	171
9. PKL Lumajang dan Kaki Lima Semarang	181
10. Tata Ruang Ternate	191
11. Surabaya Single Window (SSW)	196
12. Transportasi DKI	198
<b>BAB VI ASPEK POLITIK DESENTRALISASI KEBIJAKAN PUBLIK</b>	<b>206</b>
1. Fungsi dan Kewenangan Pemerintah	206
2. Desentralisasi Kewenangan	211
3. Kebijakan Publik Paralel dengan Sistem politik	223
4. Desentralisasi Kebijakan Publik	237
<b>BAB VII PENUTUP</b>	<b>240</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>252</b>
<b>BIODATA PENULIS</b>	<b>255</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

Indonesia, negara kesatuan yang terdiri dari daerah-daerah, dalam aspek pemerintahan memetakan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara struktur dan hirarki. Eksistensi Daerah di Indonesia sama tuanya dengan negara kesatuan itu sendiri. Undang –undang pertama yang lahir pasca kemerdekaan adalah undang undang yang mengatur mengenai Komite Nasional Daerah yang diklassifikasi sebagai undang undang pemerintahan daerah pertama. KND sendiri merupakan penjelmaan Komite Nasional Pusat yang mengatur pemerintahan sebelum lembaga lembaga yang ditetapkan konstitusi terbentuk.

Dalam sejarah panjang daerah, pasang surutnya tidak keluar dari spektrum daerah otonom, sekalipun dalam kondisi pemerintahan yang sangat sentralistik. Pasca reformasi daerah mengalami perkembangan dan dinamika yang luar biasa, dalam waktu antara 1999-2019, terdapat 4 (empat) undang undang tentang otonomi daerah atau pemerintahan daerah, sangat dinamis dibanding dengan undang undang nomor 5/1974 berlaku tidak kurang dari 25 tahun (1974-1999).

Daerah mempunyai posisi strategis, ibarat piramid, daerah merupakan penyangga bagi pemerintahan hingga mengerucut ke pusat. Indonesia terdiri dari daerah besar dan kecil (konstitusi). Di awal awal kemerdekaan, daerah merupakan cerminan kedaulatan rakyat bagi negara kesatuan yang baru didirikan, daerah adalah formulasi persatuan Indonesia; bahkan menjadi basis politik, ideologis dalam sejarah kontemporer. Hingga pada era reformasi dewasa ini, salah satu butir tuntutan reformasi untuk menjadi

perhatian dan perubahan mendasar adalah penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah.

Dalam hal kebijakan publik, sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan menetapkan kebijakan publik melalui Peraturan Daerah (Perda). Realitas ini menunjukkan adanya dua jenis kebijakan di daerah: yaitu kebijakan turunan, instruksi yang datang dari Pemerintah Pusat dan kebijakan publik atas inisiatif dan prakarsa Pemerintah Daerah.

Sekali lagi, sebagai daerah otonom, maka daerah pada hakekatnya dituntut lebih banyak melakukan prakarsa, inisiatif merumuskan dan menetapkan kebijakan publik berkenaan dengan kepentingan masyarakat di daerah. Pada sisi yang lain, daerah harus menindaklanjuti kebijakan regulasi atau instruksi dari pemerintah pusat. Jika diasumsikan, kebijakan pusat bersifat umum yang tidak menghindari perilaku menjenarilisir daerah bilamana daerah merespon setiap instruksi secara mutatis mutandis tanpa kontribusi kepentingan lokus masing masing daerah. Kreatisifitas daerah akan terpasung andai daerah sekedar menjadi stempel pusat. Sebaliknya dominasi daerah yang lebih kuat mengkhawatirkan terjadinya daerah daerah otonom yang laksana federal. Dalam hal ini diperlukan equalibrium atau keseimbangan.

Konon equalibrium adalah rupa dari dialektika antara kebijakan publik dengan sistem politik. Ahli mendeskripsikan kebijakan publik harus berjalan paralel dengan sistem politik untuk mempertahankan keseimbangan. Kebijakan publik yang dicetuskan pemerintah memberi ruang partisipasi masyarakat, karena kebijakan publik selalu dimulai dari isu,problem dan analisis yang menggairahkan kehidupan kemasyarakatan dan sistem politik serta sistem sistem lainnya. Kebijakan kebijakan publik itu mendinamisasi sistem politik dan dari sana teori equalibrium itu muncul bahwa stabilitas itu tidak statis, melainkan

dinamis, maka untuk membuatnya bergerak mekanisme sistem politik harus berjalan digerakkan oleh mekanisme dan proses kebijakan publik. Dalam hal ini kebijakan publik memberi ruang partisipasi bagi masyarakat. Bahkan dikatakan bahwa problem senantiasa melahirkan paket: “partisipasi dan sumberdaya”. Bahwa dimana ada problem akan mengundang partisipasi dan partisipasi selalu menemukan sumberdaya. Problem itu warna kebijakan publik. Di dalam buku ini anda akan menemukan bagaimana solusi mencari problem.

Buku ini diangkat dari satu penelitian yang berusaha untuk mempertautkan atau menemukan benang merah kebijakan publik yang bersifat nasional dengan kebijakan publik teritori yang ditetapkan daerah. Penelitian ini mencari, mengkaji dan berusaha menemukan metafora “Kebijakan Publik Daerah, Proses dan Dimensinya dalam Perspektif Desentralisasi Kebijakan”.

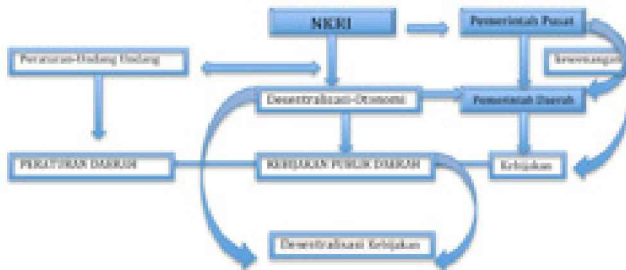
Untuk tiba pada metafora itu, penelitian ini harus menjawab beberapa pertanyaan: Bagaimana kedudukan kebijakan publik daerah kaitannya dengan kebijakan publik nasional? Bagaimana ciri, sifat kebijakan publik daerah disandingkan dengan kebijakan publik nasional? Apakah terminologi kebijakan publik daerah dikenal secara akademik dan praktek ketatanegaraan?

Untuk menjawab pertanyaan pertanyaan itu diperlukan penelusuran terhadap: Hubungan Kebijakan Publik yang ditetapkan melalui Undang Undang, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Instruksi Presiden dan lain lain dengan Kebijakan Publik Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda); Aspek Legalitas Kebijakan Publik Daerah dalam tata urutan peraturan perundang undangan sebagai landasan hukum Kebijakan Publik Daerah; Dialektika Kebijakan Publik Daerah dengan Asas Otonomi Daerah: Bebas dan seluas-luasnya.

Penelusuran tersebut bermakna dan memberi kelegaan pada aspek: Kemandirian Daerah sebagai Daerah Otonom yang dapat mendorong peningkatan kreatifitas masyarakat di daerah, membangun daerahnya melalui kebijakan publik daerah. Selain itu, dalam dunia akademik ditemukan metafora baru “Kebijakan publik daerah dan desentralisasi kebijakan” yang dapat memberi mamfaat keilmuan di dalam menambah wawasan mengenai kebijakan publik, adminitrasi publik serta menemukan hubungan dan kedudukan Kebijakan Publik Daerah dengan Kebijakan Publik Nasional atau Pusat. Selain itu, secara akademik, menjadi bahan kajian dan literatur dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang pada akhirnya pada sesi pembangunan, diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Kerangka Pemikiran mengenai hal ini yakni pembuatan kebijakan publik di tingkat daerah untuk selanjutnya disebut Kebijakan Publik Daerah, disusun dengan memperhatikan teori teori kebijakan publik dan pengambilan keputusan pada umumnya. Pengkajiannya mengarah pada Posisi dan Dimensi Kebijakan Publik Daerah dan perwujudannya adalah Desentralisasi Kebijakan Publik. Untuk tiba pada tema penelitian maka harus melakukan pendekatan kepada Hukum tata Pemerintahan, dalam hal ini Hukum Administrasi; juga menelusuri Desentralisasi sebagai praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang membuahkan daerah otonom dalam konsep otonomi daerah; peran kepala daerah sebagai aktor pengambilan keputusan kebijakan publik, pemimpin daerah dan penyelenggara pemerintahan daerah.

Alurn atau kerangka pemikirann penelitian ini adalah sebagai berikut:



1. Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah daerah otonom, daerah khusus, daerah istimewa dan daerah otonomi khusus serta wilayah administratif.
2. Realitas ini melahirkan fungsi dan hirarki pemerintahan Pusat dan Daerah asas desentralisasi-otonomi daerah.
3. Kebijakan Publik yang diambil Pemerintah dijabarkan di daerah dengan terlebih dahulu diadof ke dalam Peraturan Daerah.
4. Sebagai daerah otonom berkonsekwensi membuat kebijakan yang tidak hanya dalam bentuk kebijakan turunan, pengendalian atau instruksi; melainkan juga membuat kebijakan inisiatif berkait dengan daerahnya atas kreasi dan inovasi daerah.
5. Terdapat dua versi kebijakan daerah: kebijakan tindak lanjut bersifat top-down, dan kebijakan inisiatif bersifat botton-up. Dalam analisis kebijakan publik dikenal tipe *top-down* hirarkis (Pusat-Daerah); yang bersifat *botton-up* konsultasi negosiasi (Pusat-Daerah).

Jawaban atas posisi dan dimensi kebijakan publik daerah terakumulasi dalam pernyataan penelitian: Keberadaan Kebijakan Publik Daerah merupakan implikasi dari penerapan asas desentralisasi, dan tata urutan peraturan perundang undangan,

maka Kebijakan Publik Daerah dapat menempati metafora “Desentralisasi Kebijakan”.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat studi pustaka (*library research*) yang menggunkan buku-buku dan literatur-literatur lainnya sebagai objek yang utama (Sutrinno Hadi, 1990). Sebagaimana penelitian kualitatif, perlu dilakukan analisis deskriptif. Metode analisis deskriptif memberikan gambaran dan keterangan yang secara jelas, objektif, sistematis, analitis dan kritis mengenai kebijakan publik. Pendekatan kualitatif yang didasarkan pada langkah awal yang ditempuh dengan mengumpulkan data-data yang dibutuhkan, kemudian dilakukan klasifikasi dan deskripsi. Metode validasi yang digunakan adalah jenis penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang menghasilkan informasi berupa catatan dan data deskriptif yang terdapat di dalam teks yang diteliti (Jamaluddin Ahmad, 2015).

Sebagai penelitian kepustakaan, maka sumber data ada dua macam:

1. Sumber primer adalah suatu referensi yang dijadikan sumber utama acuan penelitian. Dalam penelitian ini, sumber primer yang digunakan adalah Koleksi Peraturan Daerah dari berbagai daerah di Indonesia.
2. Sumber skunder adalah referensi-referensi pendukung dan pelengkap berupa buku buku kebijakan publik, undang undang dan peraturan perundang undangan.

Dalam penelitian kepustakaan, metode yang digunakan untuk mengumpulkan data penelitian berupa data-data kepustakaan yang telah dipilih, dicari, disajikan dan dianalisis.

Sumber data penelitian ini mencari data-data kepustakaan yang substansinya membutuhkan tindakan pengolahan secara filosofis dan teoritis. Studi pustaka di sini adalah studi pustaka tanpa



disertai uji empirik (Muhadjir, 1998). Data yang disajikan adalah data yang berbentuk kata yang memerlukan pengolahan supaya ringkas dan sistematis (Muhadjir, 1998).

Sebagaimana jenis penelitian ini, maka analisis dilakukan sebagai serangkaian upaya sederhana agar data penelitian dapat dikembangkan dan diolah ke dalam kerangka kerja sederhana pula (Zed, 2004) dengan menggunakan teknik analisi data berupa analisis isi (*content analysis*), yaitu suatu analisis bersifat ilmiah mengenai makna dan pesan suatu data (Muhadjir, 1998).

## **BAB II**

# **KEBIJAKAN PUBLIK**

### **1. Privat dan Publik**

**A**. Setyo Wibowo dalam tulisannya *Kepublikan dan Keprivatan di Dalam Polis Yunani Kuno* mengulas pikiran-pikiran Hannah Arendt yang karya-karyanya banyak dikenal dalam bidang antropologi politik. Menurut Hannah Arendt memperlihatkan evolusi historis kemunculan distingsi antara sesuatu yang "privat" dan yang "publik". Ia memulai analisisnya dengan meninjau kembali "inspirasi dari Yunani". Di Yunanilah dimulai pertama kali adanya pembedaan "organisasi politik" yang dikontraskan dengan "organisasi natural/alamiah yang adalah keluarga". Munculnya *polis* memberikan kepada manusia selain hidup privat, sebuah hidup lain, hidup yang kedua, yaitu hidup politis. Dengan demikian, setiap warga negara memiliki 2 (dua) macam eksistensi dalam hidupnya: apa yang menjadi miliknya pribadi (*idion*) dan apa yang menjadi milik bersama (*koinon*). Hannah Arendt mengutip intuisi Yunani itu dari seorang hellenis terkenal Werner Jaeger.

Setyo Wibowo dalam buku *Ruang Publik* editor F. Budi Hardiman mengingatkan bahwa Jaeger sendiri mengakui bahwa konklusi umumnya, sebagaimana yang dikemukakan di atas tidak bisa diterapkan pada semua *polis*, dan hanya menjadi semacam diagnosis-awal yang berguna sebagai titik awal untuk memahami tendensi dan proses munculnya *polis-polis* di Yunani. Menurut Setyo ini adalah catatan pertama tentang bagaimana polis Yunani muncul. Bantuan para sejarawan Yunani Kuno yang termutakhir akan sangat berguna bagi kita untuk menimbang kehati-hatian

bagi yang dikemukakan Jaeger.

Penelusuran sejarah Yunani, dari zaman arkhaik (abad ke-8 SM-abad ke-6 SM) ke zaman klasik (abad ke-5 SM - abad ke-4 SM) akan sangat berguna untuk melihat batas-batas perbedaan untuk apa yang disebut "privat" dan yang disebut "publik". Dalam catatan diingatkan "karena nantinya, pun dalam fungsi demokratis di Athena abad ke-5 SM, perbedaan semacam itu hanya berlaku bagi "warga negara" dan bukan untuk seluruh populasi di Athena.

Catatan kedua Setyo Wibowo berkenaan dengan distingsi antara "privat" dan "publik" itu sendiri, bahwa perbedaan semacam ini memang ada. Proses pengadilan (pledoi dari abad ke-5 SM dan ke-4 SM) seorang warga negara yang diserang secara "privat" untuk keterlibatannya di ruang "publik" menunjukkan bahwa distingsi semacam ini ada, sekaligus juga bahwa batas antar kedua ruang itu seringkali tidak jelas. Saling injak ruang ini juga sangat sering terjadi di demokrasi modern, sejauh mana agama dan ekonomi yang "privat" boleh atau tidak boleh memasuki "politik" yang publik.

Di Yunani, kata "privat, partikular" diistilahkan dengan (*idios*) sementara apa yang bersifat "milik umum, milik negara" dikatakan dengan (*demosios*). Dari sinilah lalu dibuat oposisi antara apa yang *idion* (diartikan "individual") dengan apa yang *xoivov* (*koinon*) yang merupakan "milik kolektivitas, yang menjadi karakter bersama". Diingatkan oleh Setyo, di Athena dan di Yunani pada umumnya, seorang individu tidak bisa eksis tanpa kolektivitas di mana dia hidup. Dengan demikian, apa yang menurut orang modern bersifat "privat" (seperti keluarga, kepercayaan agama, hiburan) bagi orang Yunani selalu harus dilakukan sebagaimana *polis* sudah menentukannya.

Menyimak rekomendasi rekomendasi yang disarankan

Setyo, apa yang sifatnya privat sudah dilegitimasi oleh publik sebagai satu hal memiliki aspek kepublikan dimana hal hal bersifat privat pada akhirnya dilindungi publik. Setidaknya suasana itu tumbuh dalam pemikiran dan konsepsi dan menjadi konvensi dalam lingkungan sosial.

Dalam perilaku sosial hidup sehari hari, orang akan mengetuk pintu anda sebelum bertamu, akan mengucapkan salam dan lain sebagainya, serta menunggu respon dari anda. Ini semacam pengakuan terhadap yang privat, rumah Anda. Sebaliknya orang akan melabrak mobil anda, paling tidak menepuk jika anda mendahuluinya secara kasar, apalagi menyenggolnya. Bukan anda yang disentuh tetapi keprivatan anda, dan anda tahu, anda mengerti sarasannya serta andapun marah, berang.

Di dalam lingkungan sosial, orang orang sudah memahami yang mana privat dan yang mana publik, bahkan peka bagi bagi damarkasi antara keduanya. Jika anda sedang di jalur satu arah, tiba tiba dari depan ada kendaraan mengarah ke anda, berlawanan arah, anda akan mengumpat, setidaknya bersungut. Perilaku itu adalah perilaku menggunakan milik publik secara tidak benar. Ini bukan soal etika semata, tetapi perampasan hak publik, pencurian, pelanggaran.

Hampir semua anggota masyarakat tahu hal hal detail seperti ini, akan tetapi akan terjadi benturan jika berhadapan dengan ego, interest, membuatnya menjadi abu abu seakan tidak mengapa, tidak salah dan hal ini akan tumbuh menjadi embrio korupsi.

Berdasarkan teks dari *Hannah Arendt*, ada filsuf besar lain dari abad ke-20 yang menjadi teoretikus besar tentang ruang "publik" dan ruang "privat", yakni *Jurgen Habermas*. Baginya, antara Negara (ruang politik) dan rakyat/keluarga (ruang privat-domestik), ada istilah tengah yang menjembatani keduanya: *Ruang Publik (civil society)*. Ruang ini bersifat universal dan berbeda dari ruang privat yang bersifat partikular. Ruang publik

adalah sebuah ruang diskursif di mana kelompok-kelompok orang bisa berkumpul untuk mendiskusikan apa-apa yang mereka ingin diskusikan, dan bila mungkin, sampai ke keputusan-keputusan tertentu. Ruang publik menjadi teater di mana partisipasi sipil atas politik dijalankan.

Bisa dibayangkan ruang publik adalah ruang tengah di keluarga, bukan di kamar kamar masing masing. Di masyarakat lain lagi, di sana ada pula ruang tengah, taman, jalan raya, trotoar, lapangan, gedung pertemuan, kelas, rumah ibadah tergolong dalam apa yang disebut *publik space*, ruang publik dalam arti visual.

Lebih jauh mengenai privat-publik kita cermati. Privat (latin) *Privatus*, terisolasi, dirampas, dipisahkan, *privatum*, “milik” dan *privus*, terdiri untuk diri mereka sendiri, menunjuk objek, area dan hal-hal yang mandiri, tidak terbuka. Dalam konteks orang, tentang privat bukan milik masyarakat umum, tetapi hanya milik satu orang atau sekelompok orang terbatas yang memiliki hubungan intim atau saling percaya satu sama lain. Siti Widharetno Mursalim, 2017, sambil mengutip pendapat *Nutt* dan *backof* (1992), mengemukakan istilah publik dan privat/bisnis berasal dari bahasa latin, dimana publik berarti “of people” (yang berkenaan dengan masyarakat) sementara privat berarti “set apart” (yang terpisah). *Nutt* dan *backof* menunjukkan perbedaan tersebut pada aspek sasaran, yakni sasaran organisasi publik adalah ditujukan kepada masyarakat secara umum, sementara organisasi bisnis atau privat lebih ditujukan pada hal-hal yang ‘terpisah’ dari masyarakat secara umum.

Secara umum, istilah privat lebih banyak digunakan secara pribadi sebagai lawan dari publik. Privat berarti istilah “pribadi” atau digunakan dalam arti dalam lingkaran yang akrab. Kata ini juga sering digunakan dalam kombinasi dengan istilah lain untuk

memperjelas bahwa ini bukan masalah publik.

Publik sendiri adalah mengenai orang atau masyarakat, dimiliki masyarakat, serta berhubungan dengan, atau memengaruhi suatu bangsa, negara, atau komunitas. Publik sering pula dikontraskan dengan swasta atau pribadi. Publik juga kadang didefinisikan sebagai masyarakat suatu bangsa yang tidak berafiliasi dengan pemerintah atau pemerintahan. Dalam bahasa Indonesia, penggunaan kata “publik” sering diganti dengan “umum”, misalnya perusahaan umum dengan perusahaan publik.

Kata publik, dari segi etimologis merupakan terjemahan langsung dari kata *publik* dalam bahasa Inggris yang berakar pada dua sumber. Pertama, dari bahasa Yunani, *pubes*, yang berarti kedewasaan, baik kedewasaan yang bersifat fisik, emosional maupun intelektual. Secara sosial dalam fase perkembangan seorang anak mengalami perubahan orientasi diri, dari yang senang menempatkan dirinya sebagai pusat (*self centered individual*) menjadi seorang dewasa yang mampu memandang dan memahami diri di tengah orang-orang lain di luar dirinya yang berarti dalam masa puber seorang anak mulai memahami diri dan kepentingannya di tengah dari dan kepentingan orang lain (Pius Suratman Kartasamita, 2006)

Dari pemahaman yang demikian ini, kata publik mengandung konotasi sebagai kemampuan berfikir dan bertindak secara dewasa. Dengan demikian bisa dipahami bahwa puber, publik sebagai dewasa yang berciri memikirkan orang lain yang berarti umum. Dari sanalah publik kemudian menjadi atau dipahami sebagai umum, *common* (Inggris) berasal dari *coinon* (Yunani).

Berkenaan dengan aspek pengertian publik-privat pada perspektif obyek sasaran organisasi sebagaimana Nutt dan Backoff dalam Siti Widharetno Mursalin, (2017) perlu dikemukakan prototype organisasi dimaksud, yaitu organisasi yang berciri

publik dan organisasi yang berciri privat.

Ndraha, Taliziduhu, (2003) menjelaskan prototipe organisasi publik sering dilihat pada bentuk organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah (organisasi pemerintahan). Menurut Taliziduhu Ndraha, “Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan sipil”. Organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan, dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, dan melayani keperluannya, sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan.

Organisasi ini bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat demi kesejahteraannya sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebagai pijakan dalam operasionalnya. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat tidak pada laba atau untung sebagaimana organisasi yang berorientasi provit milik privat.

Organisasi sektor publik menurut Ndraha memiliki ciri sebagai berikut: Tidak mencari keuntungan finansial; Dimiliki secara kolektif oleh publik; Kepemilikan sumber daya tidak dalam bentuk saham; dan keputusan yang terkait kebijakan maupun operasi berdasarkan *consensus*. Dalam hal ini kesepakatan dalam hubungan publik-privat yang di dalam sistim pemerintahan dijalankan oleh fungsi yudikatif, mengadili pelanggaran undang undang, maka terjemahan *consensus* dalam hal ini adalah pelaksanaan aturan hukum, aturan aturan hukum atau perundang undangan atau konvensi.

Publik-Privat juga ditemui di bidang hukum, ada hukum

publik dan ada hukum privat. Hukum publik, hukum yang mengatur hubungan antara warga negara dengan negara beserta alat alat kelengkapan negara. Misalnya Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum pidana dan hukum international. Hukum publik focus pada masalah kemaslahatan dan tuntutan diberikan oleh jaksa.

Sedang hukum privat mengatur hubungan antar individu, individu dengan masyarakat, titik berat pada orang perorang. Misalnya dalam praktek dikenal Hukum Perdata dan Hukum Dagang. Hukum privat fokus pada hubungan pribadi dan tuntutan diberikan atau bersumber dari penggugat.

## **2. Awal Tindakan dan Perbuatan Kebijakan publik**

Sepintas setelah mengikuti jalan pikiran para pilsuf dan para ahli mengenai privat dan publik kita menyimpulkan ada batasan yang disebut publik dan ada batasan mengai privat dan diakui atau saling mengakui dan ada yang disebut ruang publik, dimana di dalam ruang publik privat menjadi samar samar dan pada skala lain privat tidak mengintervensi hal hal yang diligitimasi sebagai hal bersifat publik.

Namun hubungan interaksi yang tumbuh seperti itu tidaklah bersifat alami tumbuh secara natural, tidak demikian adanya, mesti ada yang menskenario, ada yang merekayasa atau ada yang mengontrol. Aktivitas merekayasa kehidupan bersama ini tidak hanya berupa pigur tetapi konsepsi atau dalam bahasa modern dewasa ini dilembagakan. Pelembagaan itulah yang disebut kebijakan publik dewasa ini, kebijakan yang diambil atau diputuskan oleh yang berwenang atau pribadi yang dilegitimasi melalui kontrak sosial atau diterima karena kemampuan, keperkasaan dan karena turun temurun.

Menurut pandangan para ahli, bahwa yang disebut kebijakan



publik itu sudah ada sejak abad 18 SM. Dalam hal ini perilakunya atau tindakannya karena ketika itu belum bersifat undang-undang atau peraturan-peraturan yang sistematis seperti saat ini, hanya berupa kode-kode yang mengandung makna aturan-aturan yang disebut dengan kode *hammurabi*. Ditulis oleh penguasa Babilonia pada abad 18 SM yang merupakan pengaturan ketertiban publik.

Sebagaimana dipahami dalam sejarah peradaban barat, zaman Yunani Kuno dianggap sebagai babak awal kajian-kajian tentang negara. Sebab pada tahun 500-an SM itulah mulai muncul pemikiran-pemikiran tentang negara oleh para filsuf seperti Plato dan Aristoteles. Namun setelah runtuhnya peradaban Yunani dan Romawi, dunia Barat memasuki abad kegelapan (*dark ages*) sekitar abad ke 5, pemikiran tentang negara didominasi oleh gagasan Kristiani.

Sementara di dunia timur tepatnya di India, dalam *arthastra* yang ditulis kira-kira 321-300 SM oleh Kautilya, Perdana Menteri kerajaan Chandragupta Maurya juga telah mengemukakan pemikirannya tentang negara. Dalam bukunya itu, ia membentangkan teori tentang “ikan besar memakan ikan kecil” (*fish law*). Para ahli menilai teori yang dikemukakan Kautilya ini dapat mewakili pemikiran Hindu tentang negara. Menurutnya negara diperlukan untuk mencegah terjadinya hukum rimba, yaitu negara harus mampu memberikan perlindungan atas seluruh kehidupan warga negaranya tanpa kecuali. Perlindungan itu untuk menjamin kepentingan publik dalam arti bagaimana setiap individu melayani atau menjabarkan privasinya dalam kehidupan bersifat publik, publik itu terdiri dari pribadi pribadi, kepentingan publik termaktub kepentingan pribadi pribadi yang ada dalam organisasi publik, yang dikelola secara resmi, legitimate. Pengertian dengan pendekatan pragmatis seperti ini minimal meminimalisasi benturan benturan antara publik-privat.

Dalam tulisan tulisan yang dikemukakan oleh ahli kebijakan publik bahwa hingga abad ke-19 belum dikenal adanya ilmu tentang kebijakan publik Istilah *Policy Science* sendiri sebenarnya diperkenalkan oleh *Harold D. Laswell*, ilmuwan politik yang dianggap sebagai pencetus teori-teori dalam studi komunikasi, pengembang teori-teori ilmu sosial modern.

Telaah kita tentang kebijakan publik adalah tindakan dan pemikiran mengenai orang lain dalam kehidupan bersama dan keselamatan bersama, ungkapan dan tindakan demikian tentulah dilakukan oleh seorang pemimpin. Tindakan dan pemikiran mereka dikaji oleh para pemikir ilmu pengetahuan dan diklasifikasi dalam kajian sebagai hal yang pernah dilakukan, tujuan dan maknanya sama dengan apa yang dipikirkan secara kontekstual dewasa ini, kebijakan publik.

### **3. Hubungan Kebijakan Publik, Pengambilan Keputusan dan Pemerintah**

Leslie A. Pal, 1987, dalam Joko Widodo, 2007, menyatakan “Semenjak analisis kebijakan (*policy analysis*) menjadi disiplin intelektual terapan terhadap masalah publik (*publik problems*), *policy* telah menjadi fokus utama (*central focus*) analisis kebijakan, termasuk pengertian dan substansi kebijakan”.

Menurut Leslie munculnya ilmu analisis kebijakan mendorong keingintahuan orang terhadap kebijakan publik, apa itu kebijakan publik yang sering disebut *policy* atau diterjemahkan secara praktis sebagai keberpihakan, cara pandang, cara pikir dan cara bertindak.

Orang orang juga terpancing untuk mengetahui, karena sesuatu yang dianalisis berarti sesuatu yang penting, sesuatu yang strategis, maka mulailah orang orang ramai membicarakan terutama di kalangan akademisi dan praktisi obsesif mendalami kebijakan

publik sebagaimana pandangan Leslie menjadi focus utama.

Leslie membagi dua kategori definisi, pertama definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama sebagai kunci kriteria kebijakan. Kategori kedua, lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah berkaitan dengan satu kebijakan.

Kalau dikaitkan dengan siklus kinerja maka pengertian pertama itu meliputi input-ouput, pengertian kedua masuk wilayah outcam-impack. Ada tindakan berdasarkan tujuan, dan ada hasil, ada akibat atau dampak. Dampak itu ditemukan melalui evaluasi, dan untuk memahami serta mendalami dampak maka orang mesti kembali mempelajari input atau analisis.

William N. Dunn (2000), mengatakan:

*“Analisis Kebijakan (Policy Analysis) dalam arti historis yang paling luas merupakan suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dimungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan.”*

Apakah sesuatu itu diketahui, dipahami dan dilakukan? Atau diketahui tetapi tidak dilakukan; atau dilakukan tidak seperti yang diketahui. Cara menemukannya melalui diagnosa, melalui evaluasi. Selanjutnya untuk mengetahui subtansi apa yang diketahui, adalah melalui analisis; atau dengan kata lain yang diketahui itu adalah kumpulan dari hal hal yang sudah dianalisis kevalidannya.

Disinilah awalnya orang terpancing mempelajari kebijakan publik sebagai input-output kebijakan dan seperti apa dampaknya orang orang akan tetap kembali mempelajari inputnya. Inilah hubungan mutual antara analisis dengan evaluasi. Dalam bahasa *Dunn*, “pengetahuan dan tindakan”.

Skenarionya sama dengan keingintahuan mengapa sesuatu

dilarang, sedang ada sesuatu yang dibolehkan. Dalam hal ini orang-orang akan tergoda mempelajari kenapa sesuatu itu dilarang. Bedanya, jika sesuatu yang dilarang itu buruk, dan dia mencoba masuk kepada yang buruk itu, biasanya susah keluar. Itulah sebabnya dalam hal larangan yang digunakan bukan dominan imtek (ilmu dan teknologi) tetapi jurus aman imtaq (iman dan taqwa). Skenario ini menunjukkan manusia senantiasa berada disepertaran tahu dan taat. Ada yang mau tahu baru taat, ada yang taat dulu baru tahu.

Demikian itulah mungkin, sekedar analog, kebijakan publik menurut Leslie “orang tertarik mengetahui kebijakan publik setelah adanya disiplin intelektual terapan, analisis kebijakan publik”.

Definisi kebijakan yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan publik, dapat kita cermati pendapat para ahli berikut ini:

- A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern ... Publik policies are those policies developed by governmental bodies and officials” (James E. Anderson). Sebuah tindakan yang diikuti oleh aktor atau kelompok aktor dalam memecahkan masalah.
- *A set of interrelated decisions taken by political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”* (WI Jenkins). Sekelompok keputusan berantai yang diambil oleh aktor politik atau kelompok aktor politik terhadap tujuan-tujuan dan alat untuk mencapainya dalam situasi spesifik di mana keputusan ini harus, secara prinsip, berada dalam kekuatan para politik-

politik aktor untuk dicapai.

- *Publik policy is whatever government choose to do or not to do* (Thomas R. Dye). Kebijakan publik adalah segala hal yang Pemerintah memutuskan untuk mengambil tindakan atau tidak.
- *Action or nonaction in response to demands* (Stuart H. Rakoff and Guenther F. Schaefer). Aksi dan nonaksi atas respons terhadap permintaan.
- *A projected program of goal values and practices* (Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan). Sebuah program terencana yang tersusun oleh nilai-nilai pencapaian dan aksi penindakannya.
- Policy is, in its most general sense, the pattern of action that resolves conflicting claims or provides incentives for cooperation (Fred M. Frobook). Kebijakan publik—dalam arti generiknya—adalah sebuah pola aksi yang menyelesaikan klaim bertentangan dan menyediakan insentif buat kerjasama.

Kalau kita cermati pendapat pendapat tersebut, maka mungkin saja kita bisa berkesimpulan bahwa kebijakan publik itu dalam prosesnya dan tujuannya adalah memecahkan masalah yang dalam hal ini tidak berbeda dengan defenisi pengambilan keputusan yang menandakan memecahkan masalah. Sebagaimana dikemukakan James E. Anderson: “Sebuah tindakan yang diikuti oleh aktor atau kelompok aktor dalam memecahkan masalah”. Apalagi yang dikemukakan WI Jenkins, jelas jelas mendeskripsikan pengertiannya tentang kebijakan publik sama dengan pengambilan keputusan, dengan menyebut pengertian kebijakan publik sebagai “Sekelompok keputusan berantai yang diambil oleh aktor politik atau kelompok aktor politik terhadap tujuan-tujuan dan alat untuk mencapainya dalam situasi spesifik di mana keputusan ini harus

dilakukan, secara prinsip, berada dalam kekuatan para politikus atau aktor pengambil keputusan untuk dicapai”. Hal yang tidak berbeda dengan pengertian pengambilan keputusan, apakah model *incremental*, rasional dan lainnya yang didalamnya ada aktor-aktor yang terlibat secara bersama.

Dijelaskannya bahwa kebijakan publik itu mempunyai tujuan sebagaimana tujuan para aktor yang terlibat, yaitu aktor pengambilan keputusan.

Lain lagi dengan Thomas R. Dye, dalam hal kebijakan publik, memberi definisi yang kalau dikaitkan dengan teori pengambilan keputusan atau model pengambilan keputusan Thomas tidak menekankan antara aktor pengambil keputusan yang menggambarkan kekuatan kognitif, rasional dan atau pada tipe *incremental*. Thomas R. Dye mengatakan: “Kebijakan publik adalah segala hal yang pemerintah memutuskan untuk mengambil tindakan atau tidak”.

Aksi dan non-aksi atas respons terhadap permintaan adalah definisi kebijakan publik ala *Stuart H. Rakoff and Guenther F. Schaefer* yang dikenal dalam teori pengambilan keputusan dengan doktrin keputusan harus diambil. Setiap keputusan mempunyai reziko, tidak mengambil keputusan juga ada reziko.

Satu keputusan itu terdiri dari berbagai fase fase atau sumber sumber yang dilakukan secara berjenjang berskala pada skala prioritas hingga mengerucut pada tingkat pengambilan keputusan top manager atau aktor *decision maker*. Hal ini relatif sama dengan pendapat Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan terhadap kebijakan publik sebagai Sebuah program terencana yang tersusun oleh nilai-nilai pencapaian dan aksi penindakannya. Terencana itu berarti tidak serta merta yang berarti melalui proses, mekanisme sebagai cara mencapainya. Di dalamnya bahkan sudah eksplicit disebutkan aksi penindakannya, yang bisa disinonimkan

sebagai pengendalian.

Secara generik dalam teori pengambilan keputusan selalu dikatakan bahwa satu keputusan yang diambil adalah untuk memecahkan masalah, sehingga tidak heran jika ada pameo mengatakan “keputusan identik dengan ada masalah”. Demikian mungkin yang dimaksud Fred M. Frobook bahwa kebijakan publik—dalam arti generiknya—“adalah sebuah pola aksi”. Pola aksi disini adalah tindakan atau keputusan yang dilakukan “menyelesaikan klaim bertentangan” atau memecahkan masalah yang keputusannya adalah: “dan menyediakan insentif buat kerjasama” dalam dunia akademik pengambil keputusan menyebutnya sebagai *wing-wing solution*.

Lain halnya dengan Joko Widodo (2007), menandakan bahwa pada tataran umum kebijakan publik tidak seharusnya sama (*synonymous*) dengan semua apa yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan kata lain, terdapat perbedaan antara keputusan (*decisions*) dengan kebijakan (*policies*). Pertanyaannya, apa sesungguhnya kebijakan itu, apakah bisa terjadi tanpa keputusan? Semua hal yang dilakukan Pemerintah berkait dengan fungsi dan tugasnya adalah melalui keputusan; tetapi tidak semua keputusan pemerintah adalah kebijakan publik.

Leslie A. Pal (1987) mengemukakan bahwa kebijakan diartikan “*as a course of action or inaction chosen by publik authorities to address a given problem or interrelated set of problems*”. (Sebuah aksi atau non aksi yang dipilih oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah atau kumpulan masalah).

Sementara Dye (1992) kebijakan publik diartikan sebagai “*whatever governments choose to do or not to do*”. Kebijakan publik adalah apa pun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Pendapat senada dikemukakan oleh *Edward III and Sharkansky*

dalam Islamy (1984), yang mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah “*what government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government programs.*” Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah.

Sementara W.N.Dunn, (2000) mengatakan: “Suatu daftar pilihan tindakan yang saling berhubungan yang disusun oleh instansi atau pejabat pemerintah antara lain dalam bidang pertahanan, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, pengendalian kriminalitas, dan pembangunan perkotaan”.

Talidzuhu Ndraha berpendapat: “Kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat”.

Dari akumulasi pendapat yang kita coba rujuk maka kita bisa tiba pada satu kesimpulan bahwa sesungguhnya kebijakan publik itu *identic* atau berpasangan dengan pengambilan keputusan dan yang berhak mengambil keputusan kebijakan publik adalah pemerintah untuk selanjutnya mengimplementasikannya (*Policy Implementation*).

Menurut Dunn, 2003, implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi. Kartasasmita dalam Joko Widodo, mengatakan bahwa kebijakan publik adalah merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan: “Apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah; Apa yang menyebabkan atau yang memengaruhinya, dan apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut”. Nampak di sini pemerintah sebagai eksekutor kebijakan publik, memnperteras pendapat Joko Widodo “kebijakan publik tidak seharusnya sama (*synonymous*) dengan semua apa



yang dilakukan oleh pemerintah”, yang berarti tidak semua hal yang dilakukan pemerintah adalah kebijakan publik, akan tetapi kebijakan publik hanya pemerintah yang berwenang melakukannya.

*Anderson* dalam *Islamy* (1994) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.

*Friedrich* dalam *Wahab* (1991) mengartikan:

“kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang di inginkan”.

Dari pendapat pendapat ahli yang kita rujuk, terutama dua terakhir, dan coba petakan untuk menemukan kesenyawaan kelak antara kebijakan publik dengan pemerintah. Bahwa yang harus mengambil kebijakan adalah pemerintah, yang harus mengambil keputusan adalah pemerintah, maka dalam hal ini kebijakan publik adalah keputusan pemerintah atau diputuskan oleh pemerintah. Konkritnya yang berwenang menetapkan kebijakan publik adalah pemerintah.

Akhirnya ditemukan pula bahwa kebijakan publik bisa bersumber dari masyarakat berupa (isu) sebagai kelompok kepentingan atau kelompok penekan dalam sistim politik (elit politik) atau berasal dari pemerintah itu sendiri selaku eksekutif (birokrat) dan kaum teknokrat (akademisi) pun bersumber dari legislatif (elit politik) melalui kewenangan menetapkan undang undang atau peraturan daerah yang merupakan inisiatif DPR/ DPRD.

#### **4. Kebijakan Publik dan Politik**

Anderson dalam Lembaga Administrasi Negara (2000) mengartikan kebijakan publik sebagai suatu respons dari sistem politik terhadap *demands claims* dan *supports* yang mengalir dari lingkungannya.

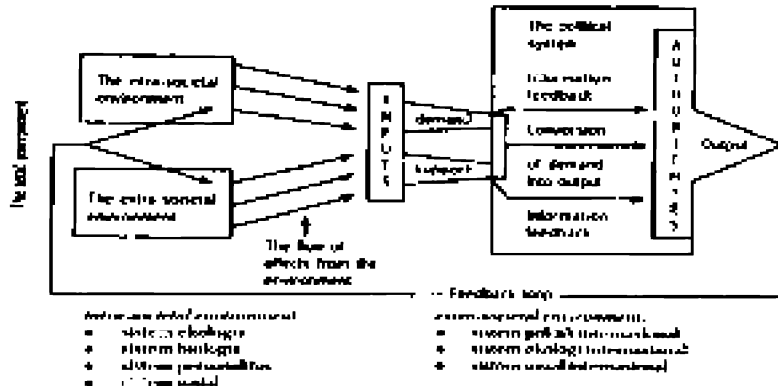
Dye (1978) sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab mengemukakan dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen, yaitu (a) kebijakan publik, (b) pelaku kebijakan, dan (c) lingkungan kebijakan.

William N. Dunn (2000) juga mengemukakan, hal yang mirip dengan Dye, bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen, yaitu (a) *stakeholders* kebijakan, (b) kebijakan publik (*policy contents*), dan (c) lingkungan kebijakan (*policy environment*). *Stakeholders* disebut juga sebagai “*policy actors*” atau “*political actors*”. *Masing masing memberi unsur lingkungan kebijakan selain aspek lainnya seperti pelaku kebijakan. Kelak lingkungan kebijakan ini ditemukan pula pada aspek lingkungan sistem politik.* Mustopadijaja (1992) menambah satu elemen, yaitu kelompok sasaran kebijakan (*target groups*). Dalam hal ini adalah lingkungan kebijakan.

Sebagaimana *David Easton* (1953-1965) dalam *Wayne Parsons*, 2005, walau tidak dianggap pakar kebijakan publik, telah memberikan kontribusi penting bagi pembentukan pendekatan kebijakan model sistem politik yang sangat memengaruhi cara studi kebijakan (output) pada 1960-an dalam mengkonseptualisasikan hubungan antara pembuatan kebijakan, output kebijakan, dan lingkungan yang lebih luas. Terdiri atas unsur *inputs, process, outputs, feedback, dan lingkungan*. Lingkungan kebijakan dibagi dalam dua macam, yaitu *intra* dan *extra societal environment*. Dalam lingkungan ini mengalir dua *inputs* yaitu *demands claims* dan *supports* yang kemudian diproses ke dalam sistem politik yang selanjutnya melahirkan *policy outputs, berupa policy dan decision*.

*Policy outputs* kembali ke social environment *sebagai respons (feedbacks)* terhadap *demands/claims* dari *social environments*.

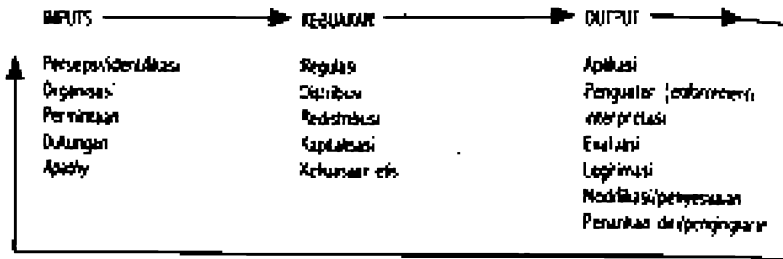
Hal-hal yang dikemukakan tersebut diatas, dapat diamati dari skema dari Easton, 1965, dalam Wayne Parsons , 2005.



Gambar 1.2 Model "Kotak Hitam" Eastonian

Karakteristik utama model *eastonian* adalah model ini melihat proses kebijakan dari segi input yang diterima dalam bentuk aliran dari lingkungan, dimediasi melalui saluran input (Partai, media, kelompok kepentingan); permintaan di dalam system politik (*withinputs*) dan konversinya menjadi output dan hasil kebijakan.

Hal tersebut dapat diamati melalui skema Frobek (1979), Jones (1970) dalam Wayne Parsons, 2005.



Gambar 1.3 Proses Kebijakan sebagai Input dan Output

Pendekatan *David Easton* relatif sama dengan pemahaman para ilmuwan politik bahwa pada masa lampau publik pada umumnya berminat terhadap proses-proses politik seperti proses legislatif, proses pemilu dan unsur-unsur sistem politik seperti kelompok kepentingan atau pendapat umum, dewasa ini telah semakin meningkatkan perhatian mereka terhadap studi kebijakan publik. Studi kebijakan publik merupakan suatu studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Namun demikian pendapat yang diilhami oleh gagasan *Laswell, Simon dan Easton* menurut *Lindblom* malah tidak menjelaskan kebijakan publik, melainkan mengaburkan.

*Lindblom* yang tidak sepaham dengan konsep *Easton* itu mengajukan model lain yang menjelaskan kekuasaan dan interaksi antara fase dan tahapan. Menurutnya pembuatan kebijakan sesungguhnya adalah proses yang interaktif dan kompleks tanpa awal dan tanpa akhir. *Lindblom*, mengatakan bahwa untuk mempelajari proses kebijakan kita harus mempertimbangkan pemilihan umum, birokrasi, partai dan politisi, dan kelompok kepentingan. Selain itu menurutnya, dalam *Wayne Parsons*, harus juga mempertimbangkan "deeper forces" (kekuatan internal) – bisnis, kesenjangan, keterbatasan kemampuan analisis – yang ikut membentuk dan mendistorsi

proses kebijakan. *Lindblom* membangun satu pemikiran disebut “Kerangka Pemikiran *Lindblom*”

Kerangka pemikiran ini diprakarsai atau atas pemikiran *C.E. Lindblom dan E.J. Woodhouse, The Policy Making Proses*, 3rd ed. 1993 dalam *Wayne Parsons, (2005)*. Mengemukakan : Apa batas analisis dalam proses kebijakan; Apa peran analisis dalam demokrasi; Pemerintahan konvensional dan politik dan kebijakan; Ketidaktepatan (*imprecision*) voting; Dampak fungsionaris yang dipilih (*elected*); Birokrasi dan pembuatan kebijakan. Pengaruh pengaruh yang lebih luas: peran bisnis kesenjangan politik; dan penelitian yang tak berpihak. *Lindblom* menekankan: “Bagaimana pembuatan kebijakan bisa ditingkatkan (dengan mengingat faktor faktor tersebut di atas)?”

Apa yang diingatkan *Lindblom*, relatif diadopsi secara mutakhir oleh para ahli yang mengidentifikasi hal hal yang perlu diperhatikan di dalam pembuatan kebijakan publik. Identifikasi itu disusun dalam bentuk tahapan tahapan pembuatan kebijakan publik, sebagai berikut:

1. Identifikasi Masalah dan Kebutuhan: Tahap ini dilakukan dengan cara mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang belum terpenuhi (*unmet needs*).
2. Analisis Masalah dan Kebutuhan: Tahap ini dilakukan untuk mendapatkan data atau informasi tentang apa penyebab masalah dan apa kebutuhan masyarakat; Dampak apa yang mungkin timbul apabila masalah tidak dipecahkan dan kebutuhan tidak dipenuhi; Siapa dan kelompok mana yang terkena masalah.
3. Penginformasian Rencana Kebijakan: Berdasarkan laporan hasil analisis disusunlah rencana kebijakan. Rencana meliputi sosialisasi kebijakan kepada steholder

atau masyarakat yang terkait untuk memperoleh masukan dan tanggapan. Rencana ini dapat pula diajukan kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat untuk dibahas dan disetujui. Jika rancangan itu bersumber dari eksekutif.

4. Perumusan Tujuan Kebijakan: Setelah mendapat berbagai saran dari masyarakat dilakukanlah berbagai diskusi dan pembahasan untuk memperoleh alternatif-alternatif kebijakan. Beberapa alternatif kemudian dianalisis kembali dan dipertajam menjadi tujuan-tujuan kebijakan.
5. Pemilihan Model Kebijakan: Pemilihan model kebijakan dilakukan terutama untuk menentukan pendekatan, metoda dan strategi yang paling efektif dan efisien mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Pemilihan model ini juga dimaksudkan untuk memperoleh basis ilmiah dan prinsip-prinsip kebijakan sosial yang logis, sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan.
6. Penentuan Indikator Sosial: Agar pencapaian tujuan dan pemilihan model kebijakan dapat terukur secara objektif, maka perlu dirumuskan indikator-indikator sosial yang berfungsi sebagai acuan, ukuran atau standar bagi rencana tindak dan hasil-hasil yang akan dicapai.
7. Membangun Dukungan dan Legitimasi Publik: Tugas pada tahap ini adalah menginformasikan kembali rencana kebijakan yang telah disempurnakan. Selanjutnya melibatkan berbagai pihak yang relevan dengan kebijakan, melakukan lobi, negosiasi dan koalisi dengan berbagai kelompok-kelompok masyarakat agar tercapai konsensus dan kesepakatan mengenai kebijakan sosial yang akan diterapkan.

Tahapan tahapan yang dikemukakan sudah barang tentu bersifat teknis pembuatan namun hal hal tersebut relatif

menjabarkan pikiran pikiran *Lindbom* yang sebenarnya juga tahapan tahapan seperti ini dikenal dalam tahapan tahapan proses input-koversi-output sistem politik yang dianalogkan para pemikir kebijakan publik sealiran *Eadston*.

Biarlah perdebatan para ilmuwan kebijakan publik yang sudah terjadi sejak lama berlangsung hingga kini karena hal tersebut mensifati dinamika pemikiran para ahli dan dinamika ilmu pengetahuan dan teknologi itu sendiri.

Hal yang tidak bisa dihindari dewasa ini adalah efek politik kebijakan publik dalam analisis dan perumusan serta proses kebijakan publik. Penelitian ini mencoba menggambarannya untuk menjadi pemikiran dalam mengimplemantasikan pembuatan kebijakan publik, terutama bagi praktisi administrator dan elit politik, aparat birokrasi serta bagi pengembangan ilmu pengetahuan kebijakan publik.

Secara akademik, dewasa ini kecenderungan para ilmuwan politik semakin menaruh minat yang besar terhadap studi kebijakan publik seperti telah dinyatakan *Thomas Dye (1978)* sebagaimana dikutip *Sholichin Abdul Wahab* sebagai berikut: "Studi ini mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan."

Fenomena kecenderungan meningkatnya minat ilmuwan politik terhadap kebijakan publik, menurut pengamat kebijakan dapat dilihat dari semakin banyaknya studi mengenai kebijakan publik dalam bentuk penelitian-penelitian berkala maupun

literatur-literatur yang membahas kebijakan publik secara khusus. Bahkan bila kebijakan publik dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, maka menurut Budi Winarno, minat untuk mengkaji kebijakan publik telah berlangsung sejak amat lama, bahkan sejak zaman Plato dan Aristoteles, walaupun saat itu studi mengenai kebijakan publik masih terfokus pada lembaga-lembaga negara saja.

Dikatakan oleh para ahli dan pakar politik dan kebijakan publik, bahwa Ilmu politik tradisional lebih menekankan pada studi-studi kelembagaan dan pembenaran filosofis terhadap tindakan-tindakan pemerintah, namun kurang menaruh perhatian pada hubungan antara lembaga tersebut dengan kebijakan-kebijakan publik. Baru setelah itu perhatian para ilmuwan politik mulai beranjak pada masalah-masalah proses-proses dan tingkah laku yang berkaitan dengan pemerintahan dan aktor-aktor politik. Sejak adanya perubahan orientasi ini, maka ilmu politik mulai dianggap memberi perhatian pada masalah-masalah pembuatan keputusan secara kolektif atau perumusan kebijakan.

Kuatnya hubungan kebijakan publik dengan politik seperti dikemukakan Sholichin Abdul Wahab dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menjelaskan tiga alasan:

1. Alasan ilmiah (*scientific reason*);
2. Alasan profesional (*professional reason*); dan
3. Alasan politis (*political reason*).

Alasan pertama, alasan ilmiah.

Dari sudut ini, kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses-proses perkembangannya dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Pada gilirannya hal ini akan menambah pengertian tentang sistem politik dan masyarakat



secara umum. Dalam hal ini, dapat dikatakan, kebijakan publik menjadi pintu masuk menemukan cara kerja sistim politik dan proses-prosesnya, yaitu bagaimana satu kebijakan publik ditetapkan. Demikian sebaliknya dengan memperhatikan cara kerja mekanisme politik kita akan bertemu dengan outputnya yaitu kebijakan publik.

Dalam konteks seperti ini, menurut Sholichin Abdul Wahab maka kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*) dengan sistim politik.

Jika kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Dalam hal ini sistim politik mempengaruhi kebijakan publik. Jika hal ini kita bawah ke rana kebijakan publik daerah, maka sesungguhnya keterlibatan masyarakat dalam politik tidak hanya sekali lima tahun pada saat Pilkada tetapi sepanjang masa untuk mempengaruhi cara kerja pemerintahan dalam proses proses politik yang berdampak kepada mereka. Pertanyaan yang bisa muncul sejauhmana kebijakan daerah mempengaruhi kehidupan mereka? Daerah saja masih sub ordinat dari pusat antara lain dari segi kebijakan publik, atau berbagai hal yang berkenaan dengan ekonomi makrow yang sebagian besar dikendalikan pusat.

Sebagai variabel bebas, kebijakan mempengaruhi dukungan bagi sistem politik. Bagi fokus kita kali ini bagaimana kebijakan daerah beresonansi ke pusat; bagaimana daerah menemukan solusi solusi fundamental bagi penyelesaian masalah masyarakat di daerah. Daerah harus berani membuat terobosan atau kebijakan yang tidak populer, artinya satu hal yang tidak diperkirakan. Untuk hal ini terjadi beberapa prasyarat:

Pertama, elit politik, birokrat dan para praktisi pemerintahan harus terbuka menerima masukan masukan, pendapat dan pemikiran dari luar, dari privat sector, LSM, akademisi. Asal saja komponen komponen yang disebutkan tadi tidak terlibat berpolitik praktis masuk di pemerintahan, malah membaaur menjadi inheren yang membuat nalar ilmuwannya tidak jalan.

Kedua, yang merupakan tantangan, yaitu waktu lima tahun, bahkan sepuluh tahun tidak cukup untuk menuai hasil akhir program, sementara sistim pilkada membatasi cara kerja birokrasi menjadi/lima tahunan, maka syaratnya administratur administrasi publik atau pelaksana pemerintahan para teknokratis karir harus mapan dan tidak terkontaminasi dengan politik praktis, mereka harus memilih jalur karir.

Ketiga, kementerian di pusat mestinya bersifat *ad-entrim*, non departemen, terutama instansi konkourent. Mereka tidak lagi menjadi pelaksana lapangan, silahkan membuat kebijakan untuk diterjemahkan di daerah. Tidak berarti pemikiran ini menghapus instansi vertical di daerah, instansi vertikal tetap ada sebagai aparat dekonsentrasi, demikian halnya dengan instansi yang menangani kewenangan absolut. Jika hal ini tidak dibenahi, maka terjadi banyak kerancuan dalam hubungan pusat dan daerah dalam konsep desentralisasi dan otonomi daerah.

Kebijakan kebijakan yang dibuat, dengan gaya seperti ini akan mempengaruhi sistim politik. Inilah yang disebut oleh ahli sebagai kebijakan publik dipandang sebagai variabel bebas, yaitu fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan terhadap lingkungan sistem politik.

Alasan kedua adalah alasan profesional: studi kebijakan dimaksudkan untuk menghimpun pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari. Beberapa ilmuwan politik setuju bahwa seorang

ilmuwan dapat membantu menentukan tujuan-tujuan kebijakan publik, namun beberapa yang lain tidak sependapat.

James E. Anderson termasuk yang mendukung profesionalitas (bukan hanya saintifik). Menurutnya, jika kita mengetahui sesuatu tentang fakta-fakta yang membantu dalam membentuk kebijakan publik atau konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan yang mungkin timbul, jika kita tahu bagaimana individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan mereka, maka kita layak memberikan hal tersebut dan tidak layak untuk berdiam diri. Oleh karenanya menurut *Anderson* adalah sesuatu yang sah bagi seorang ilmuwan politik memberikan saran-saran kepada pemerintah maupun pemegang otoritas pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkannya mampu memecahkan persoalan-persoalan dengan baik. Tentunya, dalam hal ini, pengetahuan yang didasarkan pada fakta adalah prasyarat untuk menentukan dan menghadapi masalah-masalah masyarakat.

Alasan ketiga adalah alasan politik: mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula. Sebagaimana telah diuraikan di atas beberapa ilmuwan politik cenderung mengambil pilihan bahwa studi kebijakan publik seharusnya diarahkan untuk memastikan apakah pemerintah mengambil kebijakan yang pantas untuk mencapai tujuan-tujuan yang tepat. Mereka menolak pendapat bahwa analisis kebijakan harus bebas nilai. Bagi mereka ilmuwan politik tidak dapat berdiam diri atau tidak berbuat apa-apa mengenai masalah-masalah politik.

Kendala terbesar untuk hal ini adalah, mungkinkah para elit politik yang *on going* bisa keluar dari kemapanan yang dibangun selama ini secara *step by step*. Apakah mereka akan menghentikan

langkahnya dengan sejenak mendengar dan menerima masukan masukan dari para pemikir dan akademisi kebijakan publik, menoleh sejenak untuk tahu apakah langkah mereka sudah benar atau seperti apa ? Harus ada diantara mereka berani melirik *kaca spion* untuk memastikan langkah ke depan sudah benar atau menyimpang dari komitmen berbangsa dan bernegara. Namun langkah seperti itu memerlukan terobosan, keberanian, dimana beberapa kalangan menilainya *impossible* untuk keluar dari sona nyaman. Sebaliknya para elit politik sekarang semakin memprotek diri dengan membuat beberapa kebijakan-kebijakan di bidang politik yang dapat melanggengkan *atmosfir* politik tidak tersentuh oleh siapapun.

Padahal para pemikir dan ilmuwan yang menekuni administrasi publik ingin memperbaiki kualitas kebijakan politik dalam cara-cara menurut yang mereka sangat diperlukan, meskipun dalam masyarakat seringkali terdapat perbedaan substansial mengenai kebijakan apa yang disebut 'benar' dan 'tepat' itu, demikian menurut Sholichin Abdul Wahab.

Dalam hal ini ilmu administrasi publik memang tidak dapat dipisahkan dari induknya, Ilmu Politik, sebab proses perumusan kebijakan itu sendiri tidak hanya dilakukan melalui tahapan yang bersifat teknokratis akan tetapi juga melampaui tahapan yang bersifat politis. Tahapan teknokratis dalam proses perumusan kebijakan memiliki posisi sentral. Sebab, pada tahapan ini berbagai solusi cerdas sebagai upaya memecahkan persoalan masyarakat digodok agar dapat dirumuskan serangkaian alternatif kebijakan yang dapat dipilih oleh para *policy maker* melalui proses politik. Pentingnya proses teknokratis dalam pembuatan kebijakan semakin membuat analisis kebijakan publik menjadi keahlian yang sangat vital yang dibutuhkan oleh para praktisi administrasi publik (Administrasi Publik diakses 13 April 2020 pukul 13:01 WITA

pada:[https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Administrasi\\_public&action=edit&section=7](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Administrasi_public&action=edit&section=7)).

Sehubungan dengan mekanisme sistem politik dengan kebijakan publik, maka sistem pengambilan keputusan kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh sistem politik yang dianut satu negara. Dalam kaitan itu, untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam pengambilan keputusan kebijakan publik masyarakat mesti melibatkan diri dalam proses politik, pemilihan umum, penetapan anggaran, penetapan berbagai kebijakan dalam bentuk undang-undang, dalam hal yang dibahas dalam buku ini kebijakan publik daerah, masyarakat mesti melibatkan diri dalam proses politik pembuatan Perda.

Politik sering menjadi satu hal yang dihindari, ada yang pobi, alergi, padahal politik adalah cara dan mekanisme merumuskan satu kebijakan yang mengakomodasi semua kepentingan segmen. Dengan demikian menghindari politik sama dengan menghindari keterlibatan dalam perumusan kebijakan publik. Hal ini akan dirasakan akibatnya jika ada kebijakan lalu ada pihak yang mengklaim “dimarginalkan”, persoalannya adalah sejauhmana pihak berkepentingan mempunyai intensitas komunikasi politik dengan pihak-pihak pengambil keputusan. Lemahnya hubungan ini akan mempengaruhi bentuk kebijakan yang diambil pemerintah. Dalam hal ini, keterlibatan komunikasi politik akan membentuk hubungan baru yang melahirkan pola rekrutmen agen pengambil keputusan dan proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Jika semua segmen masyarakat telaten dan patuh dalam mekanisme kehidupan berpemerintahan akan mewujudkan kebijakan publik yang mempresentasikan masyarakat secara keseluruhan. Fase ini bisa menjadi fase menemukan kebijakan publik representatif.

Joko Widodo, Presiden Indonesia pernah menyatakan bahwa tahun 2018 adalah tahun politik, demikian halnya tahun

2019. Pada tahun 2018 akan dilaksanakan Pilkada Serentak di beberapa Kabupaten Kota dan Propinsi; dan pada tahun 2019 akan digelar Pemilihan Presiden. Ketika itu di priode pertama bliau sebagai presiden. Penyampaiannya ini bermaksud mengingatkan untuk siap siap baik secara mental ideologis maupun sebagai warga negara yang prilaku politiknya mencerminkan moral kebangsaan.

Apa yang terjadi, dua tahun berturut turut adalah tahun tahun politik, diwarnai kejadian kejadian mencekam, informasi-informasi saling serang, hujat menghujat dan berbagai peristiwa seakan akan bersahut sahutan dan gejalanya adalah politis. Jelas sekali disuguhkan hubungan terencana dan sistimatis antara pristiwa politik 2018 dengan peristiwa politik 2019. Ada perebutan basis daerah, perebutan kantong kantong suara. Dipermukaan tidak begitu nampak, namun gejalanya dapat dirasakan. Suatu kondisi yang mencekam dan menakutkan sebagaimana pada peristiwa peristiwa politik sebelumnya seakan hendak menceraiberaikan bangsa, merongrong kewibawaan negara dan menistakan agama, suku, ras dan golongan seakan tujuan politik lebih penting dari eksistensi negara.

Dalam rangka peristiwa politik tersebut, maka pada moment Idhul Fitri 1439 H, penulis didaulat sebagai khotib dan memilih thema: “*Politik dan Tata Pemerintahan Islami*” (Idris Patarai, 2019), Judul ini dipilih untuk mendorong ummat berpolitik. Jangan ditepi, masuk kedalam agar dapat terlibat mempengaruhi kebijakan publik untuk menghindari kekecewaan selaku mayoritas tetapi terkadang terasa dimarginalkan.

“Politik dan Tata Pemerintahan *Islami*” dalam hal ini diartikan sebagai “prilaku”, kebiasaan atau kultur. Berbeda, tentu, dengan: “Politik dan Tata Pemerintahan *Islam*”, yang berarti konsep struktur.

Akibat carut-marutnya politik, tidak sedikit di antara kita yang gerah dengan politik, tidak nyaman, dan melihat politik dari sudut pandang (perspektif) negatif, sebagaimana pula tampilan politik sehari-hari yang mewarnai berita-berita mass media, Wa-Fb dan media sosial lainnya hingga di jalan raya.

Mulai dari berita bohong (hoax), kampanye hitam (*black campange*) hingga saling fitnah dan saling tuding, antara elit politik hingga pada tim sukses. Mulai dari tokoh-tokoh yang berkedudukan di pusat pemerintahan hingga yang berkedudukan di lembaga-lembaga rakyat di daerah; dari supra struktur politik hingga infra struktur politik.

Mulai dari tampilan tak bertatanan sebagaimana pakta yang ada lalu muncul pandangan-pandangan skeptis dan pesimis terhadap politik sebagai satu realita sosial.

Namun demikian, perlu diingatkan, bahwa jika ada di antara kita bermimpi hidup tanpa politik, maka jangan heran jika anda dianggap penganut aliran "atavistik", suatu aliran yang mengimpikan hidup di akhir jaman tanpa politik. Para ahli kemudian mengecam aliran tersebut dan diantaranya *Huntington* mengatakan: "itu tidak mungkin, kecuali jika kita mau memutar mundur jarum sejarah, kembali ke jaman batu, dimana hubungan sosial hanya sebatas hubungan natural alami, orang tua dengan anak". Politik dibutuhkan pada pengelolaan hubungan sosial yang kompleks dan rumit. Komplek oleh pluralitas yang ada, rumit dari kepentingan dan cita rasa berbeda-beda.

Sesungguhnya seseorang atau individu, dalam kehidupan bernegara, tidak akan mendapat sepenuhnya apa yang ia inginkan secara mutlak dan otonom. Sekalipun individu mempunyai hak otonom untuk berkehendak (*atonomie des willens*) namun *individu* sekaligus adalah sumber universalitas (heteronomi) (*Hanna Arent*).

Jika setiap individu ngotot pada privasinya dan golongannya, kelompoknya, maka akan sekaligus menutup ruang ruang publik, kebersamaan dan kehidupan bersama Politiklah yang menyeimbangkan antara privat (individu) insania dengan publik (orang banyak). Konflik akan muncul jika politik digunakan bukan untuk kepentingan negara atasnama negara sebagai jaminan kepentingan lebih luas. Politik laksana udara, “ada” dan “dirasakan”, “dihirup” oleh siapapun, tidak mengenal batas batas perbedaan, suku, agama, etnis, jenis kelamin, tua, muda dan sebagainya.

Sitim politik bekerja menciptakan *equalibrium* (keseimbangan), menjaganya melalui kebijakan kebijakan yang mempengaruhi orang banyak dalam bentuk aturan atau undang undang. Praktis, kehidupan bernegara tidak dapat dilepaskan dari kegiatan politik. Politik adalah cara mencapai tujuan dan cita moral bernegara (*ideologie*).

“Dan carilah (pahala) untuk negeri akhirat dengan apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu, tetapi janganlah kamu lupakan bagianmu di dunia dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik kepadamu, dan janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi. Sungguh, Allah tidak menyukai orang yang berbuat kerusakan” (Al Qasas: 77).

Dalam hal ini, politik tidak lain adalah *cara*, cara hidup di dunia untuk mencari pahala di dunia dan ada porsi manusia di dunia. Di dunia manusia bergumul antara satu dengan lain. Dalam pergumulan itu dipesankan untuk berbuat baik, sehingga setiap orang yang mengaku beragama maka kode etiknya adalah berbuat baik, karena itu ajaran akhlak. Kepada siapa berbuat baik ? Kepada orang dan semesta serta tidak melakukan pengrusakan. Bagaimana agar semua itu berlangsung dan terjadi secara teratur dibuat mekanismenya, caranya, dan cara itu adalah politik. Dengan demikian politik adalah metode, metode menciptakan



keseimbangan dari berbagai kepentingan. Tata Pemerintahan adalah upaya membangun keteraturan bagi kehidupan bersama, adalah inisiatif, cara manusia bekerja merujuk ridho Allah, sesuai agama masing masing yang logikanya mesti berujung pada pengharapan, doa dan ketaqwaan.

Dalam Islam diingatkan “Baginya (manusia) ada malaikat malaikat yang selalu menjaganya bergiliran, dari depan dan belakangnya. Mereka menjaganya atas perintah Allah. *Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri.* Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya dan tidak ada pelindung bagi mereka selain Dia.” (QS Ar-Ra’d 13: 11).

Jelas sekali aksiomanya “Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri”, artinya ada inisiatif, ada upaya, dan upaya itu upaya kaum (orang banyak, umum atau publik) dan untuk itu manusia hidup berkaum yang kita kenal dalam konteks ini sebagai publik, merumuskan kemauan bersama secara terencana, tersusun dan teratur dan keteraturan itu adalah administrasi, administrasi publik, maka manusia hidup, mau atau tidak mau hidup dalam satu pemerintahan.

Sebagaimana kita pahami, pemerintahan sebagai penyelenggaraan kekuasaan dilakukan melalui sistem, salah satu bentuknya dikenal dengan “demokrasi”, rakyat yang berkuasa.

Demokrasi menurut sejarahnya, sudah tumbuh sejak 2500 tahun yang lalu dan berkembang ke berbagai benua dan mempengaruhi perilaku manusia secara terus menerus. Tahun 1860, terdapat 37 negara di dunia hanya 1 (satu) yang menganut demokrasi. Tahun 1990, terdapat 192 negara diantaranya terdapat 65 negara yang menganut sistem demokrasi. Hingga sekarang,

abad XX hampir semua negara memakai demokrasi sebagai sistem dalam pemerintahannya.

Namun demikian terdapat ancaman bagi demokrasi salah satunya adalah “oligarki”, yaitu penyimpangan demokrasi secara murni, kekuasaan dikendalikan sekelompok orang, dimana demokrasi sekedar sebagai tujuan, kamufase dan bukan proses atau substansi. Agar demokrasi itu baik, agar demokrasi itu benar, agar demokrasi membawa kemaslahatan maka perlu intervensi moral, dalam hal ini agama. Dalam hal agama, maka Islam jangan tertinggal dalam politik, sebab jika tertinggal dan abai terhadap politik maka Islam bisa terjebak pada satu situasi, vakum, tidak berdaya dan tidak bisa melakukan apa apa. Demokrasi, sebagai proses politik, tidak sama dengan temuan antropologi semacam artevak, demokrasi dicipta bukan satu kali. Selalu ada yang berubah hingga sampai pada titik ideal. Agama harus mewarnai secara kultural sehingga kita tiba pada kondisi politik yang bermoral, moralitas agama.

Demokrasi adalah logika persamaan, setiap idividu dalam negara bersamaan kedudukannya. Logika persamaan itu relevan dengan perjuangan dan ajaran ajaran kemanusiaan yang diajarkan oleh semua agama. Demokrasi memerlukan konstitusi untuk dapat dilaksanakan. Konstitusi membatasi kekuasaan; agar kekuasaan tidak sewenang wenang; konstitusi membagi kekuasaan agar tidak terpusat pada satu orang/badan (check and balance), sebab bila terpusat pada satu orang atau kelompok membuahkan kezaliman. Masuknya demokrasi pada konstitusi perkawinan (kohesi) pertama antara politik dan hukum, maka negara diselenggarakan berdasarkan hukum (*rechstaat dan Rule of law*) dan dalam konteks agama Islam, fiqhi Islam dapat mewarnai hukum hukum positif (Undang Undang yang berlaku “*on going*”). Pada teori teori lain ada asimilasi antara Politik dan Hukum yang bertujuan membuat

politik dan kehidupan politik secara moral meliputi kegiatan kegiatan positif; agar politik dan hukum berorientasi kepada penataan masyarakat yang semestinya *sesuai yang dikehendaki Tuhan*. Pada konteks ini, agama mempunyai ruang dan celah untuk mewarnai menggiring politik dan hukum secara kultural menjadi bermoral, dalam konteks Islam disebut Islami. Teori politik dan hukum adalah kohesi politik dan moral atau pentingnya norma norma hukum bagi politik, menurut penciptanya (Paul E Sigmund dalam Political Theory Yosef Losco, Leonard Williams (2005).

Patut dipahami bahwa pencapaian pencapaian kohesi politik dan hukum ini telah menjadi bagian dari warisan intelektual barat, dan telah menginspirasi para filsuf politik dan hukum serta pergerakan pergerakan *religius* dan sosial hingga hari ini.

Teori kedua, adalah *Kohesi Moral dan Hukum* Teori ini diperkenalkan melalui dua prinsip : Prinsip berbuat baik dan prinsip berbuat adil. “Berbuat baik adalah suatu keutamaan positif, mengupayakan kebahagiaan orang lain. Dalam prinsip berbuat baik manusia diberi keleluasaan untuk membuat pilihannya sendiri, bebas berdasarkan prinsip *moral* (Adam Smith dalam Sonny Keraf, 1996).

Berbeda dengan prinsip berbuat baik, prinsip berbuat adil, individu terikat, dan diwajibkan untuk menaati aturan *hukum* (Sonny Keraf, 1996). Kohesi moral dan hukum terjadi tatkala moral menjaga hukum, sebaliknya hukum menjaga moral masyarakat. Dari hubungan ini nampak adanya kohesi antara Moral dan Hukum.

Dalam Islam diajarkan: “Kamu adalah umat terbaik, menyeruh berbuat baik, mencegah berbuat munkar dan beriman kepada Allah” (QS Al Imran: 110). Ayat ini menyiratkan pendekatan moral dan hukum. Menyeruh berbuat baik adalah “moral”; mencegah berbuat munkar dikendalikan melalui penegakan

“Hukum“ .Orang bermoral tidak akan melanggar hukum dan orang taat hukum terjaga moralnya, namun semua dilakukan atas dasar iman, demi Allah”.

Secara teori, *“berbuat baik adalah suatu keutamaan positif, mengupayakan kebahagiaan orang lain”*. Hanya sebatas itu, seseorang diberi keleluasaan untuk membuat pilihannya sendiri, bebas berdasarkan prinsip moral. Dalam Islam berbuat baik bukanlah untuk kepetingan obyek kebaikan semata, atau untuk subyek hukum semata. Berbuat baik atau berbuat adil dilakukan karena daya dorong iman. Hal ini adalah konsekwensi iman yang membentuk hubungan vertikal “manusia dan tuhannya-hubungan tauhid” bukan hanya hubungan horisontal sebagaimana ilmuawan melansir selama ini “manusia sebagai makhluk sosial” Hubungan tauhid ini dapat kita cermati pada Kesaksian manusia dengan Tuhannya pada surah (Al Araf -7 : 172) : Artinya: “Dan (ingatlah), ketika Tuhanmu mengeluarkan keturunan anak-anak Adam dari sulbi mereka dan Allah mengambil kesaksian terhadap jiwa mereka (seraya berfirman): “Bukankah Aku ini Tuhanmu?” Mereka menjawab: “Betul (Engkau Tuhan kami), kami menjadi saksi.”(Kami lakukan yang demikian itu) agar di hari kiamat kamu tidak mengatakan: “Sesungguhnya kami (bani Adam) adalah orang-orang yang lengah terhadap ini (keesaan Tuhan)”. Sayangnya perbuatan baik sesuai tuntunan agama tidak terimplmentasi total dalam kehidupan sehari hari.

## **5. Kebijakan Publik Pengendalian**

Kebijakan publik perlu intervensi, bahkan tekanan hingga bisa terwujud secara nyata, dalam hal ini pengendalian. Pengendalian bisa dilakukan dengan model “pegadaian” menyiapkan motif sebagai koridor. Sebelum menjelaskan ini, mari kita pahami pernyataan pernyataan yang ekspressif: “tidak

ada hal yang bisa diharapkan, bahkan setiap kali anda berharap maka tunggulah kekecewaan”. Lalu apa yang harus dilakukan, “menciptakan”, buat motif untuk mengendalikan.

Kembali ke pegadaian, kalau anda mengajukan pinjaman di pegadaian, maka ia akan bertanya spontan “apa yang anda bawa?”, maksudnya apakah anda membawa emas? Bpkb, Sertifikat? atau apa saja yang menjadi pegangan bagi mereka bahwa anda akan datang menembus pinjaman. Jika tidak ada benda benda itu, jangan harap anda diberi pinjaman. Benda benda itu adalah motif yang bisa dipegang bahwa anda pasti akan datang menebus pinjaman. Tanpa motif, anda tidak akan dipercaya. Ringkasnya pengendalian dilakukan dengan memakai motif.

Jika anda berjalan jalan dan bertemu orang orang ditepi kali tekun dan sabar berdiri menunggu hasil. Ditangannya ada kayu dan tali terulur ke danau, anda akan memastikan bahwa dia sedang memancing ikan, bahasa lain dari memancing ikan itu adalah mengharap ikan datang, tetapi jangan pernah berharap ikan akan datang dengan sendirinya tanpa dipancing. Kayu dan tali di genggamannya hanyalah alat pancing, diujung tali ada kait yang menyandra “lintah” yang digandrungi ikan, maka lintah itu adalah motif yang bisa kita pegang bahwa ikan akan datang karena terpancing. Lintah itu, motif.

Setiap kebijakan publik yang dibuat harus punya motif untuk bisa menjadi pegangan bahwa kebijakan itu akan jalan, akan terlaksana, akan teraplikasi. Apa yang membuat banyak kebijakan publik merana, karena dia terlahir tanpa motif. Motif bisa berupa ekspektasi yang menggoda dan didambakan misalnya kehidupan yang lebih baik, motif bisa berupa *reward*, bahkan *punishment*. Riant Nugroho D. dalam bukunya Kebijakan Publik untuk Negara Negara Berkembang,(2006) meangartikan kebijakan adalah kompas atau pedoman untuk mencapai tujuan

yang ditentukan sebelumnya. Kompas ini adalah koridor yang menunjukkan arah, pedaman, yang artinya alat pengendalian. Riant Nugroho menjelaskan, kebijakan sebagai sebuah pedoman terdiri atas nilai luhur, yaitu kebijakan harus cerdas (*intelligent*), yang secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu cara yang mampu menyelesaikan masalah sesuai dengan masalahnya sehingga sebuah kebijakan harus disusun setelah meneliti data dan menyusunnya dengan cara – cara yang ilmiah. Menurutnya kebijakan publik adalah ukuran dari kinerja pemerintahan. Pemerintah yang unggul atau bodoh, amatiran atau professional, dicerminkan dari kualitas kebijakan publik yang dibuat – dan dilaksanakannya. Pendapatnya ini diperkuat dari pendapat Sidney Low dikutip Soedarsono, 2002, sebagai *government by amateurs*, pemerintahan yang diselenggarakan oleh para amatir. Manifestasi dari *government by amateurs* ini adalah diperkuat kekuasaan eksekutif (*verseking van de executive*), serta perundangan dari arah terbalik atau langkah surut pembentuk undang – undang (*wetgeving in omgekeerde richting*).

Riant Nugroho D, dalam bukunya: *Publik Policy* (2008), mengutip *Donald F. Kettl* (1996,9—15) mengemukakan bahwa memasuki milenium ketiga, administrasi publik menghadapi tiga isu kritis, yaitu berkenaan dengan struktur administrasi publik dengan tantangan menguatnya swasta dan menyusunnya pemerintahan (*best government is least government*); proses administrasi publik yang memperhadapkan kenyataan bahwa sumber defisit terbesar di setiap negara adalah proses penyelenggaraan administrasi publik; nilai, yaitu yang berkenaan antara lain dengan munculnya ikon *entrepreneurial government*, dan kapasitas yang berkenaan dengan isu kecakapan dari administrate publik memanjajementi urusan-urusan publik. Di sini hendak ditambahkan satu faktor: *kebijakan publik*. *Michael E.*

Porter (1998) mengemukakan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan oleh seberapa mampu negara tersebut menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor di dalamnya, khususnya aktor ekonomi.

Kecakapan pelaku administrasi publik disertai daya dukung lingkungan adalah dua hal yang *mutualistic*, saling berpengaruh. Kebijakan publik kita harus dijalankan oleh orang-orang berintegritas dan dengan lingkungan yang mendukung. Lingkungan yang mendukung adalah lingkungan yang mengerti koridor, mengerti mekanisme, mengerti regulasi sebagai instrument pengendalian.

Widjajono Partowidagdo, 2004 menyatakan kebijakan ekonomi mikro menentukan tujuan-tujuan khusus oleh pemerintah untuk pasar atau industri tertentu dan penggunaan instrumen pengendalian untuk mencapai tujuan tersebut. Jika kita mencermati pragraf ini, maka kita akan berkesimpulan harus ada instrument pengendalian yang berarti satu kebijakan tidak selesai setelah dibuat, melainkan perlu diikuti lagi dengan kebijakan baru.

Dikatakan bahwa tujuan-tujuan ekonomi mikro terpusat pada efisiensi, apapun itu. Ekonomi mikro meliputi perilaku ekonomi, seperti sistem perdagangan, sumber daya, dan perilaku individu. Efisiensi itu digunakan untuk mengalokasikan sumber daya-sumber daya dan cara dalam mengatasi segala rintangan terhadap alokasi sumber daya yang efisien misalnya distorsi monopoli atau penyesuaian pasar melalui kebijakan persaingan dan kebijakan industri. Dengan demikian harus ada pengendalian di tingkat implementasi di lapangan, misalnya perilaku monopoli, harus ada kebijakan berkaitan dengan persaingan, dalam hal ini kebijakan pengendalian oleh pemerintah daerah.

Menurut Gregory Mankiev dalam Widjajono Partowidagdo (2004), terdapat sepuluh prinsip ekonomi:

1. Masyarakat menghadapi pilihan
2. Biaya dari sesuatu adalah apa yang kamu relakan untuk mendapatkannya
3. Orang rasional berpikir pada margin
4. Orang bereaksi terhadap insentif
5. Jual beli dapat membuat masing-masing pihak lebih baik
6. Pasar-pasar biasanya merupakan suatu cara yang baik untuk mengorganisasikan aktivitas ekonomi
7. Pemerintah dapat, kadang-kadang, memperbaiki keluaran pasar
8. Standar hidup suatu negara bergantung pada kemampuannya untuk memproduksi barang dan jasa
9. Harga naik jika pemerintah mencetak uang terlalu banyak
10. Masyarakat menghadapi pilihan jangka pendek antara inflasi dan pengangguran

Sepuluh prinsip ekonomi Kotler menjadi tugas pemerintah untuk menciptakan kondisi agar bisa terjadi dan yang relevan bagi pemerintah daerah adalah: 1. Masyarakat menghadapi pilihan; 2. Jual beli dapat membuat masing-masing pihak lebih baik; dan 3. Pasar-pasar biasanya merupakan suatu cara yang baik untuk mengorganisasikan aktivitas ekonomi. Paling tidak ada tiga, yang harus dikendalikan pemerintah daerah, misalnya membuat kebijakan bagi pemberdayaan masyarakat, memampukan dan melindungi masyarakat. Memampukan melengkapinya dengan skill, ketrampilan. Melindunginya mencegahnya dari persaingan tidak sehat, yaitu persaingan pelaku ekonomi besar dengan masyarakat pelaku ekonomi marginal. Katakanlah persaingan antara warung warung campuran 9 (Sembilan) bahan pokok dengan retil retil milik konglomerat. Argumentasi melegalkan persaingan ini adalah tenaga kerja, bahwa retil retil itu merekrut tenaga kerja, pegawai dan sebagainya. Dengan pemikiran seperti ini kita bisa tangkap



bahwa kita meluaskan masyarakat menjadi pekerja daripada mendorongnya menjadi pengusaha. Beri kesempatan masyarakat untuk memilih, bukan dia memilih karena terjebak, terpaksa. Masyarakat punya alternatif, karena dia punya skill, karena punya peluang lain, karena dia punya banyak kesempatan.

Pemerintah menciptakan kondisi jual beli yang saling menguntungkan, bukan jual beli cicilan dengan bunga tinggi yang kelak tidak membuat keduanya lebih baik karena salah satunya dipekerjakan oleh pembiayaan secara tidak langsung, dan satunya sisa menunggu setoran. Untuk itu perlu menciptakan pasar yang sehat dimana setiap orang bisa berbisnis dan apapun yang dimiliki punya nilai ekonomi karena ada yang membutuhkannya, ada pasar. Bikin aktivitas ekonomi yang ramai dikunjungi maka tercipta pasar dengan sendirinya. Hindari buat kebijakan yang memanjakan masyarakat yang membuatnya lemah, yang membuatnya tidak tertantang. Harus ada kebijakan yang membuat masyarakat berdaya, kuat dan bisa menolong dan bukan hanya selalu minta pertolongan. Kesemua itu perlu kebijakan publik daerah dan perlu administrasi publik yang baik yang bisa menata semuanya secara lebih baik.

Menurut Kotler dalam Widjajono Partowidagdo, pemerintah mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap bisnis sehari-hari dan pilihan-pilihan perseorangan melalui tindakan-tindakan seperti penyediaan infrastruktur fisik dan sosial, kebijakan makro ekonomi, kebijakan kerangka kelembagaan, kebijakan fiskal dan keuangan, kebijakan investasi, kebijakan industri dan kebijakan perdagangan. Kebijakan-kebijakan pemerintah mendorong atau tidak mendorong prospek-prospek pertumbuhan dan kesempatan kerja melalui pengaruh kebijakan-kebijakan tersebut terhadap pilihan-pilihan anggota masyarakat untuk menabung, bekerja, dan menggunakan waktu senggangnya. Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa perangsang-perangsang yang diciptakan oleh

kebijakan- kebijakan pemerintah memaksimalkan pembangunan ekonomi. Kebijakan-kebijakan investasi memperkuat komponen *input* dari proses ekonominya, khususnya investasi ‘dari luar negeri dan investasi lokal. Faktor faktor yang disebutkan Kotler ini adalah “*deeper factors*” (kekuatan internal).

Kebijakan-kebijakan industri, meningkatkan daya saing industri suatu bangsa di pasaran global. Portofolio industri dikembangkan untuk melayani pasaran domestik dan ekspor serta untuk mengurangi impor. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan perdagangan memainkan peranan yang utama. Ketiga kebijakan pemerintah primer tersebut (industri, ekspor-impor, perdagangan) tidak dapat bekerja dengan efisien kecuali jika mereka diterapkan dalam lingkungan yang mendukung, yang diciptakan oleh kebijakan-kebijakan pendukung, yaitu infrastruktur yang memadai, kerangka kelembagaan yang sesuai, dan landasan makro ekonomi yang stabil.

Kebijakan kebijakan pendukung khususnya infra struktur, kerangka kelembagaan, dapat diinisiasi pemerintah daerah, namun pemerintah daerah terlanjur dibiasakan dengan kebijakan turunan, selain itu pensyaratannya cukup berat yaitu harus ada landasan ekonomi makro yang stabil, dalam hal ini, dikendalikan pusat. Kendalanya selain itu kebijakan pemerintah pusat yang biasa diikuti dengan anggaran dalam pola penganggaran *money follow function* membuat daerah selalu menunggu petunjuk pusat. *Hughes* menganjurkan untuk menggunakan istilah manajemen publik daripada administrasi publik. Pemikiran *Hughes* tersebut memang tidak dapat dipisahkan dari perkembangan paradigma Ilmu Administrasi Publik yang terjadi pada era 1990-an yang mencoba memperbarui mekanisme pengelolaan birokrasi publik yang dikenal sangat hirarkis, lamban, dan tidak efisien dengan mengadopsi prinsip-prinsip yang diterapkan pada manajemen

bisnis. Keluhan tentang tidak relevannya prinsip-prinsip birokrasi *Weberian* sudah sering disampaikan. Apa yang disampaikan oleh Al Gore sebagaimana dikutip oleh Hughes (1998) tentang buruknya sistem birokrasi yang bekerja atas dasar prinsip *Old Public Administration* barangkali mewakili pemimpin negara yang lain (Administrasi Publik diakses 13 April 2020 pukul 13:01 WITA pada: [https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Administrasi\\_public&action=edit&section=7](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Administrasi_public&action=edit&section=7)).

Di Amerika Serikat, menurut Kotler peran pemerintah dalam perekonomian paling tidak meliputi empat bidang: 1) Stabilitas dan pertumbuhan: pemerintah pusat mengendalikan laju aktivitas ekonomi dengan mencoba mempertahankan laju pertumbuhan, meningkatkan jumlah lapangan kerja, serta menjaga stabilitas harga; 2) Peraturan dan pengendalian, pemerintah pusat mengatur perusahaan swasta dalam dua kategori umum, yaitu mencegah monopoli dan mengontrol harga yang terlampau tinggi melewati keuntungan yang layak atau yang terlampau rendah. 3) Pelayanan langsung: Pemerintah pusat bertanggung jawab atas pertahanan nasional, mendukung penelitian yang sering kali menghasilkan produk baru, melakukan eksplorasi mengangkasa, dan menjalankan berbagai program yang dirancang untuk membantu pekerja mengembangkan keahlian mereka dan mencari pekerjaan.

Pemerintah negara bagian di Amerika, bertanggung jawab atas konstruksi dan perawatan sebagian besar jalan-jalan besar. Pemerintah negara bagian, daerah, dan kota memainkan peranan penting dalam kemajuan dan operasional sekolah umum. Pemerintah lokal yang paling bertanggung jawab atas polisi dan perlindungan terhadap kebakaran.

Bukan berarti kita harus seperti Amerika, hanya saja porsi porsi apa yang dikerjakan daerah, tanggungjawab daerah memiliki formula dan menjadi kebijakan pemerintah daerah. Di Indonesia

ada kebijakan pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah, terdapat enam kewenangan absolut ditangani pusat: Hubungan Luar Negeri; moneter; agama; yustisi; pertahanan keamanan; dan ketertiban. Selain itu daerah mempunyai kewenangan konkurent, yang terdiri dari kewenangan wajib dan kewenangan pilihan. Enam kewenangan absolut bersifat strategis, sedang kewenangan konkurent adalah kewenangan berdasarkan tinjauan efisiensi dan efektivitas dari pelaksanaannya.

Kretik *Stiglitz*, pemerintah yang lemah dan yang terlalu mencampuri tidak baik untuk stabilitas dan pertumbuhan. Dibutuhkan regulasi, yaitu pengendalian yang mendukung sektor riil dan sektor keuangan yang mendukung perkembangan ekonomi. Hanya dengan mempunyai *good governance*, *good private sector*, dan *good people* (pemerintahan sektor, swasta, dan masyarakat yang baik) yang bisa bersaing dalam era globalisasi ini.

Untuk hal seperti itu adanya regulasi saling mendukung dan adanya pembagian kewenangan dalam hal pengendalian dapat mewujudkan pembangunan ekonomi di daerah secara baik. Namun syaratnya daerah harus diberdayakan, diberi kewenangan dan ditingkatkan kapasitasnya.

Evaluasi lima tahunan pelaksanaan Rpjmn (2002-2009) pada Bab 3.6 “Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah” menegaskan antara lain “...penguatan daya saing daerah untuk mempercepat desentralisasi dan penguatan otonomi daerah”. Pada bagian pencapaian prioritas dikemukakan sasaran capaian:

1. Tercapainya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pusat dan daerah...
2. Meningkatnya kerjasama antar pemerintah daerah;
3. Terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel;

4. Meningkatnya kapasitas pengelola sumberdaya aparatur pemerintah daerah yang professional dan kompeten;
5. Terkelolanya sumber dana dan pembiayaan pembangunan secara transparan , akuntabel, dan professional;
6. Tertatanya daerah ekonomi baru.

Tolokukur keberhasilan, khusus untuk hal yang pertama yang relevan dengan penelitian ini akan dikemukakan di sini. Sementara 5 (lima) sasaran lainnya ditampilkan sekedar menggambarkan banyaknya program revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah sekaligus memberikan gambaran betapa banyak peraturan peraturan yang diperlukan.

Hal lain, dalam hal ini, kalau kita cermati produk peraturan dalam bentuk program program dimasukan pada kategori keberhasilan sementara hal tersebut masih pada tataran kebijakan pada aspek regulasi, masih output belum pada aspek implementasi. *Theodore J. Lewi* mengistilahkan hal seperti ini sebagai kebijakan prosedur dan bukan subtansi. (Baca pada bagian lain tulisan ini). Masih perlu dievaluasi terutama pada aspek analisis kebijakan, bahwa apakah peraturan peraturan itu memberi dampak atau impac secara subtansial kepada masyarakat. Berkait itu, Leslie membagi dua kategori definisi, pertama definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama sebagai kunci kriteria kebijakan; dan kategori kedua, lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah berkaitan dengan satu kebijakan. Dalam hal ini kebijakan regulasi versi J.Lewi, relatif sama dengan kreteria kebijakan yang pertama diajukan Leslie, sebatas maksud dan tujuan kebijakan; dan kreteria subtansi J.Lewi relatif sama yang dimaksud Leslie, kreteria dampak kebijakan.

Atas dasar pendekatan ini, maka regulasi atau produk kebijakan dalam bentuk undang undang atau peraturan dapat diklassifikasi sebagai keberhasilan. Selain itu, apabila peraturan itu

dinilai sebagai keberhasilan, itu ada alasannya, mungkin karena satu peraturan itu penggodokannya panjang dan melelahkan, tim ahli kementerian, staf kementerian bolak-balik Senayan-Merdeka Utara, ada banyak diskusi, negosiasi dan tidak sebatas itu. Masih banyak hal yang tidak relevan untuk dikemukakan. Maka selesainya satu peraturan itu, dalam hal ini undang undang, memang patut dikategorikan keberhasilan yang patut direspon jika menimbulkan evoria.

Begitu rumitnya dan begitu meresahkannya peraturan peraturan itu hingga Presiden harus turun tangan, bicara blak-blakan, pendekatan kekeluargaan, sangat familiar tetapi mengena. Presiden Joko Widodo meminta agar pemerintah daerah tak banyak membuat peraturan daerah sendiri. Ia mengatakan “banyaknya aturan ini kerap membuat birokrasi menjadi ruwet dan justru menghambat percepatan program yang dibuat pemerintah pusat”. kata Jokowi dalam acara Rapat Koordinasi Nasional Indonesia Maju di Sentul International Convention Centre, Sentul, Bogor, Jawa Barat, Rabu, 13 November 2019.

Jokowi mengatakan “hal semacam ini harus segera dihentikan.... Negara ini sudah kebanyakan peraturan. Negara kita ini bukan negara peraturan.”

Pada pengarahannya itu, beliau juga menyatakan “pemerintah sebenarnya ingin agar pemerintah daerah fleksibel dan cepat merespons setiap perubahan”.

Menurutnya, untuk menghentikan birokrasi yang kebanyakan seperti itu, pemerintah sedang menyiapkan *omnibus law* yang akan memotong sejumlah regulasi yang dianggap terlalu panjang. Ia menargetkan hal ini dapat membuat penerapan program pemerintah lebih efektif. “Kami sudah ajukan ke DPR 70-74 Undang-Undang yang akan direvisi sekali jadi, jadi satu Undang-Undang,” kata presiden. (TEMPO.CO, Jakarta)

Di balik poin-poin yang presiden *pelintir* sesungguhnya pemicu perda yang memakai Kunker dan Studi banding yang ada apa adanya menurut presiden itu adalah peraturan-peraturan dari pusat yang bersifat instruksi untuk segera ditindaklanjuti. Faktor banyaknya aturan dari atas membuat daerah hampir tidak punya waktu membuat perda yang berkait dengan kebijakan publik daerah, dan kalau Perda spesifik daerah bisa dijamin tidak pakai studi banding dan Kunker. Mau studi banding kemana? Issunya saja masih spesifik apalagi yang mengerjakan, pasti belum ada daerah tujuan.

Inti moral pesan presiden adalah membuat daerah fleksibel, artinya kreatif responsive. Bukan hanya terhadap petunjuk dari atas, akan tetapi pada lingkungan kebijakan daerah.

Kembali kepada evaluasi lima tahunan pelaksanaan Rpjmn (2002-2009), sebagai contoh, pada Bab 3.6 “Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah” “...penguatan daya saing daerah untuk mempercepat desentralisasi dan penguatan otonomi daerah”. Disana diungkapkan:

“untuk capaian yang pertama adalah : Ditetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang menyangkut hubungan pusat dan daerah, yakni PP No.37/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota; PP No.55/2005 tentang Dana Perimbangan ; PP No 7/2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan; PP No.6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”.

Selain itu, dikatakan:

“pemerintah telah melaksanakan kajian dan evaluasi atas berbagai Perda. Sampai dengan Juli 2009 , 9.182 Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) telah dikaji dengan hasil

6,091 dilanjutkan, 144 direvisi dan 2.947 dibatalkan. Sementara itu Rancangan Perda PDRD yang dikaji sebanyak 2.535, dengan hasil 825 dilanjutkan , 1.391 direvisi dan 319 dibatalkan”.

Kalau 9.182 Perda dikaitkan dengan sinyalemen Presiden, bahwa setiap Perda itu ada Kukernya, ada studi bandingnya. Kira kira berapa banyak studi banding dan berapa rupiah ? dan diantaranya 2.947 dibatalkan. Itu baru Perda PDRD, belum rancangannya, 319 dibatalkan. Angka angka ini hanya contoh untuk mengugah daerah segera merefleksikan diri sebagai daerah otonom yang berprakarsa.

Kalau diperhatikan Perda dan Ranperda yang dikaji dan dibatalkan itu adalah Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), dimana jauh sebelumnya telah dilakukan sosialisasi penyusunan dan pengawasan Raperda/Perda Pajak dan Daerah oleh Direktorat PDRD Dirjen Perimbangan Keuangan. Pada sosialisasi itu dibagikan CD berisi 39 slide tentang isi muatan dan tata cara penyusunan Ranperda/Perda. Artinya dengan upaya sosialisasi dan dengan biaya relative besar tidak relevan (untuk menghindari mengatakan tidak masuk akal) jumlah Perda dan Ranperda PDRD bernasib seperti itu. Bersamaan dengan sosialisasi tersebut dibagikan buku setebal 287 halaman, ”Peningkatan Kualitas Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi”, sebagai buku pegangan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, diterbitkan oleh Dirjen Perimbangan Keuangan, 2011.

## **5. Administrasi Publik Buah Reformasi**

Dari sini ingin disisipkan satu isu yang secara spesifik di era desentralisasi pemerintahan pasca reformasi yang melahirkan regulasi desentralisasi. Mengapa ini penting, karena di sana di era reformasi itu terjadi perubahan yang serta-merta



yang menimbulkan perubahan mendasar yang mempengaruhi administrasi publik.

Tuduhnya adalah reformasi tidak menghasilkan pemerintahan daerah yang mampu mengendalikan ekonomi daerah melalui kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan masyarakat, yang terjadi hanyalah pengrusakan administrasi publik dan perubahan perilaku politik.

Beberapa poin dapat dikemukakan:

- 1) Ketegangan di kalangan birokrasi pemerintahan dipicu berakhirnya Dwi Fungsi ABRI yang berarti jabatan-jabatan politik atau posisi kepala daerah beralih ke sipil. Masalah terbesar yang dihadapi adalah masuknya sipil di panggung pemerintahan yang minim pengalaman birokrasi, menimbulkan kondisi gagap memegang kendali kunci pemerintahan. Sebagaimana diketahui, ABRI di dalam menempatkan perwira perwiranya di panggung pemerintahan dilakukan secara amat cermat dan penuh kehati-hatian. Daerah-daerah diklassifikasi dalam kode-kode *alfabeta* yang mengindiskan kondisi satu daerah yang nantinya disetarakan dengan kapasitas dan kapabilitas perwira-perwira yang akan ditempatkan. Selain itu militer tidak pernah lupa memperhitungkan kepangkatan, pengalaman, senioritas, prestasi, dedikasi kaitannya dengan penugasan ke-karya-an yang seluruhnya dijalani secara sempurna. Demikian pula di kalangan PNS karir bila mendapat penugasan menduduki jabatan kepala daerah, pastilah dari birokrasi senior, baik kepangkatan, karier, maupun pendidikan dan latihan yang pernah diikuti, baik Diklat struktural maupun Diklat fungsional. Seorang perwira tidak akan mendapat penugasan ke-karya-an bila belum melalui jenjang pendidikan dan

latihan terutama Penataran Ketahanan Nasional di Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas), satu jenjang pendidikan dan pelatihan yang berkelas.

- 2) Bersamaan dengan itu, wilayah politisi tidak terdapat jenjang pengkaderan spesifik untuk pimpinan pemerintahan, akibatnya terjadi kompetisi tidak beraturan dan tidak terukur. Kondisi ini diperburuk dengan kebijakan multi partai yang menyebabkan lahirnya partai partai baru yang otomatis membutuhkan kader, maka bertebaranlah politisi politisi *instan* menduduki posisi posisi kunci diberbagai partai, menikmati kebebasan yang diberikan reformasi memasuki wilayah baru yang mereka sendiri tidak tahu anatominya bahkan sama sekali belum pernah diperkenalkan. Tidak diberi orientasi dan tiba tiba mereka duduk di singgasana itu tanpa beban, selain atas nama demokrasi, hak asasi dan tranparansi sebagai isu yang digelontorkan reformasi.
- 3) Tidak hanya sampai di situ lahir kebijakan baru, kepala daerah dipilih legislatif, maka mulailah publik mengenal harga harga kursi, mahar mahar partai karena setiap calon yang akan maju dalam Pilkada harus diusung oleh partai politik. Menjadi model karir politik, terjadi siksak di kalangan politisi, dari anggota legislatif menyeberang ke eksekutif dengan jabatan kepala daerah, maka birokrasi yang bereselon yang telah dididik dengan apel pagi, siang dan petang dengan pangkat diperoleh 1 (satu) kali dalam 4 (empat) tahun secara reguler melongoh tidak tahu harus melakukan apa, ruang impian mereka ditutup untuk tidak masuk pada perhelatan politik karena kepala daerah adalah jabatan politik dan PNS telah lebih dahulu dicegat pada pintu yang menyatakan “PNS dilarang berpolitik”.

Jika terdapat PNS yang hendak berpolitik harus mundur dari jabatan, terakhir regulasinya harus mundur sebagai pegawai negeri. Tidak hanya sampai di situ tanpa larangan berpolitik seorang pegawai negeri tidak akan mampu masuk pada wilayah kompetisi menjadi kepala daerah berhubung karena ongkos politik yang mahal dan mahar partai yang tidak berstandar serta tidak transparan. Hasilnya adalah terdapat daerah dipimpin oleh kepala daerah yang hanya memahami posisinya sebagai yang menentukan anggaran, memahami tugasnya sebagai *EO (even Organaiser)* kegiatan seremoni di daerah. Kepala daerah jenis ini menempatkan diri sebagai pimpinan aparat, birokrasi dan merangkulnya menjadi tim sukses, lahirlah kemudian birokrasi timsukses.

- 4) Menyadari situasi ini aparat birokrasi dipaksa untuk *ikut permainan*, jika tidak maka akan duduk di bangku cadangan. Mulailah *Baperjakat* dipereteli tugas dan fungsinya, lalu terjadi peraktek jual beli jabatan dan dikenallah kemudian setoran setoran ke atas. Hasilnya adalah kepala SKPD bergantian ditangkapi tidak beda halnya dengan beberapa kepala daerah.
- 5) Situasi dan penome seperti ini berlangsung hingga pada Pilkada serentak, masuk Pilkada calon tunggal vs kotak kosong. Calon tunggal terjadi karena partai politik tidak melakukan kaderisasi, mereka lebih memilih mencalonkan yang telah dicalonkan karena “kontribusinya” jelas. Tidak menjadi rahasia umum jika terjadi perilaku borong partai untuk menutup kemungkinan ada calon lain. Akhirnya dikenallah calon tunggal melawan kotak kosong. Penomena yang menarik namun tidak menghentakkan para elit politik untuk menyadari dan segera melakukan langkah konstruktif meninjau regulasi yang buruk itu.

Apa yang mengagetkan? Di beberapa daerah yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal diwarnai dengan riuh rendah publik atas kemenangan Kotak Kosong. Ironinya adalah Kotak Kosong menang melawan Calon Tunggal yang dibelakangnya terdapat belasan partai pendukung, belasan partai yang tidak merasa bersalah dan merasa tidak patut dihakimi, karena mereka mengaku tidak mempunyai “sumberdaya” untuk bergerak. Lalu para calon yang kalah menuding telah “menyetor” . Sialnya adalah dia menyetor ke Pusat sementara yang harus bekerja di daerah. Kemengan Kotak Kosong menurut Dr. Muhadam Labolo, membuktikan bahwa Kapital (uang) dan power (kekuasaan) dikalahkan oleh publik (Masayarakat).

Sesungguhnya sistim pemilihan kepala daerah yang dilakukan dimasa UU/5/74 yang dinilai bersifat sentralistik, yaitu kepala daerah ditentukan pusat. Praktek penentuan kepala daerah ketika itu adalah DPRD Tingkat II/ Tk I mengajukan tiga calon ke pusat dan disana di godok di kementerian dalam negeri lalu turun 1 (satu) nama yang disetujui. Ini yang dinilai sentralistik, ditentukan pusat.

Hampir tidak berbeda di jaman sekarang melalui undang undang pemilihan kepala daerah, seorang calon diusung oleh partai politik atau beberapa partai politik, dalam hal ini calon calon tersebut direkomendasi dari pimpinan pusat partai politik. Praktek ini sama halnya dengan sistim yang sentralistik, bedanya kalau di jaman sebelumnya sentralistik dilakukan di eksekutif, sekarang dilakukan di infra struktur politik, dalam hal ini legislative karena calon calon itu mencerminkan fraksi fraksi yang ada di DPRD.

Awal semrawutnya administrasi publik diarahkan kepada UU/22-1999. Beberapa kalangan menyerang kelemahan Kebijakan UU 22/1999, undang undang pertama yang berlaku pasca reformasi menggantikan undang undang No 5/1974.

Riant Nugroho D., 2008, mengkritisi Undang Undang 22/1999 sebagai kebijakan yang penuh kelemahan.

- Kelemahan *pertama* bersifat inkonstitusional sebagai undang undang yang sangat federalisme, dalam pengertian daerah kabupaten/kota (Tingkat II) diberi diskresi yang berlebihan, mengambil kewenangan pusat dan meniadakan arti dan fungsi propinsi (Daerah Tk I);
- Kelemahan kedua, sangat desentralistik yang diistilahkan bertentangan dengan “khittah” NKRI, negara kesatuan yang dianut Indonesia. Kelemahan kedua ini relatif berasal dari kelemahan pertama;
- Kelemahan ketiga bersifat metodologis yaitu disinyalir menggunakan metode “eklektik”, satu metode yang dikenal dalam dunia akademik sebagai metode terbalik, hitam-putih, paradoks atau seperti bermain tennes, pengembalian bola kepada lawan lebih keras dari pemberian dan secara membabi buta;
- Kelemahan keempat bersifat manajerial. Pada Pasal 4 Ayat 1 dan 2 dikatakan bahwa “antara masing-masing daerah, termasuk antara propinsi dan kabupaten/kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain”. Kelemahan ini dinilai mendekreditkan propinsi, relatif sama kelemahan kedua;
- Kelemahan kelima berkenaan dengan masalah teknis implementasi kebijakan. Undang-undang ini tidak menetapkan waktu bagi sosialisasi yang memadai, dilaksanakan secara tergesa-gesa. Nampaknya undang undang ini di-*pressure* oleh semangat reformasi yang mengagendakan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Kebijakan ini memang dijanjikan secara terbalik dari kondisi sebelumnya, ini imbas dari metode eklektik

yang digunakan (kelemahan ketiga).

- Kelemahan Ke enam, Undang – undang ini diganti dengan Undang Undang baru, Undang Undang 32/2004, bukannya direvisi. Begitu seterusnya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah diganti pula dengan UU 23/2014 dengan nuansa yang berlainan dengan UU No. 22/1999.

Tidak mengherankan jika salah satu sumber permasalahan dalam administrasi publik Indonesia hari ini adalah kebijakan otonomi daerah yang undang undangnya disusun secara kurang memadai, dilaksanakan secara tergesa-gesa, dan tidak ada mekanisme pengendalian kebijakan (Riant Nugroho,2008).

Apa tanggapan atau reaksi Profesor Ryas Rasyid sebagai arsitek UU 22/1999, beliau dalam berbagai kesempatan menekankan bahwa kelemahan pelaksanaan UU 22/1999 tentang Otonomi Daerah adalah “pusat dan daerah tidak mengerti Undang-Undang yang baru ini”.Kembali ditanggapi bahwa “Apa yang dikatakan beliau ini benar, namun beliau lupa bahwa UU ini dibuat untuk tidak menetapkan waktu bagi sosialisasi yang memadai”.

Ada hal yang luput dipahami oleh beberapa kalangan, bahwa nuansa politis yang melingkupi berlakunya undang undang nomor 22/tahun 99 ini sangat tinggi. Selain itu, prilaku klasik, pusat tidak pernah benar benar ikhlas terhadap apa yang disebut otonomi daerah. Kali ini mungkin bukan pusatnya tetapi prilaku dan wawasan segelintir orang yang tidak resfek terhadap otonomi itu. Begitupun, mungkin bukan undang undangnya tetapi arsiteknya, sebagaimana bisa dibayangkan banyak “arsitek” yang uring-uringan ketika undang undang 22/99 digodok. Pertanyaannya, kenapa ? Mungkin tidak tahan “lipat tangan”.

## **6. Reformasi Administrasi Publik**

Tantangan yang dihadapi sekarang menurut pakar kebijakan publik adalah membenahi administrasi publik setidaknya tidaknya pada sektor domestik sebagai langkah awal membenahi kebijakan publik dengan memberi ruang tersendiri pada perbaikan proses politik. Namun selain itu, perlu pula dibenahi pola pikir dan perilaku memasuki era baru menciptakan proses politik yang mulai mengkristalkan figur-figur bertalenta, yang memang mempunyai kapasitas mumpuni. Mereka terpedaya dari pusaran, terlontar ke puncak, melejit dari berbagai tekanan dan isu. Seleksi publik secara rasional memenangkannya. Apa rahasia di baliknya, kebijakan-kebijakan yang dibuat, *best practices* yang diciptakan, didukung integritas yang tinggi, pendekatan kemasyarakatan yang direspon secara terbuka dan *welcome* dari unsur masyarakat yang telah menuai inpace kebijakan publik daerah yang dibuatnya.

Perbedaan pemimpin akan menyebabkan perbedaan paradigma, perbedaan cara dan langkah, serta perbedaan kebijakan publik yang diambil. Di era ini kita berhadapan dengan nilai-nilai yang berbeda dari setiap *leader* dalam pemerintahan yang berani mengambil kebijakan publik yang mungkin tidak populer tetapi bermakna.

Kebijakan publik yang terbaik adalah yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola kebergantungan. Inilah makna strategis dari administrasi publik, dan kenapa administrasi publik menjadi teramat strategis dalam menghadapi milenium ketiga.

Sebelum lebih jauh mengenai administrasi publik kita mulai dari makna strategis kebijakan publik. Riant Nugroho D, (2008) dalam bukunya *Publik Policy* menuliskan makna kebijakan publik meliputi: *Hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan*

atau dibiarkan. Sering diistilahkan sebagai “memilih dan tidak memilih”, dapat dipahami dalam matriks sebagai berikut:

**Tabel Matriks Pilihan  
(Riant Nugroho.D)**

	Kegiatan Strategis	Kegiatan Tidak/ Kurang Strategis
Masyarakat Mampu melaksanakan	I Pemerintah (dengan masyarakat)	II Masyarakat
Masyarakat tidak mampu untuk melaksanakan	III Pemerintah	IV Masyarakat

Di sini tampak bahwa pemerintah hanya mengerjakan seluruh pekerjaan pada Kuadran III dan sebagian pada Kuadran I. Secara detail jenis-jenis pekerjaan pada masing-masing kuadran dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel Kuadran Pilihan  
(Riant Nugroho. D)**

Kuadran I	Kuadran II	Kuadran III	Kuadran IV
Pendidikan	Perdagangan	Persenjataan	Perintisan
Transportasi	Mi instan	Bendungan	Catatan Sipil

Tabel table tersebut memetakan atau ilustrasi mengenai apakah pemerintah mengambil pilihan untuk *mengerjakan atau tidak mengerjakan*. Ada juga pekerjaan-pekerjaan di mana pemerintah harus mengerjakan tetapi tidak mengerjakan,



namun ada pula pemerintah tidak usah turut campur tetapi memaksakan diri turut campur. Misalnya, di kota-kota besar di seluruh dunia usaha angkutan publik, khususnya *mass rapid transportation*, dikelola oleh pemerintah karena harus murah, bersubsidi, dan sulit diperoleh laba.

Pada tataran ini, ada keseimbangan, ada pembagian kerja antara unsur-unsur pemerintahan yang baik, sering diistilahkan sebagai *good governance*, meliputi *government*, *privat cektor*, dan *civil society*. Hal ini disamping adanya distribusi kewenangan, ada *spesifikasi*, dan ada *akuntabilitas*, dan dipastikan elit politik tidak mengeruhkan. Ada strategi masuk dunia politik untuk menguasai bisnis, masuk pemerintahan untuk menguasai bisnis, jelas di sini ada perilaku menyimpang, ada distorsi. Tidak bisa dihindari, selain politik dijauhkan dari aspek finansial, beban biaya atau *cost politic* yang tinggi. Hal ini tidak cukup dengan kemauan, komitmen, melainkan harus dengan regulasi, perbaikan administrasi publik.

Menurut Nugroho, makna kebijakan publik yang dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yang disebut *konvensi-konvensi*. Theodore J. Lewi mengistilahkan pembagian ini berkenaan dengan *substansi* dan yang berkenaan dengan *prosedur* (dikutip Winarno, 2002) dalam Riant Nugroho, 2008.

Kebijakan publik dalam arti peraturan perundangan mempunyai sejumlah bentuk. Namun apapun bentuknya kebijakan publik memerlukan analisis kebijakan, agar terhindar dari intervensi politik. Demikian halnya dengan pengambilan keputusan harus dengan model memberdayakan aktor, agen dan bukan pendekatan praktis, melainkan kemampuan kognitif dan rasionalitas yang tinggi.

Dalam hal ini kita akan mencermatinya dari sisi *siapa* yang membuat kebijakan publik tersebut, menurut Riant Nugroho. Untuk Indonesia, kita melihat ada tiga jenis kebijakan publik, yaitu yang dibuat oleh legislatif, eksekutif, dan legislatif bersama eksekutif (dan sebaliknya).

Kebijakan pertama adalah kebijakan yang dibuat oleh legislatif. Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan publik *tertinggi* di Indonesia dibuat oleh *legislatif*, yaitu Konstitusi (UUD 45) dan Ketetapan MPR RI; bersifat ideologis, kontrak antara rakyat dan penguasa akan hal-hal penting apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan bersama.

Mengenai konstitusi sudah harus final, tidak ada amandemen, karena amandemen juga menimbulkan perdebatan, maka sebaiknya ruang debat untuk hal itu ditutup, tidak menghabiskan energy dan membangun prasangka. Selain itu, pada sisi perspektif dan deskripsi yang sifatnya ambigu diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Pengalaman juga mengajarkan bahwa kita adalah bangsa yang tidak benar benar konsisten pada konstitusi, beberapa kali penggantian presiden tidak menurut konstitusi yang sebenarnya tidak konstitusional, dilakukan secara gradual temporer, dengan cara cara consensus. Kekuatan bangsa ini hanya kuat pada tataran ekspressif, pada tataran keyakinan empiric dalam hal berbangsa masih memerlukan operasi national building, demikian halnya dengan keyakinan intrinsik masih memerlukan deskripsi deskripsi yang konsitutisional, pilosofis dan tidak bersifat pragmatis, karena ideology memiliki roh yang disebut universal dan fundamental.

Kebijakan kedua adalah kebijakan yang dibuat *hanya* oleh eksekutif. Dalam perkembangannya, peran eksekutif *tidak cukup* hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif, karena dengan semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan bersama

diperlukan kebijakan-kebijakan publik pelaksanaan yang berfungsi sebagai *turunan* dari kebijakan publik di atasnya. Kebijakan publik yang *hanya* dibuat oleh eksekutif adalah untuk melaksanakan kebijakan publik yang bersifat umum yang dibuat oleh legislatif, baik secara tunggal (UUD, Ketetapan MPR) maupun melalui kerja sama dengan eksekutif (Undang-Undang).

Ekssekutif tetap pada arti etimologinya mengeksekusi. Apa yang dieksekusi? Mengeksekusi yang dibuat legislatif, dengan demikian kita sepakat bahwa yang dibuat eksekutif adalah penjabaran sesuai bidang tugas. Adapun hal hal yang berkaitan dengan rumpun bidang tugas dilakukan ekssekutif secara terkordinasi dibawah Menteri Kordinato (Menko) masing masing. Namun demikian pendekatan kebijakan harus teknokratis, tidak praktis. Pendekatan aspirasi yang bersifat narasi argumentatif, politis dan sebagainya, itu perdebatannya di wilayah parlemen, legislatif yang diyakini tidak bias substansi.

Pembuat kebijakan yang ketiga , yakni yang dibuat dalam bentuk kerja sama antara legislatif dan eksekutif. Menurutnya, model ini “bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun mencerminkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif bekerja sendiri”. Di Indonesia produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerja sama kedua lembaga ini adalah Undang-Undang di tingkat nasional dan Peraturan Daerah di tingkat Propinsi, Kabupaten, dan Kota. Kebijakan publik sebagaimana yang disebutkan terakhir inilah yang dibahas dalam penelitian ini.

Secara khusus, di tingkat nasional untuk hal-hal tertentu yang bersifat darurat, pemerintah dapat menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu, yang bersifat sementara sampai undang-undangnya dibuat. Selain itu, Nugroho mengemukakan ada kebijakan publik yang dibuat oleh lembaga

yudikatif, yaitu Mahkamah Agung, melalui keputusan-keputusan khusus Mahkamah Agung, yang biasanya berkenaan dengan perselisihan hukum yang diputuskan Pengadilan Negara belum diterima oleh para pihak. Jadi, MA merupakan *Last Resort* untuk keputusan hukum; dan itu juga merupakan kebijakan publik. Dalam hal ini tentu yang dimaksud adalah keputusan hukum yang mengikat para pihak, dan bliau kategorikan sebagai kebijakan publik yang dibuat yudikatif. Namun hal ini tidak masuk dalam kajian dan sifatnya debatable, maka tidak bahas khusus.

Ada pula kebijakan-kebijakan yang dapat dimasukkan pada kebijakan publik, meskipun lembaga tersebut bersifat *quasi-negara* atau *quasi-pemerintahan*, misalnya Komisi Pemilihan Umum, Mahkamah Konstitusi, Komite Penanggulangan Kemiskinan, Komite Pemberantas Korupsi, dan sejenis. Meskipun bukan lembaga yang *penuh-negara*, kebijakan lembaga-lembaga ini dapat dikategorikan sebagai lembaga publik karena lembaga tersebut dibentuk oleh negara dan mempunyai otoritas yang relatif sama dengan negara atau pemerintah. Sampai di sini, kita kemukakan pendapat Joko Widodo pada bukunya Analisis Kebijakan publik yang menekankan bahwa tidak semua yang dibuat pemerintah adalah kebijakan publik, apalagi kategori yudikatif. Paradigma kebijakan Publik Publik mesti pada sasaran, yakni masyarakat secara inklusif.

Berikut adalah karakter kebijakan publik yang sebenarnya, menurut Nugroho, merupakan bagian dari kebijakan publik tertulis atau formal. Dibagi menjadi dua, yaitu: regulatif versus deregulatif; atau restriktif versus non-restriktif; dan alokatif versus distributif/redistributif.

Kebijakan jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik

berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/restriktif dan deregulatif/non-restriktif.

Kebijakan jenis kedua adalah kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan kedua ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik.

*Theodore J. Lewi* membagi atas dua kebijakan publik, yakni yang berkaitan dengan regulasi: aturan aturan, ketentuan ketentuan mengeneai sesuatu dan kebijakan publik subtransi: relative sama yang dikemukakan Nugroho, alokasi.

Sehubungan dengan kebijakan publik yang dibuat eksekutif dengan legislatif (Nugroho), sebagaimana diungkapkan terdahulu, untuk di daerah dalam bentuk Peraturan Daerah sudah barang tentu menyerupai tingkat nasional (Pusat- Presiden-DPR-RI), di daerah (Kepala Daerah –DPRD I/II). Dalam hal karakter kebijakan (Nugroho), di daerah, maka regulatif versus deregulatif; dan alokatif versus distributif/redistributive berlaku pula bagi daerah. Adapun yang berbeda adalah Kebijakan publik dalam bentuk Perda itu terbagi atas: Kebijakan Publik bersifat turunan dari pusat untuk ditindaklanjuti, dalam hal ini kebijakan publik bersifat instruksi; dan kedua kebijakan publik inisiatif daerah yaitu kebijakan publik khas daerah berlaku secara territory yang merupakan inovasi atau kreatifitas daerah dalam rangka pelayanan publik, pembangunan dan pelaksanaan pemerintahan daerah yang seterusnya disebut kebijakan publik daerah.

Nampak dalam hal ini kebijakan publik daerah, lebih kompleks karena antara lain, adanya kebijakan pengendalian pelaksanaan kebijakan pusat.

Dari segi perumusan masalah publik, daerah lebih dekat dengan masalahnya dibanding pusat. Perumusan masalah publik menyangkut dua hal. Pertama, kelompok atau individu yang

merumuskan masalah tersebut. Kedua, menyangkut kompleksitas dan sifat masalah.

Untuk itu, Mitrof dan Sagasti membedakan masalah kebijakan ke dalam tiga kelas, yakni: masalah yang sederhana (*well-structured*), masalah yang agak sederhana (*moderately structured*) dan masalah yang rumit (*ill-structured*). Struktur dari masing-masing masalah ini ditentukan oleh tingkat kompleksitas masalah tersebut, yaitu derajat seberapa jauh suatu masalah merupakan system permasalahan yang saling tergantung.

<https://annisamardiana.wordpress.com/2012/10/28/perencanaan-kebijakan-publik-policy-planning/>

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka terdapat hal hal yang harus dibatasi, misalnya mengenai persampahan, anak jalanan, parkir, pedagang kaki lima, kemacetan, kebersihan, transportasi dalam daerah, dan lain lain tidak perlu dalam bentuk kebijakan pusat, karena hal hal demikian bersifat problematik masing masing daerah yang tidak bisa digeneralisir ketentuan ketentuannya secara nasional. Masing masing daerah memiliki karakter kebijakan (Pinjam istilah Nugroho). Dengan demikian daerah memiliki ruang untuk berkreasi, mungkin pada awalnya daerah hanya membuat hal hal yang bersifat normative sebagaimana yang telah ada, namun dari ruang yang diberikan akan muncul ide ide baru, dan dengan begitu daerah menjadi cerdas dan proaktif mengambil prakarsa bagi kemajuan daerahnya. Kebijakan kebijakan dari pusat cukup yang bersifat alokatif tentang keuangan, tentang keruangan (penggunaan ruang-tata ruang), atau seluruhnya yang menyangkut kewenangan absolut. Selain itu serahkan ke daerah.

Untuk kebijakan seperti ini, pemberian kewenangan kebijakan publik, bukan hal yang sulit karena sudah terdapat beberapa prakarsa daerah yang telah dilakukan tidak perlu

menunggu “top-down” dari pusat. Selain itu, daerah memiliki isu kebijakan masing masing dan relative berbeda dengan daerah lain; daerah bisa merumuskan kebijakannya sendiri, di daerah terdapat beberapa perguruan tinggi yang bisa bekerja sama merumuskan kebijakan. Berkait dengan implmentasi, tentu daerah lebih lihai melaksanakannya karena daerah sendiri yang membuatnya. Bukankah hal seperti ini merupakan tujuan dan alasan otonomi daerah untuk memudahkan pelayanan publik, pengambilan keputusan dan efisiensi administrasi dan keuangan. Pada tahap evaluasi kebijakan, barulah dilibatkan pusat untuk mengadvokasi sebagaimana halnya pada tahap analisis kebijakan, sebagaimana pusat selama ini mereview Perda dari daerah.

Mengakhiri perdebatan, diskusi mengenai hal ini kita lihat siklus skematik kebijakan publik untuk mendapatkan solusi. Adapun siklus skematik kebijakan publik yang dapat dijadikan rujukan adalah sebagaimana diungkapkan Riant Nugroho, 2008. Digambarkan sebagai berikut :



*Gambar : Pemahaman Dasar Proses Kebijakan  
(Riant Nugroho)*

Gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi berikut:

Isu kebijakan. Disebut *isu* apabila bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, yang menyangkut banyak orang atau bahkan

keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang *harus* diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.

Isu kebijakan terdiri atas dua jenis, yaitu *problem* dan *goal*. Artinya, kebijakan publik dapat berorientasi pada *permasalahan yang muncul pada kehidupan publik*, dan dapat pula berorientasi pada *goal* atau *tujuan yang hendak dicapai pada kehidupan publik*. Pada saat itu, sebagian besar kebijakan publik mengacu pada *permasalahan* daripada *antisipasi ke depan*, dalam bentuk *goal oriented policy*, sehingga dalam banyak hal kita melihat kebijakan publik yang berjalan tertatih-tatih di belakang masalah publik yang terus bermunculan—dan akhirnya semakin tak tertangani. Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi *hukum* bagi seluruh negara dan warganya—termasuk pimpinan negara. Versi Nugroho jelas, bahwa ada kebijakan yang bersifat *fundamental oriented* dan ada kebijakan yang bersifat *technical oriented*. Ada permasalahan yang menghambat pencapaian tujuan jangka panjang maka dibuat kebijakannya ditingkat legislative, atau eksekutif, atau bersama sama eksekutif-legislatif. Kebijakannya berupa ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang Undang. Hal-hal yang bersifat *technical* ditangani oleh pembuat kebijakan yang secara hirarkis berada di daerah, sudah barang tentu secara *local wisdom*.

Menurut Nugroho, setelah dirumuskan, kebijakan publik ini kemudian dilaksanakan baik oleh pemerintah atau masyarakat maupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.

Implementasi kebijakan bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri ataupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat. Dalam jangka panjang, kebijakan tersebut menghasilkan outcome dan dampak kebijakan



yang diharapkan semakin mendekatkan pada tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan tersebut.

Memperhatikan skema Nugroho, ada isu kebijakan, ada perumusan, ada implementasi dan ada evaluasi. Ini adalah siklus kebijakan, atau hubungan dialektika analisis kebijakan dengan evaluasi kebijakan. Hubungan ini memperdebatkan tujuan dan cara mencapainya, mungkin ada tujuan bisa dicapai, tetapi dipertanyakan cara yang digunakan. Namun patut diingat bahwa yang dievaluasi adalah cara, kalau tujuan yang dievaluasi berarti analisis yang dievaluasi.

Tujuan kebijakan publik, berbeda beda dari segi perspektif dan versi kebijakan untuk apa. Namun, secara garis besar para ahli merumuskan sebagai berikut:

1. **Ketertiban:** Tujuan kebijakan publik adalah menjamin ketertiban dalam negara atau dalam daerah sesuai dengan di tingkat mana kebijakan dibuat. karena ada beberapa hal di mana ketertiban tidak berjalan tanpa adanya kebijakan publik. Tidak berjalan berjalan, karena setiap orang akan melakukan sesuatu sesuai kemauan dan kepentingannya sendiri. Di sinilah aspek moral kehidupan bersama diperlukan. Dengan kekuatan moral seseorang bisa mengatasi dirinya. Namun jika dianggap moral tidak cukup maka dituntun atau dikoridor melalui aturan atau hukum.
2. **Melindungi Hak-Hak Masyarakat:** Beberapa kebijakan dibuat untuk melindungi hak-hak masyarakat atau publik. Dalam hal ini kebijakan publik bertindak sengketa publik atau ketegangan publik, baik publik dengan privat, maupun publik dengan pemerintah, atau antar kelompok dalam satu sistem sosial yang besar.
3. **Ketentraman dan Perdamaian:** Tujuan semua kebijakan publik dibuat adalah untuk ketentraman dan perdamaian

masyarakat dan semua warga negara yang ada. Kebijakan publik tidak memihak satu golongan manapun. Melalui kebijakan publik konflik yang bersipat horizontal dapat diatasi.

4. **Tujuan Bidang Tertentu:** Kebijakan publik dalam hal tertentu, dibuat untuk tujuan tertentu. Dalam hal ini, ini ada tujuan tertentu bukan tanpa tujuan; atau hal tertentu maksudnya bukan yang umum melainkan spesifik yang disepakati bersama.
5. **Kesejahteraan Masyarakat:** Tujuan akhir dari seluruh kebijakan yang dibuat senantiasa pada tema kesejahteraan. Tujuan ini biasanya dimunculkan pada konsideran peraturan berkenan atau pada latar belakang di batang tubuh. Misalnya yang terdapat pada konsideran Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Transportasi dijadikan contoh dan disertakan pada bagian kebijakan publik daerah.

Demikian halnya sebuah tujuan bagi kebijakan publik daerah dikemas rujukannya secara berurut terutama kebijakan publik daerah yang dirancang oleh eksekutif yang tidak hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif, tetapi dengan semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan bersama diperlukan kebijakan-kebijakan publik pelaksanaan yang berfungsi sebagai *turunan* dari kebijakan publik di atasnya. Misalnya, kembali pada Perda Transportasi DKI Jakarta sebagai contoh dan penanganan anak jalanan di Kota Bengkulu.

Fungsi kebijakan publik adalah seperti telah dikemukakan di atas, fungsi lebih mengkhususkan diri pada manfaat yang di dapat. Sepintas mirip dengan tujuan. beberapa poin mungkin sama persis. Namun uraiannya akan berbeda. Fungsi kebijakan publik, antara lain di bawah ini:

1. **Ketertiban:** Kebijakan publik dibuat agar terjadinya ketertiban. Ketertiban ini akan memperlancar pembangunan. Pembangunan di berbagai bidang dapat terlaksana dengan baik. Pihak-pihak yang ingin berinvestasi juga akan percaya dengan kondisi Indonesia. Semua dapat berjalan dengan adanya kebijakan publik. Bayangkan saja, jika tidak ada kebijakan publik. Masyarakat saling bertikai untuk mendapatkan haknya
2. **Menjamin Hak Asasi:** Fungsi lain kebijakan publik adalah menjamin pelaksanaan hak asasi. Agar setiap orang dapat terpenuhi hak asasinya. Tidak ada yang tertindas karena orang lain melanggar hak asasinya. Atau karena orang lain menuntut hak asasi dirinya tanpa memikirkan kepentingan orang lain.
3. **Petunjuk Program Kegiatan:** Setiap mencapai tujuan tentu ada rencana untuk kegiatan. Sebuah rencana untuk mencapai tujuan jangka panjang. Nah, kebijakan publik ini ibaratnya menjadi petunjuk dan rambu dalam mencapai kegiatan. Ada beberapa hal yang tidak tercantum dalam rencana kegiatan. Dengan dikeluarkannya kebijakan publik, masalah yang terjadi di tengah akan disesuaikan rambu kebijakan publik yang dibuat.
4. **Arahan Kepada Pelaksana:** Kebijakan publik dibuat atau dikeluarkan sesuai dengan perkembangan yang terjadi..
5. **Menyelenggarakan Administrasi dan Urusan Tata Usaha:** Kebijakan publik berfungsi sebagai penyelenggara administrasi dan urusan tata usaha. Setiap kebijakan akan dicatat, sehingga jelas pelaksanaan, tujuan, dan hasilnya untuk kemudian dievaluasi. Tanpa kebijakan publik, seorang pimpinan bisa saja mengeluarkan pernyataan tentang sesuatu, tetapi itu tidak bisa dijadikan

aturan atau ketentuan. Tidak tercatat dan tidak dapat dipertanggungjawabkan hasilnya kepada masyarakat sebagai sasaran hampir setiap kebijakan yang ada.

Semua mekanisme kebijakan publik mengikuti tahapan tahapan. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (2000), adalah sebagai berikut:

### 1. Penyusunan Agenda (Agenda Setting)

Penyusunan agenda (*Agenda Setting*) adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

Menurut *William Dunn* (2000), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu.

Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik diantaranya: telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, mendapat dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat serta menyangkut suatu persoalan yang fashionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

## 2. Formulasi **Kebijakan** (*Policy Formulating*)

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

## 3. Adopsi/Legitimasi **Kebijakan** (*Policy Adoption*)

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

melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

#### 4. Implementasi **Kebijakan** (*Policy Implementation*)

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

#### 5. Penilaian/ Evaluasi **Kebijakan** (*Policy Evaluation*)

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

Evaluasi kebijakan merupakan bagian dari studi analisis kebijakan publik. Mengapa Evaluasi Kebijakan dilakukan? karena pada dasarnya setiap kebijakan negara (*public policy*) mengandung

resiko untuk mengalami kegagalan (Abdul Wahab, 1990:), mengutip pendapat Hogwood dan Gunn (1986).

Wahab (1990), selanjutnya menjelaskan bahwa penyebab dari kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dibagi menjadi 2 katagori, yaitu : (1) karena “*non implementation*” (tidak terimplementasi), dan (2) karena “*unsuccessful*” (implementasi yang tidak berhasil).

Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan itu, menurutnya, berarti bahwa kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan tersebut tidak dapat berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki.

Kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor di antaranya: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri itu memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik (*bad luck*). Adapun telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan adalah, dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat dari suatu kebijakan atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari pada “implementasi kebijakan” (Abdul Wahab, 1997).

Secara bijak dapat dipahami, bahwa studi kebijakan publik melihat proses pembentukan kebijakan sebagai suatu proses siklus di mana terdapat berbagai tahapan yang pasti dan berulang kembali. Tahapan-tahapan pembentukan kebijakan publik yang terdapat dalam proses siklus tersebut adalah *problem identification*, *agenda setting*, *policy formulation*, *policy legitimation*, *policy implementation*, dan *policy evaluation*. Satu demi satu tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik menunjukkan bahwa

suatu tahapan proses kebijakan publik terkait dengan tahapan yang sebelumnya dan mempengaruhi tahapan yang selanjutnya.

Pemikir kebijakan publik mengingatkan, adanya siklus kebijakan memberikan keuntungan, antara lain untuk membantu mempermudah kompleksitas perumusan kebijakan publik, memberikan kesempatan yang bagus untuk melakukan kajian-kajian kebijakan publik yang relevan secara sistimatis dan analitis sesuai dengan batasan area, dan sebagai tolak ukur untuk menilai efektifitas dan efesiensi sebuah kebijakan dilihat berdasarkan masing-masing tahapan itu.

## **Ciri Ciri Kebijakan Publik**

### **1. Kebijakan Publik Mempunyai Arahan yang Jelas**

Setiap kebijakan publik, meskipun tidak diumumkan secara langsung kepada rakyat mempunyai arahan yang jelas. Kebijakan lahir karena adanya suatu masalah yang harus dipecahkan. Masalah yang akan menghambat jalannya pembangunan jika dibiarkan. Dengan demikian, setiap kebijakan publik mempunyai arah dan tujuan yang jelas. Arah yang jelas dari satu kebijakan publik daerah dapat diamati pada “tentang” apa kebijakan itu, selain itu arah dan tujuan dimunculkan pada bagian “Latar Belakang” sebagai alasan mengapa satu tujuan dan sasaran harus dicapai. Penunjukkan arah yang jelas dapat dipakai sebagai komitmen antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat.

### **2. Kebijakan Publik Mempunyai Aktor**

Aktor adalah orang yang berperan dalam masalah atau dibuatnya kebijakan yang ada. Telah diungkapkan terdahulu aktor adalah eksekutif, dan yang terlibat di dalamnya, legislatif atau yang terlibat di dalamnya. Siapa saja yang ada dibalik sebuah kebijakan adalah aktor yang di dalam bahasa sistim politik adalah elit politik.



Pada kasus Kebijakan Publik Daerah adalah Kepala Daerah sebagai aktor. Aktor atau figure ini disebut juga sebagai penguasa tunggal di daerah dan memiliki peran strategis bagi lahirnya satu kebijakan publik dan daerah dan implementasinya. Pada seorang actor melekat di dalamnya adalah seorang pemimpin yang diharapkan memiliki kepemimpinan sebagai karakter.

### 3. Kebijakan Publik Mempunyai Standar Implementasi

Tidak semua kebijakan publik dilaksanakan. Ada beberapa mungkin yang pada akhirnya tidak dikerjakan karena beberapa sebab. Maka ciri ketiga kebijakan publik ini adalah standar implementasi, dikerjakan atau tidaknya sebuah kebijakan publik ada kriteria standar. Bagi kebijakan yang dibuat di daerah, pemerintah daerah atau yang dalam buku ini diterminologikan sebagai Kebijakan Publik Daerah standar implementasinya mengacu kepada kebijakan yang ditetapkan pusat dan dengan memperhatikan kondisi daerah. Hal terakhir menandakan bahwa tidak semua daerah sama kemampuan, cara dan kriterianya di dalam menerjemahkan satu kebijakan publik.

### 4. Kebijakan Publik Mempunyai Bentuk Hubungan

Adapun yang dimaksud ciri keempat ini adalah bahwa kebijakan publik mempunyai bentuk hubungan dengan instansi terkait. Tidak dapat ada dan berdiri sendiri. Kebijakan publik berhubungan dengan semua instansi, lembaga negara, dan organisasi yang terkait dengan kebijakan tersebut. Berhubungan pula dengan masyarakat yang menerima akibatnya dan mendapat pengaruh atas suatu kebijakan yang dikeluarkan.

Satu kebijakan publik daerah mempunyai hubungan vertical structural dengan instansi pemilik kebijakan secara terkait, menjadi dasar pelaksanaan dan menjadi pedoman arahan, contoh dasar

pelaksanaan program penanganan anak jalanan di Kota Bengkulu mengambil rujukan dan dasar dari berbagai kebijakan instansi pusat sebagaimana dicantumkan pada konsideran mengingat (sebagai contoh):

- 1) Undang-undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
- 2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak
- 3) Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
- 4) Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang berkeadilan sekaligus merespon terhadap masalah anak jalanan.
- 5) Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2010 tentang percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional.
- 6) Keputusan Menteri Sosial R.I. Nomor: 15.A/HUK/ 2010 tanggal 2 Maret 2010 tentang Program Kesejahteraan Sosial Anak.

## **5. Kebijakan Publik sebagai Instruksi**

Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan publik adalah instruksi atau perintah. Perintah kepada masyarakat untuk melaksanakannya. Instruksi terhadap lembaga terkait untuk membantu dan mendukung kebijakan yang dijalankan. Ada penugasan di setiap kebijakan publik. Bagi kebijakan publik daerah terkadang dibuat atau rata rata dibuat berdasarkan instruksi dari pemerintah pusat.

Sehubungan dengan hal ini, dalam paradigma dikotomi politik dan administrasi sebagaimana dikemukakan oleh *Wilson* ditegaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang

berbeda (*two distinct functions of government*), yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan (*publik policy making*) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara [*has to do with policies or expressions of the state will*], sedangkan fungsi administrasi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut (*has to do the execution of these policies*).

Dengan demikian, kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (*political master*), dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi negara. Namun karena administrasi negara tadi memiliki kewenangan dalam menjalankan kebijakan politik dan secara umum disebut dengan *discretionary power* atau keleluasaan untuk menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek, maka timbul suatu pertanyaan, apakah ada jaminan dan bagaimana menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara “*benar*” dan tidak secara “*salah*” atau secara “*baik*” dan tidak secara “*buruk*”. Atas dasar itulah aspek perilaku politisi membuat kebijakan publik dan administrasi negara (birokrasi publik) menjadi kriteria kunci. Dalam melaksanakan kebijakan publik tadi perlu dikontrol dan dievaluasi, sejauh mana kinerja mereka dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan fungsinya masing-masing. Kontrol ini diperlukan agar kebijakan publik yang dibuat benar-benar dapat memecahkan masalah yang tumbuh kembang di masyarakat sebagai esensi dari lahirnya sebuah kebijakan publik (proses kebijakam publik). Demikian Wilson.

Riant Nugroho dalam Kebijakan Publik untuk Negara Negara Berkembang,2006:175, kebijakan publik, hadir dengan tujuan tertentu, yaitu untuk *mengatur kehidupan bersama* –untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati.

Hal tersebut beliau gambarkan sebagai proses perjalanan masyarakat, dari awal digambarkan sebagai titik start public policy. Pada proses konversi yakni pada masa-masa penerapan kebijakan Riant Nugroho menggambarkan sebagai masa transisi hingga sampai pada masa yang dicita citakan.

Dari cara pandang tersebut nampak *kebijakan publik* adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Menurutnya: “Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah *mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi dan Keadilan)* dan UUD 1945 (Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan), kebijakan publik adalah seluruh prasarana (jalan, jembatan, dan sebagainya) dan sarana (mobil, bahan bakar, dan sebagainya) untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut.” Dari sini kita bisa meletakkan *peran* atau *fungsi* “kebijakan publik” sebagai “manajemen pencapaian tujuan nasional.” Beliau mempunyai dua kesimpulan mengenai hal ini, yakni : 1). Kebijakan publik mudah dipahami karena maknanya adalah “hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.” 2). Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas, yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Namun, sekalipun demikian, menurut Riant Nugroho D., bukan berarti kebijakan publik *mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan* karena kebijakan publik menyangkut faktor politik. Menurutnya, “politik adalah *art of the possibility* atau seni membuat sesuatu yang tidak mungkin menjadi mungkin”.

# **BAB III**

## **MODEL MODEL PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN PUBLIK**

### **1. Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik**

**P**erceraian bagi satu rumah tangga, suami dengan isteri, adalah keputusan, keputusan berpisah. Berbagai peristiwa yang telah mendahuluinya, konflik, ketidak sepahaman, perbedaan jalan pikiran melihat masa depan, adanya gangguan pihak lain, bisa karena orang tua, bisa hadirnya pihak ketiga. Ringkasnya kompleks dan rumit, seperti dapat dipahami hampir tidak ada perceraian yang serta merta, melainkan di dahului dengan komulasi masalah yang menumpuk dan tidak dapat lagi diurai kecuali berpisah. Keputusan selalu didahului dengan masalah.

Uniknya, keputusan perceraian disepakati atau diambil dua belah pihak, hampir tidak bisa terjadi bila hanya salah satu aktor. Hanya mungkin ada dominan agresif dan ada passif menerima. Pengadilan Agama hanya memutuskan, melegalkan, mengesahkan, setelah sebelumnya memberi wejangan, pandangan kesesuaian agar rencana perceraian dipikir ulang.

Keputusan yang sifatnya seperti di atas bersifat privat, yang akan dibahas ke depan keputusan yang bersifat publik, atau keputusan yang memengaruhi kehidupan publik yang selanjutnya kita kenal dengan keputusan kebijakan publik, atau cara pengambilan keputusan kebijakan publik. Siapa yang mengambil dan bagaimana cara mengambilnya itulah yang akan kita telusuri dari berbagai pendapat ahli.

“Keputusan adalah pengakhiran daripada proses pemikiran tentang apa yang dianggap sebagai “masalah” sebagai sesuatu

yang merupakan penyimpangan daripada yang dikehendaki, direncanakan atau dituju dengan menjatuhkan pilihan pada salah satu alternatif pemecahannya” (Atmosudirdjo, 1990).

Namun setelah keputusan diambil dan dijalankan maka apakah masalah selesai dengan sendirinya, tidak dengan sendirinya melainkan dengan pengendalian, yang dikenal dengan pengendalian keputusan. Lalu apakah setelah seluruhnya dilaksanakan, apakah berarti tidak ada masalah lagi, pasti ada masalah lagi, dan keputusan harus diambil lagi. Bahkan ada keputusan diambil sebelum masalah timbul, disebut pencegahan, antisipasi.

Keputusan merefresentasikan dinamika kehidupan, dinamika publik dan dinamika kota. Satu kota yang figuranya monoton, akses akses menjemuhkan, hampir tidak ada perubahan yang mengindikasikan perkembangan menandakan di dalamnya ada masalah, mungkin saja intensitas pengambilan keputusan yang bermain di dalamnya tidak signifikan dengan masalah yang tumbuh setiap saat.

Kota bisa tumbuh seperti belukar, kumuh, selokan mamfet, kanal berwarna hitam ditimbuni sampah, trotoar diliputi pedagang, orang orang dan kendaraan membaour lalu lalang seenaknya tanpa rekayasa. Mencerminkan kota tak bertuan, tidak ada keputusan yang mencitrakan ada yang mengurusnya. Jika ada kota seperti ini, maka bisa dipastikan masyarakatnya menjadi *easy going*, *cuek* tidak peduli. Parahnya jika keputusan masyarakat melebihi keputusan yang berwenang. Masyarakat bisa tutup jalan seenaknya, melabrak arus lalu lintas tanpa rishi, membangun tanpa izin mendirikan bangunan, berjualan dimana saja, parkir dan berhenti kapan saja dan dimana saja. Mall, swalayan tumbuh dimana mana, rumah tinggal bercampur perkantoran, tidak ada *pace public* apalagi ruang terbuka hijau. Banjir? Sudah rutin tidak ada intervensi, tidak ada penyelesaian fundamental. Kota tanpa keputusan.

Keputusan harus selalu dilakukan, mulai bangun sampai tidur kembali, ada keputusan. Bahkan bagi yang berwenang sudah harus mengambil keputusan sebelum masyarakatnya bangun. Kerena mereka, jika terbangun, akan berlomba mengambil keputusan masing masing, maka akan terjadi *chaos*. Mencegah insiden ini maka yang berwenang mengambil tindakan antisipasi, tindakan pengaturan, tindakan administrasi, menciptakan equilibrium, keseimbangan dan ini disebut kelak dengan kebijakan publik.

Selalu ada yang baru, ada yang menggairahkan, ada yang menstimulir, ada yang merangsang, ada yang meningkatkan produktivitas. Hidup dikelola dengan keputusan, kota dikelola dengan keputusan.

Itulah sebabnya dikenal ada keputusan yang bersifat rutin, selalu diambil, dan ada keputusan yang bersifat strategis, tidak selalu, bergantung urgensinya serta terbatas aktor yang terlibat di dalamnya.

Pada hakekatnya keputusan strategik berarti pilihan strategik. Pilihan dari beberapa alternatif strategik. Pilihan itu berupa ketetapan mengenai aspirasi strategik yang realistis, yaitu keinginan yang masuk akal dan dapat direalisasikan. Pilihan itu sekaligus merupakan pilihan strategik. (Ansoff, 1970 dalam Salusu, 2003. Strategik itu sendiri berkaitan erat dengan lingkungan eksternal. Sejalan dengan ini adalah Shirley (1978) dalam Salusu, 2003, bahwa maksud dari keputusan strategik adalah merumuskan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya, hubungan yang saling memberi arah bagi kegiatan administratif dan operasional organisasi. Maksud yang tersirat di sini adalah menjaga hubungan organisasi dengan lingkungannya, baik lingkungan kemasyarakatan, lingkungan dalam artian dengan pemerintah dan atau dengan *stakeholder*. Ke depan, di bagian lain kita akan bertemu dengan istilah lingkungan, dan membahasnya,

terutama pada bagian analisis kebijakan. Lingkungan itu penting terutama untuk menjaga keseimbangan, menjaga hubungan jangan sampai terjadi *gap*, kesenjangan.

Para ahli pada umumnya berpendapat, bahwa keputusan harus diambil untuk mengahiri atau memecahkan masalah, karena masalah adalah *gap* dari yang semetinya dengan kenyataannya. Gap ini kalau tidak diatasi maka akan berubah menjadi penghambat.

Katakanlah kita akan bepergian pakai mobil, tetapi bang kempes, atau bahan bakar tidak ada, atau *driver* belum datang. Semua itu adalah masalah yang menghambat untuk pergi. Kalau diterobos, tetap berjalan dengan masalah yang ada dengan prinsip: bang kempes pakai seadanya sampai tukang temple bang, bahan bakar kurang pakai sampai pada tempat pengisian BBM, *driver* belum datang jalan saja pilih setir sendiri. Itu hanya tindakan spekulasi, bukan tindakan yang tepat. Putuskan untuk tunda berangkat dan selesaikan masalah terlebih dahulu. *Driver* disini adalah lingkungan administrasi, sebab dia adalah staf yang memegang posisi pendukung operasional administrasi. Sekalipun hubungan dengan dia bisa berupa *person to person* akan tetapi dari segi fungsi dia adalah fungsional kelembagaan. Jika ada satu fungsi tidak bekerja maka menghambat seluruh fungsi lainnya sebagai satu sistem.

Tidak sedikit orang mengambil keputusan spekulasi, dalam bahasa sehari-hari “nekat”. Hal demikian sering terjadi dan terkadang berhasil namun itu tidak disarankan secara ilmiah, secara teori tidak disarankan, karena pendekatannya dianggap tidak rasional, tidak bisa diukur.

Spekulasi kadang diterapkan secara individu, keputusan individu untuk urusan pribadi, kepentingan pribadi, privat, namun tindakan demikian tidak boleh dibawah ke rana keputusan yang menyangkut publik. Untuk kepentingan orang banyak tidak



cukup dengan semangat keberanian, tidak cukup dengan *feeling* saja, spekulasi saja. Keputusan publik harus diputuskan secara kolektif, kolegiel, fungsional dan institusional, sekalipun oleh pihak pimpinan puncak dengan kekuatan kognitif.

Keputusan menyangkut kepentingan daerah diputuskan dengan tata-krama dan mekanisme pemerintahan. Untuk kebijakan publik ada mekanismenya, melalui rapat-rapat berjenjang, internal eksekutif lalu dibawah kepemimpinan rapat-rapat dengan legislatif. Keputusan untuk kepentingan publik mesti terbuka, transparan, tidak terburu-buru dan harus memperhatikan aspek akuntabilitas. Setiap pihak bertindak sesuai porsinya dan tidak mengambil atau mengabaikan porsi dan kewenangan orang atau lembaga lain. Hal ini penting karena keputusan kolektif dipertanggungjawabkan secara kolektif. Pemerintahan adalah satu kolektifitas, satu mekanisme sistem.

Pengambilan keputusan merupakan suatu pendekatan yang sistematis terhadap suatu masalah yang dihadapi. Masalah tersebut menyangkut atau memerlukan pengetahuan tentang hakikat dari masalah yang dihadapi, analisis masalah dengan mempergunakan fakta dan data, mencari alternatif yang paling rasional dan penilaian hasil yang dicapai sehingga akibat dari keputusan yang diambil akan dapat menjawab pertanyaan tentang apa yang harus diperbuat untuk mengatasi masalah tersebut dengan menjatuhkan pilihan (*choice*) pada salah satu alternatif tertentu. (Siagian dalam Asnawir, 2006).

Berkait dengan itu masalah kebijakan adalah masalah kebutuhan, nilai-nilai, atau kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasi tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik (William N. Dunn, 2000). Ada masalah yang spesifik yang hanya bisa diatasi melalui tindakan kebijakan publik.

Menurut Dunn, informasi mengenai sifat, cakupan,

dan kepelikan/keruwetan suatu masalah dihasilkan dengan menerapkan prosedur analisis-kebijakan. Analisis masalah dalam kebijakan publik tidak ubahnya dengan tindakan mendiagnosa, membedah masalah. Oleh karena itu, memahami masalah kebijakan adalah sangat penting.

Para analis kebijakan, menurut Dunn, kelihatannya lebih sering gagal karena mereka memecahkan masalah yang salah daripada karena memperoleh solusi yang salah terhadap masalah yang tepat. Kesimpulannya, kesalahan di dalam memecahkan masalah akan menyebabkan solusi yang salah dari masalah yang sesungguhnya. Itulah sebabnya, menurut Dunn, analis kebijakan sering diterangkan sebagai suatu metodologi pemecahan masalah. Namun diakuinya, bahwa meskipun demikian, untuk hal ini sebagian benar dan para analis berhasil memecahkan masalah-masalah publik.

William N. Dunn,(2000) mengingatkan :

“citra pemecahan masalah dari analisis kebijakan dapat menyesatkan karena citra pemecahan masalah secara salah menggambarkan bahwa para analis dapat berhasil mengidentifikasi, mengevaluasi, dan membuat rekomendasi pemecahan masalah tanpa perlu menghabiskan waktu dan usaha yang berharga untuk merumuskan masalah itu”.

Akhirnya, rekomendasi yang salah, akan menyebabkan keputusan yang salah. *Terry* (dalam Syamsi, 2000) menyatakan selain tergantung kepada permasalahannya, pengambilan keputusan juga tergantung kepada individu yang membuat keputusan. *Terry* mengemukakan beberapa dasar pengambilan keputusan, yaitu: (1) pengambilan keputusan berdasarkan intuisi; (2) pengambilan keputusan berdasarkan rasional; (3) pengambilan keputusan berdasarkan fakta; (4) pengambilan keputusan berdasarkan pengalaman; dan (5) pengambilan keputusan berdasarkan

wewenang. Para ahli dan praktisi manajemen mengartikan bahwa pengambilan keputusan adalah memilih dan menetapkan satu alternatif yang dianggap paling tepat dari beberapa alternatif yang dirumuskan.

Nampak dari Terry, ada pengambilan keputusan yang harus dilakukan berdasarkan wewenang. Tentu dalam hal ini oleh pribadi yang berwenang sebagaimana intuisi, sebagaimana rasionalitas dan fakta serta pengalaman adalah personifikasi pribadi. Jika menyangkut kebijakan publik berarti pribadi yang berwenang lebur dalam yang disebut pemerintah, atau Pemerintah Daerah jika halnya adalah Kebijakan Publik Daerah, Kepala Daerah dengan DPRD sebagai pejabat berwenang melakukan tindakan dan perbuatan hukum pemerintahan di daerahnya.

Dicontohkan dalam hal ini, “polisi tidur”. Kalau kita kaitkan dengan tindakan dan perbuatan pemerintahan dan defenisi kebijakan publik sebagai satu keputusan yang mempengaruhi publik, maka pembuatan *polisi tidur* di jalan jalan dalam kompleks adalah perbuatan melanggar hukum administrasi, karena dibuat oleh pihak tidak berwenang, sementara polisi tidur mempengaruhi pengendara yang melintas dalam hal ini orang banyak atau publik sedang yang membuatnya adalah orang pribadi atau kelompok yang tidak berwenang. Dalam hal ini polisi tidur adalah illegal dalam konteks hukum administrasi, karena dibuat oleh pihak yang tidak berwenang.

C.J.N Versteden (1984) dalam Ilmar (2013) mengartikan, bahwa tindakan atau perbuatan nyata pemerintahan adalah suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidaklah menimbulkan akibat hukum. Pendapat ini sejalan dengan Joko Widodo (2007), bahwa pada tataran umum kebijakan publik tidak seharusnya sama (*synonymous*) dengan semua apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Artinya terdapat hal hal yang dilakukan pemerintah tidak berakibat pada hak dan kewajiban sehingga tidak berkonsekwensi hukum administrasi, dalam hal ini adalah yang bersifat *ceremony*. Dengan kata lain, menurut Widodo, terdapat perbedaan antara keputusan (*decisions*) dengan kebijakan (*policies*). *Kebijakan menimbulkan konsekwensi hak dan kewajiban*. Sejalan dengan ini adalah pendapat RJ.H.M. Huisman(1990) dalam Ilmar (2013), dia mengemukakan pengertian apa yang dimaksud dengan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan, yaitu satu tindakan atau perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban (*eenrechtshadelingen is gericht op het scheppen van rechten en plichten*). Dalam hal ini, kebijakan publik adalah satu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang berdasarkan sifat dan karakternya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.

Memperhatikan apa yang dikemukakan oleh dua ahli dalam bidang hukum tata pemerintahan dan mempelajari karakter dan sifat kebijakan publik, maka kebijakan publik dikategorikan sebagai dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Kreterianya adalah kebijakan publik menimbulkan hak dan kewajiban hukum, ditetapkan melalui peraturan daerah.

“Dalam konsep hukum perdata tindakan dan perbuatan hukum memerlukan persetujuan para pihak; akan tetapi dalam konsep hukum administrasi tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan itu tidak memerlukan persetujuan atau kehendak warga masyarakat oleh karena bersifat sepihak dan mengikat”( RJ.H.M. Huisman,1990). Masyarakat dalam hal ini adalah publik dalam kebijakan publik.

*Gary Brewer* dan *Peter DeLeon* menggambarkan tahap pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sebagai pilihan berbagai alternatif kebijakan. Berikut dikemukakan beberapa poin kunci tentang tahap pengambilan-keputusan kebijakan publik:

Pertama, pengambilan keputusan kebijakan publik bukanlah sebuah tahap yang berdiri sendiri, tetapi sebuah tahap spesifik yang berakar pada tahap-tahap sebelumnya dalam siklus kebijakan. Ini melibatkan tindakan memilih dari sejumlah kecil pilihan kebijakan alternatif.

Kedua, definisi ini menggaris bawahi poin bahwa pengambilan-keputusan dalam kebijakan publik bukanlah sebuah hal teknis, tetapi secara inheren adalah sebuah proses politik. Hal ini mengingatkan kita pada pendapat *David Easton*, sebagaimana telah diulas pada bagian terdahulu.

*Definisi Brewer* dan *DeLeon* tidak mengatakan apapun tentang signifikansi, arah yang berpotensi untuk diambil, atau cakupan dari pengambilan keputusan publik. Hanya dia mengingatkan bahwa pada tahap tertentu hanya para politisi dan pejabat pemerintah yang memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan otoritatif dalam area permasalahan dan yang berpartisipasi dalam tahap ini. Tahap dimaksud adalah tahap terakhir atau sering disebut sebagai tahap kritis. Dikatakan tahap kritis karena pada tahap tahap seperti ini sering terjadi pergumulan kepentingan dan bahkan konflik kepentingan.

*Gary Brewer* dan *Peter DeLeon* mengingatkan bahwa dalam pemerintahan modern derajat kebebasan yang dinikmati oleh para pengambil keputusan dibatasi oleh sejumlah aturan yang mengatur jabatan-jabatan politik dan administratif serta membatasi pilihan-pilihan tindakan para pemegang jabatan itu. Dalam hal ini tindakan pribadi atau kelompok.

Aturan-aturan ini mulai dari konstitusi negara bersangkutan sampai *mandate spesifik* yang ditujukan pada individu pengambil keputusan melalui berbagai undang-undang dan regulasi. Aturan-aturan itu biasanya tidak hanya menentukan keputusan-keputusan apa yang mungkin untuk diambil oleh keagenan maupun pejabat

pemerintah, tetapi juga mengatur prosedur yang harus diikuti untuk sampai pada keputusan itu. Keputusan tentang proses apa yang terjadi selanjutnya dan keputusan apa yang dianggap terbaik bervariasi sebagai hasil tarik menarik antara pengambil-keputusan dalam konteks di mana para pengambil keputusan ini beroperasi. Dalam hal ini bekerja dan dalam konteks apa keputusan itu diambil. Demikian *Gary Brewer* dan *Peter DeLeon*.

## 2. Model-Model Pengambilan Keputusan

Di balik area kesamaan dari berbagai model yang dikembangkan untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan, model-model itu juga memiliki perbedaan yang signifikan antara satu dengan lainnya. Model-model yang akan dikemukakan disini adalah model Rasional, Inkremental, dan *Garbage Con*.

Model yang pertama (rasional) pada dasarnya adalah sebuah model pengambilan keputusan bisnis yang diaplikasikan di arena publik, sementara model yang kedua (inkremental) adalah sebuah model politik yang diaplikasikan dalam kebijakan publik, sekalipun menurut beberapa literatur tidak dianut secara empirik, secara mutlak. Ketiga adalah model *Garbage Con* yang merupakan buah dari dinamika perdebatan dua model sebelumnya, rasional dan inkremental.

“Perseteruan” penganut dua model (rasional dan inkremental) menyebabkan munculnya perdebatan diantara para ilmuwan, terutama dari para tokoh teoritis pengambilan keputusan. Dinamika perdebatan itu menyebabkan lahirnya model model lain yang ditawarkan yang pada hakekatnya tidak terlepas dari kedua model ini, terutama dari segi ciri ciri dan kriteria kriteria yang ditawarkan. Antara lain, sebagaimana telah dikemukakan, dikenal dengan nama model *Garbage Con* (tong sampah).

Menurut pencetusnya nama Tong Sampah dipilih untuk keluar dari stikma rasional dan inkremental dan berusaha untuk menemukan model tersendiri yang terkesan ingin menunjukkan sebagai model yang sesungguhnya yang diperaktekkan, yang dijalankan atau yang dipakai.

Dugaan atau temuan yang mendeskripsikan “saling menyalahkan” itu dihimbau untuk janganlah serta merta menimbulkan kepanikan atas rasa bersalah, karena yang menjadi perdebatan di kalangan ilmuwan itu juga adalah pada perdebatan cara atau proses dan tujuan. Ada yang berpendapat “cara” atau proses itu penting, ada pula yang mengklaim “tujuan” finishing itu penting, serta ada pula yang menyimpulkan bahwa cara tidak boleh berbeda dengan tujuan.

Sekarang terserah kita menilai, pada posisi mana kita berada dalam hal memutuskan satu kebijakan publik. Beberapa studi kasus telah membuktikan proposisi bahwa keputusan publik seringkali dibuat dengan cara yang sangat *ad-hoc* dan acak. *Andersson* misalnya, pernah berpendapat bahwa bahkan keputusan-keputusan yang terkait dengan krisis Rudal Kuba sekalipun, diakui sebagai sebuah isu paling kritis selama perang dingin, dibuat dalam pilihan-pilihan *simplistik* pertanyaan dengan jawaban *ya/tidak* dalam berbagai proposal yang muncul selama pembahasan kebijakan terkait krisis tersebut. Seperti pula yang dikemukakan oleh *Smith* dan *May*, “Sebuah perdebatan tentang keunggulan relatif model rasionalis dan inkremental telah mendominasi studi ini selama bertahun-tahun dan meskipun berbagai tema yang muncul dalam perdebatan ini telah diketahui oleh banyak orang, tetapi hampir sama sekali tidak memberikan efek bagi riset empiris di area kebijakan maupun administrasi publik” (*Smith, Gilbert & David May, 1980*).

Dari sini ilmuwan maupun pelaku keputusan menilai bahwa perdebatan itu sebatas dikalangan ilmuwan, akademisi atau

teoritis dan hasilnya tidak mampu memengaruhi para elit politik atau birokrat di dalam memilih cara yang ditempuh di dalam menyusun dan menetapkan keputusan kebijakan publik. Namun demikian, ada baiknya kita mengenal model model tersebut.

Sebelumnya disampaikan bahwa model model ini sengaja dikemukakan eksistensinya sebagai sebuah model sekaligus kritikan atasnya, dengan cara ini dianggap dapat memudahkan dan menyimpulkan sendiri eksistensi model model tersebut dari dialektika daripadanya sesuai pengalaman dan pandangan serta kapasitas masing masing.

#### **a. Model Rasional**

*Forrester* (1984), berpendapat bahwa agar pengambilan keputusan menurut model rasional dapat diterapkan maka syarat-syarat berikut ini harus dipenuhi:

- 1) Pertama, jumlah agen (pengambil keputusan) harus dibatasi, bila perlu sesedikit mungkin;
- 2) Kedua, tatanan organisasional bagi keputusan harus sederhana dan tertutup dari pengaruh aktor-aktor kebijakan lain;
- 3) Ketiga, permasalahan yang dihadapi harus terdefinisi dengan jelas, dengan kata lain: *scope*, *horizon*, dimensi nilai, dan rantai konsekuensi harus betul-betul diketahui dan dipahami.
- 4) Keempat, informasi harus sesempurna mungkin diketahui, dengan kata lain lengkap, aksesibel, dan bisa dipahami.
- 5) Tidak boleh ada desakan untuk mengambil keputusan secepat mungkin; yaitu, waktu yang tersedia bagi pengambil keputusan harus tersedia dalam jumlah yang tidak terbatas, sehingga mereka bisa mempertimbangkan seluruh kontingensi yang mungkin terjadi beserta konsekuensi yang sedang maupun akan dihadapi.



Ketika syarat-syarat ini bisa dipenuhi, menurutnya, secara sempurna, maka pengambilan keputusan yang rasional bisa diharapkan. Akan tetapi apabila kelima syarat ini tidak terpenuhi, yang mana menjadi kasus yang paling sering muncul dalam praktek, *Forrester* berpendapat bahwa “kita akan menemukan model-model pengambilan keputusan yang lain”. Dalam tataran ini, mungkin yang dimaksud *Forrester* adalah keluar dari model rasional dan masuk pada model lain, yang mungkin, tidak diketahui model apa. Oleh karena itu disarankan untuk tetap berada pada area rasional maka kriteria yang dikemukakan harus utuh dalam implementasi untuk tiba pada model rasional. Jika tidak, menurutnya, jumlah agen bisa bertambah sampai jumlah yang tidak terbatas; tatanan yang ada bisa mencakup berbagai organisasi yang berbeda dan relatif terbuka bagi pengaruh-pengaruh eksternal; permasalahan yang dihadapi akan bersifat ambigu atau multitafsir; informasi tidak lengkap, menyesatkan atau secara sengaja dimanipulasi’ dan waktu yang tersedia bisa jadi terbatas atau juga sengaja dimanipulasi. Demikian menurut *Forester*.

Serentetan akibat yang kontras dengan kriteria digambarkan *Forester* untuk menjelaskan bahwa seperti itu situasi yang terjadi bila tidak konsisten pada kriteria dan situasi itu sekaligus jalan keluar dari model rasional.

Berbagai parameter pengambilan keputusan dari *Jhon Forester*:

Variabel	Dimensi
1. Agen	Tertutup - Banyak
2. Setting	Tertutup, terintegrasi - Banyak, terbuka
3. Permasalahan	Terdefinisi dengan jelas - Multitafsir, ambigu
4. Informasi	Sempurna - dimanipulasi
5. Waktu	Tak terbatas - dimanipulasi

Sumber: *John Forester (1984)*

Dari gambaran tersebut, Forester berpendapat bahwa ada lima kemungkinan model pengambilan keputusan:

- 1) *Optimalisasi*: Optimilisasi adalah strategi yang digunakan ketika syarat-syarat model rasional komprehensif, sepenuhnya terpenuhi.
- 2) *Satisfying*: Ketika limitasi-limitasi yang ada bersifat kognitif, menurutnya nampaknya akan lebih baik jika kita menggunakan model ini.
- 3) *Pencarian (Search)*: Model Pencarian adalah salah satu model yang bisa digunakan ketika problem yang dihadapi tidak terdefinisi dengan jelas.
- 4) *Tawar-menawar (Bargain)*: adalah model yang bisa ditemukan ketika berbagai aktor harus mengambil keputusan dalam situasi ketiadaan informasi yang lengkap dan waktu yang mendesak.
- 5) *Organisasional*: melibatkan berbagai *setting* dan aktor, yang meskipun sumberdaya waktu dan informasi tersedia, tetapi dihadapkan pada permasalahan yang beragam.

Prevalensi model-model lain bergantung pada seberapa banyak syarat yang tidak terpenuhi. Namun menurutnya sebuah model ideal pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional terdiri dari '**seorang individu rasional**', menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah.

Jika syarat rasional yang diajukan Forester adalah seorang individu yang rasional, maka ini sekaligus menjadi syarat seorang pemimpin untuk dipilih sekaligus memilih model ini sebagai model pengambilan keputusan bagi kebijakan publik daerah.

Disposisi lainnya adalah gaya kepemimpinan signifikan mempengaruhi model pengambilan keputusan. Dengan demikian pola kepemimpinan pengambilan keputusan kebijakan publik

daerah akan senantiasa berubah ubah. Hal ini relevan terjadi karena siklus kepemimpinan kepala daerah itu lima tahunan.

Dikelassifikasi ke dalam model rasional karena model ini mengedepankan kemampuan kognitif aktor pengambil keputusan. Sementara pada realitas politik dewasa ini, aktor dimaksud adalah aktor tunggal yang dalam banyak kasus sering berseberangan pasangannya.

Secara praktis seorang kepala daerah atau pemimpin daerah yang berwenang dan bertanggungjawab mengambil keputusan kebijakan publik daerah mesti memahami kondisi kemampuan pribadi, lingkungan dan tujuan yang akan dicapai disertai cara mencapainya melalui model model keputusan yang tepat. Hal ini penting mengingat inti dari pemerintahan adalah kebijakan publik dan tidak ada yang berwenang melakukan ini kecuali pemerintah. Kekumuhan, kemacetan, banjir, sanitasi yang buruk itu adalah serentetan problem yang harus diselesaikan. Kalau hal hal ini tidak tertangani yang merupakan prioriti pembangunan daerah, maka akan kembali kepada individu, sebagaimana menurut *Forester*.

Seorang individu rasional, sudah *inklude* dengan wawasan atau pengetahuan yang luas sebagai seorang aktor pengambil keputusan, berikutnya, mempunyai kemampuan mengemukakan seluruh alternatif strategi untuk mencapai tujuan. Dalam bahasa *Forrester* “dieksplor”, yaitu dieksplorasi, yang dalam hal ini dibuka, dikembangkan dan dihubung hubungkan dan didaftar sebagai agenda.

Begitu pula segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternatif diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan, dilakukan secara terbuka, tidak boleh ada hal yang ditutup-tutupi. Semisal ada perilaku memindahkan lokasi rapat atau pertemuan pengambilan keputusan sekedar memuluskan bargaining pengambilan keputusan. Dalam hal ini

bukan final oriented semata sebagai tujuan melainkan proses oriented. Proses keputusan itu harus menjadi *entry point* yang diutamakan sebagaimana ciri rasional adalah tidak memisahkan tujuan dengan proses, sebagaimana inkremental mensyaratkan pemisahan antara tujuan dan cara dan diakui ternyata tidak bisa dipraktekan.

Strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau bisa memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi rasional. Perhitungan biaya harus akurat, tidak hanya fokus pada jumlah akan tetapi tidak boleh luput memperhitungkan waktu, kondisi ekonomi secara makro, inflasi dan tempat serta jarak lokasi, transportasi, sumberdaya yang tersedia dan hal hal darurat lainnya.

Model rasional adalah 'rasional' dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Teori rasionalitas berakar dalam aliran-aliran pemikiran positivisme dan rasionalisme jaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan yang ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia. Teori teori ini sudah sangat tua, tetapi masih terpakai, karena dia menjadi nenek moyang dari berbagai model yang berkembang kemudian, model model ini telah menyentuh semua akar persoalan pada jaman nya dan jaman kini masih berkuat pada persoalan itu. Berhubung karena aliran ini berorientasi pada pemecahan masalah maka pendekatan ini sering juga disebut sebagai pendekatan 'ilmiah', 'rekayasa' atau 'manajerialis'.

Salah satu kritik paling keras dan terkenal yang diarahkan pada model rasional adalah kritik yang dilontarkan oleh ilmuwan behavioral Amerika, *Herbert Simon* (1955) ia berpendapat

bahwa ada beberapa hambatan yang tidak memungkinkan para pengambil keputusan untuk mencapai rasionalitas yang murni dan komprehensif dalam keputusan-keputusan mereka, yaitu ada antara lain:

1. Keterbatasan yang bersifat kognitif pada kemampuan pengambil keputusan untuk mempertimbangkan seluruh opsi yang ada, sehingga mereka terpaksa bertindak selektif dalam mempertimbangkan alternatif-alternatif tersebut.
2. Jika demikian, maka nampaknya mereka memilih di antara opsi yang ada berdasarkan landasan ideologi atau politik. Jika demikian, dalam hal ini, maka mereka para pengambil keputusan itu telah memilih alternatif praktis.
3. Selanjutnya, model rasional mengasumsikan bahwa adalah mungkin bagi para pengambil keputusan untuk mengetahui konsekuensi dari setiap keputusan yang mereka ambil, akan tetapi dalam kenyataannya kasus seperti ini sangat jarang terjadi. Pada umumnya para pengambil keputusan yang terlibat lebih berpikir jangka pendek untuk kepentingan satu sisi dan luput atau tidak memperhitungkan dampak bagi hal yang bersifat jangka panjang.

Kalau kita cermati pendapat *Herbert Simon*, mengenai alternatif ideologi atau politik. Kita simpulkan sebagai alternatif praktis, karena pada wacana ini tidak ada lagi argumen, tidak ada perdebatan sekalipun sesungguhnya cara ini menyentuh esensi permasalahan. Catatannya adalah, jika halnya berdimensi ideologi-normatif maka ini wilayah sudah final, sudah selesai. Namun jika halnya berdimensi politik praktis, maka itu strategis, sekalipun luput dari kepentingan yang lebih luas.

Para pengambil keputusan juga sering dilanda tekanan mental, situasi dan kondisi yang terformat sedemikian rupa,

serta berbagai hal yang bersifat *psycho* menekan dan memberi kelelahan psikis membuat aktor mengambil keputusan secara simpel, *dilakukan secara acak*. Akhirnya menjadi irrasional. Kesimpulannya, rasionalitas itu tidak mutlak.

Penilaian *Herbert Simon* terhadap model rasional menyimpulkan bahwa berbagai keputusan publik pada prakteknya tidak memaksimalkan manfaat di atas beban, tetapi hanya cenderung untuk memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh para pengambil keputusan untuk diri mereka sendiri dalam masalah yang sedang menjadi perhatian. '*Satisfying criterion*' ini adalah sesuatu yang nyata, sebagai sesuatu muncul dari hakekat rasionalitas manusia yang terbatas. Artinya dalam hal ini, penilaian *Herbert Simon* terhadap model rasional cukup rasional.

## **b. Model Inkremental**

Dari kritikan terhadap model rasional, lahir model baru yang dikenal sebagai model inkremental. Diakui, yang berjasa mengembangkan model inkremental dalam analisa pengambilan keputusan kebijakan publik adalah *Charles Lindblom* seorang ilmuwan politik *Yale University*. Ia merangkum model ini sebagai sebuah model yang terdiri dari strategi-strategi yang saling mendukung dalam melakukan penyederhanaan dan pemusatan fokus.

Beberapa poin akan dikemukakan untuk memudahkan kita memahami model ini, dari pendapat ahli *Charles E. Lindblom* (1979), dikemukakan sebagai kriteria inkremental:

1. Model ini dikarakterisasikan oleh adanya tawar-menawar dan kompromi antara berbagai pengambil keputusan yang memiliki kepentingan sendiri-sendiri.
2. Model ini menghasilkan keputusan-keputusan yang lebih merepresentasikan apa yang secara politik feasible daripada diinginkan.

3. Model ini terdiri dari strategi-strategi yang saling mendukung dalam melakukan penyederhanaan dan pemusatan fokus. Strategi-strategi itu adalah: Pembatasan analisis hanya pada beberapa alternatif kebijakan yang sudah terbiasa ditempuh.
4. Model ini mengedepankan strategi analisis untuk mencari masalah yang ingin diselesaikan daripada tujuan-tujuan positif yang ingin dikejar;
5. Model ini memiliki serangkaian percobaan, kegagalan dan percobaan ulang;
6. Model ini melakukan analisis yang mengeksplorasi hanya sebagian, bukan keseluruhan, konsekuensi-konsekuensi yang penting dari suatu alternatif yang dipertimbangkan;
7. Model ini memiliki fragmentasi kerja analitis untuk berbagai partisipan dalam pembuatan kebijakan (setiap partisipan mengerjakan bagian mereka dari keseluruhan domain);
8. Model ini memahami bahwa pengambilan keputusan adalah sebuah kegiatan praktis yang berfokus pada pemecahan masalah yang sedang dihadapi daripada berupaya mencapai tujuan jangka panjang.
9. Model ini menentukan cara-cara yang dipilih untuk menyelesaikan masalah dilakukan melalui *trial-and-error* daripada melalui evaluasi yang komprehensif dari semua cara yang ada, dan berhenti mencari alternatif lain ketika mereka percaya bahwa sebuah alternatif yang bisa diterima telah ditemukan.

*Lindbolm* dan para koleganya berkeyakinan bahwa kemungkinan pengambilan keputusan secara inkremental sangat mungkin ada bersama dengan upaya-upaya untuk mencapai keputusan secara lebih rasional. Penilaian *Lindbolm*, seperti dikemukakan dalam artikelnya yang telah banyak dikutip, *“The Science of “Muddling Through”*, menurutnya, para pengambil

keputusan mengembangkan berbagai kebijakan melalui sebuah proses:

Pertama, Membuat perbandingan terbatas yang berurutan dengan kebijakan sebelumnya, yaitu keputusan-keputusan yang sudah familiar bagi mereka.

Kedua, Para pengambil keputusan bekerja dalam sebuah proses yang secara terus menerus 'terbangun dari situasi yang ada pada saat itu, setapak-demi-setapak dan dalam derajat yang kecil'.

Ketiga, Keputusan yang diambil biasanya hanya sedikit berbeda dari keputusan-keputusan yang sudah ada; dengan kata lain perubahan-perubahan itu terjadi secara inkremental bersifat mengalir berlangsung dalam proses pengambilan keputusan itu sendiri.

Berkait dengan itu patut diketahui, bahwa ada dua sebab mengapa berbagai keputusan cenderung tidak terlalu jauh berbeda dengan *status quo* ialah karena, pertama: proses tawar-menawar mensyaratkan distribusi sumber daya yang terbatas di antara berbagai partisipan, maka akan lebih mudah untuk melanjutkan pola distribusi yang sudah ada daripada membuat sebuah pola baru yang berbeda secara radikal. Para ahli menilai keuntungan dan kelemahan dari tatanan yang ada sudah diketahui dan dikenal oleh para aktor kebijakan, berbeda dengan ketidakpastian yang melingkupi tatanan yang masih baru, yang membuat kesepakatan untuk melakukan perubahan menjadi sulit dicapai. Hasil yang memiliki kemungkinan lebih besar untuk muncul adalah kelanjutan dari status quo atau hanya perubahan kecil dari status quo. Kedua: *standart operating procedure* seluruh sistem birokrasi cenderung untuk lebih mengedepankan keberlanjutan atau kontinyuitas praktek-praktek yang sudah ada. Cara para birokrat mengidentifikasi berbagai opsi, metode dan kriteria untuk dipilih



seringkali telah ditetapkan lebih dahulu. Faktor ini menghambat inovasi dan hanya mengulang tatanan yang sudah ada.

*Lindholm* juga mengakui bahwa model inkremental yang mensyaratkan pemisahan antara tujuan dan cara ternyata tidak bisa dipraktikkan, sebagaimana model rasional tidak mensyaratkan.

Tidak jelas hanya karena ada batasan waktu dan informasi tetapi juga karena para pembuat kebijakan tidak pernah benar-benar bisa memisahkan antara tujuan dan cara. Bahwa di sebagian besar area kebijakan, tujuan tidak bisa dipisahkan dari cara. Lagi pula tujuan apa yang dituju seringkali bergantung pada efektifitas cara yang tersedia untuk mencapainya. Menurut *Lindholm*, apabila kesepakatan atas pilihan kebijakan sulit untuk dicapai, para pengambil keputusan menghindari membuka kembali isu-isu lama atau mempertimbangkan kembali pilihan-pilihan yang terlalu jauh berbeda dengan praktek-praktek yang ada, karena membuat kesepakatan menjadi semakin sulit dicapai. Hasilnya adalah berbagai keputusan kebijakan yang hanya sedikit berbeda dengan kebijakan-kebijakan terdahulu yang telah disepakati.

Teori inkeremental yaitu satu keputusan yang diambil dengan cara menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan dan merupakan model yang sering ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan. Teori ini memiliki pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya merupakan hal yang saling terkait.
- 2) Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah, dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marjinal.

- 3) Setiap alternatif hanya sebagian kecil saja yang dievaluasi mengenai sebab dan akibatnya.

Teori ini dapat dikatakan sebagai model pengambilan keputusan yang membuahkan hasil terbatas, praktis dan dapat diterima. Namun demikian keputusan yang bersifat inkremental ini lebih ditekankan kepada keputusan jangka pendek dan tidak memperhatikan berbagai macam kebijakan lain.

Meskipun menerima berbagai kemungkinan teoritis bagi berbagai styles pengambilan keputusan, Lindbom dalam karyakaryanya yang kemudian menolak seluruh alternatif lain bagi model *incremental* berdasarkan alasan-alasan praktis. Ia berpendapat:

- 1) Setiap analisis sinotik yang berusaha untuk mencapai keputusan-keputusan berdasarkan berbagai kriteria berorientasi maksimalisasi akan berakhir dengan kegagalan;
- 2) Seluruh pengambilan keputusan didasarkan pada analisis 'yang tidak lengkap dan tergeneralisasi' (*grossly incomplete analysis*);
- 3) Esensi dari inkrementalism adalah untuk mensistematisasikan berbagai keputusan yang dicapai dengan menekankan pada pentingnya mencapai kesepakatan politik dan belajar dari trial-and-error, ketimbang hanya berkuat dengan keputusan-keputusan secara acak.

Kesepakatan politik itu secara praktek sering dilakukan pada berbagai peristiwa politik, dari yang sederhana hingga yang paling strategis. Hal itu dilakukan dalam model *kohesi*, *konsesi*, bahkan *koalisi*. Kohesi itu saling memperkuat, bekerja sama, konsesi semacam bagi bagi kepentingan 'kamu dapat apa, saya dapat apa' dan koalisi menyatukan diri dalam perbedaan, artinya bukan menyamakan perbedaan. Sesungguhnya secara pilosofi bentuk bentuk teoritis seperti itu, atau bentuk bentuk ilmiah

semacam konsep kesepakatan dikenal dengan ‘musyawarah mufakat’ dalam pengambilan keputusan. Dan hal ini dianut secara ideologis di Indonesia yang dikenal dengan ‘hikmah kebijaksanaan’ yang mewarnai permusyawaratan atau rapat-rapat pengambilan keputusan. Hanya saja di Indonesia hal ini tidak dipraktekkan, sebagaimana sering dikritisi oleh pengamat politik dari luar, bahwa Indonesia terbiasa menyelesaikan masalahnya dengan caranya sendiri, sekalipun cara itu tidak dianutnya.

Sekali lagi metode atau gaya inkremental seperti ini lebih lazim dikenal dengan musyawarah mufakat, yang dipraktekkan pada pola konsesi, kohesi dan koalisi di antara para pengambil keputusan itu. Apalagi jika mengingat mereka memperdebatkan publik yang tidak ada batasan secara riil dan tetap (mengambang), melainkan kesamaan dari sentuhan-sentuhan slogan atau pendekatan primordial semata. Publik yang dimaksud adalah publik yang tidak masuk dalam kelompok elit yang dalam masyarakat persentasenya secara piramid berada di level puncak. Publik pada umumnya dan terbesar tidak memiliki greget terlalu tajam mengingat tingkat kepentingan relatif sama pada hal-hal yang bersifat universal untuk kepentingan bersama. Mereka rata-rata berada pada tingkat pesimisme yang tinggi, mereka terhipnotis oleh pengalaman dan perilaku ‘lain dikatakan, lain dikerjakan, yang dimeja berbeda dengan di lapangan. Pengalaman duka cita ini membentuk pesimisme yang mempengaruhi publik berpikir praktis, menikmati hal-hal yang ada dalam jangka pendek atau seketika atau yang bersifat instan. Pada kondisi publik yang demikian ini, model inkremental bersifat stabil.

Para kritikus inkremental menemukan beberapa kesalahan sebagai implikasi dari alur penelaahan yang disarankan model ini.

Pertama, model ini dikritik karena sangat kurang memperhatikan orientasi tujuan. Sebagaimana dilontarkan oleh

*Forester*, inkrementalisme “akan membuat kita melintasi berbagai persimpangan berulang-ulang tanpa mengetahui kemana tujuan kita”.

Kedua, model ini dikritik karena kecenderungan inherennya pada konservatisme, terlalu pesimis terhadap perubahan bersekala besar dan inovasi.

Ketiga, model ini dikritik karena dianggap tidak demokratis, membatasi pengambilan keputusan hanya pada tawar menawar sekelompok kecil orang-orang pilihan, para pembuat kebijakan senior.

Keempat, model ini dengan tidak memperhatikan analisis dan perencanaan yang sistematis dan, sedikit banyak, menegasi kebutuhan untuk mencari alternatif-alternatif baru;

Lima, model ini dianggap mendorong munculnya keputusan-keputusan berdasarkan perhitungan jangka-pendek, yang dikawatirkan akan menimbulkan konsekuensi-konsekuensi negatif jangka panjang.

Enam, Model ini dikritik karena hanya memiliki kemampuan analitis yang sempit.

Kritikan lain dari *Yehezkel Dror*, mencatat, sebagaimana dituangkan di berbagai tulisan bahwa:

Pertama, Inkrementalisme hanya bisa bekerja ketika ada kontinuitas problem dalam jangka waktu yang cukup panjang, yang mana problem ini berusaha diselesaikan melalui suatu kebijakan tertentu.

Kedua, Inkerementalis juga mensyaratkan cara yang dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan tersebut hampir selalu bisa dipakai. Pada kenyataannya, syarat-syarat ini jarang sekali terpenuhi.

Ketiga, Inkrementalisme juga memiliki karakteristik sebagai model pengambilan keputusan dalam sebuah lingkungan yang

relatif stabil, dan agak sulit untuk diaplikasikan pada situasi-situasi tidak biasa, seperti situasi krisis.

Menjadi penutup diskusi kita bagi inkremental ini kita kemukakan pendapat *Lindblom* yang dalam perjalanan karir selanjutnya, sebagaimana diungkapkan dalam berbagai forum akademik dan buku buku *Lindblom* berpendapat bahwa ada spektrum *style* pengambilan keputusan. Spektrum ini terentang dari kutub '*synoptic*' atau komprehensif rasional sampai pada '*blundering*', yang artinya hanya mengikuti perkiraan-perkiraan tanpa ada upaya riil yang sistematis untuk menganalisa berbagai strategi alternatif.

### c. Model Tong Sampah (*garbage can*)

Limitasi model rasional dan incremental membawa para ahli pembuat kebijakan publik mencari alternatif-alternatif baru, salah satunya adalah Model Tong Sampah. Dapat dikatakan, bahwa model ini muncul sebagai reaksi dari perdebatan para ilmuwan, teoritis atau akademisi pengambil keputusan yang berpihak pada model rasional dengan mereka yang mendukung model inkremental.

Model ini ditemukan pada dekade 1970-an, sebuah model yang sama sekali berbeda. Mari kita mencoba mengartikulasikan model ini melalui deskripsi yang perspektif paradoks dengan model rasional dan inkrementan.

1. Model ini menyuarakan bahwa minimnya penggunaan rasionalitas adalah sesuatu yang inheren dalam prose pengambilan keputusan.
2. Model ini menyangkali adanya penggunaan rasionalitas dalam pengambilan keputusan, bahkan dalam derajat kecil sebagaimana dipaparkan dalam model inkremental.
3. Model ini mengasumsikan bahwa model-model yang lain mempertahankan asumsi adanya *intensionalitas*

(pemahaman masalah), dan *prediktibilitas* (relasi-relasi antar berbagai aktor) yang pada kenyataannya sama sekali tidak ditemui.

4. *Model ini mengasumsikan, sebagaimana March dan Olsen* mengatakan, bahwa pengambilan keputusan adalah sebuah proses yang sangat ambigu dan tak-terprediksi, dan kecil sekali kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.
5. Model ini menolak, sebagaimana *March dan Olsen*, menolak instrumentalisme yang menjadi karakter sebagian besar model-model lain.
6. Model ini adalah, sebagaimana dikatakan *March dan Olsen* bahwa “pengambilan keputusan adalah Sebuah tong sampah kemana berbagai masalah dan solusi dilemparkan oleh para partisipan proses pengambilan keputusan. Campuran sampah dalam sebuah tong sebagian ditentukan oleh berbagai label yang ditempelkan pada tong-tong yang lain; tetapi sebagian lagi ditentukan oleh sampah seperti apa yang dihasilkan pada saat itu, pada campuran tong-tong yang tersedia, dan seberapa cepat sampah bisa dikumpulkan dan dibuang”.

Setelah mengamati hal hal yang diingkari oleh *March dan Olsen* pada poin 1-5 maka kita bisa memahami posisi model Tong Sampah diantara model yang dia tentang, dari sini secara “eklektik” kita dapat menelusuri hakekat model Tong Sampah. Kemudian pada poin 6 (enam) kita dapat mengasumsikan pandangan model ini terhadap pengambilan keputusan dengan tanpa memberikan syarat dan kreteria yang spesifik.

Dikatakan bahwa *March dan Olsen* sengaja menggunakan metafora tong sampah untuk menghilangkan aura ilmiah dan rasional yang diidentikkan pada proses pengambilan keputusan oleh

para teoritis sebelumnya. Mereka berusaha untuk memunculkan pemahaman bahwa seringkali para pembuat kebijakan itu sendiri tidak tahu tujuan mereka, begitu juga hubungan kausal antara problem dan tujuan kebijakan yang dihadapi.

Dalam pandangan *March* dan *Olsen*, para aktor hanya mendefinisikan tujuan dan memilih cara secara serta merta, seiring dengan berjalannya proses kebijakan, yang mana hasilnya juga sangat tidak pasti dan tidak bisa diprediksi.

Diketahui, kekuatan utama dari model tong sampah adalah:

- 1) Menghindari perdebatan lama antara rasional dengan inkremental, dan memberikan kesempatan untuk melakukan studi-studi pengambilan keputusan dalam konteks institusional yang lebih bernuansa;
- 2) Perdebatan lama antara para pendukung rasionalisme dan inkrementalisme menghambat karya empiris dan pengembangan teoritis dari subyek tersebut;
- 3) Perdebatan keunggulan relatif model rasionalis dan inkremental telah mendominasi studi pengambilan keputusan selama bertahun-tahun dan meskipun berbagai tema yang muncul dalam perdebatan itu telah diketahui oleh banyak orang, tetapi hampir sama sekali tidak memberikan efek bagi riset empiris di area kebijakan maupun administrasi publik (*Smith* dan *May*)

#### **d. Model Gado-Gado**

Sebelum membahas gado gado lebih dahulu dikemukakan bahwa oleh para ahli telah melakukan upaya upaya penggabungan model sebagai alternatif menemukan kesempurnaan. Namun patut disadari bahwa terkadang satu keputusan diambil dan tidak disadari model apa yang dipakai. Kesemua perdebatan yang ada mengenai model-model pengambilan keputusan adalah

perdebatan ilmuwan dan bukan solusi empirik, demikian sering dikeluhkan oleh para ahli pengambilan keputusan yang berkenaan dengan kebijakan publik, karena yang empirik tetap menjalankan cara mereka masing-masing secara intuitif mengalir sesuai tujuan yang hendak dicapai.

Pada bagian ini kita angkat model gado-gado sejenis makanan sayuran lengkap dengan lontong beras, satu kali pesan sudah lengkap menu di dalamnya. Akan tetapi analog ini tidak bermaksud mengemukakan model baru sebagai satu konsep alternatif. Hanya mengemukakan beberapa model lainnya termasuk model yang diterapkan di daerah yang mungkin tanpa pola tetapi itu yang terjelma dalam pemerintahan yang sukmanya bisa dimaknai secara substantial rasional atau inkremental atau lainnya lagi yang menurut anda cocok. Bagaimanapun satu masalah diselesaikan dengan keputusan sesuai masalahnya. Ibarat “baut 14” hanya bisa diputar dengan “kunci pas 14”, atau mungkin bisa memakai ‘kunci inggeris’ untuk semua baut yang berskala kecil atau praktis.

Gado gado tidak berarti mengimbangi metafora Tong Sampah-nya *March* dan *Olsen*. Gado-gado mungkin bisa dideskripsikan sebagai “campur campur”, sebagaimana *Amitai Etzioni* memngembangkan pemindaian gabungan-model mixed scanning untuk menjembatani berbagai kekurangan, baik model rasional maupun incremental, dengan mengkombinasikan elemen-elemen keunggulan keduanya. “Model gabungan seperti ini memberikan ruang yang lebih luas untuk inovasi daripada model inkremental, tanpa terlalu dibebani dengan tuntutan-tuntutan yang tidak realistis dari model rasional”, demikian *Amitai Etzioni*.

*Etzioni (1984)*, mengatakan lebih lanjut bahwa pengambilan keputusan seperti inilah yang lebih sering terjadi dalam realitas pengambilan keputusan kebijakan publik. Dalam hal ini



realitas gado gado. Adalah lazim ketika serangkaian keputusan-keputusan incremental diikuti oleh sebuah keputusan yang secara substansial berbeda, karena adanya sebuah permasalahan yang sama sekali berbeda dari masalah yang dihadapi sebelumnya. Karena itu, pemindaian gabungan dipandang sebuah model yang bersifat preskriptif yaitu penamaan tentang sesuatu yang telah dipraktekkan dan juga secara deskriptif, bisa dipolakan dan bisa dipahami persepsinya, sebagaimana gado-gado.

Artinya bahwa pada awalnya menggunakan model inkremental namun pada situasi tertentu pada pase keputusan lanjutan secara sadar atau tidak sadar menggunakan model rasional atau gabungan keduanya. Atas dasar itu para ahli mengupayakan melakukan pemindaian gabungan sebagaimana *Amital Etzioni*. Sekalipun demikian pendekatan pemindaian ini dan berbagai pendekatan lainnya sebagian besar tetap berada dalam kerangka yang dibangun oleh model rasional dan inkremental. Dalam hal ini gado gado tidak melebel lain “kangkung” yang adalah salah satu unsur gado-gado, dia tetap kangkung dalam gado gado. Demikian halnya “kacang panjang”, “toge”, “tahu”, “tempe” dan lain lain yang menyertai gado gado tidak dihilangkan jati dirinya.

Begitupun, jika anda sedang berpikir, menganalisis, merasionalisasi sesuatu dalam proses anda akan mengambil keputusan, jangan gusar untuk diduga bahwa anda adalah aliran model rasional. Jangan, karena berpikir tidak menjadi hak cipta model rasional. Begitupun dengan berperilaku inkremental, jangan canggung untuk diduga inkrementalis, karena bertindak secara inkremental tidak diambil alih menjadi hak paten model inkremental pengambilan kubuputusan, dan seterusnya demikian. Maka model gado-gado adalah model sesaat, tercipta secara situasional, mungkin berdasarkan feeling, mungkin oleh kemampuan kognitif, mungkin intuisi atau lingkungan. Semua itu

berkomulasi sebagai satu kekuatan, menjadi penggerak atau daya dorong pengambilan keputusan.

Namun hati hati, jangan berpikir akan menggunakan pola ini lagi pada pengambilan keputusan pada masalah yang berbeda, waktu berbeda, aktor berbeda dan lingkungan berbeda, karena tidak ada jaminan keputusan itu akan sukses sebagaimana sebelumnya. Sebagaimana gado-gado, rasa senantiasa berubah, bergantung pesanan.

Hal ini mudah dipahami, sebagaimana halnya disadari oleh para pemikir pengambilan keputusan menilai bahwa diperlukan lebih dari satu model untuk menjelaskan berbagai fase kehidupan organisasional. Kesadaran seperti ini terungkap dalam literatur mengenai perkembangan pemikiran pengambilan keputusan kebijakan publik, pada awal dekade 1980-an.

Permasalahannya bukanlah mendamaikan berbagai perbedaan yang ada antara model rasional dan incremental, tetapi membangun alternatif ketiga yang menggabungkan keunggulan dari masing-masing model tersebut. Diakui dalam hal ini, persoalannya adalah untuk mempertemukan kedua model tersebut berarti mempertautkan realitas sosial sesungguhnya yang direpresentasikan oleh masing-masing model. Demikian dikeluhkan para ahli dan pemikir pengambilan keputusan kebijakan publik. “Dan hal itu tidak muda” menurutnya. Kecuali, dalam hal ini, mereka mau *setback* berpikir, memikirkan ulang dan melakukan pengamatan terhadap eksistensi gado gado yang ada, terdeskripsi namun tidak menghilangkan substansi yang lain.

Ada pendapat yang mengemuka bahwa pendapat *Braybrooke dan Lindblom* tentang *multiple-decision-making-styles* (telah diurai di bagian lain), adalah pilihan yang tepat dan adalah penting untuk menjelaskan secara cermat dalam kondisi seperti apa berbagai model pengambilan keputusan cenderung untuk

diadopsi. *John Forester* menulis dalam artikelnya: “Sebuah strategi bisa dipandang sebagai sesuatu yang praktis dan berguna atau sia-sia tergantung dari kondisi yang sedang dihadapi. Dalam waktu, keahlian, data dan permasalahan yang terdefiniskan dengan jelas, kalkulasi teknis mungkin bisa menjadi sesuatu yang berguna; tetapi jika waktu, data, definisi, dan kalkulasi tidak terdefinisi dengan jelas, kalkulasi semacam itu akan menjadi sesuatu yang sia-sia”. (*Jhon Forester, 1984*).

“Dalam lingkungan organisasional yang kompleks, ketika muncul kebutuhan akan informasi, jejaring intelijen akan sama penting, atau bahkan lebih penting, daripada dokumen. Dalam sebuah lingkungan konflik antar-organisasi, tawar menawar dan kompromi menjadi sesuatu yang sangat penting. Strategi-strategi administratif hanya menjadi strategi yang efektif dalam sebuah konteks politik dan organisasional” (*Jhon Forester, 1984*). Selanjutnya *Forester* juga menulis, bahwa “apa yang rasional untuk dilakukan oleh para administrator tergantung pada berbagai situasi di mana mereka bekerja”.

Model pengambilan keputusan yang dibuat oleh para pengambil keputusan bervariasi menurut isu dan konteks institusional yang melingkupinya. Dari perspektif ini, *Forester* berpendapat bahwa ada lima kemungkinan model pengambilan keputusan, sebagaimana telah diurai sebelumnya, yaitu: Optimalisasi, *Satisficing*, Pencarian (*Search*), Tawar-menawar (*Bargain*), dan Organisasional.

Terpikat dari model model ini sebagai sesuatu yang baru, namun sesungguhnya tidak lari dari rasional-inkremental. Itupun diakui oleh *Forester*. Dalam penjelasannya yang mengatakan Optimalisasi adalah strategi yang digunakan ketika syarat-syarat model rasional komprehensif sepenuhnya terpenuhi. Prevalensi model-model lain bergantung pada seberapa banyak syarat yang

tidak terpenuhi. Ketika limitasi-limitasi yang ada bersifat kognitif, untuk berbagai alasan yang dikemukakan sebelumnya, nampaknya akan lebih baik jika kita menggunakan model *satisfying*. Usul inipun kemudian ditentang sebagai model yang tumpang tindih.

Pengamat menilai, model-model lain yang disarankan oleh Forester saling tumpang-tindih sehingga sulit untuk membedakan dan memaparkannya satu persatu. Model Pencarian adalah salah satu model yang bisa digunakan ketika problem yang dihadapi tidak terdefinisi dengan jelas. Sementara, model tawar-menawar adalah model yang bisa ditemukan ketika berbagai aktor harus mengambil keputusan dalam situasi ketiadaan informasi yang lengkap dan waktu yang mendesak. Model organisasional melibatkan berbagai *setting* dan aktor, yang meskipun sumberdaya waktu dan informasi tersedia, tetapi dihadapkan pada permasalahan yang beragam.

Akhirnya, model-model pengambilan keputusan ini melibatkan jumlah aktor yang lebih banyak, *setting* yang lebih kompleks, permasalahan yang lebih beragam bahkan kabur menurut penilaian ahli. Selain itu, informasi yang tidak lengkap dan terdistorsi, dan waktu yang terbatas dan mendesak memberi permasalahan tersendiri.

Namun akhirnya para ahli menilai, meskipun demikian pemikiran *Forester* menjadi sebuah langkah maju dan penting dalam memberikan klasifikasi dan taksonomi, dan tentu saja memberikan alternatif pilihan yang berguna, selain model rasional, inkremental dan *garbage-can*, tetapi apa yang dilakukannya hanyalah langkah awal dalam membangun sebuah model pengambilan keputusan yang lebih baik. Sebuah masalah besar dalam taksonomi yang dibangunnya adalah keterputusannya dari argument-argumennya sendiri.

Sebuah penelaahan yang tertutup dari pembahasannya tentang berbagai faktor yang mempengaruhi pengambilan

keputusan mengungkapkan bahwa orang akan berharap untuk menemukan lebih dari satu model yang mungkin muncul dari lima pilihan model kombinasi dan permutasi variabel-variabel yang dikemukakan Forester. Meskipun berbagai kategori, dalam prakteknya, tidak bisa dipilah-pilah dan, dalam berbagai kesempatan, tidak terlalu berguna bagi tujuan analitis, alasan mengapa seseorang harus menggunakan salah satu model yang dikemukakannya tetap merupakan sesuatu yang tidak jelas.

Penjelasan *John Forester*, apa yang rasional bagi para administrator dan politisi ditentukan oleh situasi di mana mereka bekerja. Didesak untuk segera memberikan rekomendasi, maka para pengambil keputusan ini tidak bisa melakukan studi yang mendalam. Ketika dihadapkan pada persaingan dan kompetisi organisasional, maka adalah sangat rasional jika para pengambil keputusan ini menjadi lebih tertutup. Apa yang rasional untuk dilakukan ditentukan oleh konteks yang dihadapi, baik dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam administrasi publik.

*John Forester* (1984): “sebuah model ideal pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional terdiri dari ‘seorang individu rasional’ yang menempuh aktifitas-aktifitas rasional”.

*Max Weber*, membagi atas dua jenis rasionalitas manusia: Pertama, Rasionalitas Tujuan (*Zwekrationalitaet*), Rasionalitas yang mengakibatkan tiap individu atau juga sekumpulan orang dalam satu tindakan dengan orientasi pada tujuan tindakan, cara mewujudkannya, dan juga akibat-akibatnya. Keunikan rasionalitas yang satu ini ialah sifatnya yang formal, disebabkan karena mengutamakan tujuan dengan tidak memperdulikan pertimbangan nilai; Kedua, Rasionalitas Nilai (*Wetrationalitaet*) Rasionalitas yang ke dua ini memperhitungkan nilai-nilai atau juga segala macam etika yang memperbolehkan atau juga menyalahkan pemakaian langkah tertentu dalam mewujudkan

tujuan. Rasionalitas nilai ini lebih mengutamakan kesadaran atas nilai-nilai estetika, etis, dan juga religius <https://pendidikan.co.id/pengertian-rasional-sikap-tipe-dan-contohnya-menurut-para-ahli/>

Pengambilan keputusan untuk mencapai tujuan yang dilandasi rasionalitas yang mempertimbangkan nilai salah satu nilai relevan dalam kebijakan publik adalah memahami orang lain. Mana mungkin seseorang bertindak publik jika dangkal dalam memahami orang lain. Pada wilayah ini terjadi pergumulan imperatif batin berdasarkan maxim ialah berstandar nilai. Bagi seorang analis kebijakan publik atau seorang implementation mestilah berstandar nilai dalam hal ini rasionalitas *Wetrationalitaet*.

Setiap kebijakan publik yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah memiliki aspek aspek tujuan dan sasaran dengan berbagai konsekuensi dipertimbangkan, dibuka, diformulasikan secara paripurna dan terukur akibat akibat dan cara mengatasinya. Semua ini termaktub dalam satu konsideran hingga ke titik waktu pelaksanaan dan berakhirnya dipasalkan.

## **BAB IV**

# **PROTOTYPE DAERAH**

### **1. Daerah dalam Konstitusi**

**S**ebelum lebih jauh mengenai kebijakan publik daerah, sebaiknya kita satukan persepsi mengenai daerah. Daerah merupakan satu keniscayaan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena Indonesia terdiri dari daerah daerah, bahwa wilayah negara dibagi habis dalam pembagian wilayah yang kelak disebut daerah, daerah besar dan dan daerah kecil. Bahasa konstitusi dalam hal pembagian wilayah menyebutnya: wilayah besar dan kecil. Besar itu propinsi dan kecil adalah kabupaten-kota yang diatur melalui undang undang tentang pemerintahan daerah.

Daerah daerah ini kelak memiliki otoritas tersendiri sesuai sistim pemerintahan negara yang mengenal apa yang disebut pemerintah, yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Asas-asas pemerintahan daerah antara lain adalah asas desentralisasi.

Berikut kita telusuri mengenai desentralisasi tersebut dalam konstitusi UUD 1945:

- a. Pasal 1 ayat (1) “Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”
- b. Pasal 4 ayat (1) “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan”
- c. Pasal 25A “ Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak haknya ditetapkan dengan undang undang”
- d. Sebagai Negara kesatuan, maka tidak ada Negara dalam wilayah Negara Indonesia. Bentuk negaranya adalah

Republik dipimpin seorang Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan.

- e. Indonesia adalah Negara Kepulauan, terdiri dari pulau-pulau dimana perairan yang ada diantaranya adalah bagian dari wilayah Negara sehingga geografi Indonesia adalah gugusan pulau-pulau dengan penduduk yang plural, majemuk sebagai bangsa Indonesia yang mendiami seluruh wilayah Indonesia dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika berdasarkan Dasar Negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi atau hukum dasar.
- f. Indonesia sebagai Negara Kepulauan (*archipelagic state*) diakui secara Internasional setelah ditetapkannya Konvensi PBB tentang hukum laut atau "*United Nation's Convention on the Law of The Sea (Unclos)*" dalam Konferensi Ketiga PBB di Montegobay, Jamaica 10 Desember 1982.
- g. Pengalaman sejarah, gejolak politik dengan berbagai dimensi yang meliputi penerapan desentralisasi pemerintahan sejak merdeka hingga sekarang, dapat menjadi faktor pembentukan karakteristik desentralisasi Indonesia.
- h. Semangat dan tantangan penerapan pemerintahan daerah sesuai konstitusi memberi pengaruh keserasian dan kematangan yang membentuk fakta menjadi faktor mengenali prototipe desentralisasi pemerintahan Indonesia.

Seluruh kondisi obyektif dan yang *inheren* dengan desentralisasi pemerintahan Indonesia, itulah "prototipe desentralisasi pemerintahan Indonesia".

Sejak tahun 1945 atau sejak Proklamasi Kemerdekaan hingga pada era reformasi - setelah 75 tahun Indonesia merdeka sampai sekarang, telah terjadi peristiwa konstitusi atau Undang-Undang



Dasar Republik Indonesia sebanyak 5 (lima) kali. Berikut undang undang dasar atau konstitusi yang pernah berlaku:

1. Undang Undang Dasar 1945, 18 Agustus 1945.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat, 31 Januari 1950.
3. Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, 15 Agustus 1950.
4. Dekrit Presiden kembali ke Undang Undang Dasar 1945, 5 Juli 1959.
5. Amandemen UUD 1945 oleh MPR yang ke, 1,2,3,4 pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002.

Undang undang tentang pemerintahan daerah/otonomi daerah yang urutannya sebagai berikut:

1. Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945.
2. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948.
3. Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957.
4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.
5. Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965.
6. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974.
7. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999.
8. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004.
9. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.
10. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2015.

Dengan berbagai perpu yang pernah berlaku cukup mengesankan betapa dinamis pemerintahan daerah di Indonesia dan kalau kita kaji, dinamika yang ditandai silih bergantinya undang undang yang mengatur pemerintahan daerah itu terutama di awal awal kemerdekaan hingga lahirnya undang undang Nomor 5/1974. (1945-1999)

Dinamika itu kembali terjadi pasca reformasi ditandai dengan pergantian undang undang selama 4 (empat) kali (1999-

2015) dengan beberapa perpu dan undang yang berkait dengan itu, misalnya undang undang pemilihan kepala daerah.

Lebih jauh kalau kita telusuri bahwa dinamika itu dipengaruhi oleh tingkat stabilitas politik. UU No5/1974 bertahan lama karena di jaman itu pemerintah menempatkan stabilitas sebagai isu strategis yang dikenal dengan trilogi pembangunan : Stabilitas, Pemerataan dan Pertumbuhan. Sementara sebelumnya diwarnai dengan pergolakan politik yang terjadi di awal awal kemerdekaan, bentuk negara dan sistim pemerintahan dan pergolakan lainnya mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana diketahui, bahwa pemerintahan daerah, negara kesatuan dan persatuan Indonesia adalah isu yang tak terpisahkan dalam mempropogandakan kemerdekaan Indonesia sebagai kehendak rakyat yang berdaulat. Sedang pada era reformasi terjadinya intensitas partisipasi politik yang demikian tinggi terutama terhadap isu pemerintahan daerah. Salah satu tuntutan reformasi yang tercatat diantara tujuh tuntutan ialah salah satunya pemerintahan daerah, otonomi daerah. Kenapa demikian ? Publik bisa membaca bahwa itu untuk mengorientasikan daerah memuluskan gerakan reformasi ditambah dengan isu isu lainnya, demokratisasi, transparansi, hak azasi, kebebasan pers dan militerisme.(Idris Patarai,2015)

Selain itu, keberadaan pemerintahan daerah dalam konstitusi mentautkan Indonesia sebagai negara kesatuan.

Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945,sebagai berikut:

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak hak asal-usul dalam daerah daerah yang bersifat istimewa”*

Nampak sebelum diubah, ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam satu pasal yakni Pasal 18 (tanpa ayat), setelah diubah menjadi tiga pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B.

Perubahan Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda atau tuntutan reformasi.

Tuntutan Reformasi:

1. Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Penghapusan doktrin Dewifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI);
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak azasi manusia (HAM) serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);
5. Mewujudkan kebebasan pers;
6. Mewujudkan kehidupan demokratis.

Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 25A mengenai wilayah Negara, yang menjadi wadah dan batas bagi pelaksanaan Pasal 18, 18A, 18B.

Bab mengenai Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah terdiri atas 4 (empat) bagian, yakni:

- a. Pembagian Daerah;
- b. Pemerintahan Daerah;

- c. Hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah;
- d. Pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah bersifat khusus dan kesatuan masyarakat hukum adat.

Penjelasan mengenai empat bagian tersebut dikutip sebagai berikut:

#### Ad.1 Pembagian daerah:

Mengenai pembagian daerah Indonesia yang semula diatur dalam satu pasal tanpa ayat diubah menjadi satu pasal dengan tujuh ayat. Subtansi pembagian daerah yang semula diatur dalam pasal 18, setelah diubah ketentuan tersebut diatur menjadi pasal 18 ayat (1) dengan rumusan sebagai berikut.

##### *Pasal 18*

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang undang.*

#### Ad.2 Pemerintahan Daerah

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), yang rumusannya sebagai berikut.

##### *Pasal 18*

- (2) *Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut otonomi dan tugas pembantuan.*

- (3) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
- (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas luasnya,kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang undang ditentukan sebagai urusan urusan Pemerintah Pusat.*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang undang.*

Ad 3. Hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam satu pasal,yaitu pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut.

#### Pasal 18A

- (1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*
- (2) *Hubungan keuangan, pelayanan umum,pemamfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan*

*dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang undang.*

Ad 4. Pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah bersifat khusus dan kesatuan masyarakat hukum adat.

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 mengatur pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa oleh negara dalam satu pasal, yaitu Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut.

Pasal 18B

- (1) *Negara mengakui dan menghormati satuan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang.*
- (2) *Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hokum adat beserta hak hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang undang.*

Demikian dinamisnya pemerintahan daerah sehingga pasal 18, sebagai satu satunya pasal mengenai pemerintahan daerah mengalami pula amandemen bersama pasal pasal lainnya. Amandemen melalui proses yang panjang, sejak pembahasan ditingkat Panitia Ad Hoc III (tahun 1999), kemudian Panitia Ad Hoc I (pada masa sidang tahun 1999-2000, tahun 2000-2001, tahun 2001-2002, dan tahun 2002-2003) sampai pembahasan pada sidang sidang MPR. Hal ini dibahas secara rinci pada buku Desentralisasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Perspektif Pembangunan Politik, (Idris Patarai, 2015).

## 2. Pembangunan Daerah

*“The starting point is that we cannot avoid what the positivists often disparagingly refer to as “value judgments”. “Development is inevitably treated as anormatifve conceit, as almost asynonym for improvement. To pretend otherwise is just to hide one’s value judgments”. (Seers, D. (1969). The Meaning of Development. IDS Communication No. 44, 1969, Institute of Development Studies).*

“Titik awalnya adalah bahwa kita tidak dapat menghindari apa yang sering disebut positivis dengan meremehkan sebagai“ pertimbangan nilai ”. “Pembangunan mau tidak mau diperlakukan sebagai konsep anormatif, sebagai hampir sama dengan perbaikan. Berpura-pura sebaliknya adalah hanya untuk menyembunyikan pertimbangan nilai seseorang ”.

Bahwa terdapat pertimbangan nilai dalam pembangunan menurut (*value judgment*). Berkait dengan itu, pendapat Gouled, (1977) bahwa pembangunan itu sendiri meliputi perubahan sosial, modernisasi (*special case dari pembangunan*) dan industrialisasi sebagai salah satu segi pembangunan, (*asingggle facet*). Tantangannya adalah, bagaimana perubahan sosial, modernisasi dan industrilisasi tidak terlaksana dan diliputi pertimbangan nilai yang dianut.

Maksudnya dalam hal ini pembangunan yang dilaksanakan berproses jauh dengan berbagai dimensinya, namun tetap berkuat pada nilai-nilai yang dianut, yang diperjuangkan, dengan kata lain, pembangunan tidak patut mengorbankan nilai, dan jika ini terjadi, maka pembangunan yang dilaksanakan dapat diklasifikasi sebagai pembangunan “sesat”. Dalam kaitan itu, pembangunan daerah yang kompleks dalam skala desentralisasi, haruslah tetap dapat terkontrol dalam satu tatanan kordinasi dan integrasi, baik dari segi perencanaan maupun regulasi dan pembiayaan. Itulah sebabnya

pembangunan daerah sesungguhnya adalah pembangunan nasional yang diletakkan di daerah; atau dapat dikatakan bahwa pembangunan daerah adalah bagian integral dari pembangunan nasional. Rentetan narasi ini bertaburan dengan nilai NKRI.

Heaphy (1971), pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki pendekatan, yaitu sebagai berikut. a. Dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan, yaitu perencanaan pembangunan di suatu kota, daerah, ataupun wilayah. Pendekatan ini memandang kota, daerah, atau wilayah sebagai suatu wujud (entity) bebas yang pengembangannya tidak terikat dengan kota, daerah, atau wilayah lain sehingga penekanan perencanaannya mengikuti pola yang lepas dan mandiri (independent). b. Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah, dalam pendekatan ini, merupakan pola perencanaan pada suatu yurisdiksi ruang atau wilayah tertentu yang dapat digunakan sebagai bagian dari pola perencanaan pembangunan nasional. c. Perencanaan pembangunan daerah adalah instrumen bagi penentuan alokasi sumber daya pembangunan dan lokasi kegiatan di daerah yang telah direncanakan secara terpusat yang berguna untuk mencegah terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah. (Heaphy, 1971 dalam Sahya Anggara dkk.2016. Administrasi Pembangunan Teori dan Peraktek: Bandung. Pustaka Setia.

Atas tiga dimensi ruang / wilayah dalam pembangunan, menurut Heaphy (1971) tersebut, *Pertama*, Daerah diletakkan sebagai entity, dalam hal ini penekanan perencanaan bersifat bebas (*independent*); *Kedua*, Daerah sebagai bagian integral secara nasional, di mana pola perencanaannya berada pada satu yurisdiksi yang merupakan bagian dari perencanaan secara nasional (*bottom up*/pendekatan daerah); dan seterusnya.*Ketiga*, yaitu perencanaan pembangunan daerah sbg instrumen bagi alokasi sumberdaya



pembangunan mencegah terjadinya kesenjangan antar daerah (*top down/ kewilayahan*).

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) diuraikan bahwa pembangunan yang dilakukan di Indonesia merupakan usaha untuk meningkatkan kualitas dan peri kehidupan manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara terus-menerus, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global.

Mengacu pada pemikiran yang demikian, maka pembangunan daerah (telah disepakati) merupakan kesatuan dari semua kegiatan pembangunan, baik yang dibiayai pemerintah pusat, daerah, swasta, maupun swadaya masyarakat. Upaya pembangunan tersebut tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan menggalang persatuan dan kesatuan bangsa dan negara, yang berarti pembangunan itu sendiri tetap mengacu pada nilai-nilai negara kesatuan dengan tetap memberi ruang tumbuh kembangnya demokrasi di semua segi kehidupan bernegara. Dengan demikian Indonesia tidak menganut dimensi pertama yang dimana daerah diletakkan sebagai entity, dalam hal ini perencanaan bersifat bebas (*independent*), melainkan selalu terkait, terkordinasi baik secara vertikal ke atas, maupun secara horisontal – antar daerah.

Berkait dengan azas “pemerataan dalam pembangunan nasional,” pembangunan daerah yang menandakan rakyat Indonesia memiliki kemampuan, kesempatan dan kebebasan dalam hal memenuhi keperluan pokok; sandang, pangan, dan papan yang layak; memiliki kesempatan pendidikan, dan pelayanan kesehatan yang layak; memperoleh kesempatan kerja dengan pendapatan yang cukup; berusaha di semua bidang didasarkan

pada kemampuan; Berperan dalam pembangunan daerah, sektor, dan nasional sesuai dengan kemampuan.

Pemerataan dalam berbagai esensi kehidupan yang demikian menandakan bahwa pembangunan daerah memberi ruang bagi rakyat Indonesia memperoleh keadilan dan kebebasan sesuai dengan hak azasi manusia; mengembangkan diri sesuai dengan kemampuan pribadinya, mengacu pada ketentuan yang berlaku sebagai bagian dari pemerataan dan keadilan, di mana semua itu dapat dirasakan manfaatnya melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang baik.

Pelayanan publik yang baik tidak hanya bersumber dari mekanisme dan sistem serta sumberdaya manusia yang kompeten, tetapi tidak kalah pentingnya adalah pemimpin.

Pertanyaannya kemudian adalah apakah cukup bila pemerintah daerah saja yang berotonomi, yang berakibat tidak terjadi keseimbangan antara berbagai segmen dan komponen pembangunan di daerah. Tanpa keseimbangan, tanpa gerakan simultan, dan lemahnya konsep pemberdayaan yang sifatnya mengakomodasi keinginan masyarakat di daerah, maka otonomi daerah tetaplah pada tataran normatif. Tidaklah sedikit forum seminar dan perkuliahan yang menyuarakan dibutuhkan model desentralisasi yang cocok bagi Indonesia.

Dalam hal kebijakan tingkat lokal, setelah adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah, penelitian Prakarsa (2010) menunjukkan adanya inovasi kebijakan di tingkat lokal.

Mengenai inovasi di Indonesia menunjukkan semangat desentralisasi telah memunculkan pemimpin lokal (*personal leader driven*) dari Pilkada Langsung, yang membuka peluang kepemimpinan responsiv.

Kepemimpinan responsive yang didapat dari Pilkada Langsung menghadapi tantangan tersendiri bagaimana

mensinergikan keinginan “*vertical*” dan “*horizontal*”. Hal ini menjadi tantangan tersendiri pula bagi kepemimpinan responsive dalam bentuk *Leadership is reduced to a combination of grand knowing and salesmanship* ( Perkuliahan Ron Heifetz’s pada Training Leadership and Local Government, kerjasama Lee Kuanyu Scholl Singapore dengan Bank Dunia, 2011).

Kepemimpinan responsive diharapkan dapat menciptakan desentralisasi yang responsive pula guna mewujudkan *dicresi* bagi daerah, mensimulasikan manajemen pembangunan berbasis masyarakat, meningkatkan kemampuan masyarakat mengelola dan mendorong peningkatan pembangunan yang sekaligus mendorong pembangunan tingkat lokal yang responsif.

Pemimpin yang responsif atau kepala daerah yang yang responsif dapat diukur dari kecepatan, ketepatan dan kepekaan mengambil tindakan berupa kebijakan publik yang pada penelitian ini disebut Kebijakan Publik Daerah.

### **3. Perda dan Peraturan Perundang Undangan**

Sebagai Negara hukum Indonesia mempunyai hirarki perundang undangan atau tata urutan perundangan yang berlaku secara berjenjang dan penjenjngannya didasarkan kekuatan hukumnya masing masing. Hirarki atau tata urutan perundangan undangan ini tidak hanya menjadi sumber tertib hukum akan tetapi menjamin tidak terjadinya kevakuman hukum di Negara hukum Indonesia.

TAP MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Peraturan Perundang-undangan, Hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Nampak bahwa Peraturan Daerah adalah salah satu dari hirarki tata urutan peraturan perundangan undangan yang menjadi kekuatan hukum kebijakan publik di tingkat daerah yang kelak atau dalam buku ini disebut sebagai Kebijakan Publik Daerah.

Tata Urutan Perundang-undangan Indonesia yang pernah ada dan berlaku, berdasarkan ketetapan MPR dan Undang Undang, antara lain:

1. Tap MPRS NO. XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia.

Urutannya yaitu :

- 1) UUD 1945;
  - 2) Ketetapan MPR;
  - 3) Undang Undang;
  - 4) Peraturan Pemerintah;
  - 5) Keputusan Presiden;
  - 6) Peraturan Pelaksana yang terdiri dari: Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri.  
(Ketentuan dalam Tap MPR ini sudah tidak berlaku).
2. Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Undang-Undang. Berdasarkan ketetapan MPR tersebut, tata urutan peraturan perundang-undangan RI yaitu:
    - 1) UUD 1945;

- 2) Tap MPR;
  - 3) Undang Undang;
  - 4) Peraturan pemerintah pengganti UU;
  - 5) Peraturan Pemerintah;
  - 6) Keppres;
  - 7) Peraturan Daerah;  
(Ketentuan dalam Tap MPR ini sudah tidak berlaku, ditampilkan sebagai perbandingan).
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan ini, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :
- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) UU/Perppu;
  - 3) Peraturan Pemerintah;
  - 4) Peraturan Presiden;
  - 5) Peraturan Daerah.  
(Ketentuan dalam Undang-Undang ini sudah tidak berlaku).
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut
- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Ketetapan MPR;
  - 3) UU/Perppu;
  - 4) Peraturan Presiden;
  - 5) Peraturan Daerah Provinsi;
  - 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jelas kiranya, dari seluruh peraturan perundang undangan mengenai tata urutan peraturan perundang undangan di Indonesia, apakah Tap MPR, atau Undang Undang, hampir semuanya menempatkan Peraturan Daerah sebagai salah satu peraturan perundang undangan di Indonesia.

Tata urutan ini juga sering disebut sebagai sumber tertib hukum di Indonesia. Artinya satu jenis peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau peraturan yang ada di atasnya. Inilah yang mendasari atau menjadikan Kebijakan Publik yang di buat di daerah oleh pemerintah daerah diangkat sebagai Kebijakan Publik Daerah yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Berkait dengan itu, mari kita cermati proses terbitnya satu peraturan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011 merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Proses penyusunan peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dilakukan melalui tahap persiapan, perencanaan, perancangan, dan pembahasan rancangan di DPRD.
3. Pada tahap persiapan, pihak pemrakarsa (Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota dan DPRD) harus menyiapkan atau menyusun naskah akademis yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian

lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

4. Setelah naskah akademis disusun, maka tahap selanjutnya adalah melakukan perencanaan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda) yaitu instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
5. Setelah tahap perencanaan dilakukan oleh pemrakarsa sesuai dengan urutan prioritas sebagaimana tercantum dalam Prolegda yang telah disetujui oleh DPRD dalam rapat paripurna, maka naskah rancangan peraturan daerah disusun sesuai dengan metode dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana disusun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
6. Rancangan peraturan daerah harus dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah daerah sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Mekanisme dari poin 1 hingga 6, protap baku pembuatan peraturan daerah yang harus diikuti. Adapun Kebijakan Publik Daerah berdimensi dua : Pertama kebijakan publik atas inisiasi dan analisis daerah; dan kedua sebagai kebijakan turunan atau pengendalian kebijakan publik di daerah yang dilaksanakan sebagai penjelmaan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan penjabaran kebijakan publik pemerintah.

## **BAB V**

### **AKSI DAN NON AKSI DAERAH**

**K**larifikasi mengenai judul bab ini, “ Aksi Non Aksi Daerah” Kialah bahwa dalam berbagai literatur kebijakan publik didiartikan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah berupa perbuatan dan tindakan, juga termasuk apa yang tidak dilakukan adalah kebijakan. Oleh beberapa ahli menyebutnya sebagai “aksi non aksi”. Dalam konteks ini maka kebijakan publik itu hidup, berlangsung dalam dinamika empirik kehidupan. Sepanjang “diamnya” (non aksi) pemerintah itu dalam pengertian mempunyai resening atau alasan pertimbangan. Konstruksi berpikir mengenai hal ini adalah bahwa pemerintah itu mempunyai wewenang yang bersumber dari negara, berdasarkan aturan perundang undangan, dari wewenang itu pemerintah mempunyai kekebalan yang disebut dengan bertindak *coersif* (memaksa), sebaliknya pemerintah tidak bisa dipaksa, ditekan, atau dipresur untuk melakukan sesuatu, dan oleh karena itu “diamnya” (non aksi) pemerintah diklassifikasi sebagai perwujudan kebijakan, yaitu karena adanya pertimbangan pertimbangan analisis kebijakan.

Namun bisa saja terjadi, non aksi itu karena faktor pengambilan keputusan. Di sinilah titik singgung, antara lain, antara kebijakan publik dengan pengambilan keputusan, yaitu bisa terjadi non aksi karena ketidakmampuan mengambil keputusan, baik kendala teknis, non teknis, politis dan sebagainya.

Berkait dengan penelitian ini, adalah kendala kewenangan dan kendala koordinasi. Dalam hal kewenangan, aspirasi dan hajat hidup di daerah berada pada kewenangan pusat. Sedang dalam hal koordinasi sesuatu itu itu bersifat antar instansional, kompleks, rumit dan berbelit belit. Akabitnya dalam hal ini didiamkan.



Said Zainal Abidin, (2004): Kebijakan secara umum dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Dalam hal ini, perlu penyegaran antara kebijakan umum, pelaksanaan dan kebijakan teknis, sehingga tidak stagnan. Hal ini memerlukan otoritas politik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. (Said Zainal Abidin, (2004).

Selanjutnya, menurut Said, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak, menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Selanjutnya menurut Said, kepemimpinan politik merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda kebijakan.

Para pemimpin politik, apakah dimotivasi oleh pertimbangan-pertimbangan keuntungan politik, kepentingan publik, maupun kedua-duanya, mungkin menanggapi masalah-masalah tertentu, menyebarluaskannya dan mengusulkan penyelesaian terhadap masalah-masalah tersebut. Dalam kaitan ini, eksekutif yaitu Presiden dan legislatif yaitu DPR mempunyai peran utama dalam politik dan pemerintahan untuk menyusun agenda publik.

Hal tersebut yang diuraikan Said, ditingkat daerah antara Kepala Daerah dengan DPRD I/II dalam bentuk Peraturan Daerah. *Roger W. Cobb* dan *Charles D. Elder* (dalam Said), mengidentifikasi agenda pokok, yaitu:

- Undang-Undang  
Undang-undang merupakan peraturan tinggi setelah undang-undang dasar yang diangkat sebagai konstitusi negara Indonesia. Undang-undang mengatur urusan-urusan yang bersifat spesifik. Misalnya masalah pertanian, lalu lintas, pemasaran, dan lain sebagainya.
- PERPU (peraturan pemerintah pengganti Undang-undang)  
Perpu baru bisa diputusan oleh presiden disaat yang genting. Misalnya dalam hal penanganan masalah bencana alam ataupun perang. Sebab harus dibahas DPR pada kesempatan pertama untuk dijadikan UU. Dalam konteks ini, DPR cuma punya dua pilihan: menolak atau menyetujui.
- Peraturan Pemerintah  
Peraturan pemerintah diterbitkan untuk memberikan penjelasan terhadap undang-undang agar tidak terjadi salah tafsir bagi masing-masing penafsir kebijakan.
- Peraturan Presiden  
Peraturan presiden merupakan peraturan yang

dikeluarkan oleh presiden untuk menajalankan atau mengimplementasikan satu kebijakan kepada aparat pemerintahan.

- Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Naskah Dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan, yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam hal ini, oleh Said, Peraturan Daerah ditempatkan sebagai kebijaksanaan teknis dibawah kebijaksanaan pelaksanaan. Pendapat ini perlu dikaji secara kontemporer mengingat peraturan daerah itu ditetapkan di daerah oleh kepala daerah dan DPRD. DPRD dalam hal ini, mencirikan daerah otonom yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Hal hal yang berkenaan dengan kebijakan daerah ditetapkan dengan Perda, dan Perda bukanlah naskah dinas biasa. Naskah dinas pada umumnya digunakan dalam internal instansi vertikal atau pada daerah administratif. Selain itu DPRD mencerminkan bahwa di daerahpun penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara demokratis dan DPRD sebagai pencerminan kedaulatan rakyat secara refresentatif. Segala kebijakan yang datang dari pusat, sebagaimana telah diurai, ditindaklanjuti di daerah dalam bentuk Perda. Itulah sebabnya sehingga kebijakan publik daerah disebut sebagai kebijakan turunan.

Hal lain yang berkenaan dengn ini adalah tidak semua produk daerah adalah kebijakan turunan, karena sebagai daerah otonom, daerah berhak dan berwenang menetapkan kebijakan

inisiatif daerah, sebagaimana DPRD memiliki kewenangan menyusun Perda inisiatif.

Berikut beberapa kebijakan publik yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah:

### **1. Sampah Sampah di Soppeng**

Dalam pengamatan mengenai kebijakan publik daerah ditemukan salah satu cirinya adalah kebijakan nasional atau pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat mengurus hingga hal hal taktis di daerah.

Misalnya di Kabupaten Soppeng disebutkan dalam konsideran kebijakannya, yaitu: “Untuk melaksanakan amanat ketentuan Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah”.

Selanjutnya berdasar acuan tersebut ditindaklanjutilah kebijakan yang berskala nasional itu dalam lokus daerah, berupa Perda. Bahasa Perda tersebut ditemukan dalam hal ini:

“Dalam rangka mewujudkan Kabupaten Soppeng yang sehat dan bersih dari sampah yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan, maka perlu dilakukan pengelolaan sampah secara komprehensif dan terpadu melalui Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah”.

Sifat lain dari kebijakan daerah adalah tekanan hirarkis dari pusat untuk segera menindaklanjuti kebijakan pusat yang berskala nasional tadi. Dalam bahasa perda ditemukan:

“Pengaturan pengelolaan sampah di Kabupaten Soppeng ini sebagai perwujudan perintah Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah dimana daerah paling lambat 3 Tahun sejak berlakunya undang-undang tersebut harus sudah membentuk peraturan daerah tentang pengelolaan sampah”.

Desakan pelaksanaan 3 (tiga) tahun setelah berlakunya undang undang sudah harus diperdakan menandakan instruksi. Dalam hal ini inisiatif daerah memerlukan stimulan, stimulan tersebut dapat berupa program, juklak, dan yang lebih merangsang adalah “*money*” yang dikucurkan dari pusat.

Dari stimulan itu lahir narasi narasi yang menggambarkan situasi empirik yang nyata dalam keseharian. Misalnya untuk Kabupaten Soppeng sebagai satu sampling:

“Permasalahan persampahan sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan meningkatnya aktivitas kehidupan masyarakat, yang berakibat semakin banyak timbulan sampah, jika tidak dikelola secara baik dan teratur bisa menimbulkan berbagai masalah, bukan saja bagi Pemerintah Daerah tetapi juga bagi seluruh masyarakat. Salah satu upaya untuk mengantisipasi permasalahan tersebut perlu diambil kebijakan dalam bidang pengelolaan sampah dengan tujuan utama tercapainya lingkungan yang bersih, sehat dan indah demi terwujudnya kesehatan dan kesejahteraan masyarakat”.

Kebijakan yang ditulis dalam narasi ini adalah kebijakan yang berskala daerah yang artinya tidak mengenai daerah lain, khusus dalam daerah teritori. Maka sifat berikutnya mengenai kebijakan daerah adalah berskala teritori daerah dan terintegrasi dengan isu lain.

Tidak hanya selesai sampai di situ, kebijakan daerah menyangkut pula pengaturan yang menyangkut larangan, hak dan kewajiban yang berarti ada kepastian hukum. Maka kebijakan daerah bersifat kepastian hukum daerah.

Hal ini dapat ditemukan pada peraturan daerah mengenai persampahan di Kabupaten Soppeng yang menandakan:

“Peran serta masyarakat dalam setiap proses pengelolaan persampahan mulai dari pengaturan hak dan kewajiban

pemerintah daerah hak dan kewajiban masyarakat, larangan, perijinan bagi usaha pengelolaan sampah, telah terakomodir dalam ketentuan peraturan daerah ini, sehingga diharapkan kebijakan ini mampu memberikan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi pelaksanaan dibidang pengelolaan sampah”.

Kebijakan daerah juga berfungsi merangsang partisipasi masyarakat untuk melakukan sesuatu yang artinya tanpa kebijakan daerah masyarakat akan melemah, tidak tahu harus melakukan apa yang dengan demikian potensi mereka tidak terakumulasi masuk dalam pros akumulasi pembangunan daerah. Hal ini dapat kita lihat pada Perda yang kita jadikan sampling : “Salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam rangka mendukung keberhasilan pengelolaan persampahan di daerah, adanya kewajiban untuk melakukan pemilahan sampah dan menyediakan fasilitas atau sarana dan prasarana pemilahan mulai tingkat sumber timbulan sampah”.

Dengan demikian kewajiban masyarakat dalam hal persampahan menjadi jelas, mengikat, kontributif dan produktif. Kontributif yaitu karena masyarakat memberi partisipasi atau peran serta; produktif karena gerakan masyarakat itu akan menghasilkan keuntungan materi. Dalam hal ini kebijakan daerah dapat meningkatkan pendapatan masyarakat yang kelak akan mempengaruhi PDRB Daerah.

Kerja masyarakat itu tidak bersifat privat, pribadi, sendiri melainkan terjalin korelasi sinergi dengan hal hal yang bersifat publik. Sehingga dari satu kebijakan daerah dapat merangsang persesuaian sosial dalam bentuk hubungan privat-publik yang telah dibahas terdahulu.

Hubungan privat publik tersebut dapat kita cermati pada narasi Perda sbb:

“Dalam hal pengelolaan dan layanan persampahan, Pemerintah Daerah berupaya dengan menyediakan pengangkutan sampah, penyediaan sarana/prasarana, penyedia TPS/TPS3R maupun TPA. Pemerintah juga berkewajiban mendorong terus peran serta masyarakat dalam rangka pengurangan timbulan sampah dengan memberikan insentif kepada orang, lembaga atau badan yang melakukan inovasi terbaik dalam pengelolaan dan pengolahan sampah”.

Melalui kebijakan publik daerah pemerintah daerah juga bersifat transparan, akuntabel dan mengambil resiko serta melakukan sharing tanggungjawab dengan masyarakat. Hal ini dapat kita cermati melalui Perda Persampahan Daerah Kabupaten Soppeng uaraianya menyatakan “Disamping itu Pemerintah Daerah juga dimungkinkan memberikan kompensasi atas kerugian atau adanya dampak negatif yang timbul sebagai akibat pengelolaan dan pengolahan sampah”.

Kebijakan Daerah berarti pula pemerintah daerah mengikat diri dengan satu tanggungjawab dan hal ini dapat menjadi spirit bagi daerah melakukan *best practicies* penyelenggaraan pemerintahan.

Hal lain dapat disampaikan disini, bahwa kebijakan penanganan sampah di tingkat daerah adalah dalam rangka menindaklanjuti kebijakan pemerintah pusat mengenai persampahan. Dalam hal ini kebijakan daerah tidak luput disebut pula kebijakan terstruktur melalui pengambilan keputusan ditingkat lokal dan dengan gaya kepemimpinan responsive. Mirisnya adalah urusan sampah saja harus dipikirkan pusat !

## **2. Kain Tenun Ngada**

Lain halnya di Kabupaten Ngada terdapat kain tenun dikenal dengan sebutan Tenun Ikat (Sapu Lue dan Lawo). Tenun ikat

Kabupaten Ngada ini sudah tidak asing lagi di telinga masyarakat Flores, menurut orang setempat dinamakan Tenun Ikat karena dalam proses membuat motif ada bagian benang yang diikat agar tidak terkena pewarna saat proses pewarnaan. Kegiatan menenun merupakan suatu budaya masyarakat yang telah diwariskan dari generasi ke generasi.

Dalam hal ini Kebijakan Daerah dapat memperkenalkan kultur suatu daerah, sumberdaya ataupun kekhasan daerah. Contoh mengenai hal ini adalah di Kabupaten Ngada yang telah disinggung lebih awal. Dasar pemikiran pemerintah daerah di sana mengenai hal ini bahwa Kain tenun yang dihasilkan mengandung nilai filosofi yang tinggi karena kain tenun ini menggambarkan kehidupan masyarakat setempat. Kain Tenun Ikat Bajawa, Kabupaten Ngada, NTT.

Pekerjaan menenun di Ngada disebut bermotif tinggi tidak sembarang wanita dibolehkan, penenun wanita yang berusia sajalah (yang telah matang atau dewasa) dapat mengerjakan, sedangkan wanita yang muda-muda hanya membantu saja.

Melalui kebijakan daerah aktivitas keseharian, atau mata pencaharian, kesibukan atau kegiatan masyarakat, perhatian masyarakat dapat di arahkan sehingga dapat memberi motivasi untuk terus melakukan aktivitas tersebut, baik sebagai industri rumahan, maupun sebagai kegiatan sampingan.

Di Kabupaten Ngada, jumlah kelompok tenun ikat di Ngada menurut sumber berjumlah 85 kelompok. Untuk jenis tenunan Ikat tersebar di Langa, Kecamatan Bajawa, Desa Tiworiwu, Kecamatan Jerebu'u, Kecamatan Inerie dan Kecamatan Golewa.

Dengan demikian kebijakan daerah penting artinya bukan hanya karena adanya kebijakan pusat yang harus ditindaklanjuti, melainkan adanya inovasi, inisiatif dan ada tidak kalah



pentingnya adanya kesadaran melestarikan sumberdaya alam dan memberdayakan sumberdaya manusia.

Seni tenunan ikat pada masyarakat Bajawa digolongkan sederhana dan belum berkembang secara baik dengan berbagai motif seperti kuda dan kaki ayam. Kegiatan tenun menenun nampaknya merupakan ciri khas di hampir setiap etnis masyarakat Nusa Tenggara Timur, termasuk masyarakat Bajawa. Kegiatan tenun dinamakan "*Mane tenu atau Seda tenu*" yang dilakukan khusus oleh para wanita. Keberagaman budaya yang terdapat di kabupaten Ngada ini merupakan warisan leluhur yang patut dilestarikan oleh generasi penerus di Kabupaten Ngada karena aktivitas menenun ini juga merupakan suatu karunia kekayaan budaya yang ada di Kabupaten Ngada.

Kebijakan daerah itu penting khususnya bagi hal hal yang bersifat spesifik dan cenderung lepas dari pantauan pemerintah pusat. Hal ini penting bila dikaitkan dengan informasi yang menyatakan bahwa keberadaan kain tenun adat di Kabupaten Ngada pada saat ini, sangat memprihatinkan karena kurangnya kreativitas penenun dalam merancang motif dan warna kain agar lebih menarik minat para wisatawan lokal dan mancanegara.

Dari masalah diatas diperlukan tindaklanjut dari masyarakat dan pemerintah untuk lebih memperhatikan kembali budaya yang ada dengan membuat suatu rancangan kedepan tentang budaya setempat ,tentu diperlukan analisis kebijakan publik daerah.

Proses pengambilan keputusan pemerintah Kabupaten Ngada menetapkan perlunya satu Peraturan daerah yang merupakan kebijakan daerah menunjukkan bahwa Kebijakan Daerah memerlukan inovasi dan kreativitas pemimpin daerah. Hal ini terbukti bahwa Kebijakan Daerah yang diambil oleh pemerintah muncul setelah terilhami oleh kondisi yang menantang

untuk melestarikan nilai budaya adat istiadat serta kerajinan industri rumahan masyarakat.

Peraturan daerah ini merupakan satu kebijakan yang memberi dampak positif. Dampak positif yang terlihat adalah adanya ekspektasi kesinambungan budaya di Kabupaten Ngada.

### **3. Smart city Bandung**

Konsep kebijakan smart city di Kota Bandung dengan payung hukum Peraturan Daerah Kota Bandung No. 12 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Kerjasama Daerah. Smart City Kota Bandung adalah sebuah konsep yang diterapkan untuk mengelola masyarakat perkotaan.

- Siti Widharetno Mursalim, (2017 dalam Implementasi Kebijakan Smart City Di Kota Bandung. Jurnal Ilmu Administrasi. Volume 14) menulis bahwa “Secara harfiah, smart city dapat diartikan sebagai kota cerdas”. Dalam hal ini dijelaskan bahwa konsep kota cerdas dirancang guna membantu berbagai hal kegiatan masyarakat, terutama dalam upaya mengelola sumber daya yang ada dengan efisien, serta memberikan kemudahan mengakses informasi kepada masyarakat, hingga untuk mengantisipasi kejadian yang tak terduga sebelumnya. Kota cerdas mensyaratkan pengelolaan daerah terhadap segala sumber daya dengan efektif dan efisien melalui penyediaan informasi secara tepat kepada masyarakat. Dasar hukum lainnya yang memayungi Perda Kerjasama Kota Bandung, selain undang undang adalah Permendagri No.69 Tahun 2007 Tentang Pembangunan Kawasan Perkotaan.
- Konsep Smart City Kota Bandung, sebagaimana disampaikan Siti Widharetno Mursalim dalam jurnalnya adalah Sebuah

kota berkinerja baik yang mengontrol dan mengintegrasikan semua infrastruktur termasuk jalan, jembatan, terowongan, rel, kereta bawah tanah, bandara, pelabuhan, komunikasi, air, listrik, dan pengelolaan gedung.

- Melalui konsep ini diharapkan dapat mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki Kota Bandung berikut pemeliharaan dan keamanan dipercayakan kepada penduduknya, termasuk pencegahan segala hal yang tidak diinginkan.
- Menurut data yang dikemukakan Siti Widharetno Mursalim (2017) bahwa 70% permasalahan di Kota Bandung telah terselesaikan dengan konsep smart city melalui ragam pemanfaatan teknologi informatika atau aplikasi yang berorientasi pada pelayanan masyarakat. Aplikasi layanan aduan masyarakat (Lapor!) dan aplikasi pelayanan masyarakat berbasis online serta e-budgeting lainnya menjadi satu dari sekitar 300 perangkat lunak yang telah dibuat untuk mendukung menyelesaikan permasalahan, baik di lingkungan masyarakat maupun di internal birokrasi Pemerintah Daerah Kota Bandung.
- Penjelasan yang menarik dan menjadi inti dari tulisan ini bagi kebijakan daerah adalah: “pada dasarnya, tiap perubahan bisa dilakukan selama ada kemauan (political will) dari tiap pemimpin daerahnya”.
- Dalam rangka pembangunan kota cerdas Bandung Pemkot Bandung telah mengeluarkan dana sekitar Rp 40 miliar untuk membuat 300 lebih aplikasi. Walikota Bandung, ketika itu, Ridwan Kamil mengusulkan pemerintah Kota Bandung harus menjadi *Smart Government* dengan harapan apabila *Smart Government* sebagai implementor *Smart City* ini berhasil, dapat dengan mudah juga menjadikan masyarakat Kota Bandung menjadi *Smart People*.



Indonesia (IKCI) 2015 di Balai Sidang Jakarta pada 24 Maret 2015. “Program tersebut adalah salah satu cara dalam rangka peningkatan kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”. Dengan adanya pengawasan kota secara realtime sehingga mampu memecahkan masalah secara efektif dan efisien melalui Bandung Smart City, dimana semua Dinas di Pemerintah Kota Bandung terawasi dengan baik. Dari sana Kota Bandung, dalam hal ini, Walikota Ridwan Kamil merealisasikan Bandung Smart City dan berhasil memenangkan ajang Smart City Award 2015 yang diadakan oleh majalah Asia’s Tech Ecosystem.

3. Pemantauan dan Evaluasi: Dari pelaksanaan program Bandung Smart City lahir ungkapan Walikota yang bisa dimaknai sebagai pemantauan dan evaluasi, bahwa “*Smart city* dimulai dari *smart government* selanjutnya *smart people*” Dalam hal ini Walikota menghimbau segenap aparat dalam melaksanakan pelayanan memanfaatkan fasilitas smart city, selanjutnya seluruh masyarakat, maka terwujudlah Bandung Smart City.

Dari proses atau mekanisme kerja kebijakan: Bermula dari peramalan, rekomendasi mewujudkan dalam bentuk aksi selanjutnya pemantauan dan evaluasi adalah wujud dari hubungan Kinerja Kebijakan-Masalah Kebijakan-Aksi Kebijakan yang berlangsung secara terus menerus, berputar sebagai satu mekanisme sistem.

#### **4. Anak Jalanan Bengkulu**

Penanganan anak jalanan di Kota Bengkulu dapat diangkat sebagai satu contoh penelitian. Dari segi kebijakan, masalah anak ini cukup banyak kebijakan yang berkenaan, dibuktikan dengan aturan aturan yang mengatur, saling terkait, sehingga satu isu bisa ditangani secara konperhensif. Dalam hal implementasi

dilapangan, mungkin dilaksanakan satu instansi akan tetapi rujukan yang digunakan dari berbagai dasar hukum atau aturan. Mungkin juga dilakukan secara bersama sama, antara satu instansi dengan instansi lainnya dengan tupoksi masing-masing. Katakanlah anak jalanan di Bengkulu pendekatan legalitas formal penanganannya terakumulasi dengan berbagai aturan:

1. Undang-undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
2. Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak
3. Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
4. Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang berkeadilan sekaligus merespon terhadap masalah anak jalanan.
5. Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2010 tentang percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional.
6. Keputusan Menteri Sosial R.I. Nomor: 15.A/HUK/ 2010 tanggal 2 Maret 2010 tentang Program Kesejahteraan Sosial Anak.

Terdapat dua hal yang dikemukakan:

Pertama, jumlah regulasi bertaraf nasional dengan satu isu yang sama menunjukkan betapa kebijakan publik mempunyai bentuk hubungan dan mempunyai standar implementasi. Sepintas dapat menimbulkan pertanyaan epektifitas dan efesiensi bagaimana satu persoalan *dikeroyok* sedemikian rupa. Namun itu sah sah saja dari segi legalitas program dan legalitas pelaksanaan.

Kedua, dilihat dari segi isu dan dengan jumlah pihak yang menangani maka idealnya masalah anak jalanan itu tidak kronis dari waktu ke waktu. Namun ampir semua daerah punya masalah

dengan anak jalanan. “Seperti tidak ada instansi yang khusus menangani anak jalanan itu ?”, demikian sering dikeluhkan orang mengenai masalah kronis ini.

“Keberadaan anak jalanan di Kota Bengkulu telah mengganggu kenyamanan masyarakat seperti ketidaknyamanan di jalan raya, mengganggu kenyamanan di pusat perdagangan terutama di Jl. Suprpto dan menjadi kebiasaan yang buruk bahkan merupakan penyakit masyarakat karena telah berdampak kepada timbulnya tindak pidana” (Rakyat Bengkulu, Sabtu 29 juni 2019).

Keluhan tersebut di atas hampir bisa dijumpai di setiap kota seluruh Indonesia; atau setidaknya telah menjadi fenomena umum perkotaan. “Ironisnya di kota Bengkulu anak jalanan beraksi tepat di depan Kantor Walikota Bengkulu, mereka sering mengamen, meminta-minta, jelas anak jalanan ini tidak dipelihara oleh orang tua dan secara hukum laiknya diambil alih pemerintah”. Seperti itu keluhan berkenaan masalah ini di Bengkulu.

Penomena kedua dari segi kebijakan publik daerah, adalah Pemerintah Provinsi Bengkulu dan Kota Bengkulu belum memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang Perlindungan Anak Yang Hidup di Jalanan (Harian Bengkulu Ekspres 5 Mei 2019). Dalam hal ini, dari segi kebijakan publik maka aturan aturan tingkat atas, atau regulasi pusat lemah dari segi implementasi, khususnya di Kota Bengkulu, padahal program ini bersifat kewenangan kounkurent, ada di daerah. Disayangkan masalah ini tidak memiliki dasar hukum sebagai aspek legalitas kebijakan. Akibatnya, terkesan program penanganan anak jalanan tidak sistimatis memenuhi standar kebijakan.

Hal ini dikonfirmasi balik bahwa di Kota Bengkulu program ini berjalan dan dilaksanakan dengan membentuk Tim Penanggulangan Tuna Sosial Kota Bengkulu, kerjasama dengan Rumah Singgah dan LSM, dalam bentuk pemberian bantuan

pemberdayaan anak jalanan dan orangtua anak jalanan, pelayanan dan rehabilitasi sosial, pemberian subsidi pendidikan dan subsidi kesehatan. Sekalipun itu terkesan sporadis, dan lemah dari segi akuntabilitas, baik pelaksanaan maupun anggaran

Penomena penanganan anak jalan di Kota Bengkulu ini bisa menuai pertanyaan, jika satu undang-undang atau instruksi diterjemahkan satu Perda, maka dapat dibayangkan kerepotannya, maka rekomendasinya atau telaah untuk hal ini dibutuhkan satu Perda untuk berbagai isu relevan. Perda semacam ini menjadi alternatif bagi efisiensi dan epektifitas. Mengenai kasus Kota Bengkulu yang belum mempunyai Perda tentang hal ini namun dapat melaksanakan program bekerjasama dengan masyarakat. Dapat dikatakan Pemerintah Daerah alfa membuat kebijakan, sementara kebijakan itu strategis dan dikerubuti banyak aturan tingkat atas atau pemerintah pusat. Mungkin ironi satu kegiatan tanpa kebijakan, sehingga bisa menjadi masalah dari aspek legalitas dan pertanggungjawaban, khususnya mengenai *budget*.

## 5. Kantong Plastik Balikpapan

Yudith Aldila Asokawati, dalam makalahnya yang dikerjakan sebagai ujian take home mata kuliah Kebijakan Publik mengangkat judul: Kebijakan Pemerintah Kota Balikpapan Dalam Pengurangan Penggunaan Kemasan/Produk Plastik Sekali Pakai Sebagai Wujud Peminimalisir Pencemaran Lingkungan Hidup.

Judul tersebut terinspirasi dari kenyataan mengenai besarnya kontribusi sampah plastik yang susah terurai sehingga menjadi fokus pemerintah dalam mengurangi jumlah penggunaannya dalam kehidupan sehari-hari. Sampah plastik yang dimaksud berupa *Styrofoam*, sedotan plastik, kantong plastik sekali pakai, dan semua perabotan yang berbahan plastik.



Dalam tulisannya menjelaskan upaya pencegahan pencemaran lingkungan telah dilakukan oleh Kota Balikpapan dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan No. 1 tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai dan Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 8 tahun 2018 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik.

Dari dualandasan kebijakan, PerdadadanPerwali menunjukkan adanya kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah untuk satu isu yang bersifat nasional, bahkan mendunia. Kota Balikpapan, dalam hal ini adalah daerah pertama yang memiliki Perda tentang Pengurangan Kantong Plastik di Indonesia. Kedepannya kebijakan larangan kantong plastik di berbagai sector Kawasan perbelanjaan dan tempat publik dapat membuat perubahan yang signifikan terhadap kebersihan Kota Balikpapan yang mana sesuai dengan Slogan Kota Balikpapan: Clean, Green and Healthy (CGH). Capaian hasil yang didapat sudah memberikan banyak kemajuan, walaupun belum optimal.

Dasar pemikiran penulisnya sendiri memaparkan bahwa saat ini produk kemasan/plastik sekali pakai semakin banyak digunakan oleh masyarakat dan menjadi permasalahan terhadap lingkungan hidup. Plastik adalah polimer hidrokarbon rantai panjang yang terdiri atas jutaan monomer yang saling berikatan dan tidak dapat diuraikan oleh mikroorganisme (Trisunaryanti, 2018 dalam Yudith Aldila Asokawati, 2019). Sampah plastik membutuhkan waktu 200 sampai 1.000 tahun untuk dapat terurai. Sampah plastik dapat menimbulkan pencemaran terhadap tanah, air tanah, dan makhluk bawah tanah. Bahkan racun dari partikel plastik yang masuk ke dalam tanah akan membunuh hewan pengurai di dalam tanah seperti cacing. Tidak hanya itu, PCB (Polychlorinated Biphenyls) yang tidak dapat terurai meskipun termakan oleh binatang maupun tanaman akan menjadi racun berantai sesuai urutan rantai

makanan, dan masih banyak lagi dampak negatif yang ditimbulkan oleh sampah plastik (Wibowo dalam Purwaningrum, 2016, dalam Yudith Aldila Asokawati, 2019). Penulis mengutip pendapat Dinas Lingkungan Hidup Kota Balikpapan, setidaknya 38 ton sampah plastik dihasilkan di Kota Balikpapan.

Menurut Pasal 1 Bab 1 ketentuan umum Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai terdapat beberapa pengertian tentang plastik, yaitu:

1. Plastik adalah senyawa polimer yang terbentuk dari polimerisasi molekul-molekul kecil (monomer) hidrokarbon yang membentuk rantai yang Panjang dengan rantai yang kaku.
2. Kemasan plastic adalah bungkus pelindung barang yang berbahan *polystyrene (PE)*, *polypropilena (PP)*, dan *polyethylene terephthalate (PET)*.
3. Produk plastik adalah barang yang berbahan *polystyrene (PE)*, *polypropilena (PP)*, dan *polyethylene terephthalate (PET)*.
4. Plastik Sekali Pakai adalah segala bentuk alat/bahan yang terbuat dari atau mengandung bahan dasar plastik, lateks sintesis atau *polyethylene, thermoplastic synthetic polymeric* dan diperuntukkan untuk penggunaan sekali pakai dan tidak dipakai berulang yang kegunaannya bias diantikan dengan bahan lain atau dihilangkan sama sekali dalam kehidupan sehari-hari serta mengandung potensi dampak merusak lingkungan secara signifikan.

Dilihat dari Peraturan Daerah Kota Balikpapan tersebut, bahwasanya yang menjadi tujuan dan fokus pengurangan sampah plastik tidak hanya kantong plastik saja, melainkan juga *Styrofoam*, botol-botol air mineral kemasan plastik, sedotan palstik, dan juga perabotan rumah tangga yang berbahan dasar plastik.

Berkait dengan mata kuliah Kebijakan Publik, mari kita cermati proses terbitnya peraturan daerah Balikpapan berkait dengan penggunaan kantong plastic. Hal ini juga telah dibahas pada bagian lain buku ini.

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011 merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Proses penyusunan peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dilakukan melalui tahap persiapan, perencanaan, perancangan, dan pembahasan rancangan di DPRD.
3. Pada tahap persiapan, pihak pemrakarsa (Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota dan DPRD) harus menyiapkan atau menyusun naskah akademis yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Setelah naskah akademis disusun, maka tahap selanjtnya adalah melakukan perencanaan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda) yaitu instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Setelah tahap perencanaan dilakukan oleh pemrakarsa sesuai dengan urutan prioritas sebagaimana tercantum dalam Prolegda

yang telah disetujui oleh DPRD dalam rapat paripurna, maka naskah rancangan peraturan daerah disusun sesuai dengan metode dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana disusun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Rancangan peraturan daerah harus dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah daerah sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Mekanisme dari poin 1 hingga 4, protap baku pembuatan peraturan daerah yang harus diikuti, termasuk dalam hal ini Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai.

Dalam ketentuan pasal 3 Bab I Peraturan Daerah Kota Balikpapan No. 1 tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai bertujuan untuk:

- a) Mengurangi timbunan sampah dan dampak pencemaran lingkungan hidup yang berasal dari produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai; b) Mengendalikan bahaya akibat penggunaan dari produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai; c) Menekan laju timbunan sampah Plastik yang menjadi beban pencemaran bagi lingkungan hidup; d) Meningkatkan pemahaman dan kesadaran public untuk mengurangi penggunaan produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai melalui strategi komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat; Dalam Perda Kota Balikpapan ini tujuan pengurangan sampah plastik adalah agar volume sampah plastik dapat berkurang sehingga pencemaran lingkungan hidup dapat berkurang. Oleh sebab itu, dilakukanlah sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat agar masyarakat paham tentang kondisi yang saat ini terjadi.

Di dalam pasal 5 Bab III ayat 1 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai dimuat beberapa larangan, di antaranya yaitu:

1. Pengurangan penggunaan produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf a dilakukan melalui: a) Pembatasan; b) Pemanfaatan kembali; dan c) Pendaaurulangan; 2) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; c. pengehentian sementara kegiatan; dan/atau d. pencabutan sementara izin; 3) Pengehentian sementara kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c diberikan apabila telah dilakukan teguran tertulis sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu 7 (tujuh) hari kerja. 4) Pencabutan sementara izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d dilaksanakan apabila yang bersangkutan tetap menggunakan produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai selama penghentian sementara kegiatan dengan jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan.

Selain itu, pada Pasal 6 Bab IV Perda Kota Balikpapan No. 1 tahun 2019 dimuat larangan-larangan mengenai kantong plastik, yang berbunyi:

1) Penggunaan produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai dilarang dikawasan a. pusat perbelanjaan; b. hypermarket; c. department store; d. supermarket; e. retail modern; f. rumah makan/restoran; g. kantin; h. toko roti; i. tempat lainnya yang ditetapkan wali kota. j. pasar rakyat; k. fasilitas umum; l. fasilitas olahraga; m. angkutan umum; n. tempat ibadah; o. kawasan pendidikan; p. kawasan wisata; q. perkantoran; dan

Hasil dari implementasi Peraturan Daerah Kota Balikpapan No. 1 tahun 2019 tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai dan Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 8 tahun 2018 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong

Plastik menunjukkan hasil yang cukup signifikan. Terbukti volume sampah plastik sebelum ditetapkan Perda dan Perwali tersebut di atas adalah sebanyak 38 ton sampah plastik dalam sehari.

Saat Perwali ditetapkan, Kepala Dinas Lingkungan Hidup (DLH), Suryanto, mengatakan dampak dari diterapkannya aturan tersebut yakni berkurangnya sampah plastik sebanyak 56 ton sebulan. Yang artinya dalam sehari sampah plastik bisa berkurang 2 ton dalam sehari.

Berdasarkan hasil analisis dan survey melalui tinjauan pustaka, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

Keberadaan sanksi administrasi dan penutupan sementara dalam penegakan Perwali dan Pera Kota Balikpapan tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai merupakan instrument hukum yang paling efektif bagi Pemkot Balikpapan sebagai upaya dalam pencegahan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh penggunaan kantong plastik karena sifat bahannya yang tidak mudah terurai oleh alam dan dapat meracuni tanah serta untuk menjamin keberlangsungan dan kelestarian ekosistem.

Dalam pengimplementasian kebijakan Perda dan Perwali ini, terdapat kemajuan yang cukup signifikan yaitu pengurangan sampah plastik sebanyak 56 ton perbulannya. Balikpapan menjadi Kota pertama yang memiliki Peraturan Daerah tentang Pengurangan Kantong Plastik di Indonesia.

Walaupun hasil yang didapat cukup signifikan, akan tetapi larangan penggunaan kantong plastik ini masih belum menjangkau semua kawan, contohnya seperti di pasar tradisional, toko sembako tradisional, dan sebagainya. Berbeda dengan Kawasan perbelanjaan yang sudah modern, kebijakan ini langsung diterapkan.

Bila kaitkan dengan teori penyusunan kebijakan public yang meliputi beberapa tahapan, diamana menurut Dunn (2003),

tahapan-tahapan kebijakan publik terdiri dari: Pada tahap agenda, isu kantong plastik menarik perhatian karena actual, universal dan mengancam. Demikian pula tahap formalasi isu kantong plastik terdefinisi secara baik karena informasinya meyakinkan sebagai sesuatu yang telah mendapatkan kesepakatan kebijakan pemerintah; tahap adopsi dengan mudah dapat menyisihkan agenda lain karena opini yang muncul dari kalangan pengambil kebijakan terdefinisi dengan baik, mudah mendapatkan consensus. Demikian halnya pada tahap implementasi, Perda mengenai penggunaan kantong plastic Balikpapan merupakan daerah pertama yang menerapkan kebijakan ini. Tahap penilaian, menunjukkan kebijakan ini berhasil dengan adanya pengurangan 2 ton produk sampah kantong plastik perhari dari jumlah 38 ton sehari.

Dalam hal evaluasi sebagai salah satu tahap dalam kebijakan publik, yaitu kegiatan penilaian untuk mengukur tingkat kinerja suatu kebijakan (Efriandi, 2010, dalam Yudith Aldila Asokawati, 2019). Menurut Wibawa dalam Nugroho (2009), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

Pertama, ekspansi, maka dikatakan dominan yang mendukung kebijakan ini adalah Walikota yang dibuktikan dengan adanya Perwali, Legislatif dan para politisi, dibuktikan dengan adanya Perda. Demikian halnya dengan stekholder lainnya yang mendukung pada tingkat pelaksanaan, para pedagang dan toko toko swalayan.

Kedua, dalam hal kepatuhan, tingkat keberhasilan sangat prospektif dengan adanya sanksi yang diterapkan bagi pelanggar Perda atau kebijakan yang diterapkan. Terdapat sanksi dan edukasi melalui Perwali.

Ketiga, sebagai tahap evaluasi selanjutnya adalah audit dan akunting, yaitu apakah output benar benar sampai pada kelompok sasaran. Kelompok sasaran di sini adalah masyarakat, yaitu apakah

terjadi perubahan perilaku dari masyarakat dalam hal penggunaan kantong plastik. Hal ini akan dibuktikan secara kumulatif melalui menurunnya jumlah produksi sampah plastik perhari/perbulan. Hal terakhir yaitu dampak social ekonomi bagi penerapan kebijakan ini yang akan berakumulasi secara terstruktur pada proses pelaksanaan yang berlangsung secara terus menerus. Untuk hal ini direkomendasikan melakukan penelitian selanjutnya: Dampak Social Ekonomi Bagi Masyarakat Atas Larangan Pemakaian Kantong Plastik Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan No. 1 Tahun 2019, tentang Pengurangan Penggunaan Produk/Kemasan Plastik Sekali Pakai. Ukurannya bersifat jangka panjang dan relative ambigu untuk menilainya dalam waktu relative singkat.

## **6. Ombudsman Makassar**

Tanggal 9 Juli 2007, dilakukan Memorandum of Understanding (MoU) antara Pemerintah Kota Makassar dengan Kemenpan disaksikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tentang Program Kerjasama Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik sebagai upaya pencegahan korupsi di jajaran pemerintah kota Makassar, salah satunya adalah perlunya dilakukan reformasi pelayanan sektor publik melalui mekanisme pengaduan masyarakat dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah.

Tindak lanjut MoU dengan Menpan tersebut dilakukan dilakukan Mou antara Pemerintah Kota Makassar dengan Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia tentang program kerjasama pembentukan Komisi Ombudsman di Kota Makassar, Ombudsman ini kelak dikenal dengan Ombudsman Lokal Kota Makassar kemudian menjadi Ombudsman Kota Makassar.

Bekerjasama dengan Komisi Pementau Legislatif (Kopel) Sulkawesi beserta beberapa NOG lainnya dilakukan langkah



langkah konkrit pembentukan lembaga Ombudsman tersebut melalui beberapa tahapan :

1. Lokakarya pada tanggal 14 Desember 2007;
2. Launching Ombudsman pada tanggal 8 Nopember 2007;
3. Penyusunan Naskah Akademiki dibawah kordinasi Kopel Sulawesi;
4. Pembentukan Lembaga Ombudsman melalui Peraturan Walikota No. 7 Tahun 2008.
5. Pembentukan Tim Rekrutmen Komissioner Ombudsman melalui No. 710.05/533/KEP/V/2008 tanggal 27 Mei 2008.

Pembentukan Ombudsman Daerah merupakan langkah maju bagi peningkatan kapasitas masyarakat karena Ombudsman ini adalah metode melibatkan masyarakat dalam pemerintahan terutama melalui partisipasi pengawasan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah.

Berdirilah Ombudsman Kota Makassar pada tanggal 8 Nopember 2007 dengan Ketua pertama Prof. Dr. Aswanto, SH,M.si.DFM berdasarkan surat keputusan walikota (Perwali) No.710.05/763/KEP/X/2008, setelah melalui 3 (tiga) tahapan: Tahap konseptualisasi; tahap sosialisasi dan konsultasi publik; dan tahap penetapan atau institusional building.

Setelah lembaga ini bekerja dilengkapi Sekretariat dengan tenaga administrasi hingga kemudian datang prahara Undang Undang Ombudsman RI yang disinyalir tidak mengakomodasi keberadaan Ombudsman Daerah, maka otomatis terjadi kegalauan di kalangan Ombudsman Daerah yang ada di Indonesia ketika itu sehingga kemudian Walikota Makassar H.Ilham Arief Sirajuddin memprakarsai judicial review undang-undang tersebut, Undang Undang No. 37/2008.

Persiapan persiapan dilakukan menjelang judicial review, antara lain Ombudsman Kota Makassar mengadakan Lokakarya

dan Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) Ombudsman Daerah dalam rangka JR UU 37/2008, 29 Agustus-31 September 2010; selanjutnya diadakan Serasehan dan Workshop oleh Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 2-3 Nopember 2010, bertempat di Yogyakarta dengan pokok acara penyempurnaan gugatan. Sebelumnya, yakni tanggal 27-28 Oktober 2008 bertempat di Makassar Kemitraan Partnership Governance reform Indonesia melakukan seminar nasional membahas kewenangan lembaga Ombudsman Daerah pasca disahkannya RUU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, pada tanggal 9 September 2008 di Makassar.

Salah satu pasal yang menjadi sorotan perhatian pada undang undang tersebut adalah Pasal 46, yang berindikasi atau ditafsirkan sebagai pasal yang tidak mengakomodasi atau melegalisasi keberadaan Ombudsman Daerah. Undang Undang ini memberi waktu selambat lambatnya 2 (dua) tahun setelah diundangkannya maka setiap Ombudsman Daerah (dalam hal ini) dianggap tidak sah dan keberadaannya, melanggar hukum kecuali berganti nama atau memakai nama lain.

Pertanyaan besarnya ketika itu, apakah Ombudsman Daerah Kota Makassar serta merta harus dibubarkan bersama sama dengan Ombudsman Ombudsman Daerah lainnya yang sudah ada sebelum Undang undang 37 Tahun 2008.

Menggugat Undang-Undang adalah perbuatan langka dilakukan seorang Kepala Daerah (bahasa lain untuk menggantikan "tidak ada"). Tindakan menggugat ini, adalah juga sebuah wujud kepemimpinan adaktif walikota Makassar ketika itu, karena mampu berkolaborasi dan bersinergi dengan lembaga lembaga lain, non government (NGO) menggugulkan kolektivitas melakukan upaya judicial review terhadap satu undang undang yang sudah berlaku dan disahkan oleh pemerintah.

Jakarta, September 2010

Untuk: Permohonan Pengujian Materi Pokok Pasal 46 Ayat (1) dan (2) serta Pasal 43 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Organisasi Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139) serta Pasal 46 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112) terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Kepada Yang Terhormat,

KEPUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Di -

Jalan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat

Dengan hormat,

Pekementah kami,

1. ADNAN H. AZIS, SH

2. UJI PARULIAN SUHISIBING, SH, LL.M

(Keterangan: Permohonan kuasa Hukum)

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 1 September 2010, bermaterai cukup dalam hal ini bertindak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama mewakili:

I. **WALIKOTA** Makassar, yang diwakili oleh Ir. H. Hham Arief Saqijuddin, MM umur 45 tahun, agama Islam, pekerjaan Walikota Makassar, alamat Jl. Sungai Suddang No. 54 Kelurahan Maracuya Baru, Kecamatan Makassar. Yang selanjutnya disebut sebagai .....

**PEMOHON I; BUKTI P-1**

II. **Lembaga Ombudsman Kota** Makassar, yang diwakili oleh Mulyadi Hamid umur 44 tahun, pekerjaan Komisiner Ombudsman Makassar, berkedudukan di jalan Gunung Batu putih No. 14 B Kelurahan Mangkulu, Kecamatan Ujungpandang, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi selatan didirikan berdasarkan Perwali No. 7 tahun 2008. Yang selanjutnya disebut .....

**PEMOHON II; BUKTI P-2**

III. **Lembaga Ombudsman Daerah** Provinsi DIY, yang diwakili oleh Hagus Sarwono, S Pd. Si, umur 34 tahun, pekerjaan wakil ketua Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY, berkedudukan di Perumahan Graha Prima Segalitera G3, RT. 08 Jetis, Tambiutirto, Kecamatan Kasihan Bantul, DIY Yang selanjutnya disebut .....

**PEMOHON III; BUKTI P-3**

IV. **Lembaga Ombudsman Swasta** Provinsi DIY, yang diwakili oleh Ananta Heri Pranono, SI, MM, umur 47 tahun, pekerjaan ketua Lembaga Ombudsman Swasta Provinsi DIY, berkedudukan di Ronodigdayan DN 3.527 Yogyakarta. Yang selanjutnya disebut .....

**PEMOHON IV; BUKTI P-4**

V. **Ombudsman Daerah** Kabupaten Asahan yang diwakili oleh Syahrul Erinda, umur 43 tahun, pekerjaan Ketua Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan, berkedudukan di Jl. Benteng LK VIII Kabupaten Asahan, Sumatera

(Para Penggugat)

**Permohonan Pengujian:**

1. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945
2. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945
3. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU ORI bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
4. Ganti Nama adalah “Absurd”
5. Undang-Undang Tidak Konsisten
6. Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Pengaduan Masyarakat dan Keterbatasan ORI
7. UU ORI: Sebuah Preseden Buruk dan Mencederai Demokrasi

Setelah berlangsung sidang sidang di Mahkamah Konstitusi antara September 2010,-Oktober 2011 keluar Keputusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 46 Undang Undang No. 37 tentang Ombudsman Republik Indonesia dinyatakan tidak berlaku.



**PUTUSAN Nomor 82/PUU-VIII/2010**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN  
KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusional pada tingkat

pertama dan terakhir, mengeluarkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2008 tentang Pelayanan Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang diajukan oleh:

**5. AMAR PUTUSAN**

**Mengadili,**

-Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;

-Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

-Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

-Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

**Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;**

Demikian diputuskan dalam Rapat Pemusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zolava, M. Akil Mochtar, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadli Sunanda, Anwar Usman, Harjono, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Jumat, tanggal dua belas bulan Agustus tahun dua ribu sebelas dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Selasa, tanggal dua puluh tiga bulan Agustus tahun dua ribu sebelas, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zolava, M. Akil Mochtar, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadli Sunanda, Anwar Usman, Harjono, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Hani Adhoni sebagai Panitia Pengganti, dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, DPR atau yang mewakili, dan Ombudsman Republik Indonesia atau yang mewakili.

Hingga sekarang ini keberadaan Ombudsman Daerah relatif sudah tidak eksis lagi, sekalipun keberadaannya tidak bertentangan dengan UU ORI, akan tetapi ada beberapa faktor yang menyebabkan inovasi daerah ini tidak berkembang : (*policy failure*) yaitu mungkin “*non implementation*” (tidak terimplementasi), dan karena “*unsuccessful*” (implementasi yang tidak berhasil). Namun disinyalir secara logika pada umumnya:

1. Kepemimpinan, para kepala daerah yang tidak ikut dalam membidani lahirnya Ombudsman Daerah tidak memahami sukma dan misi lembaga itu, dan akhirnya keberadaannya tidak mengalami perkembangan signifikan.
2. Keberadaan Perwakilan Ombudsman di daerah menjadi lembaga vertikal yang non pemerintah mengambil alih peran dan fungsi Ombudsman Daerah.
3. Dari seluruh perjalanan lahirnya Ombudsman Daerah yang digagas pemerintah daerah bersama lembaga non govermen (NGO) kandas, sebagai pertanda pemerintah tidak memahami persis perkembangan dan dinamika daerah, sehingga melahirkan undang undang tidak hanya bertentangan dengan semangat otonomi daerah, bahkan bertentangan dengan konstitusi.
4. Terkesan lahirnya satu peraturan, undang-undang diproduksi sedemikian rupa secara tidak terkontrol akhirnya antara satu kebijakan dengan kebijakan lain menjadi rancu, bukan hanya antara pusat dengan daerah; akan tetapi pun antar instansi pusat.

Benarlah sinyalemen teman saya, penggiat NGO: “***Peraturan dan Undang Undang itu kan proyek***”.

## 7. Sampah Rejang Lebong

Hal lain yang menarik dicermati dari sisi kebijakan publik adalah keberanian mengambil keputusan yang dilakukan oleh pemimpin daerah. Salah satu contoh dalam hal ini, adalah pengambilan keputusan pemerintah daerah Kabupaten Rejang Lebong yang mencanangkan pengelolaan sampah secara komprehensif dan terpadu. Kebijakan daerah ini ditandai dengan hadirnya Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong No 4 Tahun 2017.

Motode yang dilakukan adalah dengan memperhatikan teori-teori pengambilan keputusan kebijakan publik dengan keadaan yang terjadi di lapangan. Diharapkan melalui Perda ini kita dapat mengetahui teori yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan publik tersebut dan membahas apakah kebijakan ini diterapkan dan berhasil, memiliki dampak yang positif atau malah memberikan dampak negatif bagi warga khususnya warga Kabupaten Rejang Lebong sendiri.

Tantangan yang dihadapi mendorong lahirnya peraturan daerah yang tidak hanya menindaklanjuti kebijakan pemerintah pusat tetapi yang menarik bahwa perda persampahan ini bersifat konferehensif dengan sektor atau bidang lain, misalnya dengan kebijakan yang diatur melalui:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188);
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
3. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 03/PRT/M/2013 Tentang Penyelenggaraan Prasarana dan



## Sarana Persampahan Dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Hal ini menunjukkan adanya terobosan, keberanian mengambil keputusan dan kemampuan untuk mengaplikasikan satu keputusan terintegrasi atau terkait dengan sektor lain yang bersifat konperhensif. Tekanannya, dalam hal ini, adalah perlunya keterpaduan di tingkat daerah dalam hal menindak lanjuti kebijakan daerah sebagaimana tugas Pemerintah Daerah.

Akhirnya Kabupaten Rejang mengeluarkan satu kebijakan dalam hal persampahan, meliputi:

- a. menumbuh kembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dan pelaku usaha dalam pengelolaan sampah;
- b. mengalokasikan dana untuk pengelolaan sampah;
- c. melakukan penelitian pengembangan teknologi pengurangan dan penanganan sampah;
- d. memfasilitasi, mengembangkan, dan melaksanakan upaya pengurangan, penanganan, dan pemanfaatan sampah;
- e. melaksanakan pengelolaan sampah dan memfasilitasi penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah;
- f. mendorong dan memfasilitasi pengembangan manfaat hasil pengolahan sampah;
- g. mendorong dan memfasilitasi penerapan teknologi pengolahan sampah lokal yang berkembang pada masyarakat untuk mengurangi dan/atau menangani sampah; dan
- h. mengkoordinasikan antar lembaga pemerintah daerah, antar lembaga pengelola sampah, dan antara lembaga-lembaga tersebut dengan masyarakat, dan pelaku usaha agar terdapat keterpaduan dalam pengelolaan sampah.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan:

- a. menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan Provinsi;
- b. menyelenggarakan pengelolaan sampah skala Kabupaten Rejang Lebong sesuai dengan norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan pemerintah;
- c. melakukan kerjasama antar daerah, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah;
- d. menetapkan lokasi TPS, TPS 3R, TPST dan TPA di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- e. melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala terhadap TPS, TPS 3R dan TPST dan/atau TPA;
- f. melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali terhadap TPA dengan sistem Controlled Landfill (Lahan Urug Terkendali);
- g. melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah; dan
- h. menyusun dan menyelenggarakan sistem tanggap darurat pengelolaan sampah sesuai dengan kewenangannya.

Berdasarkan teori dan data yang ada di lapangan. Proses pengambilan keputusan pemerintah Kabupaten Rejang Lebong dalam menetapkan Peraturan Daerah tersebut adalah dengan memperhatikan keadaan disekitar dimana sampah menjadi masalah yang dapat mengganggu kenyamanan publik sehingga perlu disusun satu keputusan untuk mengatur masalah sampah tersebut.

Dampak yang terjadi dengan adanya kebijakan ini, sebagaimana logisnya, setiap keputusan memiliki dampak positif ataupun negatif. Dampak positif yang terlihat secara kasat mata adalah bersihnya wilayah yang dapat digunakan sebagaimana fungsinya. Juga lingkungan yang bersih tidak lagi mengganggu kenyamanan masyarakat.

Pemerintah dalam menetapkan suatu kebijakan haruslah memperhatikan faktor-faktor yang ada, masalah-masalah yang timbul sehingga diharapkan dengan adanya satu kebijakan dapat bermanfaat bagi masyarakat dan tidak ada pihak yang dirugikan. Pemerintah daerah juga harus aktif dalam mengevaluasi kebijakan yang dibuatnya dan paham tentang tugas dan wewenangnya. Dalam hal pengelolaan sampah di Rejang Lebong permasalahan sampah dapat ditanggulangi bersama sama dengan masyarakat setempat. Persoalan selanjutnya adalah kontinuitas satu program. (Arif Fikri Fauzan).

Dimensi lain yang mensifati satu kebijakan publik daerah adalah aspek struktural, yaitu tindak lanjut kebijakan yang bersifat nasional. Sebaliknya kebijakan publik di daerah akan mengalami proses review di tingkat pusat mengenai relevansinya karena kedudukan satu kebijakan di tingkat daerah tidak bisa bertentangan dengan kebijakan pusat.

Akibatnya adalah, terdapat satu ciri kebijakan daerah yaitu memiliki kesamaan, baik dari aspek substansi dan narasi. Hal ini sesungguhnya tidak murni aspek struktural, tetapi juga karena aspek proses yaitu bahwa satu kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah selalu diawali dengan “studi banding” ke daerah daerah yang telah memiliki kebijakan serupa sehingga tidak bisa dihindari aspek kesamaan itu, bahkan kalau hendak ditelusuri lebih jauh mungkin saja hanya nama daerah yang berbeda.

Contoh dalam hal ini, kebijakan daerah mengenai persampahan, sebagaimana telah dikemukakan sebagai contoh, Kabupaten Soppeng, Kabupaten Rejang Lebong maupun Kabupaten Badung.

Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Sampah menekankan bahwa spirit lahirnya kebijakan persampahan ini adalah untuk mewujudkan daerah yang hijau, sehat dan bersih dari sampah yang dapat

menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan.

Isu yang sama, dengan mudah, dapat ditemukan pada kebijakan daerah yang lain. Begitu juga mengenai bank sampah dan permasalahan persampahan. Redaksi Peraturan Daerah

“...sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan meningkatnya aktivitas kehidupan masyarakat, yang berakibat semakin banyak timbulan sampah, jika tidak dikelola secara baik dan teratur bisa menimbulkan berbagai masalah, bukan saja bagi Pemerintah Daerah tetapi juga bagi seluruh masyarakat. Salah satu upaya untuk mengantisipasi permasalahan tersebut perlu diambil kebijakan dalam bidang pengelolaan sampah dengan tujuan utama tercapainya lingkungan yang bersih, sehat dan indah demi terwujudnya kesehatan dan kenyamanan”.

Redaksi ini relatif sama antara satu peraturan daerah dengan peraturan daerah yang lain.

Contoh lain :

“Dalam hal pengelolaan dan layanan persampahan, Pemerintah Daerah berupaya dengan menyediakan pengangkutan sampah, penyediaan sarana/prasarana, penyedia TPS/TPS3R maupun TPA. Pemerintah juga berkewajiban mendorong terus peran serta masyarakat dalam rangka pengurangan timbulan sampah dengan memberikan insentif kepada orang, lembaga atau badan yang melakukan inovasi terbaik dalam pengelolaan dan pengolahan sampah. Disamping itu Pemerintah Daerah juga dimungkinkan memberikan kompensasi atas kerugian atau adanya dampak negatif yang timbul sebagai akibat pengelolaan dan pengolahan sampah”.

Pertimbangan pertimbangan sebagaimana dikemukakan tersebut relatif sama antara satu daerah dengan daerah lainnya. Inilah salah satu ciri kebijakan publik daerah, “kesamaan”.

Membicarakan atau menyoroti kesamaan ini tidak dalam konteks penilaian positif atau negatif dalam proses perumusan kebijakan publik, melainkan hanya menunjukkan aspek sifat atau dimensi kebijakan publik daerah pada aspek akademik. Akan tetapi fenomena kesamaan itu dapat dicermati pada sudut pandang pengambilan keputusan. Bagaimana prototipe legislatif daerah dalam pengambilan keputusan kebijakan publik daerah.

## **8. Parkir di Purwokerto, Banyumas dan Makassar**

Parkir adalah salah satu jenis retribusi jasa umum dan salah satu sumber pemasukan pendapatan daerah selain dari pajak daerah, retribusi parkir.

(Ketentuan Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. "... yang dimaksud retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan").

Kendaraan atau moda transportasi yang bergerak dari satu tempat ke tempat yang lain. Keberadaannya dalam estimasi bergerak dia otomatis kena pajak kendaraan bermotor yang dipungut sekali setahun secara reguler. Jika dia berhenti maka dia kena parkir (retribusi parkir) Kendaraan adalah obyek pajak dan obyek retribusi.

Pada beberapa negara parkir, menjadi usaha privat atau swasta dengan hanya menyediakan lahan dia telah dapat memungut retribusi, tentu atas kerjasama bisnis dengan pemerintah.

Pada beberapa tempat disiapkan fasilitas parkir untuk membuat kendaraan tidak selalu bergerak. Tidak semua tempat tujuan harus dicapai sepenuhnya dengan kendaraan sebahagian

harus ditempuh dengan moda transportasi yang lain, termasuk berjalan kaki. Selalu ada jarak dan jarak itu ditempuh dengan berjalan kaki akan memunculkan komunitas baru interaksi baru dan bahkan pasar. Parkir model seperti itu menghindarkan orang terisolasi dalam kendaraannya tanpa bersentuhan dan berkomunikasi dengan unsur masyarakat yang lainnya. Ini juga salah satu problem masalah publik dalam pendekatan sosiologis.

Dengan demikian, parkir dapat dilihat pada beberapa dimensi:

1. Reribusi -pendapatan daerah ;
2. Mengatasi kemacetan-kenyamanan kota;
3. Perbaikan pedestrian- mencegah dari pememfaatan lain
4. Berjalan kaki-memberi efek sosial untuk tidak malu berjalan;
5. Pertemuan dan perbincangan pada saat berjalan kaki - Interaksi sosial;
6. Membuat orang tidak terisolasi dalam kendaraan- sosial budaya, ekonomi dan hiburan

Di Purwokerto terdapat tempat parkir di tepi jalan umum, tempat parkir ini tumbuh secara liar dari kebiasaan masyarakat memarkir kendaraan karena adanya *space* tersedia atau dekatnya lokasi yang dituju, semacam tempat yang ramai dikunjungi. Hal seperti ini terjadi di semua daerah, sebagaimana sifat perparkiran tanpa penyediaan fasilitas selain tempat, sudah bisa jadi. Melihat peluang seperti ini maka otomatis pemerintah daerah tertarik untuk menarik retribusi daripada perparkiran tersebut tumbuh secara liar dan tidak ditata, sehingga tidak ada salahnya apabila kegiatan parkir dikelola oleh pemerintah daerah. Pada fase ini yang mesti dilakukan lebih awal adalah pemberian pemahaman kepada penyelenggara parkir sebelumnya yang di dalam teori disebut peninjauan sebelum tindakan.

Pemikiran kerjasama penanganan parkir antara pemerintah daerah dengan pengusaha atau dengan model pemberdayaan petugas parkir; atau model pembentukan perusahaan daerah khusus parkir, semuanya memerlukan pendekatan metode kerjasama dan model pengambilan keputusan yang tepat. Di Makassar dibentuk Perusahaan Daerah Parkir melalui Perda untuk menangani perparkiraan.

(Perusahaan Daerah (PD) Parkir Kota Makassar didirikan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kotamadya DATI II Ujung Pandang No. 5 Tahun 1999, tentang: pendirian Perusahaan Daerah Parkir Makassar Raya Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang No.19 Tahun 1999, Seri D, Nomor 6, kemudian diubah dengan Perda Kota Makassar, No.16, Tahun 2006. Pemikiran Pemerintah Kota Makassar untuk membentuk Perusahaan Parkir Makassar Raya didasari atas prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan pelayanan dari sektor perparkiran kepada masyarakat Kota Makassar.)

Dari sini muncul dua pertanyaan, mengambil kebijakan penanganan parkir dan pola kerjasama yang bagaimana yang tepat. Membuat tempat parkir secara instan di sekitar lokasi yang ada, atau mungkin ada tempat lain? Ini pilihan yang tidak mudah, sebelum bertindak diestimasi kemungkinan kemungkinan yang terjadi, jangan sampai setelah diadakan tidak satupun kendaraan nyelonong ke sana, sebagaimana nasib beberapa terminal antar kota. Konsumen selalu mencari kemudahan, sebagaimana pengendara. Tidak mudah dikendalikan.

Kesulitan seperti ini bisa terjadi pada kasus pasar, terminal, selesai dibangun jadinya *mangkrak*. Oleh karena itu dapat dipahami jika pemerintah daerah melegalkan tempat parkir yang sudah ada sisa menambah satu kebijakan memungut retribusi dan tetap bekerjasama dengan pengelola sebelumnya, tipe ini rasional.

Kendala yang dihadapi hampir dikatakan minim, pada kasus seperti ini yang biasa bersoal adalah petugas parkir yang telah ada sebelumnya. Sebelum pemerintah daerah menetapkannya sebagai tempat parkir berretribusi ada oknum yang mengklaim tempat itu sebagai lokasinya sekalipun bukan pemilik lahan. Direkrut menjadi petugas dengan sistem bagi hasil, tidak tertarik, karena jumlah yang diperoleh sebelum kerjasama jauh lebih besar. Kerjasama itu mengurangi pendapatannya, bahkan menghilangkan kesempatannya sekaligus pekerjaannya. Kali ini harus berbagi dengan Pemda yang dia tidak mengerti seluk beluknya, kecuali harus taat karena Pemda dalam benaknya adalah penguasa yang punya polisi dan punya penjara. Kerumitan ini terjadi karena kebijakan pemerintah terlambat dari kejelian oknum melihat potensi pasar.

Pada kasus seperti ini tidak bisa dihindari terjadinya konflik kepentingan antara Pemda dengan si oknum yang relatif memiliki power untuk melakukan tekanan, *pressure* kepada Pemda. Sekalipun itu dengan cara cara kriminal, mengganggu ketertiban dan sebagainya.

Akibat yang tidak bisa dihindari petugas parkir yang memungut biaya retribusi parkir yang telah diangkat mengambil lebih dari tarif yang telah ditetapkan atau dengan cara tidak memberi karcis parkir, didukung oleh kurangnya pemilik kendaraan yang peduli terhadap karcis parkir. “Hitung hitung uang parkir itu masuk ke Pemda mungkin lebih jelas peruntukkannya jika diambil oleh petugas parkir”. Ada yang berpikiran seperti ini.

Selain itu, dapat dikatakan, mayoritas pengguna jasa parkir kurang mengetahui tentang ketentuan parkir. Hasil pengkajian yang dilakukan terhadap praktek retribusi parkir yang dipungut lebih dari tarif yang telah ditentukan, yang dapat dikatakan menyimpang dari peraturan yang berlaku, hal tersebut bisa terjadi karena adanya tindakan *overpriced* maupun unsur pemaksaan.



Jalan keluarnya sebaiknya ada sosialisasi Perda mengenai perparkiran. Sebagai salah satu sumber pemasukan pendapatan daerah selain dari pajak daerah, retribusi parkir.

(Ketentuan Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. "... yang dimaksud retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan").

Menteri Keuangan menandakan bahwa penguatan local taxing power kepada daerah melalui Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) terutama dilakukan melalui undang undang, dalam hal ini UU 28/2008, tentang PDRD. Undang Undang ini memuat tiga hal pokok, yaitu

1. Pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Peningkatan akuntabilitas daerah dalam penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan ; dan
3. Pemberian kepastian kepada dunia usaha mengenai jenis jenis pungutan daerah.

Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Sebagai contoh, berikut bunyi pasal 41-46 Peraturan Daerah No. 19 Tahun 2016 tentang Retribusi Jasa Umum di Kabupaten Banyumas. Pasal 41:

Atas penggunaan/pemanfaatan tempat parkir di tepi jalan umum yang disediakan dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah dipungut retribusi dengan nama Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Pasal 42:

1. Objek Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Jasa pelayanan parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi: a. Penyediaan tempat untuk parkir; b. Pengaturan parkir kendaraan. Pasal 43: 1. Subjek Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/memanfaatkan pelayanan parkir di tepi jalan umum; 2. Wajib Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan daerah ini diwajibkan melakukan pembayaran Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Pasal 44 Tingkat penggunaan jasa Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum ditetapkan berdasarkan jenis kendaraan. Pasal 45: 1. Prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur tarif Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa pelayanan parkir dan pengaturan parkir, kemampuan masyarakat, aspek keadilan dan efektifitas pengendalian atas pelayanan; 2. Biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah biaya operasional dan pemeliharaan, biaya penetapan tempat parkir dan biaya administrasi).

Secara umum dapat dikatakan retribusi adalah iuran kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan dapat jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan disini bersifat ekonomis, yakni harus bayar. Retribusi merupakan pungutan resmi yang dilakukan pemerintah, misalnya mengenakan retribusi pada permohonan izin tertentu. Hal seperti ini secara normatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terakhir dengan Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD).

Sebagaimana pentingnya keuangan daerah maka parkir menjadi salah satu alternatif. Namun itu baru satu segi, segi yang lain adalah meningkatkan penyediaan layanan. Sebagaimana dipahami bahwa penyediaan layanan adalah salah satu aspek bagi penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal ini memperkuat otonomi daerah. Namun kalau kita cermati narasi narasi yang bertebaran berkait dengan otonomi daerah masih dominan top down. Memperkuat otonomi daerah kaitannya dengan parkir yang diatur dengan kebijakan pusat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, seluruhnya itu top down. Bukankah ini yang dimaksud secara administrasi saja kita belum otonom. Mungkin otonom itu bisa diaplikasi dari diskresi (keleluasaan).

Masalahnya masih ada diantara kita yang gaya implementasinya cenderung berpola *top down* saja. Satu gaya yang mangarus pada aliran birokratis namun lupa bahwa aliran ini juga menekankan penggunaan segala pengetahuan, keterampilan dan kemampuan dalam mengambil keputusan, setelah mempelajari semua informasi yang ada. Atasan dalam membuat keputusan sangat bergantung pada kemampuannya sendiri. Bagaimana pun, keputusan itu selalu dianggap benar, tetapi memiliki kelemahan-kelemahan (Brinckloe, 1977).

Dalam kondisi seperti ini pimpinan daerah ditantang merubah pola pikir aparat. Bagaimana daerah mengambil keputusan secara mandiri dan logis. Bagaimana daerah beradaptasi dengan lingkungan melalui bargaining. Bargaining dalam hal ini mengadaptasikan lingkungan dengan "surat pusat" (dari atas-top down). Apa modal bargaining? Maka kembali pada sinyalemen ahli "dalam situasi seperti ini, aktor akan mengambil keputusan

dengan memilih pendekatan ideologis, atau politik.

Dari kasus perparkiran kebijakan daerah senantiasa berbenturan secara langsung dengan kepentingan kelompok, pribadi atau oknum di daerah. Hal ini semakin memperkuat asumsi kedekatan antara pengambilan kebijakan daerah dengan pengambilan keputusan yang intinya merujuk pada kepemimpinan mengendalikan birokrasi dimana salah satu cirinya selain yang telah dikemukakan terdahulu, adalah memberikan tekanan yang cukup besar pada arus dan jalannya pekerjaan pada struktur organisasi (Brinckloe, 1977).

Pimpinan daerah, dalam hal ini, adalah kepala daerah, salah satu fungsi dari seorang pimpinan adalah mengambil keputusan. Kepala Daerah harus mengambil keputusan, baik secara internal administratif, maupun secara kelompok yaitu bersama sama dengan DPRD.

Menurut *Herbert A. Simon* (dalam Asnawir, 2006), setidaknya ada tiga tahap yang ditempuh dalam pengambilan keputusan, yaitu:

- (1) Tahap penyelidikan; tahap ini dilakukan dengan mempelajari lingkungan atas kondisi yang memerlukan keputusan. Pada tahap ini data mentah yang diperoleh, diolah dan diuji serta dijadikan petunjuk untuk mengetahui atau mengenal persoalan.
- (2) Tahap perancangan; pada tahap ini dilakukan pendaftaran, pengembangan, penganalisaan arah tindakan yang mungkin dilakukan; dan
- (3) Tahap pemilihan; pada tahap ini dilakukan kegiatan pemilihan arah tindakan dari semua yang ada.

Dari tahap tahap pengambilan keputusan menurut Herbert tersebut sering dipergunakan oleh birokrasi daerah, dalam hal ini DPRD bersama aparat pemerintah daerah. Misalnya tahap

penyelidikan melalui reserch, studi banding; Begitupun dengan tahap perancangan biasanya dilakukan dalam bentuk rapat dengar pendapat dimana DPRD atau Tim Perumus mengundang unsur akademisi, pakar melakukan dengar pendapat mengenai satu hal sebelum diputuskan; lalu tahap yang ketiga yakni tahap pemilihan dilakukan dalam bentuk rapat pimpinan lalu ditindak lanjuti dengan rapat paripurna. Proses ini cukup menunjukkan hubungan kebijakan publik daerah dengan proses pengambilan keputusan.

Ada beberapa hal yang mempengaruhi pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seorang pemimpin atau manajer dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor berikut:

Pertama, dinamika individu. Antara individu dengan organisasi saling mempengaruhi. Begitu juga antara individu yang satu dengan individu yang lain juga mengalami perbedaan dalam mengambil keputusan untuk kepentingan pribadinya. Seseorang dalam pengambilan keputusan untuk organisasi selalu dipengaruhi oleh kepentingan pribadinya.

Kedua, dinamika kelompok. Dinamika kelompok sangat dipengaruhi oleh jumlah individu sebagai anggota kelompok yang bersangkutan. Norma yang dimiliki oleh kelompok tersebut sangat besar pengaruhnya terhadap cara berpikir, menanggapi suatu gejala sosial dan tingkah laku seseorang. Perubahan sikap (*attitude*), pendapat (*opiny*) dan tingkah laku (*behavior*) dalam menanggapi rangsangan rangsangan sosial akan disesuaikan dengan norma kelompok. Pengaruh norma kelompok itu penting diperhatikan oleh para manajer karena para bawahannya terdiri dari individu individu yang tergabung dalam organisasi yang ia pimpin.

Ketiga, dinamika lingkungan. Lingkungan ialah situasi, kondisi dan faktor-faktor yang berkaitan dengan suatu keputusan. Keputusan yang diambil merupakan jawaban terhadap suatu tantangan atau suatu masalah yang dihadapi yang timbul sebagai

akibat perubahan, situasi dan kondisi. Perubahan situasi dan kondisi tersebut sangat ditentukan oleh derajat keputusan yang diambil. Derajat keputusan sangat ditentukan pula oleh jenis dan luasnya lingkup organisasi.

Bagaimanapun kecilnya derajat keputusan tetap menimbulkan pengaruh pada lingkungan. Seorang manajer perlu memperhatikan dinamika lingkungan. Hal tersebut akan memperluas wawasannya dalam mengambil keputusan. Suatu keputusan yang diambil tidak berdiri sendiri, tetapi saling terkait satu sama lain, dan akan menimbulkan perubahan dalam lingkungan keputusan tersebut. Perubahan dimaksud dapat menimbulkan masalah yang memerlukan pemecahan. Pemecahan satu masalah akan menimbulkan masalah baru yang untuk pemecahannya diperlukan pengambilan keputusan pula.

Penomena teoritis yang digambarkan secara runtut dan runtun seakan mewakili penome masalah parkir yang dihadapi secara kontemporer. Menjadi sekelumit prinsip prinsip normatif bagi implementasi keputusan.

Selain beberapa faktor di atas, terdapat beberapa faktor lain yang juga mempengaruhi seseorang dalam pengambilan keputusan, menurut ahli yaitu:

- (1) Sistem nilai yang berlaku dalam hubungan antara individu dan masyarakat;
- (2) Persepsi atau pandangan seseorang terhadap suatu masalah. Persepsi ini juga dipengaruhi oleh sistem nilai yang berlaku dan pengalaman yang dimiliki/dialami,
- (3) keterbatasan manusiawi antara lain ketidakmampuan mengumpulkan informasi secara langsung,
- (4) perilaku politik, kekuasaan dan kekuatan yang terjadi. Banyak keputusan yang diambil tidak maksimal, tetapi hanya merumuskan perilaku politik tertentu,

- (5) keterbatasan waktu, kesibukan waktu, mengakibatkan informasi-informasi yang diperoleh sangat terbatas pula untuk digunakan dalam pengambilan keputusan dan
- (6) gaya kepemimpinan yang dimiliki seseorang juga akan mewarnai corak keputusan yang diambil.

Pendekatan kemanusiaan yang sering dikenal dengan bersikap secara manusiawi tetap harus dikedepankan dalam poila pendekatan persuasif, komunikatif dan akomodati. Persuasif biasa dipahami sebagai kekeluargaan, komunikatif yakni komunikasi yang digunakan menggunakan rasa, biasa diistilahkan sebagai komunikasi sambung rasa; akomodatif sering diterjemahkan sebagai memahami kepentingan dan pandangan serta persepsi orang lain. Kesemua itu adalah komulasi dari sistem nilai yang membentuk gaya kepemimpinan seseorang.

Kita menduga bahwa hal hal ini telah dilewati secara realitas oleh para pengambil keputusan di lapangan mengimplementasikan kebijakan pemerintah daerah sebagai kebijakan publik daerah.

## **9. PKL Lumajang dan Kaki Lima Semarang**

Kebijakan lain yang merupakan uji nyali seorang pimpinan daerah di dalam memimpin daerahnya mengambil kebijakan daerah, adalah Pedagang Kaki lima (PKL). PKL sudah menjadi bagian dari kehidupan di perkotaan. Pedagang Kaki Lima ini menimbulkan problem yang bersifat klasik. Hampir setiap kota punya masalah kaki lima. Masalahnyapun relatif sama: ketertiban, kemacetan, kebersihan, dan penggunaan *space publik* secara sepihak dan bukan peruntukannya. Selain itu muncul kesan buruk, kotor, kumuh dan berumah ditepi jalan.

Salah satu kota yang mengalami keluhan mengenai ini adalah Lumajang. PKL di sana menempati tempat-tempat ramai di tengah kabupaten seperti Jalan Gajah Mada dan jalan-jalan di

sekitarnya, yaitu: Jalan Jendral S. Parman, sekitar Stadion Semeru Lumajang, dan Alun-Alun Lumajang.

Pemerintah mengadakan penertiban bagi mereka yang tidak mengindahkan adanya aturan untuk tidak berjualan di sekitar tempat tersebut. Pemda sah-sah melakukan penertiban untuk mengembalikan fungsi-fungsi fasilitas umum: pedestrian dan juga ruas-ruas jalan yang dilintasi kendaraan umum.

Permasalahan yang ingin dijawab bagaimana proses pengambilan keputusan pemerintah Kabupaten Lumajang dalam menetapkan kebijakan daerah dan dampak yang ditimbulkan atas kebijakan daerah tersebut.

Aspek legalitas dari kebijakan daerah ini adalah

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan PKL
2. Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lumajang Tahun 2009-2029.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pedagang Kaki Lima.
4. Peraturan Bupati Lumajang Nomor 84 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Dari aspek legalitas ini dapat dilihat hubungan struktural dalam penetapan kebijakan. Hubungan struktural tersebut dibuktikan melalui hubungan tindak lanjut kebijakan publik yang diambil secara nasional dan ditindaklanjuti dengan kebijakan publik tingkat daerah. Kebijakan publik yang berciri struktural tersebut diimplementasikan dengan pengambilan keputusan dalam bentuk Peraturan Daerah ditindaklanjuti dengan Peraturan Bupati.



Empat aturan dahsyat ini, berlaku secara nasional daerah, masih tidak berkutik memnghadapi Kaki Lima. Ini adalah salah satu fenomena kebijakan publik. Sudah bisa dipastikan, ini bukan soal cara mengambil kebijakan, atau cara mengambil keputusan tetapi adalah pengendalian.

Mari kita abaikan masalah ekonomi, ketenagakerjaan yang menjadi bulan bulanan, kita kembali menyadari bahwa satu kebijakan harus ditunjang dengan kebijakan yang lain; ini bisa berkait dengan konsistensi pemamfaatan ruang, bisa berkait dengan rekayasa lalu lintas dan bisa berkait dengan relokasi.

Pedagang Kaki Lima (PKL) yang senantiasa menjadi momok perkotaan. Secara sederhana dapat dikatakan adalah mereka yang menempati tanah tanah slum, emper emper tokoh, trotoar dan lain lain secara illegal. Secara sosiologis, PKL merupakan entitas sosial yang didalamnya terdapat pengelompokan menurut karakteristik tertentu, seperti: suku, etnik, bahasa, adat istiadat, asal daerah, jenis kegiatan, dan juga agama (Sarjono 2005).

Entitas ini memiliki aktivitas yang sama yakni berdagang pada tempat-tempat yang tidak semestinya dalam tata letak kota untuk melakukan aktivitas sosial dan ekonomi. Barang dan jenis dagangan yang berbeda biasanya terkait dengan perbedaan latar belakang dan karekteristik selaku PKL. Mereka sesungguhnya tumbuh dari konsumen yang memiliki karakteristik: Murah, dekat, simpel dan praktis. Karakter ini adalah karakter konsumen kaki lima. Bila tak ada konsumen, mereka tidak akan beta di sana.

Kaki lima, dapat dikatakan punya segmen sendiri. Di Makassar awal tahun 2000 ada penjual *nasi udu* pasang tenda di malam hari di bawah pohon Mahoni Jalan Sungai Saddang, tidak berselang lama dia menyewa ruko yang ruas parkirnya sering digunakan pasang tenda berjualan. Pindah dia ke dalam dan tidak merubuhkan tendanya; bahkan bertambah tendanya di hampir

setiap perumahan dan pusat pusat pertokoan dengan *trading* yang sama “*nasi udu*”.

Tidak jauh beda dengan “Bakso Lapangan Tembak” yang pada awalnya berjualan di kaki lima seputaran Lapangan Tembak Jakarta, sekarang sudah seluruh Indonesia ada Bakso Lapangan Tembak, bukan di Kaki Lima, di Mall-Mall. Tidak hanya jual bakso melainkan merambah pada menu masakan khas lainnya. Menandakan Kaki Lima punya segmen pembeli.

Kebijakan publik terkait dengan penertiban PKL tidak selamanya berjalan mulus, sering terjadi perlawanan, baik fisik maupun nonfisik dari para PKL. Perlawanan tersebut muncul karena pihak PKL merasa dirugikan dan dianggap mereka adalah korban dari kebijakan pemerintah yang dinilai tidak adil. Terkait dengan hal tersebut, menurut (Alisyahbana, 2006) bahwa aktivitas PKL yang menggunakan ruang publik dan terkadang juga tanah orang lain mendorong pemerintah melakukan penertiban bagi mereka.

Sering terjadi perdebatan diantara mereka, Kaki Lima itu, dengan petugas penertiban. Mereka tidak mengindahkan dan tidak mau ikut perintah Satpol dengan alasan sudah bayar. Ketika ditanya bayar kepada siapa, dia merogoh dompetnya dan menyodorkan karcis retribusi tanda bayar.

Ketika hal ini ditanyakan kepada pihak Dispenda yang memungut resribusi, dia katakan daripada dia berjualan gratis lebih baik saya suruh bayar, “Saya kan bertugas cari uang?”. Fenomena ini adalah fenomena lemahnya sosialisasi.

Mengenai kondisi PKL di Lumajang, dapat digambarkan pada 2 (dua) tempat besar yang biasanya dipadati para PKL, yakni pada sekitar Jl. Gajah Mada, dan Stadion Semeru.

Untuk itu berikut kondisi dan perilaku para PKL yang menempati kedua tempat tersebut. Penempatan PKL pada Jl. Gajah Mada oleh pemerintah telah dilegalkan, tetapi hal itu berlaku

bagi pedagang yang memang berada pada ruko-ruko yang telah disediakan. Mengingat areal Jl. Gajah Mada sendiri merupakan akses utama Lumajang-Malang.

Keberadaan PKL di sana dapat memicu terjadinya kemacetan akibat aktivitas para PKL di sekitar area tersebut. Lain halnya dengan Pedagang Kaki Lima pada Stadion Semeru Lumajang. Pada area ini dipengaruhi oleh tingkat keramaian masyarakat yang biasanya memilih daerah stadion sebagai tempat berkumpul. Stadion Semeru sendiri biasa dikatakan sangat menguntungkan bagi para PKL.

Hiruk pikuk pengalokasi tempat bagi PKL yang senantiasa menempati lokasi yang tidak legal atau bukan peruntukannya menuntut pemerintah daerah untuk senantiasa memperhatikan konsep tata ruang yang telah ditetapkan, Sebagaimana lasimnya setiap daerah memiliki konsep penataan ruang.

Penataan PKL di Kabupaten Lumajang didasarkan pada Peraturan Daerah No 3 Tahun 2016. Pasal 2 ayat 2 menyatakan tujuan dari Penataan dan pemberdayaan PKL bertujuan untuk:

- a. memberikan kesempatan berusaha bagi PKL melalui penetapan lokasi sesuai dengan peruntukannya;
- b. menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha PKL menjadi usaha ekonomi mikro yang tangguh dan mandiri; dan
- c. mewujudkan kawasan yang bersih, indah, tertib dan aman dengan sarana dan prasarana kawasan yang memadai dan berwawasan lingkungan.

Dari segi tujuan, kebijakan daerah penataan PKL tersebut sangat akomodatif, yakni memberi kesempatan berusaha hanya saja menempati tempat yang telah ditentukan. Hal ini memberi gambaran adanya penataan. Pada tujuan kedua menandakan adanya pembinaan dan pemberdayaan; dan pada tujuan ketiga

terkandung aspek kepentingan publik yakni mewujudkan kawasan yang bersih, indah, tertib dan aman.

Dari aspek ini bisa dibayangkan jika daerah tidak mempunyai kebijakan; dan jika daerah tidak memiliki aturan Perda. Dua simpulan ini membuat kita untuk berkomitmen menjaga eksistensi daerah.

Kebijakan publik daerah Lumajang, dengan narasi yang jelas telah menggambarkan secara utuh bagaimana satu kebijakan merujuk hubungan kepentingan privat-publik. Dengan demikian keputusan yang diambil adalah keputusan untuk memecahkan masalah ketertiban, kekumuhan, kemacetan dan lain lain yang biasa pula berdampak kriminalitas.

Adalah hal yang logis secara teori, bahwa satu kebijakan akan memberi dampak positif dan negatif, demikian halnya dengan pengambilan keputusan. Masing masing ada resikonya. Namun sebagaimana dipahami bahwa ilmu dan seni pemerintahan adalah keseimbangan bukan neraca untung rugi, melainkan kepentingan publik. Untuk kepentingan publik pemerintah bersifat coersif (memaksa).

Evaluasi Kebijakan tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Lumajang ditemukan bahwa dari segi pelaksanaan, pemerintah Kabupaten Lumajang sudah dapat melaksanakan kebijakan ini dengan baik karena pedagang kaki lima sudah dapat ditertibkan. Namun dengan penetapan kebijakan ini sudah menjadi aksioma memiliki dampak positif dan dampak negatif .

Dampak positif yang muncul bahwa kegiatan dan mobilitas disekitar alun-alun Lumajang semakin lancar, karena bebas hambatan dari pedagang kaki lima yang biasa memadati hampir semua area alun-alun. Apalagi dengan alun-alun yang menjadi pusat kota, maka alun-alun inilah yang paling menonjol di

Kabupaten Lumajang. Dengan bersihnya alun-alun Kabupaten Lumajang akhirnya bisa terlihat lebih rapi dan juga bersih. Masyarakat akhirnya bisa menikmati alun-alun yang lebih bersih dan juga rapi. Masyarakat dalam hal ini adalah publik, termasuk di dalamnya PKL itu sendiri karena mereka pun turut menikmatinya. Beginilah cara pemerintah daerah meleraikan sengketa publik privat, dimana setiap orang dalam kehidupan polis tidak boleh mengorbankan orang lain karena kepentingan privat.

Negatifnya, dalam hal ini, imbas dari penataan ialah terdapat PKL yang akhirnya pindah ke tempat-tempat lain yang tidak semestinya, misalnya mereka menggunakan fasilitas jalan dari perumahan yang berdekatan dengan Stadion yaitu perumahan Green Semeru dan Perumahan Argopuro Orchid. Muncul masalah baru.

Namun sebagaimana diketahui, kebijakan publik daerah itu tidak tunggal dan tidak berdiri sendiri, selain dia vertikal dia juga horisontal dan beruntun. Setelah mengambil satu kebijakan diperlukan kebijakan lain karena tidak mengambil kebijakan adalah berarti juga kebijakan.

Sebagaimana masalah PKL sebagai masalah “bawaan” perkotaan, dan setiap daerah melakukan kebijakan untuk penanganannya dengan cara dan pendekatan masing masing. Sekalipun dengan isu dan latar belakang berpikir yang berbeda. Misalnya seperti yang diungkap Nur Rahmat Fajeri, Praja IPDN yang melakukan pengkajian terhadap Peraturan Daerah Kaki Lima Kota Semarang menyampaikan bahwa tingginya angka pengangguran dan semakin meningkatnya urbanisasi menyebabkan semakin besar aktivitas informal yang dilakukan masyarakat Kota Semarang. Aktivitas informal yang dilakukan untuk mencari pendapatan ialah sebagai Pedagang Kaki Lima. Jumlah Pedagang Kaki Lima Kota Semarang dari tahun ke tahun terus meningkat,

sehingga muncul berbagai masalah lingkungan dan tata kota. Kondisi ini membuat pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Kebijakan Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa pelaksanaan Kebijakan Perda Pengaturan dan Pembinaan PKL di Simpang Lima Semarang sudah berjalan cukup baik sekalipun masih terdapat beberapa pelanggaran yang dilakukan PKL dalam aktivitasnya dan belum diberikannya surat ijin atau kartu identitas PKL Simpang Lima dari Aparat Pemerintahan.

Kebijakan utama pengelolaan PKL di Kota Semarang meliputi penataan, pembinaan, dan penertiban. Penataan berarti mengelola secara fisik agar mereka lebih rapih teratur. Pembinaan mengasumsikan bahwa bisnis dan karakter pedagang perlu dibangun dan dikembangkan dengan memberi mereka bimbingan dan penyuluhan, termasuk informasi tentang peraturan dan tanggung jawabnya dalam memelihara ketertiban.

Dari narasi laporan yang demikian menunjukkan bahwa kebijakan publik daerah mengenai PKL adalah bermaksud merujukkan sengketa atau konflik privat dengan publik. Secara konsepsional dan normatif, kebijakan daerah kota Semarang mendeskripsikan pendekatannya yang mengandung aspek pemberdayaan. Hal tersebut dimaknai pada konsep penertiban yang disebutkan merupakan kebijakan yang dilakukan dalam upaya memaksa mereka untuk pindah atau merelokasi pedagang ke tempat baru yang disusun secara persuasif dengan melibatkan kelompok-kelompok pedagang itu sendiri. Kebijakan yang pro-PKL harus diawali dengan adanya keberpihakan pada nasib rakyat kecil dan pengakuan bahwa pedagang kecil itu adalah napas dari kehidupan perkotaan yang tidak bisa dihilangkan. Realitas ini tentunya harus diperhitungkan dalam alokasi ruang. Karena itu,

Pemkot perlu memiliki visi yang jelas tentang tata ruang yang bisa mengakomodasi keberadaan pedagang tersebut.

Sekalipun demikian, pemerintah Kota Semarang diakui menghadapi beberapa kendala:

- 1) Kurangnya kesadaran para PKL untuk mematuhi peraturan yang ada sehingga masih banyak pelanggaran yang terjadi, antara lain:
  - a) Pelanggaran ketentuan jam operasional dagang.
  - b) Ketentuan bongkar-pasang tenda atau gerobak jualan.
  - c) Ketentuan lokasi jualan.
- 2) Keberadaan PKL menimbulkan munculnya masalah-masalah, baik dari aspek sosial, ekonomi, hukum, hingga ketertiban lingkungan.
- 3) Pengakuan eksistensi PKL mengakibatkan PKL semanya sendiri dan jumlahnya menjamur.
- 4) Minimnya anggaran Pemerintah Kota Semarang untuk Pengelolaan PKL.

Kendala kendala tersebut mengabstraksikan perlunya satu kebijakan ditindaklanjuti dengan implementasi dan seterusnya dievaluasi dan dirumuskan kembali pendekatan pendekatan baru melalui modifikasi baru, termasuk membuat kebijakan baru. Hal ini mesti dilakukan karena secara pilosofi “pemerintahan itu bersifat never ending”, tidak pernah berakhir.

Namun demikian membuat dan melaksanakan satu kebijakan sudah merupakan satu langkah pemerintahan, karena tugas pemerintah adalah membuat kebijakan yaitu adanya payung hukum yang kuat dan aturan main yang jelas setidaknya dapat menjadi pijakan untuk pengelolaan PKL, khususnya di Kecamatan Semarang Selatan.

Dalam Perda tersebut, tugas, kewenangan, pelanggaran, dak sanksi sudah diatur di dalamnya sehingga dapat mengontrol

dengan baik aktifitas dan pertumbuhan PKL dengan tidak mengensampingkan kepentingan umum.

Patut diakui bahwa pilosofi pemerintah daerah Kota Semarang memahami keberadaan PKL yang diakomodasi sebagai dari sector informal. Dikatakan, keberadaannya membantu Pemerintah Kota Semarang dalam penyerapan tenaga kerja dan mengatasi jumlah pengangguran dan secara tidak langsung, industri rumah tangga atau UKM berkembang. Dalam hal ini, terdapat peningkatan produksi dan penyerapan tenaga kerja dari aktivitas PKL, yang sebagian diantaranya menjual barang-barang hasil UKM.

Sejauh ini pemerintah sebagai perencana program telah berhasil melakukan sosialisasi terhadap Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Selatan sehingga Perda dapat berjalan hingga pembangunan mencapai tahap pembangunan fasilitas penunjang. Kebijakan mengenai PKL di Kota Semarang tidak berdiri sendiri melainkan didukung dan dijalankan secara bersamaan dengan Perda No. 10 tahun 2000 tentang Pengaturan Pasar. Substansi yang diatur dalam perda pengaturan pasar adalah juga mengatur tentang tempat usaha, perijinan, retribusi, hak, kewajiban, larangan dan pembinaan.

Perda ini menyebutkan, pedagang wajib menempati kios dan los yang disediakan dan dilarang menempati lahan parkir untuk berjualan. Program tersebut berjalan lancar pada saat penataan pasar dan hingga sekarang penataan pasar sudah terealisasi.

Hal menarik yang patut dikaji adalah lahirnya kebijakan daerah sebagaimana telah diuraikan adalah karena terinspirasi oleh Undang-Undang RI Nomor 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Kesejahteraan Sosial dijelaskan secara konsepsi sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan,



kesusilaan dan ketentraman lahir dan batin yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Undang-undang ini sekaligus menjadi rujukan membuat kebijakan dan pelaksanaannya. Penjelasan tersebut di atas sejalan dengan teori yang menekankan adanya aspek moral pada satu kebijakan. Tanpa moral kebijakan itu kering dan tidak terlaksana secara manusiawi serta jelas tidak akan mendapat resfek yang baik dari publik. Kebijakan publik adalah penataan bukan penguasaan, penguatan bukan pelemahan, pemberian kesempatan bukan menghilangkan kesempatan.

## **9. Tata Ruang Ternate**

Kebijakan lain di tingkat daerah yang dapat dikemukakan untuk melengkapi kebijakan kebijakan daerah yang telah dikemukakan sebelumnya sehingga bisa menyangkut beberapa aspek dalam pemerintahan daerah. Kebijakan dimaksud adalah kebijakan Pemanfaatan Ruang Kota Ternate dituangkan dalam Perda Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penataan Ruang Kota Ternate Tahun 2012-2032.

Pasal 2: bahwa Penataan Ruang Kota Ternate bertujuan untuk “Mewujudkan Kota Ternate sebagai Kota Pesisir dan Kepulauan yang Adil, Mandiri dan Berkelanjutan Berbasis pada Sektor Unggulan Jasa Perdagangan, Perikanan dan Pariwisata”.

Pasal 3: (1) Untuk mewujudkan tujuan penataan ruang wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 disusun kebijakan penataan ruang wilayah kota Ternate, (2) Kebijakan penataan ruang, meliputi Kebijakan Penetapan Struktur Ruang, Kebijakan Pola ruang; dan Kebijakan penetapan kawasan strategis.

Dijelaskan pada perda tersebut bahwa pesisir Pulau Kota Ternate merupakan salah satu kawasan pesisir kepulauan di Provinsi Maluku Utara yang memiliki sumberdaya kelautan yang sangat berlimpah. Kawasan pesisir pulau di Kota Ternate menjadi kawasan primadona pemerintah Kota Ternate sehingga kawasan ini dijadikan sebagai kawasan jasa perdagangan, pelabuhan dan pariwisata.

Kota Ternate adalah Kota pantai (*Coastal city*) dan kota pulau (*Islands City*), yang letak dan geografisnya berada di sepanjang pesisir pantai Pulau Ternate Provinsi Maluku Utara. Visi Misi Kota Ternate adalah menjadikan kota Ternate sebagai kota Bahari Berkesan (Berbudaya, Agamais, Harmonis, Mandiri, Berkeadilan, dan Berwawasan Lingkungan).

Sebagai kota pantai dan kota pulau, Kota Ternate mempunyai ruang wilayah yang berbeda dengan kota-kota lain yang berada di atas daratan yang luas (*midland*). Kota Ternate mempunyai ruang laut dan ruang darat.

Pemikiran pemikiran atau cara pandang di dalam meletakkan kebijakan pengembangan kota,

Kita lihat pada prasa berikut ini:

“...Mengingat ruang laut menjadi primadona Pemerintah Kota Ternate dalam pengembangan kota, maka dari itu *pengembangan dan tata kelola kota ke arah laut* dilaksanakan dengan pertimbangan-pertimbangan atas keseimbangan ekosistem yang berada di laut, menjadi prioritas baik dalam perumusan kebijakan maupun implementasi kebijakan, sehingga dampak yang dihasilkan dari kebijakan tersebut dapat melahirkan kebijakan yang ramah lingkungan, produktif, *ecopolis* dan sesuai dengan peruntukannya.”

Sampai di sini, nampak secara kuat bahwa Pemerintah Kota Ternate telah mengambil kebijakan yang berkaitan dengan pemamfaatan ruang. Penataan ruang ini adalah memamfatan

ruang yang berskala jangka panjang. Konsistensi pelaksanaan konsep tata ruang akan membuat satu daerah terlepas dari berbagai persoalan yang berkaitan dengan pemamfaatan ruang.

Dalam konsep tata ruang terakomodasi seluruh potensi dan pemamfaatannya ke depan dan sifat tata ruang satu daerah senantiasa terkait dengan daerah hiterland atau daerah tetangga, begitupun dengan tata ruang propinsi dan pusat senantiasa terintegrasi. Seperti yang terdapat di kota Ternate tidak luput menjelaskan semua potensi yang dimiliki, misalnya fasilitas dan lahan infrastruktur.

Dijelaskan pada Perda tersebut bahwa salah satu faktor penting yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan publik adalah ketersediaannya fasilitas yang memadai, dalam hal ini adalah lahan dalam membangun infrastruktur. Hal inipun berkorelasi dengan sumber daya manusia yang handal dalam merumuskan kebijakan mengenai tata kelola lahan agar dapat berfungsi sebagai ruang yang dapat bermanfaat dan berkelanjutan. Infrastruktur tanpa sumber daya manusia yang berkompeten dalam merumuskan kebijakan maka kebijakan itu tidak akan berjalan secara efektif dan berkesinambungan.

Pengadaan lahan merupakan salah satu upaya pemerintah kota dalam menata kota yang berkesinambungan dan ramah lingkungan sebagai wujud dari pembangunan berkelanjutan. Pengelolaan lahan sebagaimana yang dapat kita temui dalam berbagai kota di Indonesia yang dikelola dengan baik akan menghasilkan nuansa kota yang asri, nyaman dan berkelanjutan sehingga masyarakatpun dapat hidup lebih baik karena tata ruang kota benar-benar terarah dan teratur, yang kesemuanya dikendalikan oleh tata kelola kota dan lahan yang saling bersinergi.

Dijelaskan : “RTRW Kota Ternate yang tertuang dalam Perda Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penataan Ruang Kota Ternate

serta RDTK Kota Ternate Tahun 2012-2032 bahwa secara garis besar pengembangan kota di kawasan pulau Ternate diarahkan pada kawasan-kawasan yang masih dapat diberdayakan dan dijadikan sebagai kota baru”.

Sebelumnya telah diingatkan pula mengenai pertimbangan kebijakan: “Mengingat ruang laut menjadi primadona Pemerintah Kota Ternate dalam pengembangan kota, maka dari itu pengembangan dan tata kelola kota ke arah laut dilaksanakan...”.

Demikian itu contoh kebijakan pengembangan kota yang akan menjadi patron pelaksanaan pemamfaatan ruang di Kota Ternate. Kebijakan ini tidak tanpa pertimbangan, melainkan dijelaskan secara terbuka pertimbangan pertimbangan dimaksud, misalnya kebijakan pengembangan kota ke arah laut, dijelaskan pula pertimbangan : “...keseimbangan ekosistem yang berada di laut...”.

Pertimbangan ini menjadi prioritas baik dalam perumusan kebijakan maupun implementasi kebijakan, sehingga dampak yang dihasilkan dari kebijakan tersebut dapat melahirkan kebijakan yang ramah lingkungan, produktif, *ecopolis* dan sesuai dengan peruntukannya.

Sebagaimana mestinya implementasi kebijakan Pemanfaatan Ruang tidak luput menjelaskan hal hal yang meliputi : metode atau cara yang digunakan oleh pemerintah dalam kebijakan Penataan Ruang; Keefektifan dan keefisienan metode / cara yang digunakan dalam kebijakan penataan ruang; Kejelasan tujuan Kebijakan yang hendak dicapai.

Dari beberapa point tersebut diatas tidak luput dijelaskan pada Perda RTRW Kota Ternate dan merujuk pada satu asas utama yang disebut dalam metode pemanfaatan ruang yakni “azas kesesuaian dan kelestarian lingkungan”.Asas ini dikembangkan

dalam metode tersebut agar setiap pemanfaatan ruang atau dalam kegiatan-kegiatan tertentu dalam pemanfaatan ruang sebaiknya mempertimbangkan dari sudut pandang azas kesesuaian baik dari sisi ekologi, ekonomi dan sosial.

Adapun kebijakan penetapan struktur ruang dalam wilayah kota Ternate adalah dijelaskan sebagai berikut :

- (a) Penetapan hirarki pusat pertumbuhan wilayah yang tersebar di pulau-pulau yang tersebar dalam wilayah kota Ternate.
- (b) Peningkatan akses pelayanan kota yang menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan secara hirarki diseluruh pulau. Dari regulasi penetapan kebijakan struktur ruang tersebut diatas menjadi penting sebab struktur ruang merupakan kerangka sistem pusat-pusat kegiatan pelayan kota yang berhierarki dan berjenjang antara satu wilayah dengan wilayah lain yang saling berhubungan dengan sistem jaringan prasarana dalam wilayah perkotaan.

Kebijakan struktur ruang tersebut dilengkapi dengan Kebijakan Pola ruang Pemanfaatan Pola Ruang Kawasan di Kota Ternate berdasarkan dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Ternate mengacu pada:

“pasal 26 ayat (1) Poin (c) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, bahwa rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya kabupaten, yang berlaku mutatis mutandis untuk wilayah kota. Yaitu pemanfaatan ruang disuatu wilayah berlaku fungsi lindung dan fungsi budidaya. Disebut bahwa fungsi lindung dan fungsi budidaya didasarkan pada pertimbangan bahwa kedua fungsi ini tidak dapat dipisahkan karena penetapan satu kawasan untuk berfungsi lindung didasarkan pada pertimbangan untuk menjaga kawasan budidaya agar tetap berfungsi menyediakan peluang bagi pemenuhan kebutuhan manusia baik secara langsung maupun secara tidak langsung”.

Diantara rencana pola ruang wilayah Kota Ternate meliputi dua ruang kawasan antara lain: Rencana Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya sebagaimana yang tertuang dalam Perda nomor 02 Tahun 2012 Tentang Penataan Ruang Kota Ternate.

Sebagaimana harapan yang senantiasa menyertai satu kebijakan maka kebijakan ini hendaklah menjadi rujukan bagi setiap pemangku kepentingan, dan menjadikannya sebagai pijakan konsistensi dan komitmen dalam melaksanakan kebijakan, sehingga manfaat hasil kebijakan penataan ruang terhadap masyarakat meliputi mamfaat Kesesuaian struktur ruang, Kesesuain Pola dan Kesesuaian Kawasan startegi dapat diwujudkan. Kebijakan ini memerlukan konsistensi pada pengendalian perizinan yang taat asas.

## **10. Surabaya Single Window (SSW)**

Teknologi informasi dan komunikasi yang berkembang dengan pesat mempengaruhi birokrasi untuk memanfaatkan teknologi sebagai salah satu sarana meningkatkan kinerja sebagai pelayan publik. Kota Surabaya adalah salah satu pemerintah daerah yang memiliki peluang investasi yang begitu besar tiap tahunnya. Pelayanan publik dinilai menjadi salah satu tujuan investasi.Salah satu prakteknya bisa ditemui melalui kebijakan perijinan bernama Surabaya Single Window (SSW) dibawah naungan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) Kota Surabaya yang resmi dirilis pada tahun 2013.

Adanya Surabaya Single Window (SSW) bertujuan untuk mempercepat, mempermudah dan melakukan layanan perijinan yang terintegrasi secara online di Kota Surabaya. Perbedaan mendasar dari program ini dengan sistem sebelumnya yaitu mekanisme pelayanan yang paralel. Beberapa ijin dapat diproses secara bersamaan tanpa harus saling tunggu antara ijin satu dengan

lainnya. Mekanisme ini otomatis memangkas jangka waktu proses perijinan menjadi lebih cepat. Penilaian dari satu penelitian mengenai SSW ini menyatakan sangat efektif dengan persentase akhir yang diperoleh sebesar 87,02%.

Program ini mulai diluncurkan pada awal 2013, merupakan layanan perijinan terpadu satu jendela secara *online* di Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang (DCKTR) yang terintegrasi dengan Sistem Informasi Manajemen (SIM) *online* di beberapa SKPD dan unit kerja terkait yang dikoordinasi Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya. Sistem ini memungkinkan dilakukannya suatu penyampaian data dan informasi secara tunggal, pemrosesan data dan informasi secara tunggal dan sinkron, serta pembuatan keputusan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing SKPD dalam hal pelayanan perijinan teknis dan non teknis.

Aspek Legalitas Program Surabaya Single Window, sebagai kebijakan publik daerah

1. Perpres No. 10 th 2008 ttg Penggunaan Sistem Elektronik Dalam Kerangka Indonesia Nasional Single Window (INSW).
2. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan Secara Elektronik di Kota Surabaya.

Dari aspek legalitas SSW Surabaya , dapat disimpulkan bahwa legal struktur perundang-undangan nampak tidak berurut. Peraturan Presiden langsung ditindaklanjuti melalui Peraturan Walikota. Dari segi tata urutan perundang undangan tidak tercantum Peraturan Walikota sebagai satu tata aturan perundang undangan. Hal ini dimungkinkan karena kebijakan itu berlaku internal aparat pemerintah Kota Surabaya di dalam melakukan pelayanan. Hal ini relative sama dengan pendirian Ombudsman Daerah Kota Makassar yang hanya melalui Peraturan Walikota yang berlaku

internal aparat Walikota dalam melakukan pelayanan public. Apabila terjadi mall administrasi, dapat langsung diadakan ke Ombudsman Daerah Kota Makassar. Masalah yang dihadapi adalah Ombudsman Kota Makassar tidak terakomodasi anggarannya pada APBD Kota Makassar, karena dasar hokum bukan Perda yang mengikat seluruh warga kota.

## 11. Transportasi DKI

Kali ini kita tampilkan kebijakan publik daerah DKI tentang transportasi sebagai bahan kajian dengan pertama tama menyampaikan bahwa hal ini tidak berarti buku ini akan membahas peraturan tersebut melainkan mengambilnya bahan perbandingan dan menunjukkan hal hal yang disyaratkan secara teori dengan hal hal yang telah dijabarkan secara implementatif.

Sekali lagi tidak bermaksud mengevaluasi kebijakan tersebut karena ini bukan forumnya dan bukan konteksnya.

Tiga hal yang akan ditampilkan, yakni dasar hukum sebagai aspek legalitas dan harus sekaligus menunjukkan sifat sifat kebijakan publik daerah yang berkonsekwensi wajib menindaklanjuti kebijakan publik di atasnya sebagaimana sifat kebijakan publik, salah satunya “instruksi”.

Selain harus dipatuhi, aspek legalitas itu juga menunjukkan dasar kebijakan di bidang hukum perundang undangan. Pada latar belakang keputusan menunjukkan pikiran pikiran dan alasan mendesak sebagai “issu kebijakan” sehingga kebijakan itu harus diambil. Sejauhmana pihak pengambilan kebijakan secara cermat mengargumentasikan alasannya dari latar belakang berpikir, sejauh itu pula ia dapat meyakinkan publik. Keyakinan publik diperlukan dalam rangka partisinya terhadap satu kebijakan.

Selain itu pada latar belakang menunjukkan ekspektasi jika kebijakan itu berhasil dilaksanakan. Partisipasi dan ekspektasi



tidaklah menjadi satu satunya kepentingan sehingga latar belakang itu harus menarik. Di latar belakang menunjukkan transparansi, keterbukaan terhadap satu problem publik yang dihadapi bersama.

Begitupun di latar belakang akan mengikat akuntability pembuat kebijakan, alasan yang meyakinkan, menyangkut kepentingan public. Pertimbangan ini dieksplorasikan, tidak disimpan dan dijadikan dokumen arsip semata, melainkan dibuka. Keterbukaan ini mengandung unsur sosialisasi, sosialisasi yang memadai dapat menahan laju pro-kontra sebagaimana sering dialami satu kebijakan publik yang tiba tiba.

Contoh konsideran mengingat :

Materi	Materi
1. ... (text is very small and blurry)	1. ... (text is very small and blurry)
2. ... (text is very small and blurry)	2. ... (text is very small and blurry)
3. ... (text is very small and blurry)	3. ... (text is very small and blurry)
4. ... (text is very small and blurry)	4. ... (text is very small and blurry)
5. ... (text is very small and blurry)	5. ... (text is very small and blurry)
6. ... (text is very small and blurry)	6. ... (text is very small and blurry)
7. ... (text is very small and blurry)	7. ... (text is very small and blurry)
8. ... (text is very small and blurry)	8. ... (text is very small and blurry)
9. ... (text is very small and blurry)	9. ... (text is very small and blurry)



perundang-undangan yang tertera yang juga memberi informasi integritas program dan pihak terkait.

Aspek legalitas ini dapat kita lihat pada konsideran mengingat yang kalau kita perhatikan contoh DKI terdapat 43 Peraturan perundangan. Untuk tidak terkesan bahwa kita sedang belajar menyusun kebijakan publik, maka disampaikan bahwa contoh ini menunjukkan sifat kebijakan publik daerah yang sebagai kebijakan publik turunan. Turunan ini tidak hanya dalam bentuk asas legalitas, tetapi turunan dapat mencirikan sukma yang ada pada satu kebijakan publik daerah. Kalaupun tidak dipaparkan secara eksplisit tetapi akan muncul secara implisit, dan kalaupun tidak muncul secara implisit dia akan terasa pada aspek nuansa dan semangat yang melingkupinya. Namun biasanya dimunculkan secara tersurat pada bagian “maksud dan tujuan”.

Selain itu, aspek tujuan, kegunaan dan fungsi dan masalah yang akan dipecahkan dieksplor secara meyakinkan di bagian latar belakang. Bahkan alasan alasan akademik, teoritis dan metodologi ditampilkan secara meyakinkan yang memungkinkan semua pihak stekholder dan masyarakat (publik) mendapatkan ekspektasi dan terdorong memberi kontribusi pemikiran dan partisipasi secara pemikiran, ide ataupun implementasi.

Untuk hal ini dapat kita perhatikan pada contoh Perda Transportasi DKI.

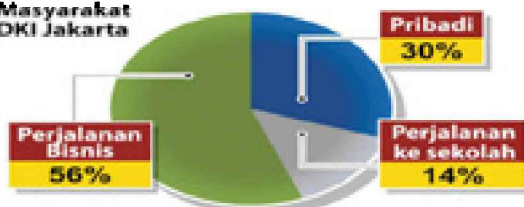
## LATAR BELAKANG

Kenyamanan penduduk suatu negara dalam menjalankan aktivitasnya sehari-hari ditentukan oleh tingkat ketertarikan dalam tingkat kebebasan yang dimilikinya, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kelengkapan sarana lalu lintas. Republik Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk terbesar ke 5 di dunia harus memprioritaskan berbagai kemungkinan perkembangan yang baik di jalan raya sebagai bentuk perhatian yang besar, sehingga mengakibatkan ketidakefisienan faktor yang terakhir, yaitu kelengkapan sarana lalu lintas.

Propinsi dengan tingkat kemacetan tertinggi di Indonesia adalah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Sebagai ibukota negara, Jakarta adalah pusat kegiatan bisnis di Indonesia sekaligus pusat kegiatan pemerintahan. Kemacetan merupakan sebuah fenomena yang sangat umum di DKI Jakarta pada setiap harinya, yang akan sangat mengganggu kenyamanan warga dan mengakibatkan kerugian dalam hal waktu dan uang yang sangat banyak. Kemacetan di DKI Jakarta merupakan masalah dan bertambahnya jumlah pemakai jalan baik pejalan kaki, pengguna kendaraan non-motor, kendaraan bermotor roda dua dan tiga. Akibatnya ketidakefisienan terjadi setiap hari.

Spine Research & Consulting market Analysis, mengungkapkan data aktivitas masyarakat DKI Jakarta yang setiap harinya didominasi oleh aktivitas bisnis sebanyak 56% kemudian aktivitas pribadi sebanyak 30% dan aktivitas perjalanan ke sekolah sebanyak 14%. Oleh karena itu, analisis rupiah rekah ditinjau oleh DKI Jakarta sebagai berikut.

### Aktivitas Masyarakat DKI Jakarta



Selain itu, Spine juga melansir data bahwa 70% penyebab kemacetan di DKI Jakarta disebabkan oleh banyaknya penggunaan kendaraan pribadi, dan 30%nya merupakan



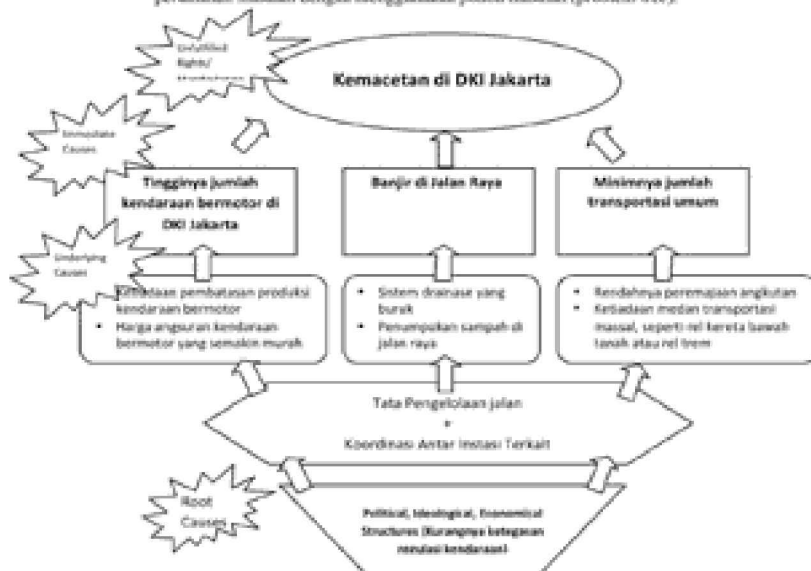
Secara teoritis, kemacetan akan terjadi apabila kapasitas jalan sudah tidak mampu lagi menampung jumlah kendaraan yang memasuki jalan tersebut. Panjang jalan di DKI Jakarta adalah 7.650 km, dengan luas jalan 40,1 km<sup>2</sup> (hanya sekitar 6,2 persen dari luas wilayah DKI Jakarta). Adapun pertumbuhan panjang jalan setiap tahunnya hanya sebesar + 0,01%. Jumlah pertumbuhan ini tidak sebanding dengan pertumbuhan kendaraan di DKI Jakarta, yaitu 1.068 unit sepeda motor dan 216 buah unit mobil setiap harinya. Perhatikan tabel berikut ini.



Kondisi ini merupakan sebuah ancaman bagi kita semua, apabila tidak segera diatasi maka suatu kondisi tidak bergerak di jalan raya DKI Jakarta dapat sewaktu-waktu terjadi. Jumlah kendaraan bermotor di DKI Jakarta sudah terlalu banyak, dan tidak mungkin untuk kembali ditambah. Data yang dikansir oleh situs [merdeka.com](http://merdeka.com) melaporkan bahwa sejak Januari hingga April 2012 saja, kendaraan yang memasuki DKI Jakarta sudah mencapai 13.346.802 unit, dengan rincian sepeda motor sebanyak 9.861.451 unit, mobil 2.541.351 unit, mobil muatan 581.290 unit, dan bus mencapai 363.710 unit. Dengan angka yang sedemikian fantastis tersebut, wajar jika negara Indonesia kini menjadi negara ketiga yang paling banyak menggunakan kendaraan bermotor setelah Amerika dan China. Pada tahun 2011, jumlah kendaraan bermotor di Indonesia mencapai 107.226.572 unit, dengan rincian mobil sebanyak 20.158.595 unit dan sepeda motor sebanyak 87.067.976 unit. Sebagai perbandingan, jumlah kendaraan yang beroperasi di Amerika Serikat berjumlah 246,56 juta unit dan di China sebanyak 154,65 juta unit.

**1. PERUMUSAN MASALAH**

Dalam analisis kebijakan publik, perumusan masalah merupakan hal pertama yang paling penting. Seorang analis kebijakan harus mampu mengidentifikasi gejala dan permasalahan. Kegiatan ini harus dilakukan dengan sungguh-sungguh agar nantinya kebijakan yang dibuat mampu mengatasi root dan suatu permasalahan dalam kebijakan publik (Sugraba, 2005: 142). Hierarki dengan hal tersebut pertama akan membuat perumusan masalah dengan menggunakan pohon masalah (problem tree).



**1.1. Situasi Problematika**

Kemacetan yang melanda Jakarta Republik Indonesia yaitu DKI Jakarta telah membuat masyarakat menjadi tidak nyaman dalam melakukan perjalanan dan sudah tentu ke tempat kerja mereka. Kemacetan yang selalu terjadi juga membuat waktu masyarakat semakin sia-sia di jalan. Begitu pula dengan bahan bakar kendaraan yang semakin mahal karena kendaraan tidak berjalan maupun mereka bergerak dengan kondisi padat macet. Masyarakat urban yang demikian, maka suatu permasalahan yang diuraikan oleh penulis adalah,

Kebijakan publik daerah, luas dan kompleks, integritas, teknis dan empirik, mendasar serta mencantumkan semua implikasi, tergambar masalah dan ancaman bila tidak segera ditangani, Sebaliknya tertera secara meyakinkan hasil yang diinginkan dengan hasrat tujuan yang berjangka panjang atau sesuai skala waktu yang diperkirakan.

Dengan adanya perkembangan terakhir Ilmu Administrasi Publik memiliki lokus dan fokus yang lebih jelas. Lokus studi ini adalah organisasi publik, sementara fokus perhatiannya adalah persoalan publik (*public affairs*) dan bagaimana persoalan tersebut dipecahkan dengan instrumen kebijakan publik, dalam hal ini Kebijakan Publik Daerah (KPD).

Prospek ke depan akan semakin baik bagi pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, kenyataan bahwa kebijakan yang telah dirumuskan tidak selalu menjamin implementasinya akan berjalan mulus. Hal ini memicu munculnya studi implementasi kebijakan publik di dalam ilmu administrasi publik.

# **BAB VI**

## **ASPEK POLITIK DESENTRALISASI KEBIJAKAN PUBLIK**

### **1. Fungsi dan Kewenangan Pemerintah**

**B**erbekal dari pengertian mengenai kebijakan publik, dikaitkan dengan peran pemerintah, maka persepsi terhadap pemerintah dalam hal ini, adalah fungsi. Pendekatan ini juga secara historis dan pilosofi merupakan satu hal yang penuh makna yang inti moral dan maksud terdalamnya hanya bisa dipahami dari pelaku itu sendiri.

Pendekatan historis dan pilosofi di dalam memahami pemerintah Indonesia, dalam konteks ini juga akan dilakukan secara kontemporer mengenai kewenangnya, membuat kebijakan publik. Dengan demikian klop pemahaman hakekat pemerintah dari pendekatan fungsi dan pendekatan kewenangan. Dari hulu ke hilir.

Dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, alenia ke empat :

*“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”*

Fungsi fungsi pemerintah jelas tertera pada satu rangkaian kata dan dengan mudah dapat dimengerti serta syarat syaratnya, tata aturannya dan dasarnya.



“Dengan terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden atas dasar UUD 1945 dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), tanggal 18 Agustus 1945, maka sejak saat itu semua syarat yang lasim diperlukan oleh setiap organisasi negara telah ada: adanya rakyat negara; adanya wilayah; adanya kedaulatan; dan adanya pemerintahan (Kansil, 2002).

Tindak lanjut dari fungsi fungsi pemerintah itulah (sebagaimana dibahas terdahulu) yang selanjutnya dikenal sebagai kebijakan publik. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah atas wewenangnya yang dikenal dengan wewenang pemerintahan.

P. Nicolai(1994), dalam Ilmar, (2013) mengartikan wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu yakni, tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechshandelingen is handelingen die op rechtsgevolge gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen onstaan of teniet gaan*). Selanjutnya dikatakan oleh Nicolai bahwa dalam wewenang pemerintahan itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut. Pengertian hak, dalam hal ini, berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu; sedangkan kewajiban dimaksudkan sebagai pemuatan keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan.

Sampai di sini, sebagaimana telah dikemukakan pada bagian lain penelitian ini, bahwa di Indonesia ada pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah pusat berwenang terhadap 6 (enam) kewenangan

absolut; sedang pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang disebut kewenangan konkuren .

Menurut UU No 23 Tahun 2014 pasal 9 ayat (2), “Pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat” terdiri dari 6 bidang. Yaitu :1. Moneter2. Yustisi3. Keamanan4. Agama5. Politik luneg6. Pertahanan Selain itu, UU ini mengatur juga tentang Pemerintahan Konkuren dan Pemerintahan Umum. Urusan Pemerintahan Konkuren adalah urusan pemerintahan pusat yang dibagi dengan pemerintahan daerah.Terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan opsional (pilihan).

Selengkapnya klasifikasi urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. **Urusan Pemerintahan Wajib** adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan **Urusan Pemerintahan Pilihan** adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

<https://pemerintah.net/wp-content/uploads/2014/12/pembagian-urusan.png>

Urusan pemerintah wajib yang diselenggaraan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana disebutkan diatas didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Pelaksanaan seluruh urusan kounkuren tersebut menjadi tanggungjab daerah, dalam hal ini dibawah kendali dan kepemimpinan kepala daerah. Sebagaimana undang undang telah memberi predikat penyelenggara kekuasaan pemerintahan, atau dapat dianalogkan sebagai “Pembantu Presiden di Daerah”, karena kewenangan yang dilaksanakan di daerah itu sesungguhnya adalah kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Untuk tanda petik pada pragraf di atas, mari kita cermati Bab I mengenai Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (5) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 :

“Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dinyatakan, urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara (Pemerintah Pusat) dan penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pemerintah Daerah) dan seterusnya.

Siapa “penyelenggara pemerintahan daerah?”. Dalam undang undang disebutkan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam hal ini, baik Kepala Daerah maupun DPRD, keduanya adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah (lihat Pasal 1, ayat 4).

Selanjutnya Pasal 1 ayat (3), menjelaskan: “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Dengan demikian Kepala Daerah adalah pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berkait dengan itu, perhatikan hal yang berkaitan dengan penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pasal 1 ayat 5). Pasal ini jelas sekali merinci, dalam hal kewenangan urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara (Pemerintah Pusat), penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pemerintah Daerah). Dalam hal ini yang dimaksud adalah Kepala Daerah “yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”, (Idris Patarai,2015).

Dari uraian uraian ini, maka menjadi jelas Kepala Daerah adalah Pembantu Presiden di Daerah yang wajar apabila diberi diskresi di daerahnya. Hanya saja, konsekwensi berada pada posisi dan kewenangan itu secara maknawiah maka Kepala Daerah harus melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat, karena aspek aspek ini adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang dilimpahkan ke daerah menjadi kewenangan kepala daerah. Wadah dari akumulasi peran dan fungsi sesuai kewenangan kepala daerah diaktualisasikan pada Kebijakan Publik Daerah sebagai manifestasi kewenangan daerah otonom.

Adapun yang absolut, sebagaimana diungkapkan pada pragraf terdahulu adalah 1. Moneter: Ketentuan mengenai fiscal, keuangan dan urusan mencetak uang, itu mutlak pusat. Daerah tidak akan punya mata uang sendiri; 2. Yustisi, demikianhalnya dengan yustisi, peradilan, kekuasaan kehakiman tertinggi pada Mahkamah Agung, di daerah ada pengadilan negeri, tidak puas dengan keputusan pengadilan negeri, bisa banding ke pengadilan tinggi, tidak puas di pengadilan tinggi, bisa kasasi Mahkamah Agung. 3. Keamanan, urusan keamanan dan ketertiban yaitu

pada kepolisian. Daerah tidak membentuk polisi selain Satpol PP, Satuan Polisi Penegakan Perda.<sup>4</sup> Agama, agama ditangani pusat, kalau dibawah ke daerah dikhawatirkan ada daerah yang melokalisasi daerahnya dengan pendekatan agama, daerah bukan wilayah agama; <sup>5</sup> Politik lunak, yang melakukan hubungan diplomatik adalah pusat, hubungan bilateral, literal, mengangkat dan memberhentikan duta besar adalah pemerintah pusat, dalam hal ini presiden; <sup>6</sup> Pertahanan, ini urusan pusat, tidak ada tentara daerah, yang ada adalah Tentara Nasional Indonesia yang menangani urusan pertahanan.

Dengan demikian jelas sekali pembagian kewenangan Pusat-Daerah. Pembagian kewenangan ini merupakan implementasi asas-asas pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di dalamnya terdapat hirarki pemerintahan yang dikenal dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal yang konstitusional ini diadopsi dari teori-teori pemerintahan terutama berkenaan dengan distribusi kewenangan, merupakan kebalikan dari sentralisasi.

Melalui pembagian kewenangan maka kekhawatiran terjadinya overlap di lapangan bisa dihindari. Disamping itu ada struktur dan hirarki yang diliputi wewenang, yang sering diistilahkan sebagai energi organisasi, yang menggerakkan organisasi. Namun kecakapan menjalankan semua ini membutuhkan penguraian ulang secara terus menerus.

## **2. Desentralisasi Kewenangan**

Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi (Soejito 1984 dalam S.H. Sarundajang (2002)).

Konsep desentralisasi yang diberlakukan di Indonesia telah memberikan implikasi yang sangat mendasar terutama menyangkut kebijakan fiskal dan kebijakan administrasi negara. Rondinelli dan Cheema: 1983 dalam S.H. Sarundajang: 2002, mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonomi dan parastatal (perusahaan), pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah.

Perbedaan konsep desentralisasi ditentukan terutama berdasarkan tingkat kewenangan untuk perencanaan, memutuskan dan mengelola kewenangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat dan besaran otonomi yang diterima untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Selanjutnya Rondinelli: 2000 dalam Sarundajang: 2002, memberikan 4 dimensi desentralisasi:

1. Desentralisasi politik Meningkatkan kekuasaan kepada penduduk dan perwakilan politik mereka dalam pembuatan keputusan publik; Instrumennya: Perbedaan konstitusi dan undang-undang, pengembangan partai politik, penguatan legislatif, pembentukan institusi politik lokal, pendukung kelompok kepentingan publik yang efektif.
2. Desentralisasi administrasi Memperbaiki efisiensi manajemen untuk penyediaan layanan publik. Instrumennya dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi masing-masing dengan karakteristik yang berbeda.
3. Desentralisasi fiskal memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan keputusan dalam menciptakan penerimaan dan pengeluaran yang rasional. Instrumennya: Pengaturan kembali dalam pengeluaran, penerimaan dan transfer fiskal antar tingkatan pemerintahan.

4. Desentralisasi ekonomi dan pasar: Menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi dunia usaha dan menyediakan barang dan jasa berdasarkan respon terhadap kebutuhan lokal dan mekanisme pasar. Instrumennya: Transfer fungsi pemerintahan kepada organisasi bisnis, kelompok masyarakat atau ornop melalui privatisasi dan penguatan ekonomi pasar melalui deregulasi.

(Rondinelli: 2000 dalam Sarundajang: 2002) <http://digilib.unila.ac.id/20726/11/BAB%20II.pdf>).

Berkenaan dengan Rondenelli, penelitian ini mengemukakan perlunya Desentralisasi Kebijakan Publik: Daerah diberi kewenangan merumuskan kebijakan publik mengenai suatu isu dalam teritori daerah sebagaimana halnya daerah menindaklanjuti kebijakan pusat di daerah sebagai kebijakan turunan, kebijakan tindak lanjut atau instruksi. Instrumennya Peraturan Daerah (Perda) yaitu karena kebijakan publik daerah adalah kebijakan yang dibuat daerah tidak dalam bentuk turunan, tindak lanjut atau instruksi, melainkan atas inisiatif dan aspirasi daerah. Kebijakan ini berkenaan dengan segala aspek mengenai kemasyarakatan, pembangunan dan pemerintahan yang berjalan serentak atau secara simultan dengan pelaksanaan desentralisasi di bidang lain dalam konteks otonomi daerah. Pada umumnya ilmuwan pemerintahan mengenal: Desentralisasi Administrasi, Desentralisasi Fiskal, dan Desentralisasi Politik. Namun pada era differensiasi, fungsionalisasi dan spesialisasi diajukan desentralisasi model ini sebagai satu metafora baru.

Dengan demikian bertambah satu terminology mengenai desentralisasi dari yang dikenal selama ini, dan sebagaimana dikemukakan Rodenelli di atas yaitu: *Desentralisasi Kebijakan Publik*.

Mengenai legitimasi konstitusi, yuridiksi dan konvensi penyelenggaraan pemerintahan mengenai kebijakan ini,

sesungguhnya selama ini sudah diperaktekkan bersama dengan desentralisasi di bidang lain, sebagaimana diatur dalam Undang Undang Dasar Tahun 1945. (Pasal 18 UUD 1945).

Untuk kepentingan memberi penjelasan yang terkait dengan penelitian ini akan dikutip beberapa hal dari undang undang dimaksud mengenai pelimpahan kewenangan Pusat ke Daerah, antara lain:

Pada Periode Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, ditekankan:

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabelitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar pemerintah dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten/kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.

Jika ditilik dari sudut perundang-undangan, di daerah-daerah dalam negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi, terlihat adanya pelimpahan wewenang perundang-undangan (dalam arti luas), yang dapat dibagi atas 2 (dua) macam, yaitu:

- a. Pelimpahan wewenang perundang-undangan sehingga pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerah atas inisiatif dan menurut garis kebijaksanaannya sendiri (otonomi).
- b. Pelimpahan wewenang perundang-undangan untuk membuat peraturan daerah menurut garis kebijaksanaan dari pemerintah pusat (*medebewind*).



M. Solly Lubis, SH, (1983) dalam Idris Patarai (2015), memahami kewenangan pembuatan peraturan daerah berkenaan dengan desentralisasi dan peraturan daerah atau peraturan lainnya ditingkat daerah mencirikan penyerahan kewenangan perundangan undangan atau *justice*. Lain halnya dengan urusan *justice* pada dekonsentrasi, kewenangan perundang-undangan dalam rangka urusan ini telah dibekukan oleh pemerintah pusat kepada alat administrasi atau organ pusat yang ada di daerah (M.Solly Lubis, SH, 1983).

Pembuatan Peraturan Daerah oleh Daerah menjadi ciri ciri: adanya kedaulatan rakyat dan penekanan bahwa di daerahpun pemerintahan dilaksanakan secara demokratis, yaitu dengan adanya DPRD yang dipilih melalui pemilu legislatif, sekaligus sebagai ciri daerah otonom dalam rangka otonomi daerah.

M. Solly Lubis, SH., (1983) dalam Idris Patarai (2015), bahwa:

“Kalau pada mula berdirinya Republik Indonesia, titik berat perhatian terletak pada idea *”kedaulatan rakyat”*, maka kemudian melalui titik idea ini, perhatian dan usaha berkembang lebih luas dengan mencetuskan lembaga yang mencerminkan idea kedaulatan rakyat ini. Dimulai dengan bentuk Komite Nasional Daerah (KND) yang zaman kabinet Sjahrir 1 terwujud dengan ditetapkannya UU No. 1 tahun 1945 yang mengubah KND di keresidenan, kabupaten, kota-kota menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang berwenang mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, asalkan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah daerah yang lebih tinggi daripadanya.”

Pada priode Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, pada Pasal 1 ayat (6) tertulis: “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk

mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pemahaman mengurus sendiri bisa menimbulkan beragam intepretasi, apakah itu kebebasan tanpa campur tangan, kepercayaan tanpa interpendensi, keleluasaan tanpa pembatasan, atau mengurus sendiri yang disertai dengan pusat, lalu kembali kepada pemahaman yang mengatakan desentralisasi bukanlah penyerahan wewenang, tetapi sesungguhnya hanya penyerahan urusan. Perspektifnya memang benar “penyerahan urusan, sebagaimana urusan urusan yang dipetakan terdahulu, tentang absolut, tentang kounkuren, tentang wajib, wajib pelayanan dasar dan wajib pilihan yang juga berarti diberi kewenangan mengurus.

Berbagai deskripsi dan interpretasi akademik mengenai hal ini, belum tuntas, belum satu persepsi. Interpretasi *miring* demikian muncul karena pada prinsipnya urusan yang diserahkan kepada daerah itu disertai rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola oleh daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri. Setidaknya ada beberapa rambu-rambu, semisal kreteria kreteria, misalnya kreteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi, memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, memperhatikan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar pemerintah dan pemerintah daerah ... atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan. Rumit jika membayangkan siklus ini.

Pengalaman pada rambu rambu yang ditetapkan atau diterapkan, maka sulit diingkari, bahwa Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesungguhnya tidak lagi otonom, setidaknya dalam hal administrasi (Idris Patarai,2015).

Kerisauan dan kekisruhan hubungan pusat-daerah tidak lagi pada tataran politik saja, tetapi sudah sampai pada perilaku administrasi dan tata kelola birokrasi yang cenderung dikeluhkan banyak pihak, termasuk Presiden Joko Widodo “Negara kita bukan negara peraturan” (ditulis lengkap pada bagian lain tulisan ini).

Dari sisi ini, otonomi seluas-luasnya menjadi utopia. Prakarsa dan inisiatif daerah menghadapi penghadangan, padahal kewenangan itu tidak identik dengan kekuasaan, secara hukum. Namun dari segi pemerintahan kewenangan itu kewajiban kekuasaan. Ada indikasi pusat terlalu ketat “menjaga gawang kekuasaan” dengan *thematic unity*, kesatuan dan persatuan, sehingga gelagat daerah selalu “diintai”, akibatnya hampir tidak ada ruang gerak. Rapat koordinasi hampir semua kementerian silih berganti dan bahkan bersamaan. Bupati/walikota dan di atasnya jarang di tempat. “*Bapak masih dinas luar*”, seperti itu jawaban staf hampir tiap pekan di kantor kantor daerah propinsi dan kabupaten/kota.

Dalam *literature* hukum administrasi menurut Ilmar (2013), bahwa istilah wewenang sering sekali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal istilah kekuasaan tidaklah *identical* dengan istilah wewenang. Kata wewenang berasal dari kata *authority* (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda), Sedangkan istilah kekuasaan berasal dari kata *power* (Inggris) dan “*macht*” Belanda. Dari kedua istilah tersebut jelas tersimpul perbedaan makna dan pengertian menurut Ilmar, sehingga penempatan kedua istilah tersebut haruslah dilakukan secara cermat dan hati-hati. Bahkan pada beberapa kasus istilah “kekuasaan” sering disandingkan dengan “perebutan”, perebutan kekuasaan, sehingga terminology kekuasaan berkonotasi politik. Jelas ini kesalahan tematik yang berdampak kekhawatiran justru pada hal-hal yang sudah bersifat final dan konsepsi.

Padahal menurut *Stroink*, “kedudukan wewenang pemerintahan jauh lebih strategis dalam hukum tata negara dan hukum administrasi”. Wewenang diistilahkan sebagai “konsep inti” hukum tata negara dan hukum administrasi (F.A.M Stroink dan J. G. Steenbeek, 1985 dalam Ilmar (2013). Artinya, dalam hal ini, wewenang itu dipelihara, baik oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan maupun pemerintah daerah yang menerima pelimpahan itu bertanggungjawab memeliharanya.

Memelihara dalam hal ini, melaksanakan dengan sebaik baiknya, menciptakan inovasi daerah yang menumbuhkan kemampuan masyarakat di bidang ekonomi dan lainnya; memelihara dalam hal ini mempertanggungjawabkannya secara akuntabel, sebagaimana mestinya dan sebagaimana yang diharapkan. Memelihara model ini adalah adalah prasyarat wewenang yang diserahkan dan menjadi kewajiban pihak yang menerima, dalam hal ini Daerah.

Adapun memelihara dalam pengertian bagi pihak yang memberi kewenangan, dalam hal ini Pusat, memberi pembinaan, memberdayakan, melindungi, mengadvokasi, memberi kesempatan seluas luasnya; jangan malah ditarik sedikit demi sedikit, secara perlahan lahan secara hampir tak terasa; baik dari segi konsep maupun teknis. Secara konsep, misalnya urusan sekolahan, pendidikan: SLTA dan sederajat ditarik ke propinsi. Secara teknis, tidak sedikit kegiatan kegiatan kementerian dilakukan didaerah oleh orang kementerian, nota bene hal itu adalah urusan desentralisasi. Peserta di datangkan dari daerah daerah, penyediaan fasilitas pertemuan dan sebagainya secara teknis dilakukan staf kementerian. Ini yang disinyalir sebagai “*otonomi setengah hati*”. Belum lagi kelalaian kelalaian semacam “kasus ombudsman daerah” yang diberedel undang undang (dapat dibaca pada bagian inovasi daerah), padahal keberadaan ombudsman daerah di 7

(tujuh) daerah ketika itu adalah atas prakarsa daerah masing masing dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel. Lembaga lembaga ombudsman tersebut didirikan pemerintah daerah bersama sama lembaga masyarakat sipil (NGO). Salah satu poin yang dikutip dari gugatan judicial review adalah "...sebagai pertanda pemerintah tidak memahami persis perkembangan dan dinamika daerah, sehingga melahirkan undang undang tidak hanya bertentangan dengan semangat otonomi daerah, bahkan bertentangan dengan konstitusi".

Indikasi indikasi yang dipaparkan pada pragraf di atas hanya sedikit dari banyak kasus betapa wewenang yang telah diserahkan itu bersifat *maju mundur*, tidak konsisten.

Bagir Manan, (2000) dalam Ilmar (2013), mempertegas istilah dan terminologi apa yang dimaksudkan dengan wewenang pemerintahan. Menurutnya wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Untuk itu, dalam konteks ini, apabila pemerintah daerah tidak melaksanakan kewenangannya, secara hukum dan administrasi sekaligus berarti tidak melaksanakan kewajibannya. Kelalaian seperti ini adalah petaka bagi pemerintahan. Termasuk apabila kewenangan itu dilucuti.

Berkait dengan kewajiban dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, "hak" mengandung pengertian untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelf bestuurn*), sedangkan "kewajiban" berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, dalam pemerintahan kewajiban adalah kekuasaan, sehingga manakala

kewajiban tidak dijalankan maka kekuasaan dalam pemerintahan tidak berlangsung sebagaimana mestinya.

Dari sini maka kebijakan publik harus dibuat sebagai implementasi kekuasaan. Demikian halnya jika pemerintah tidak membuat kebijakan untuk hal tertentu, itu juga kebijakan, yang artinya kekuasaan untuk tidak melakukan. Dalam hal ini pemerintah itu bersifat *coersip*, yang tidak dimiliki oleh lembaga *non government*, artinya pemerintah tidak dapat dipaksa dalam hal kebijakan, karena setiap kebijakan melalui analisis, analisis dari satu agenda yang bersumber dari isu. Namun jika analisis tidak merekomendir, maka artinya isunya tidak relevan atau signifikan untuk menjadi agenda, selanjutnya tidak diangkat untuk menjadi kebijakan. Oleh karena itu pengertian “tidak membuat kebijakan”, dikatakan juga sebagai “kebijakan”, yang dalam implementasinya untuk menghindari penyaluganaan kekuasaan, dalam pengertian hukum administrasi publik. Hal mana dianut pula pada teori teori kebijakan publik.

Menurut Manan, substansi dari wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan. (*het vermogen tot het verichten van bepaalde rechtshandelingen*). Disinilah diperlukan kearifan dan kapasitas memahami konsepsi dan implementasi untuk mencegah timbulnya kegaduhan dalam implemntasi makna.

Sesungguhnya kegaduhan intrepretasi terhadap pemaknaan dan pelaksanaan regulasi tidaklah semata pada aspek legalitas formal, aspek teori. Pro-kontra atau polemik aturan regulasi lebih dominan pada aspek implementasi, penerjemahan di lapangan, untuk hal ini dibutuhkan pimpinan daerah yang mempunyai kapasitas aktor pengambil kebijakan publik, seorang individu rasional (istilah *Forester*) yang memiliki kemampuan kognitif dalam pengambilan keputusan dan tidak pernah lelah

yang memaksanya mengambil keputusan praktis yang tidak berdampak bagi masyarakatnya. Kapasitas seperti ini, adalah kapasitas beberapa kepala daerah saat ini yang berhasil memimpin daerahnya melalui kebijakan publik daerah.

Daerah, dalam hal ini, meliputi penduduk, sumber daya serta segala hal yang terkait, termasuk aspek administrasi, kewilayahan, potensi, sumberdaya manusia, keuangan serta unsur pusat yang terintegrasi dan bersinergi di dalamnya sebagai komponen daerah termasuk kepala daerah.

Dalam terminologi kebijakan publik, daerah sudah memiliki apa yang disebut agenda kebijakan, yang biasanya sudah tercantum pada Rencana Tahunan Pemerintah Daerah yang disusun berdasarkan RPJM Daerah atau Renstra Daerah.

Rencana tahunan selanjutnya menjadi embrio lahirnya RAPBD sebagai satu keputusan anggaran sekaligus rencana yang terapkan melalui KUA-PPAS yang merupakan sinkronisasi perencanaan dan anggaran sebelum menjadi RAPBD. Sebelum menyeberang menjadi APBD, setelah disahkan dalam Sidang Paripurna DPRD dan setelah persetujuan propinsi jika itu Kabupaten Kota dan Mendagri jika itu propinsi mewujudkan menjadi APBD yang tidak lain adalah Kebijakan Publik Daerah meliputi perencanaan program dan anggaran.

Namun agenda kebijakan tidaklah mudah dilakukan oleh para analis, *Barbara Nelson* menyatakan bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Agenda kebijakan dikenal pula sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu.

Tuntutan itu dapat berupa tuntutan politik atau yang bersifat strategis yang telah ditetapkan sebelumnya.

<https://media.neliti.com/media/publications/109459-ID-analisis-penyusunan-agenda-kebijakan-pub.pdf>.

Terdapat beberapa faktor yang mendorong para pembuat kebijakan mengabaikan suatu masalah publik sehingga tidak masuk ke dalam agenda publik. Menurut Peter Bachrach dan Morton Baratz, konsep tidak membuat keputusan (*non-decision*) merupakan sarana yang digunakan untuk mencegah atau menghilangkan tuntutan-tuntutan yang menghendaki perubahan dalam alokasi keuntungan-keuntungan dan hak-hak istimewa dalam masyarakat sebelum mendapatkan akses ke dalam pembuatan kebijakan. Ada beberapa cara yang digunakan untuk menghalangi suatu masalah masuk ke dalam agenda sistemik atau pemerintah, yaitu dengan menggunakan kekerasan, dengan menggunakan nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berlaku, dan menyangkut pengelolaan konflik.

<https://annisamardiana.wordpress.com/2012/10/28/perencanaan-kebijakan-publik-policy-planning/>

Berkaitan yang dimaksud *Peter Bachrach* intrik semacam itu terjadi juga dalam bentuk *lunak* : bargaining para pihak, lobi lobi dan sharing benefit. Hal itu bisa berakhir konstruktif untuk kepentingan publik dan menjadi destruktif jika di dalamnya terselip kepentingan privat, personal. Bahkan dalam bahasa Wayne Parson, enterpreneur kebijakan muncul pada tahap tahap pengumpulan seperti itu, dan secara ekstrim dari fenomena itulah bermula munculnya terminologi “kleptokrasi”: “Pemerintahan dipimpin oleh para pencuri, yaitu ketika pencurian itu direncanakan dan pemerintah tidak lagi malu malu mencuri” (Istilah kleptokrasi diungkapkan Tenten Masduki, Ketua Transparan International



Indonesia pada Diskusi Publik Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia, 2011 di Makassar).

### 3. Kebijakan Publik Paralel dengan Sistem politik

Menurut *Smith* (1973) dalam *Islamy* (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model *Smith* ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Untuk merealisasikan ide *Smith* harus dilakukan penyegaran agenda kebijakan yang dinamis. Sekalipun mungkin hal ini tidak mudah karena signifikan berpengaruh secara politik dan berbagai kepentingan diwakili kelompok kepentingan atau kelompok penekan maupun pihak-pihak yang “berposisi” dengan pemerintah. Kebijakan yang bersifat radikal akan menuai pro-kontra, misalnya memindahkan ibukota negara, akan tetapi perbaikan sistem dan cara kerja birokrasi, proliferasi sistem perencanaan pembangunan bisa dilakukan secara mengalir, model “arung jeram”.

Ada empat pendekatan yang disusun *Wayna Parsons* (2005), yang menurutnya bersifat konferhensif untuk menjawab kebutuhan atas proliferasi model-model analisis agenda dan penyusunan kebijakan, salah satunya adalah *Policy Streams* (aliran kebanyakan).

*Kingdon* (dalam *Wayna Parson*) menganggap model ini merupakan kerangka yang menarik untuk mengkaji proses penetapan agenda dimana solusi mencari problem dan hasilnya adalah fungsi dari campuran problem, “partisipasi dan sumberdaya”.

Dalam hal ini, jika dibawa ke rana Indonesia, dinamika pluralitas, konsekwensi geografis dan archipelego adalah realitas yang dicitrakan dalam simbol simbol dan komitmen NKRI sebagai solusi. Realitas ini tercipta sebagai satu komitmen konstitusional, hitoris maupun ideologis.

Hanya saja, dalam kondisi *status qou* yang mapan akan senantiasa berhadapan dengan dengan berbagai macam benturan atau berbenturan dengan kekuatan perubahan, maka upaya yang relatif signifikan untuk “solusi” mencari “problem” dalam rangka membangkitkan partisipan dan mengepektifkan sumberdaya, salah satunya mendaur issu untuk membuat agenda desentralisasi kebijakan sebagai saluran atau mekanisme problem mencari solusi baru dalam merawat komitmen.

Isu Desentralisasi Kebijakan yang mensosialisasikan Kebijakan Publik Daerah akan memekarkan partisipasi, mengikutsertakan berbagai aliran dan menggerakkan sumberdaya dari masing masing aliran, termasuk hadirnya *enterpreneur* kebijakan.

Kingdon membagi tiga aliran (*stream*) yang terpisah dan berbeda, yakni “Problem, Kebijakan dan Politik”.

## 1. Problem

Kingdon berpendapat, ada tiga mekanisme yang dapat membawa problem ke perhatian pembuat kebijakan:

1. “Indikator”, yaitu menilai skala dan perubahan dalam problem.

Contoh problem untuk menemukan soslusi baru adalah aktualisasi hubungan pemerintah pusat dengan daerah secara efesien dan epektif, dalam hal ini menyederhanakan regulasi birokrasi yang berbelit belit. Solusinya adalah Desentralisasi Kebijakan. Solusi ini merangsang partisipasi

dan demokrasi, mendatangkan investor untuk melakukan investasi di daerah, menyongsong dan memanfaatkan era *omnibus law* : “untuk menghentikan birokrasi yang kebanyakan...”; “...memotong sejumlah regulasi...”; “...penerapan program pemerintah lebih efektif...”

2. Data dan Laporan Pemerintah, mempunyai peran signifikan dalam membentuk sikap dan pandangan pemerintah.

Contoh Desentralisasi Kebijakan, relevan dengan program pemerintah, antara lain: Penguatan daya saing daerah untuk mempercepat desentralisasi dan penguatan otonomi daerah; Tercapainya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pusat dan daerah; Meningkatnya kerjasama antar pemerintah daerah; Terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel; Meningkatnya kapasitas pengelola sumberdaya aparatur pemerintah daerah yang profesional dan kompeten; Terkelolanya sumber dana dan pembiayaan pembangunan secara transparan, akuntabel, dan profesional; dan Tertatanya daerah ekonomi baru.

3. Kejadian atau Peristiwa, “kejadian” berfungsi untuk memfokuskan perhatian pada problem: berupa bencana, pengalaman personal atau symbol.

Contoh peristiwa 20 Mei 1988, puncak krisis yang memaksa Soeharto menyatakan “berhenti” sebagai presiden Republik Indonesia, yaitu gerakan reformasi yang melahirkan 6 (enam) agenda: 1.Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.2. Penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.3. Penegakkan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi-kolusi-dan nepotisme.4. **Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan**

**daerah.5** Mewujudkan kebebasan pers.6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

[https://www.kompasiana.com/ppkn/5aa7\\_f29b5e137350090eb3c2/](https://www.kompasiana.com/ppkn/5aa7_f29b5e137350090eb3c2/) tuntutan-agenda-reformasi-1998

Enam agenda reformasi, salah satunya adalah yang berkenaan dengan penataan desentralisasi dan otonomi daerah. Artinya desentralisasi dan otonomi daerah sebelum reformasi tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Mekanisme yang lain, sebagaimana Kingdon, yang dapat membawa problem ke perhatian adalah *feedback*, yaitu untuk memberi informasi pada kinerja yang sedang berlangsung dan indikasikan kegagalan untuk memenuhi tujuan atau kegagalan untuk menunjukkan konsekwensi tak terduga.

Contoh dalam hal ini kesenjangan hubungan Pusat-Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berefek politis sebagaimana peristiwa Mei 1988.

## 2. Kebijakan

Kebijakan, dua dari tiga aliran stream (“Problem, Kebijakan dan Politik”).Kingdon mengonseptualisasikan aliran kebijakan dalam bentuk banyaknya aliran atau organisasi, ada organisasi yang bersifat tertutup dan ada organisasi yang bersifat terbuka dan terfragmentasi. Dari unsur aliran atau organisasi ini, yang menonjol adalah enterpreneur kebijakan, yaitu orang yang mau menginvestasikan berbagai jenis sumberdaya dengan harapan kelak mendapat imbalan berupa kebijakan yang mereka sukai. Entrepreneur sering diartikan **Wirausahawan** (bahasa Inggris: *entrepreneur*) adalah orang yang melakukan aktivitas wirausaha yang dicirikan dengan pandai atau berbakat mengenali produk baru, menentukan cara produksi baru, menyusun manajemen operasi untuk pengadaan produk

baru, memasarkannya, serta mengatur permodalan operasinya. *Entrepreneure* ini mempunyai kelebihan-kelebihan yang dimiliki, yaitu: Kesempatan untuk mewujudkan cita-cita; Kesempatan untuk menciptakan perubahan; Untuk mencapai potensi penuh; Untuk menuai keuntungan yang mengesankan; Memberikan kontribusi kepada masyarakat dan mendapatkan pengakuan untuk usaha; Dapat melakukan apa yang disukai dan bersenang-senang. <https://id.wikipedia.org/wiki/Wirausahawan>

*Entrepreneure* kebijakan tentulah berbakat melihat peluang, menemukan cara merebut peluang, mempunyai kelincahan di dalam mengatur strategi, bargaining dengan berbagai kelebihan lainnya yang langka pada orang lain. *Entrepreneure* ini memiliki ketrampilan lobi-lobi memasuki semua aliran, dan mempunyai kesanggupan menginvestasikan modal, karena dia menyadari peluang dibalik kebijakan yang iyah dorong masuk ke pengambil kebijakan, sebelumnya tentu berjuang masuk di posisi agenda kebijakan.

Bahasa Kingdon, lebih professional, namun orang orang praktisi lapangan sering menjulukinya dalam tanda petik “mavia”. Pengertian ini mengarah ke destruktif, maksud Kingdon mungkin tidak demikian.

John Wells Kingdon adalah Profesor Emeritus dan Ketua Pelaksana Ilmu Politik di Universitas Michigan, lulusan Oberlin College dan University of Wisconsin Madison. Menurutnya *Entrepreneur* Kebijakan adalah: “***Policy entrepreneur*** refers to an individual who takes advantage of opportunities to influence policy outcomes to increase their self-interests” (individu yang memanfaatkan peluang untuk mempengaruhi hasil kebijakan untuk meningkatkan kepentingan diri mereka sendiri). Istilah ini pertama kali diciptakan dalam karyanya yang berpengaruh, *Agenda, Alternatif, dan Kebijakan Publik* yang diterbitkan pada

1984). *The term was first coined by American political scientist John W. Kingdon in his influential work Agendas, Alternatives and Public Policies published in 1984* [https://en.wikipedia.org/wiki/John\\_W.\\_Kingdon](https://en.wikipedia.org/wiki/John_W._Kingdon)

Relatif sama, pengusaha kebijakan. Namun dari sini dapat disimpulkan bahwa pada satu kebijakan, ada banyak kepentingan dan aliran, politik, non politik dan bisnis.

### 3. Aliran Politik

Ketiga dari Kingdon, adalah aliran politik, aliran ini terdiri sejumlah elemen: mood nasional, opini publik dan iklim opini, kekuatan organisasi politik partai, politik legislatif, kelompok penekan; pemerintah, perubahan dalam personil dan yuridiksi, pembentukan konsensus, tawar menawar, *bandwagon* (pendukung), nasehat dan lain lain.

Menurut Kingdon, peluncuran perubahan kebijakan yang berhasil adalah hasil dari terbukanya aliran aliran yang bertemu dan saling memengaruhi solusi solusi yang mengambang menjadi saling melekat dan berpasangan dengan problem dan entrepreneur kebijakan mengambil kesempatan untuk mengubah agenda keputusan. Terbukanya masing masing aliran karena ada problem yang mendesak karena ada sesuatu dalam aliran politik.

Pada situasi seperti itu aliran politik mempunyai kesempatan mendorong alternatif solusi dan memasangkannya dengan aliran problem. Bila ketiga aliran ini: “problem, profosal, dan reseptivitas politik” dipasangkan dalam satu paket tunggal itemnya punya kesempatan besar untuk mencapai puncak agenda.

Pergumulan yang diekspresikan Kingdon meyakinkan image kebijakan yang diliputi banyak kepentingan. Ada berbagai aliran (*Intrest*) membuat solusi solusi dengan cara bargaining menyatukan pandangan pada problem. Pada situasi demikian

entrepreneur mengambil kesempatan untuk mempengaruhi solusi solusi yang mengambang yang sudah dipaketkan secara konsesi atau kohesi diantara aliran. Pada situasi dimana aliran aliran terbuka aliran politik masuk mendorong alternative solusi dan memasangkannya dengan aliran problem yang sudah mengkrystal. Pertemuan aliran aliran ini dalam satu koalisi “Problem, profosal atau konsep kebijakan reseptivitas politik” merupakan satu kesatuan yang bisa tiba pada puncak agenda untuk dijadikan kebijakan. Dalam konteks ini ada tiga pemain: ‘aliran problem’, yaitu yang murni memahami problem yang akan diselesaikan melalui solusi; entrepreneur kebijakan, pebisnis yang mencari keuntungan dari kebijakan public; dan aliran politik yang telah mengalami reseptivitas atau koalisi.

Berbagai aliran pada pentas politik tanah air sekarang ini, bisa dibayangkan dalam kondisi “menunggu” momen untuk terbuka. Aliran aliran itu menunggu pemicu yang dikenal dengan problem isu. Pada situasi penelitian ini dikerjakan, maka dapat dicontohkan Covid-19 sebagai problem pemicu, dan manakala semua aliran mulai terbuka aliran politik mengambil kesempatan mendorong alternatif solusi dan memaketkannya dengan problem, dijamin oleh *entrepreneur* maka akan menjadi agenda. Dibawah kemana atau mengarah kemana bergantung aliran politik yang telah mengalami reseptivitas atau koalisi.

Pengalaman di Indonesia problem kebijakan selalu berakhir dengan pergantian rezim yang artinya problem kebijakan berpotensi memengaruhi sistem politik. Apakah itu kebijakan berkaitan dengan ideology, ekonomi, atau aliran pilitik yang di dalamnya ada kelompok paternalistic, suku, agama dan sebagainya. Hal ini harus disudahi dengan memenej kebijakan publik yang lebih solutif mengalir bersama sistem politik yang ada.

Dari empat pendekatan yang disusun *Wayna Parsons*, 2005, dalam menyusun agenda kebijakan publik yang menurutnya bersifat konferhensif untuk menjawab kebutuhan atas *proliferasi* model model analisis agenda dan penyusunan kebijakan (sebagaimana diantaranya telah diurai terdahulu), salah satu dalam hal ini adalah “Jaringan dan Komunitas Kebijakan”, yaitu mengkaji aspek relasional dan informasional dalam pembuatan kebijakan.

Terdapat dua hal (*Tulloch* dalam *Wayna Parsons*,2005) Pertama, menjalin kontak (*networking*) untuk mendapat keuntungan, dan yang kedua adalah *komputer* atau yang saling terhubung. Menurut *Wayne Parson*, cara ini cocok bagi kondisi masyarakat plural yang berpengaruh secara multiplisitas pada proses kebijakan. Ide dasar jaringan ini adalah bahwa sebuah kebijakan dibentuk dalam konteks relasi dan dependensi.

Salah satu eksponen jaringan adalah *Rhodrodes* yang melakukan penelitian dan pengkajian dalam relasi relasi “*local-central*” di Inggris. Dia mengatakan “kita harus meneliti struktur dependensi di dalam jaringan kebijakan dan mengidentifikasi varietas utama dari jaringan pada level *central* dan *local*, termasuk kalangan profesional, pemerintah lokal dan lain lain serta mencari tahu bagaimana mereka berinteraksi dengan pemerintah pusat.

Menurutnya, jaringan kebijakan telah menjadi ciri utama pembuatan kebijakan di Inggris yang merupakan tipe struktural dari jaringan. (*Rhodders*,1988 dalam *Wayne Parson*, 2005).

Dalam hal perencanaan dan implementasi kebijakan diperaktekkan di Indonesia selama beberapa dasa warsa dalam model relasi Pemerintah Daerah-Pemerintah Pusat adalah model implementasi top-down dan bottom-up:

1. Implementasi Sistem Rasional (Top-Down), Menurut *Parsons* (2006), model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan top down memiliki



pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau : “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”. Masih menurut *Parsons (2006)*, model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. *Mazmanian dan Sabatier (1983)* dalam *Ratmono (2008)*, berpendapat bahwa implementasi top down adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar.

2. Implementasi Kebijakan Bottom Up, Model implementasi dengan pendekatan bottom up muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*top down*). *Parsons (2006)*, mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model bottom up adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan consensus. Masih menurut *Parsons (2006)*, model pendekatan bottom up menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan. Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif bottom up adalah *Adam Smith*.

Berkaitan dengan ciri utama pembuatan kebijakan di Inggris yang merupakan tipe struktural dari jaringan. (*Rhodors, 1988 dalam Wayne Parson, 2005*), dalam konteks misi Desentralisasi Kebijakan, juga memameratekan tipe jaringan ini yang selama ini secara konvensional sudah dilakukan dalam terminology “Hubungan Pusat dan Daerah”.

Desentralisasi kebijakan mendesain beberapa kebijakan yang diserahkan ke daerah sesuai urusan dan kewenangannya dan pusat tidak terbebani pelayanan model konsultasi “manual” yang semestinya sudah menggunakan teknologi informasi. Tidak lagi menghabiskan energy model kordinasi, rapat rapat dan tatapmuka, kunjungan kerja. Demikian pula, daerah dapat menyederhanakan studi banding. Desentralisasi kebijakan akan menciptakan equalibrium antara keduanya, keseimbangan itu berwujud pada perimbangan kebijakan pusat dan daerah.

Selama ini sudah ada pengalaman perimbangan dalam hal transper fiskal, perimbangan kebijakan publik memberi diskresi kepada daerah untuk berpikir. Solusi dari pikiran pikiran daerah itu adalah merupakan repercentase problem dan oleh karena itu pusat memberi jalan dengan model pemberdayaan, memberi kesempatan dan melindungi, termasuk dalam hal ini model perimbangan DAU dan DAK, dan mungkin metafora yang digunakan adalah **DKP (Dana Kebijakan Publik)**.

Selanjutnya, kerangka koalisi advokasi. *Subatier* dalam *Wayne Parson (20013)* berpendapat perlu ada teori penyusunan kebijakan yang lebih konperhensif dan dapat diuji (*testable*) yang memadukan sejumlah pendekatan dan kerangka pemikiran menjadi teori yang lebih baik yang bisa memproduksi perubahan kebijakan. Sintesis ini menurutnya terdiri dari beberapa ide kunci:

1. “Proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipahami dalam konteks jaringan dan komunitas kebijakan”. Contoh bagi Desentralisasi Kebijakan, hal ini bisa dilakukan melalui struktur dan hirarki birokrasi pemerintahan. Memungsikan daerah mensosialisasikan isu atau mengadaptasikan problem kebijakan.
2. “Analisis kebijakan punya fungsi pencerahan jangka panjang, analis kebijakan pelan pelan mengubah

argumen yang menyelimuti problem kebijakan”. Para analis Kebijakan Daerah mudah menyelesaikan tugasnya karena membentangkan agenda kebijakan secara simultan dari tingkat pusat dengan tingkat daerah. Cara ini selain mencerahkan sekaligus merelokasi atau menyalurkan aspirasi partisipasian. Pengalaman apabila partisipan tidak diberi ruang, para partisipan akan membuat saluran sendiri yang terkadang alurnya berseberangan, berlawanan arah dengan pendekatan pressure yang bisa ditumpangi oleh aliran politik yang lagi menunggu *mood moment*.

3. “Keyakinan, nilai dan gagasan adalah penting tetapi diabaikan dalam proses pembuatan kebijakan”. Kekuatan kekuatan radikal yang ada yang memiliki cara pandang sentris, primordial atau sektarian, larut bersama intres intres terhadap kesenjangan, ras, sentimen politik dan lain lain merupakan satu hal yang harus diabaikan dalam penyusunan agenda. Dalam hal ini agenda kebijakan bersifat obyektif dan bebas dari intrik atau tekanan. Paham, sikap berlainan arah harus diadaptasi atau dilokalisir persegmen agar mudah dihadapi dan diselesaikan. Termasuk mempolarisasi daerah dalam skala lokalisasi problem.
4. “Faktor sosial ekonomi berpengaruh besar terhadap pembuatan kebijakan dan hasilnya”. Pemerintah daerah dapat merangsang sumberdaya yang dimiliki melalui beberapa agenda kebijakan karena partisipan akan muncul bersama dengan problem dan problem akan membangkitkan sumberdaya di daerah dalam hal ini di bidang ekonomi lokal, dari aspek komoditas, industri, jasa jasa, transportasi dan lain lain.
5. “Sistem keyakinan elite punya struktur atau hirarki.” Difperensiasi dan spesialisasi akan melahirkan profesionali-

tas. Kelembagaan akan menspesialisasi masyarakat sesuai kemampuan, bakat dan minat akan terpilah secara fungsional dan profesi. Dalam konteks seperti ini struktur akan terpola dan hirarki memposisikan orang melalui seleksi dan mekanisme pasar, yakni kemampuan dan keahlian.

Seterusnya, *Punctuated Equalibrium* diambil dari studi penetapan agenda oleh *Baumgarther* dan *Jones* (1993) dalam *Wayne Parson* (2013) yang menyatakan bahwa perubahan dalam agenda kebijakan paling baik dipahami dalam term *Punctuated Equalibrium* yaitu proses kebijakan dikarakteristikkan sebagai proses dengan stabilitas panjang yang diselingin dengan priode instabilitias.

Model ini mensyaratkan sub-sistem kebijakan memungkinkan sistem politik untuk memproses isu secara paralel, dan hanya pada priode instabilitaslah isu itu masuk ke agenda dan akan ditangani dengan berbagai cara. Juga memberi gambaran mengapa sistem politik dapat semakin konservatif dan masuk pada fase pembentukan kebijakan yang radikal. Selama priode stabil, ada banyak kesepakatan tentang bagaimana problem didefenisikan dan dimana letaknya di dalam agenda pembuatan kebijakan.

*Baumgarther* dan *Jones* berpendapat bahwa model keseimbangan seperti ini, dipengaruhi oleh dua faktor:

Pertama, bagaimana isu digambarkan: citra kebijakan, yaitu isu diolah sebaik baiknya yang dapat memberi daya tarik sebagai citra kebijakan.

Kedua konsteks institusional dari isu: tempat kebijakan institusional, yakni hubungan antara isu dengan institusi secara kontskstual dan aktual yang dapat menimbulkan alternatif *choice*.

Menurut *Baumgarther* dan *Jones*, kadang kadang stabilitas terganggu, suatu monopoli kebijakan ditentang, direkonstruksi atau dihancurkan digantikan oleh citra dan institusi lain yang

lebih dominan. Hal ini dimungkinkan karena apabila muncul instabilitas, akan ada akses ke agenda dan monopoli kebijakan yang terdiri dari sub sistem kebijakan dominan terbuka untuk dikritik atau didukung.

Akses agenda melalui kritik akan melibatkan serangan terhadap citra dan institusi yang telah ada dan ini memungkinkan adanya institusi baru untuk menggantikan sub sistem lama. Adapun akses agenda melalui dukungan akan menyebabkan serangkaian institusi baru. Akses agenda akan menyela *equalibrium* dan akibatnya warisan institusi yang tetap utuh selama bertahun-tahun sejak pertama kali muncul kritik atau dukungan kini mulai mengalami perubahan.

Di Indonesia instabilitas terjadi secara priodik, lima tahunan. Di tingkat nasional Pilpres dan di daerah Pilkada. Untuk mengolah instabilitas dilakukan Pilkada Serentak di seluruh negeri berlangsung secara bersamaan.

Namun diantara priodesasi harus dibuat problem dalam skala demokrasi, *skenario* instabilitas sebagai penyaluran atau memberikan ruang konsultasi bagi hak-hak warga, melibatkannya dalam perumusan agenda sebagaimana perjuangan demokrasi membawa tema-tema persamaan untuk mengarah kepada citra kebijakan.

Instabilitas ada gunanya bagi stabilitas jangka panjang yakni memelihara keseimbangan atau *equalibrium*. Segala sesuatu diprogram sesuai kapasitas dan dengan demikian keseimbangan atau *equalibrium* terjaga.

Jika semua saluran ditutup, keran-keran dimatikan, akses dimanipulasi itu berarti sedang terjadi proses penumpukkan masalah, memproduksi masalah yang pada akhirnya akan melabrak institusi karena komulasinya yang tidak disangka-sangka. Itu terjadi karena agenda kebijakan tidak berjalan, tidak dinamis dan

tertutup. Kasus ini terjadi di era Soeharto yang membawa tema stabilitas cenderung tertutup dan sentralistik, polarisasi oknum dan pihak-pihak berseberangan, informasi vertikal bersifat satu arah dari atas ke bawah sementara kekuatan sentrifugal hanya memberdayakan oknum aparat birokrasi dan melemahkan masyarakat sipil serta melumpuhkan kekuatannya sendiri, yaitu dengan tidak adanya ruang kritik. Aliran-aliran yang mengambang dan bersifat *coolingdown* pada momen yang sama secara simultan terbuka saat problem pemicu terbuka, aliran politik menyergap dan memampatkan diri dengan problem, maka krisis berakhir dengan eksekusi politik, Pak Harto menyatakan “berhenti” dengan caranya sendiri dibawah tekanan skenario. Untuk mengatasi kejadian ini, maka kebijakan publik harus berjalan paralel dengan sistem politik.

Sebagaimana politik tradisional lebih menekankan pada studi-studi kelembagaan dan pembenaran filosofis terhadap tindakan-tindakan pemerintah, namun kurang menaruh perhatian pada hubungan antara lembaga tersebut dengan kebijakan-kebijakan publik. Seiring dengan perkembangan negara-negara modern dan tuntutan masyarakat maka ilmu politik dipandang harus memberi perhatian pada masalah-masalah pembuatan keputusan secara kolektif atau perumusan kebijakan. Kuatnya hubungan kebijakan publik dengan politik, merupakan *trend* perkembangan keduanya.

Thomas R. Dye dan James Anderson: Ada tiga alasan kebijakan publik menjadi suatu hal yang menarik untuk diperhatikan. Ketiga alasan tersebut adalah: “Pertama, pertimbangan atau alasan ilmiah (*scientific reason*) yaitu kebijakan publik dipelajari dalam rangka menambah pengetahuan yang lebih mendalam. Mulai dari alasannya, prosesnya, perkembangannya, serta akibat-akibat yang ditimbulkannya bagi masyarakat. Kedua, pertimbangan atau alasan profesional (*professional reasons*), alasan ini menjadikan studi

kebijakan sebagai alasan untuk menerapkan pengetahuan ilmiah dalam rangka memecahkan atau menyelesaikan masalah sehari-hari. Ketiga, alasan politis (*political reasons*), kebijakan publik dipelajari pada dasarnya agar setiap perundangan-undangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target.” (Thomas R. Dye dan James Anderson dalam Leo Agustino, 2012).

Dari sudut ini, kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses-proses perkembangannya dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Pada gilirannya hal ini akan menambah pengetahuan tentang sistem politik dan dapat dikatakan, kebijakan publik menjadi pintu masuk menemukan cara kerja sistem politik dan proses-prosesnya, yaitu bagaimana satu kebijakan publik ditetapkan. Demikian sebaliknya dengan memperhatikan cara kerja mekanisme politik kita akan bertemu dengan outputnya yaitu kebijakan publik.

Sholichin Abdul Wahab juga mengutip Thomas R. Dye dan James Anderson dalam hubungan variable: kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*) dengan sistem politik, sebagaimana telah diuraikan terdahulu.

#### **4. Desentralisasi Kebijakan Publik**

Desentralisasi kebijakan artinya memberi ruang bagi masyarakat daerah merumuskan dan mengagendakan masalahnya untuk dilakukan melalui legalisasi pemerintah daerah dalam bentuk kebijakan sebagai hasil bargaining, tawar menawar yang akan menciptakan entrepreneur entrepreneur baru. Kekeliruan di masa lalu, atau mungkin juga selama ini, ialah tidak mempersefsikan daerah sebagai satu kcommunity yang hidup dan menggeliat.

Daerah dihadapi dengan pendekatan pemerintahan yang hirarkis dan patuh padahal dalam daerah terjadi gejolak untuk maju dan berkembang akan tetapi terhalang rambu rambu yang entah kapang berkedip untuk iyyah, silahkan jalan. Desentralisasi kebijakan adalah metafora bagi desentralisasi yang sudah berjalan, hanya memberi stigma baru bagi equity kepada otonomi, membuka ruang bagi otonomi seluas luasnya, sebagai model solusi mencari problem. Namun ini akan menjadi sarana untuk menggerakkan untuk mencapai equalibrium, karena sesungguhnya menurut *Baumgarther* dan *Jones* stabilitas itu ada equalibrium atau keseimbangan dan untuk menemukan keseimbangan itu melalui gerakan yang mungkin di dalamnya adalah instabilitas. Namun dalam hal ini instabilitas itu dapat dikelola karena dia berjalan paralel antara kebijakan publik dengan sistem politik.

Desentralisasi kebijakan artinya daerah membuat kebijakan atas apa yang telah didesentralisir dan agar hal hal yang bersifat kounkuren dapat diselesaikan didaerah secara administratif dan tidak membebani pusat dengan hal hal yang sesungguhnya sudah harus dikerjakan di tingkat lokal. Desensentralisasi kebijakan adalah wadah bagi segala hal yang dilimpahkan ke daerah. Desentralisasi kebijakan berarti daerah berinovasi berkreasi dan diberi ruang sehingga tidak hanya menjadi institusi stempel bagi pusat. Desentralisasi kebijakan membuat eksistensi daerah dari kinerja yang seimbang atas prakarsa, memangkas elit yang tidak memiliki akses kemasyarakatan, melayang di atas fatamorgana dari masyarakat instan yang diproduksi oleh sistem yang tidak dikendalikan. Desentralisasi kebijakan memiliki kerangka dalam bentuk posisi dan dimensi sehingga dinamikanya simultan dengan kebijakan pusat terhadap agenda agenda nasional. Desentralisasi kebijakan adalah sela, adalah jeda adalah race area agar perjalanan tidak monoton. Dia sekedar metafora, kesibukannya hanya



menyetel barang barang yang sudah untuk diserasikan dengan tempat, mungkin agar ada udara yang masuk, atau sekedar menyetel ventilasi. Maknanya adalah bagaimana agar sumberdaya di daerah bergerak tereksplorasi.

Prosentasi kebijakan turunan dengan kebijakan inisiatif menjadi tolok ukur kreatifitas daerah dalam skala antara kebijakan inisiatif dan kebijakan turunan atau dalam teori dikenal dengan kebijakan regulatif dan kebijakan substantif. Dalam perspektif kinerja, kebijakan regulatif hanya sebatas input-output; kebijakan substantif pada batas outcam-impac. Kemampuan daerah melahirkan kebijakan publik daerah sangat bergantung pada figur Kepala Daerah sebagai aktor tunggal di daerah: sebagai pemimpin daerah, penyelenggara pemerintahan daerah sekaligus penyelenggara kewenangan pemerintahan yang memposisikan kepala daerah sebagai figur sentral atau aktor utama kebijakan publik dan pengambilan keputusan Kebijakan Publik Daerah.

## **BAB VII**

### **PENUTUP**

**K**ebijakan Publik, Pengambilan Keputusan dan pemerintah tiga komponen dari dialektika Publik-. Dibalik kebijakan ada isu, analisis, agenda rentang sistematik yang panjang berliku dan kompleks. Dibalik pengambilan keputusan ada status quo, kemampuan kognitif, sharing dan bargaining, ada konsekuensi dan reziko. Dibalik pemerintah ada daerah, ada teknokratik, ada birokrat, ada elit politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan dan ada entrepreneur kebijakan. Klop!

#### **Kesimpulan, Tindak Lanjut dan Saran**

##### **Kesimpulan**

Studi kebijakan publik melihat proses pembentukan kebijakan sebagai suatu proses siklus di mana terdapat berbagai tahapan yang pasti dan berulang kembali. Tahapan-tahapan pembentukan kebijakan publik menunjukkan bahwa suatu tahapan proses kebijakan publik terkait dengan tahapan yang sebelumnya dan mempengaruhi tahapan yang selanjutnya.

Kenyataan ini tidak simetris dengan siklus lima tahunan aktor kebijakan publik daerah. Secara normatif pembangunan menganut asas kesinambungan, pembangunan juga dilakukan secara bertahap berorientasi jangka panjang sebagai patron. Dilema ini menghadapkan dua pilihan menganut sistem kebijakan yang never ending atau kebijakan menuruti siklus politik lima tahunan. Ada beberapa kebijakan hebat hanya pada masa pencetus dan aktor kebijakannya masih berkuasa. Setelah itu tidak lagi, dia redup dan kemudian mati. Hal ini secara teori diterima bahwa yang

mengambil kebijakan, yang memutuskan adalah yang berwenang. Kewenangan menjadi nafas bagi siklus kebijakan. Kewenangan di satu sisi ada batasnya kebijakan pada sisi yang lain tak terbatas.

Satu kebijakan perlu evaluasi, dan ini dapat menjadi celah modifikasi sebagaimana skema kebijakan *David Easton* yang mengikuti pola sistem politik. Namun sifat khas kebijakan “selalu ada alasan untuk bertindak atau tidak”, dalam hal ini sentimen politik sensitif menjadi pengungkit.

Dalam hal pengambilan keputusan sebagai tindakan kebijakan publik, perlu dicermati karakteristinya sekedar memposisikan diri apakah kita sedang mempraktekkan model keputusan inkremental, sebagaimana telah dibahas, kreterianya adalah: Terdapat budaya bargaining antar pengambil keputusan; Keputusan tidak ideal yang penting fisible; Strategi fokus pada masalah, analisis dipakai yang sudah biasa ditempuh; Memecahkan masalah yang ada, daripada merumuskan tujuan yang belum pasti; Menempuh eksperimen “sukses dan gagal”; Mempertimbangkan konsekwensi yang penting penting saja; dan Analisis dibagi kepada masing masing partisipan untuk kebijakan secara keseluruhan; dan Memahami pengambilan keputusan sebagai kegiatan praktis. Hal hal ini sejalan dengan pokok-pokok pikiran model ini, yaitu tujuan, analisis dan tindakan empiris saling terkait; dan mempertimbangkan alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah; Dimana setiap alternatif hanya sebagian kecil saja yang dievaluasi yaitu mengenai sebab dan akibatnya. Konsekwensinya, hasil terbatas, praktis dan dapat diterima, keputusan jangka pendek dan tidak memperhatikan berbagai macam kebijakan lain.

Untuk model rasional, ciri cirinya: Jumlah agen terbatas; Organisasional pengambilan keputusan sederhana dan tertutup; Permasalahan terdefinisi: *Scope, horizon*, dimensi nilai, dan rantai

konsekuensi dipahami; Informasi sempurna, lengkap, aksesibel, bisa dipahami; serta waktu pengambilan keputusan tak terbatas.

Kritik terhadap model rasional: Keterbatasan kognitif para pengambil keputusan tidak bisa dihindari akibatnya para pengambil keputusan akan memilih opsi atas dasar ideologi atau politik; dan para pengambil keputusan yang terlibat lebih berpikir jangka pendek.

Untuk tidak terjebak pada perbedaan model model tersebut ada alternatif yang menyambungkannya, yaitu para pengambil keputusan mengembangkan berbagai kebijakan melalui sebuah proses, dimana proses itu membuktikan **inkremental ada dalam rasional**, dan tentu sebaliknya, yaitu: Setiap pengambil keputusan membuat perbandingan terbatas yang berurutan dengan kebijakan sebelumnya, yaitu keputusan-keputusan yang sudah familiar bagi mereka dan mereka bekerja dalam sebuah proses yang secara terus menerus, sehingga keputusan-keputusannya hanya sedikit berbeda dari keputusan yang sudah ada (*Lindholm dalam "The Science of "Muddling Through"*),

Prilaku "daerah" menjadi sekedar perpanjangan tangan pusat sudah perlu diubah. Disatu sisi pada konteks integrasi, menjadi alat pusat itu sudah konstitusional. Namun daerah pada aspek kebijakan bagi kemaslahatan masyarakat di daerah dituntut kreatif inovatif mendebatkan analisis kebijakan.

Asas desentralisasi sudah mengakui, bahwa untuk epektifitas dan efisiensi, hal hal yang berkenaan dengan daerah, maka daerah harus kreatif melakukannya sendiri. Dalam hal ini berlaku sifat implementasi kebijakan top down/botton-up. Top-down iberciri konsesnsus dan Botton-up berciri negosiasi.

Diakui secara teori siklus kebijakan memberikan keuntungan, antara lain untuk membantu mempermudah kompleksitas perumusan kebijakan publik, memberikan

kesempatan yang baik untuk melakukan kajian-kajian kebijakan publik yang relevan secara sistimatis dan analitis sesuai dengan batasan area, dan sebagai tolak ukur untuk menilai efektifitas dan efesiensi sebuah kebijakan dilihat dari masing-masing tahapan itu. Siklus ini memelihara kebijakan dari kejenuhan dan kadaluarsa. Kebijakan harus menganut aspek aktualitas dan itu ditemukan pada hubungan jangka panjang analisis kebijakan dengan evaluasi kebijakan.

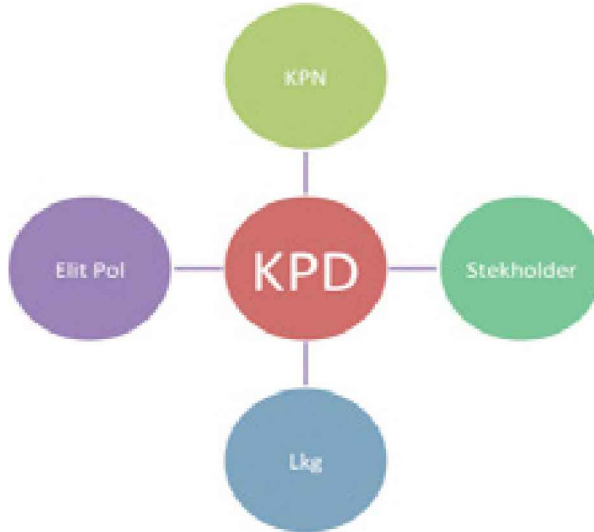
Salah satu aspek positif dari desentralisasi politik, pimpinan daerah dipilih oleh masyarakat di daerah. Dalam arti masyarakat menentukan pemimpinnya. Aspek moral dari norma ini adalah pemimpin berkipra kepada rakyat yang memilihnya. Selain itu aspek kemandirian dalam bertindak, mengurangi ketergantungan, meningkatkan kapasitas dan kepercayaan diri.

Dapat diimprovisasi di sini, dalam hal membangun kemandirian daerah, “pusat itu faktor eksogen” bagi daerah, dan daerah memiliki faktor endogen yang perlu digali. Segala sesuatu ada di daerah, pusat hanya menstimulan. Peningkatan kapasitas daerah melalui kebijakan kebijakan yang menantang, tidak monoton merangsang masyarakat untuk kreatif.

Sebagaimana dipahami, salah satu tahap pada kebijakan publik adalah tahap implementasi, pelaksanaan. Dari segi lokus kebijakan publik diterapkan di daerah, daerah otonom yang juga memiliki kebijakan. Secara aksioma terjadi dua macam kebijakan dalam sistem pemerintahan negara kesatuan. Ada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, dan ada kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Kebijakan Publik Daerah yang ditetapkan melalui Perda mempunyai dua dimensi dan posisi. Pertama sebagai Kebijakan Publik turunan menindaklanjuti kebijakan pusat. Kedua Kebijakan publik atas inisiatif daerah berdasarkan kondisi dan kebutuhan daerah. Dengan demikian

kebijakan daerah terposisi dengan sendirinya sebagai Kebijakan Publik Daerah (KPD). Hanya saja tawarannya adalah, pusat tidak terlalu menyibukkan daerah sehingga daerah tidak sempat memikirkan dirinya.

Kebijakan Publik Daerah (KPD) adalah kebijakan daerah yang berlaku secara teritori dalam daerah setempat, yang disusun berdasarkan pendekatan keadaan nyata di daerah dan dengan kebijakan pusat memakai kaidah kaidah ilmiah-teoritik yang ada, melalui Peraturan Daerah (Perda). Daerah harus aktif membuat kebijakan, masyarakat harus disibukkan dengan aktifitas produktif melalui kebijakan yang membuatnya bersikap pro-aktif dan mampu melihat potensi daerahnya secara kompetitif. Jika daerah lemah memproduksi kebijakan berarti lemah menganalisis kebutuhan warganya, jika tidak mengurus masyarakat, maka pemerintah hanya bergerak normatif, melayani diri sendiri.



**Skema Posisi Kebijakan Publik Daerah (KPD) Idris Patarai**

**Penjelasan:**

Posisi di tengah dan kelilingi KPN, Elit Politik, Steakholder dan Lingkungan Kebijakan Publik Daerah (KPD) mnsinergikan sumberdaya daerah untuk pembangunan daerah.

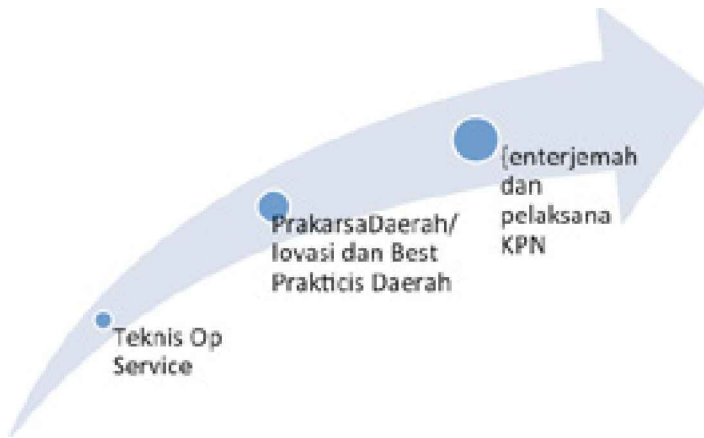
KPD secara vertikal menerjemahkan Kebijakan Publik yang dibuat instansi pusat dan selanjutnya disebut Kebijakan Publik Nasional (KPN)

KPD merupakan kebijakan publik yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah sehingga merupakan produk politis dan oleh karena itu KPD berhubungan secara intens dengan elit politik. Elit politik bisa berupa pejabat partai, ketua ketua kelompok kepentingan atau kelompok penekan yang dikenal dalam terminologi politik.

KPD juga mempunyai hubungan intens dengan steakholder atau pencerah kebijakan publik yang di dalamnya dapat berupa akademisi, privat sektor (pengusaha), kelompok fungsional dan professional dan lain lain yang tidak lain adalah bahagian dari KPD dan merupakan salah satu aktor dalam keputusan kebijakan publik.

Lingkungan adalah masyarakat pada umumnya yang tidak mempunyai hubungan teknokratik pada proses perumusan kebijakan publik, melainkan mereka menerima pengaruh dari kebijakan publik tersebut dalam bentuk dampak atau impak.

Sesungguhnya, KPN, Elit Politik, Stekholder adalah lingkungan KPD pada umumnya, akan tetapi dalam proses perumusan, analisis serta evaluasi KPD mereka mempunyai posisi peran dan agenda masing masing di dalam mengawal implementasi KPD.



### Skema Dimensi KPD, Idris Patarai

#### Penjelasan :

- Pertama, secara teknis operasional KPD berfungsi sebagai pelayanan kepada masyarakat di daerah;
- Kedua KPD merupakan best practicies pembangunan daerah; dan
- Ketiga KPD menerjemahkan atau mengendalikan KPN di daerah.

Dengan demikian, Kebijakan Publik Daerah (KPD) berdimensi dua: Pertama kebijakan publik atas inisiasi dan analisis daerah; dan kedua sebagai kebijakan turunan atau pengendalian kebijakan publik di daerah.

Sifat dan ciri khas kebijakan publik daerah secara umum kalau kita telusuri melalui peraturan peraturan daerah, maka antara lain bersifat:

1. Turunan yaitu menindaklanjuti kebijakan pemerintah pusat;



2. Instruksi yang harus dilaksanakan daerah;
3. Tindak lanjut beberapa kebijakan yang disatukan atau kumpulan kebijakan tingkat atas;
4. Partisipasi masyarakat di daerah dalam menyukseskan program
5. Aturan hukum di daerah, kebijakan daerah yang ditetapkan oleh peraturan daerah menjadi aturan daerah yang berkonsekwensi hukum.
6. Inisiatif pemerintah daerah, kebijakan diambil tanpa turunan dari atas, atas inisiatif daerah sesuai kondisi spesifik daerah.
7. Kesamaan yaitu kebijakan publik satu daerah yang membawa materi dan program yang sama akan sama dari segi dasar hukum, materi substansi bahkan redaksi.
8. Aspek integritas dan akuntabilitas pemda, pemda yang membuat kebijakan melambangkan komitmen, integritas dan tanggungjawab atas amanah yang diemban.
9. Territorial, kebijakan publik hanya berlaku dalam teritori wilayah daerah setempat.
10. Best practices daerah, satu kebijakan yang diambil satu daerah terkadang bersifat khusus dan merupakan inovasi daerah.

• **Posisi strategis dan Dilematis KPD:**

KPD mempunyai posisi strategis dan dilematis. Posisi strategis, yaitu karena daerah didorong membuat kebijakan yang berpengaruh dan mengikat sehingga seluruh aktifitas yang berlangsung di daerah dijabarkan melalui KPD, sehingga KPD berfungsi sebagai aturanaturan yang mengikat. Posisinya ini membuat KPD bersifat regulatif, mengikat dan akuntabel. Artinya seluruh hal yang berkenaan dengan KPD sebagai regulasi dapat

dipertanggungjawabkan dalam koridor asas otonomi daerah “bebas dan seluas luasnya.

Posisi dilematis adalah apabila frekwensi instruksi pusat lebih tinggi intensitasnya dibanding kreatifitas daerah hingga mempengaruhi daerah hingga mencapai titik jenuh atau stagnan, yaitu ketika inisiatif-inisiatif daerah, inovasi inovasi daerah, kreatifitas daerah terbandung oleh regulasi peraturan perundang undangan. Dalam hal ini Perda tidak boleh bertentangan dengan aturan aturan yang lebih tinggi yang berada di tingkat atasnya. Posisi ini dilematis, karena “bertentangan dengan aturan di atasnya” itu sangat ambigu dan perspektionis.

### **Metafora Desentralisasi Kebijakan**

Deskripsi Kebijakan Publik Daerah terwujud melalui Desentralisasi Kebijakan, yaitu:

Desentralisasi kebijakan artinya memberi ruang bagi masyarakat daerah merumuskan dan mengagendakan masalahnya untuk dilakukan melalui legalisasi pemerintah daerah dalam bentuk kebijakan sebagai hasil bargaining, tawar menawar yang akan menciptakan entrepreneur entrepreneur baru. Kekeliruan di masa lalu, atau mungkin juga selama ini, ialah tidak mempersefsikan daerah sebagai satu kcommunity yang hidup dan menggeliat. Daerah dihadapi dengan pendekatan pemerintahan yang hirarkis dan patuh padahal dalam daerah terjadi gejala untuk maju dan berkembang akan tetapi terhalang rambu rambu yang entah kapang berkedip untuk iyyah, silahkan jalan. Desentralisasi kebijakan adalah metafora bagi desentralisasi yang sudah berjalan, hanya memberi stigma baru bagi equity kepada otonomi, membuka ruang bagi otonomi seluas luasnya, sebagai model solusi mencari problem. Namun ini akan menjadi sarana untuk menggerakkan untuk mencapai equalibrium, karena sesungguhnya menurut

*Baumgarther* dan *Jones* stabilitas itu ada equalibrium atau keseimbangan dan untuk menemukan keseimbangan itu melalui gerakan yang mungkin di dalamnya adalah instabilitas. Namun dalam hal ini instabilitas itu dapat dikelola karena dia berjalan paralel antara kebijakan publik dengan sistem politik.

Desentralisasi kebijakan artinya daerah membuat kebijakan atas apa yang telah didesentralisir dan agar hal hal yang bersifat kounkuren dapat diselesaikan didaerah secara administratif dan tidak membebani pusat dengan hal hal yang sesungguhnya sudah harus dikerjakan di tingkat lokal. Desensentralisasi kebijakan adalah wadah bagi segala hal yang dilimpahkan ke daerah. Desentralisasi kebijakan berarti daerah berinovasi berkreasi dan diberi ruang sehingga tidak hanya menjadi institusi stempel bagi pusat. Desentralisasi kebijakan membuat eksistensi daerah dari kinerja yang seimbang atas prakarsa, memangkas elit yang tidak memiliki akses kemasyarakatan, melayang di atas fatamorgana dari masyarakat instan yang diproduksi oleh sistem yang tidak dikendalikan. Desentralisasi kebijakan memiliki kerangka dalam bentuk posisi dan dimensi sehingga dinamikanya simultan dengan kebijakan pusat terhadap agenda agenda nasional. Desentralisasi kebijakan adalah sela, adalah jeda adalah race area agar perjalanan tidak monoton. Dia sekedar metafora, kesibukannya hanya menyetel barang barang yang sudah untuk diserasikan dengan tempat, mungkin agar ada udara yang masuk, atau sekedar menyetel ventilasi. Maknanya adalah bagaimana agar sumberdaya di daerah bergerak tereksplorasi.

Prosentasi kebijakan turunan dengan kebijakan inisiatif menjadi tolok ukur kreatifitas daerah dalam skala antara kebijakan inisiatif dan kebijakan turunan atau dalam teori dikenal dengan kebijakan regulatif dan kebijakan substantif. Dalam perspektif kinerja, kebijakan regulatif hanya sebatas input-output; kebijakan

substantif pada batas outcam-impac. Kemampuan daerah melahirkan kebijakan publik daerah sangat bergantung pada figur Kepala Daerah sebagai aktor tunggal di daerah: sebagai pemimpin daerah, penyelenggara pemerintahan daerah sekaligus penyelenggara kewenangan pemerintahan yang memposisikan kepala daerah sebagai figur sentral atau aktor utama kebijakan publik dan pengambilan keputusan Kebijakan Publik Daerah.

### Tindak Lanjut

Pertama, elit politik, birokrat dan para praktisi pemerintahan harus terbuka menerima masukan masukan, pendapat dan pemikiran dari luar, dari privat sector, LSM, akademisi.

Kedua para teknokrat yang dimaksud poin pertama, tidak terlibat berpolitik praktis masuk di pemerintahan, menjadi inheren yang membuat nalar ilmunya tidak jalan.

Ketiga, yang merupakan tantangan, yaitu waktu lima tahun, bahkan sepuluh tahun tidak cukup untuk menuai hasil akhir program pemerintah daerah, sementara sistim pilkada membatasi cara kerja birokrasi terkontaminasi menjadi/lima tahunan, maka syaratnya administratur administrasi publik atau pelaksana pemerintahan para aparat karir harus mapan dan memilih jalur karir.

Keempat, kementerian di pusat mestinya bersifat *ad-entrim*, non departemen, terutama instansi konkourent. Mereka tidak lagi menjadi pelaksana lapangan, silahkan membuat kebijakan untuk diterjemahkan di daerah. Tidak berarti pemikiran ini menghapus instansi vertical di daerah, instansi vertikal tetap ada sebagai aparat dekonsentrasi, demikian halnya dengan instansi yang menangani kewenangan absolut. Jika hal ini tidak dibenahi, maka terjadi banyak kerancuan dalam hubungan pusat dan daerah dalam konsep desentralisasi dan otonomi daerah.

Kelima, Kebijakan kebijakan yang dibuat, dengan gaya seperti ini akan mempengaruhi sistim politik. Inilah yang disebut oleh ahli sebagai kebijakan publik dipandang sebagai variabel bebas, yaitu fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan terhadap lingkungan sistem politik. Desentralisasi Kebijakan, mendesain beberapa kebijakan yang diserahkan ke daerah sesuai urusan dan kewenangannya.

Keenam, Komitmen Pusat tidak membebani daerah dengan model konsultasi “manual” yang semestinya sudah menggunakan teknologi informasi dan Pusat tidak lagi terbebani model kordinasi, rapat rapat dan tatap muka, kunjungan kerja.

Ketujuh, Daerah dapat menyederhanakan studi banding, urusan parkir, sampah, anak jalanan, PKL, transportasi, kemacetan, banjir dan penataan wilayah, pemamfaatan ruang dan sebagainya meliputi masalah masalah yang spesifik dan tidak bisa digeneralisir, bersifat teknis aplikatif ditransfer ke daerah penanganannya.

Kedelapan, Selama ini sudah ada pengalaman perimbangan dalam hal transper fiskal, perimbangan kebijakan publik memberi diskresi kepada daerah untuk berpikir. Solusi dari pikiran pikiran daerah itu adalah merupakan representase problem dan oleh karena itu pusat memberi jalan dengan model pemberdayaan, memberi kesempatan dan melindungi, termasuk dalam hal ini model perimbangan DAU dan DAK, dan mungkin metafora yang digunakan adalah DKP (Dana Kebijakan Publik).

## **Saran**

Kiranya ada regulasi tatalaksana kebijakan publik dalam hubungan hirarkis instansional Pusat- Daerah. Sehingga eksistensi Kebijakan Publik Daerah terjaga melalui mekanisme dan sistem yang baku.

## DAFTAR PUSTAKA

- ... , 2011. Kajian Kebijakan Publik. Jakarta: Pusdiklat Spimnas Bidang Kepemimpinan.
- ... , 2019. Kompilasi Peraturan Daerah: Tidak diterbitkan
- ... , 2010. Memelihara Momentum Perubahan Evaluasi Lima Tahunan Pelaksanaan RPJMN 2004-2009. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- ..., 2011. Peningkatan Kualitas Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi. Jakarta: Dirjen Perimbangan Keuangan.
- Abidin, S. Zainal. 2004. *Kebijakan Publik : Partisipasi dalam Proses Kebijakan*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Ahmad, Jamaluddin, Dr. 2015. Metode Penelitian Administrasi Publik. Yogyakarta: Gava Media
- Amier Arham, M. dkk. 2007. Dinamika Kebijakan Publik. Jakarta: PT. Pustaka Indonesia Pres (PIP).
- Anggara, Sahya dkk. 2016. Administrasi Pembangunan Teori dan Peraktek. Bandung: Pustaka Setia.
- Cohen, M., J. March & J. Olsen, 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, 17, 1 (1972): 1-25.
- Dunn, William N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gajah Mada University Prees.
- Etzioni, Amitai, 'Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decision-Making', *Public Administration Review* 44 (1984): 23-30.
- Forrester, John, 'Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through', *Public Administration Review* 44 (1984): 23-30.

- Islamiy, Irfan. 2004. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara (Cetakan Ketiga Belas, November). Jakarta: Bumi Aksara.
- Ilmar, Aminuddin, Prof. Dr. 2013. Hukum Tata Pemerintahan. Makassar: Identitas Universitas.
- Kansil, C. S. T. Prof, Dr. 2002. Sistem Pemerintahan Indonesia, edisi revisi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lindblom, Charles, 'The Science of Muddling Through', *Public Administration Review* 19 (1959): 79-88.
- Siti Widharetno Mursalim. 2017. Implementasi Kebijakan Smart City Di Kota Bandung. *Jurnal Ilmu Administrasi*. Volume 14.
- Seers, D. (1969. *The Meaning of Development*. *IDS Communication No. 44, 1969, Institute of Development Studies*.
- Solichin, Abdul Wahab,. 2001. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Smith, Gilbert & David May, 'The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision-Making', *Policy and Politics* 8 (1980): 147-61.
- Patarai, Idris. 2015. Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia dalam Perspektif Pembangunan Politik. Makassar: DeLa Macca.
- ...,2011. Dari Makassar Menggugat. Makassar: Pustaka Yaspindo.
- P. Siagian. 1990. Teori dan Praktek Pengambilan Keputusan. Jakarta: CV Haji Masagung.
- J.Salusu. 1996. Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Joko Widodo. 2007. Analisis Kebijakan Publik. Malang: Bayu Media Publishing

- Joseph Losco-Leonard Williams, *Political Theory*, Kajian Klasik dan Kontemporer Pemikiran Thucydides-Machiavelli, edisi kedua, PT Raja Grafindo Persada.
- Keraf, Sonny Dr. A. 1996. *Pasar Bebas Keadilan & Peran Pemerintah*, Telaah Atas Etika Politik Ekonomi Adam Smitn, Kanisius Jogyakarta.
- Simon, Herbert, 'A Behavioral Model of Rational Choice', *Quarterly Journal of Economics* 69, 1 (1955): 99-118.
- Syafie, Inu Kencana. 1992. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT. Eresco
- Muhadjir Noeng. 1998. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology jilid 1 dan 2*. Jakarta: Rineka Cipta
- Miriam Budiardjo. 1995. *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- ...2002. *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, cetakan 22.
- Riant Nugroho D. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara Negara Berkembang*. Jakarta: PT. ElexMedia Komputindo.
- ...2008. *Ombudsman Kota Makassar Pengalaman Pembangunan Ombudsman Daerah sebagai bagian dari Pembangunan Lembaga Pengawasan di Indonesia*. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- ... 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Robert A. Dhal. 2001. *Perihal Demokrasi, Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Wayne Parson. 2005. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media.



- Wahab, S.A. 2002. *Analisis Kebijaksanaan*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: Buju Kita
- Widjajono Partowidagdo.2004.Mengenal Pembangunan dan Analisis Kebijakan.Bandung: Program Pascasarjana Studi ITB.
- Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

### **Skripsi:**

- Puspita, Ratih Indah. 2016. *Analisis Penyusunan Agenda Kebijakan Publik (Studi Kajian Agenda Penyusunan Kebijakan Penyelesaian Pelanggaran RTRW Oleh Industri CV. Evergeen Indogarment. Universitas Diponegoro – Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Sosial dan Ilmu Politik. Diakses pada Senin, 4 Mei 2020 pukul 9:55, dari <https://media.neliti.com/media/publications/109459-ID-analisis-penyusunan-agenda-kebijakan-pub.pdf>*

### **Jurnal Penelitian:**

- Harahap, Nursapia. 2014. *Penelitian Kepustakaan. Jurnal Iqra' Volume 08 No.01. Diakses pada Minggu, 10 Mei 2020 pukul 08:44, dari <https://media.neliti.com/media/publications/196955-ID-penelitian-kepuustakaan.pdf>*

### **Sumber Internet:**

- Friyanto, Andri. 2018. *Tuntutan Agenda Reformasi 1998. Kompasiana.com. Diakses pada Kamis, 7 Mei 2020 pukul 07:00, dari <https://www.kompasiana.com/ppkn/5aa7f29b5e137350090eb3c2/tuntutan-agenda-reformasi-1998>*

- Hayati, Rina. 2019. *Penelitian Kepustakaan (Library Research), Macam, dan Cara Menulisnya*. *PenelitianIlmiah.com*. Diakses pada Minggu, 10 Mei 2020 pukul 06:00, dari: <https://penelitianilmiah.com/penelitian-kepuustakaan/>
- Mardiana, Annisa. 2012. *Perencanaan Kebijakan Publik (Policy Planning)*. *Annisamardiana.wordpress.com*. Diakses pada Senin, 4 Mei 2020 pukul 10:01, dari <https://annisamardiana.wordpress.com/2012/10/28/perencanaan-kebijakan-publik-policy-planning/>
- Wikipedia. *Wirausahawan*. *En.wikipedia.org*. Diakses pada Kamis, 7 Mei 2020 pukul 22:10, dari <https://id.wikipedia.org/wiki/Wirausahawan>
- Wikipedia. *John W. Kingdon*. *En.wikipedia.org*. Diakses pada Jumat, 8 Mei 2020 pukul 03:53, dari [https://en.wikipedia.org/wiki/John\\_W.\\_Kingdon](https://en.wikipedia.org/wiki/John_W._Kingdon)
- Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Diakses pada Minggu, 10 Mei 2020 pukul 08:21, dari Perpustakaan Digital Universitas Negeri Malang <http://library.um.ac.id>

## BIODATA PENULIS



**DR. H. MUHAMMAD IDRIS PATARAI, M.SI.**, Lahir di Sidrap, tanggal lahir versi BAKN, 31 Desember, karena setiap calon pegawai yang tidak menyertakan tanggal lahir dieksekusi sendiri badan kepegawaian ini “31-12”. Saya lahir setelah kakak saya 1956, maka 1957. Tempat lahir ditentukan ibu saya, dia senang kalau kami anak-

anaknya lahir di kampungnya Sidrap. Ketika itu, kalau almarhum, ibu saya, apabila hendak melahirkan harus pulang kampung di lingkungan keluarga dan saudara saudaranya. Saya sendiri lahir di *camp militer*, kecamatan Mare desa Pao, kabupaten Bone, tetapi ditulis di Sidrap ketika masuk sekolah rakyat. Saya bersyukur lahir dari keluarga muslim, maka muslim. Ketika kecil, umur belum sekolah, saya harus disunat, sebagaimana teman-teman di kampung, saya senang, suka, karena bisa sama dengan mereka dan tidak lagi dipanggil boca, diledekin. Saya ingat pernah bertanya, kenapa kami di sunat? Ibu saya jawab singkat, “perintah agama”. Dalam hal agama, walau kita tidak tahu rujukannya dikerjakan saja karena itu keyakinan. Andai sunat diketahui dulu manfaatnya baru dilakukan, mungkin setelah dewasa atau menjelang menikah baru sunat.

Saya menikah 1991, dengan pegawai yang saya ajar ketika melatih pra jabatan. Itulah sebabnya kalau membuka kelas baru pada bagian memperkenalkan istri saya sampaikan: “Harus

hati- hati kalau menjadi murid saya, karena isteri saya ini adalah murid saya dulu”, lalu mahasiswa terbahak. Sekali pernah ada yang spontan “ Siapa takut! “. Dalam hati “saya yang takut”. Saya sekarang tinggal bersama isteri dan anak anak di perumahan Bukit Baruga-Antang, Kecamatan Manggala-Makassar.

Saya senang mengajar karena awalnya terhormat oleh guru saya ketika sekolah lanjutan pertama, saya senang cara penyampaiannya dan gaya mengajarnya, sekalipun begitu saya tidak masuk sekolah keguruan ketika lanjut ke perguruan tinggi, saya masuk sopol jurusan pemerintahan, karena saya tidak dapat rekomendasi untuk masuk APDN sekolah camat, istilah orang orang ketika itu.

Saya mau masuk sekolah pemerintahan karena saya dibayang- bayangi sebutan “sekretaris daerah” yang dua bulan sebelum datang ke sekolah kami menghadiri resepsi penamatan, guru-guru dan semua pegawai sibuk mempersiapkan. Kata-kata yang selalu terngiang adalah: “Pak Sekda yang datang”, itu heboh dan saya diingatkan, karena saya ditugaskan memberi kata perpisahaan. Harus baik yah ?, ujar kepala sekolah. Di situ berbisik dalam hati “harus jadi Sekda”.

Menjelang ke Makassar kuliah, ibu saya tanya “Kau mau jadi apa ?”, spontan saya jawab “ Sekda”. Ibu saya bilang, camat saja nak. Walaupun akhirnya saya tidak pernah menjadi sekda, atau camat, hanya sempat kepala Bappeda.

Saya sekarang mengajar di IPDN, dosen, mendorong anak anak praja menjadi sekda. Saya punya bakat mengajar selain senang, saya dulu Manggala BP-7, tamatan Cibubur, 100 jam bagi Pemuda.

Ketika BP-7 ditiadakan sekalian dengan Penataran P-4, saya jadi bingung tidak mengajar, maka saya sekolah S2 di Unhas, selesai tahun 2000, masuk S3 UNM-Administrasi Publik tahun

2005, disana saya sekelas dengan Direktur STIA- LAN, lalu saya mengajar di Sia-Lan sampai sekarang.

Saya senang menulis, awalnya menulis puisi, cerpen dan artikel. Ketika Reformasi 1998, ABRI banyak mendapat tekanan dan cemoohan elit politik dan orang orang reformis, sebagai anak kolong, saya dongkol lalu menulis beberapa artikel: “TNI dan Perang di DPR (Fajar,6 Okt. 2001)”; “Ada yang Terlalu Takut pada Tentara (Fajar, 4 Okt. 2003)”. Menyusul beberapa artikel menandai ketidaksukaan pada era yang baru. “Konstitusi atau Inkonstitusi dalam Pemerintah Indonesia (Fajar, 3Juli 2001)”; “Diperlukan Nasionalisme Partai Politik Peserta Pemilu (Fajar,2003)”; “Terperangkap dalam Rangkap Jabatan (Pedomen Rakyat, 19 Apr. 2002)”; “Gubernur atau Kepala Daerah, Siapa yang Pilih? (Pedoman Rakyat, 2002)”; “Di Balik Pertanggungjawaban Presiden ( Pedoman Rakyat,10 Juli 2001)”; “*Too Laa Lit* Hubungan Eksekutif – Legislatif (Pedoman Rakyat,28Juli 2001)”; Politik Uang dan Partai Politik (Mimbar Aspirasi, Sept. 2001)”; “Golput dalam Era Multi Partai (Pedoman Rakrat , 23 Mei 2003)”; “Presiden Langsung atau Langsung Presiden (Pedoman Rakyat, 26 Agustus 2003)”; “Pilkada Sebagai Wahana Pelaksanaan Demokrasi (Mimbar Aspirasi 2003)”; “Terperangkap dalam Rangkap Jabatan (Pedomen Rakyat, 19 Apr. 2002)”; “Di Balik Pertanggungjawaban Presiden ( Pedoman Rakyat,10 Juli 2001)”; dan lain lain.

Sekarang saya menulis buku-buku yang berhubungan mata kuliah yang saya ajarkan, termasuk di Stia Lan, misalnya: “Desentralisasi dalam Perspektif Pembangunan Politik Indonesia (2015)”; “Pemilihan Walikota Makassar 2018 dalam Perspektif Demokrasi, Konstitusi dan Kelembagaan Politik”, 2018; menjadi editor buku Pak Imbar : “Kinerja, Birokrasi dan Pelayanan Publik (2017)”.

Saya juga mengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIEM) Bongaya, dan saya menulis buku “Perencanaan Pembangunan Suatu Pengantar (2016)”; “Kinerja Keuangan Daerah (2018)”.

Di Pemerintah Kota Makassar, saya menulis beberapa buku: “Potensi Diri PNS: Tantangan dan Pengembangannya (2004)”; “Reorganisasi Kebijakan Pelayanan Publik-suatu Tinjauan Strategis Membangun Makassar dari Dalam (2005)”, Hasanuddin University Press; “Pembangunan Berkarakter (2006)”, Hasanuddin University Press; “Ilham Arief Sirajuddin di Mata Publik Makassar (2008)”, Hasanuddin University Press; “Prestasi Makassar (2007)”, Hasanuddin University Press; “Ombudsman Kota Makassar, Pengalaman Membangun Ombudsman Daerah (2008)”. Kemitraan Partnership (Penulis ke 2 dari Riant Nugroho Dwidjowijoto); “Ilham Arief Sirajuddin, Dari 1 Ke 1 (2009)”, Hasanuddin University Press; “Restorasi Indonesia Membangun Demokrasi Etik dan Politik Solidaritas (2010)”; *Toa-ya ri Mangkasara* (2010), Penulis Kedua dari Goenawan Monoharto, De La Macca; “Makassar Menggugat (2011)”, Pustaka Yaspindo; “Pretasi Ilham Arief Sirajuddin dalam Fakta dan Data (2011)”, Pustaka Yaspindo; “Esei Esei Politik Reformasi (2012)”, De La Macca. Ketika di Bone sebagai Anggota DPRD, sempat menulis buku yang di cetak ulang 2017 :”Arung Palakka Sang Fenomenal (2017)”.

Selain itu saya senang ikut ikut meneliti: Data Penelitian yang pernah kami lakukan: “Posisi Koperasi Sekunder dalam Pembinaan Koperasi Primer–Suatu Tinjauan Pembinaan Puskud Hasanuddin terhadap Anggotanya”, 2000; “Analisis Tingkat Persepsi Masyarakat terhadap Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Kota Makassar”, 2006, *Centre for Regional Economic Research*; “Kemitraan Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah”, 2012; “Pengaruh Kemampuan dan Motivasi Kerja terhadap Kinerja Pegawai pada Dinas Pertamanan dan Kebersihan

di Kota Makassar”; “Analisis Pemilihan Ketua RW dan Ketua RT di Kota Makassar (Kajian terhadap Aspek Etika Politik)”, 2017; “Kotak Kosong Pilwali Makassar “, 2018.

Terobsesi mau menjadi sekda tetapi tidak kesampaian, pernah mencalonkan diri sebagai Wakil Walikota berpasangan dengan Rusdin Abdullah (Rudal) pada Pilwali 2013, tidak terpilih. Sekalipun sebelumnya saya sudah siapkan kapasitas diri dengan belajar mengelolah kota. Antara lain : Pertemuan “*International Conference on Eco Cities and Workshop for Esat Asia Pilot Eco Cities*”, October 21-23, 2010, in Yokohama, Japan; “*Managing Changes Developing*” Tahun 2004 di Makassar; “*Training of Leadership in Local Government: Discussion, Action, Result (Dare)*”, Conduct by: Lee Kuan Yew School of Public Policy and World Bank Institute, 22 Mei-22 Juni 2010; “*Training Programme for Local Government Official by Northen Ilinouis University*” –USA 17 June – 1 July 2011; “*Wastewater Treatment Management*” in Bangkok Thailand 07 – 12 August 2011; “*The 9th Biennial Conference of Asian Association of Psychology*” Kunming- China , 28-31 July 2011; “*Training Effective Urban Infrastructure Programme – Mayor and Exekutive Roundtable – Cities Development Iniatiasi –ves for Asia (CDI)*”, 11 – 20 Januari 2012 in Singapore.

Selain itu di masa muda, pernah mewakili pemuda Indonesia dalam Program Pertukaran Pemuda di Jepang, “*The Friendship Programme Indonesia – Japan 21<sup>th</sup> Century*”, Tahun 1986; “Safari Investor ke Thailand dan Taiwan, *The Mission Investment Taiwan and Thailand*,” Tahun 1997.

Mengikuti riwayat saya yang singkat ini, saya harap anda tidak berpikir seperti Ajiep Padindang. Pada satu kesempatan memberi ceramah Empat Pilar Kebangsaan di IPDN, beliau memperkenalkan saya di depan peserta, termasuk seluruh Praja Ipdn 394 orang: “Oh ini orang harus saya perkenalkan sebagai

komunikator saya di acara ini... tetapi saudara Idris ini jangan diikuti... Saya tidak nyangka dia ada lagi di sini, saya lebih bingung ketika suatu waktu saya melihat dia menjadi khotib shalat jumat". Mudah mudahan perspektif beliau terhadap saya positif. Seperti harapan saya kepada anda.

Riwayat ini, mewakili sedikit dari diri saya, sebagai pendidik saya bersertifikat (punya SIM), nomor registrasi 18134200107148, berdasarkan keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 287/M/KPT/2016 tentang Perguruan Tinggi Penyelenggara Sertifikasi Pendidik untuk Dosen, Rektor Universitas Padjadjaran menyatakan Dr.Drs.Muhammad Idris Patarai, M.Si., Nomor Induk Dosen Nasional: 3418085801. Lulus dan dinyatakan sebagai Dosen Professional pada Bidang Ilmu Admanistrasi Niaga, Negara, Publik, Pembangunan dll.





**PROF. AMIR IMBARUDDIN, MDA., PH.D.** lahir di Makassar 7 Juni 1964. Di kelas VI Sekolah Dasar, menjelang ujian akhir, sekolah memintai identitas siswa untuk keperluan ijazah. Karena “soktahu”, tanpa bertanya kepada orang tua, saya memberi data kelahiran 6 Juli 1964, bukan 7 Juni. Karena kesalahan ini, sejak saat itu,

semua dokumen administrasi atas nama saya sengaja “disalahkan” atau diseragamkan menjadi 6 Juli 1964. Jangan heran apabila setiap tahun, saya sering mendapatkan ucapan selamat ulang tahun dari teman-teman dan keluarga dua kali.

Saya menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah saya di Malino, kota kecil di Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan, yang dulu, hawanya sejuk cenderung dingin. Sekarang tidak dingin lagi. Setamat Sekolah Menengah Pertama pada tahun 1980, saya melanjutkan pendidikan pada Sekolah Teknologi Menengah Atas (STMA) di Makassar. Berbekal ijazah sekolah kejuruan di bawah Kementerian Perindustrian ini, tahun 1983, saya merantau ke Samarinda, bekerja pada salah satu perusahaan Kelompok Georgia Pacifik, milik konglomerat, pada saat itu, Bob Hasan.

Tiga tahun di Samarinda, saya memutuskan “pensiun” dan kembali ke Makassar, mendaftarkan diri menjadi siswa pada SMA YAPIP Sungguminasa, Gowa. Berbekal ijazah sekolah ini, tahun 1986, saya melanjutkan pendidikan ke Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP) Makassar. Bukan UNM. Menyelesaikan pendidikan di kampus “tetap jaya dalam tantangan”, ini tahun 1990, saya menjadi sekretaris, penerjemah, sekaligus *office boy*, seorang konsultan asal Canada yang sedang membangun Fakultas Ilmu Kelautan (*marine science*), Universitas Hasanuddin. Di kampus ini,

saya bertemu KemalaAnugrah, istrinya, mahasiswa kelautan yang paling cantik saatitu. Setahun di proyek ini, saya kemudian bekerja pada Konsulat Jendral Jepang di Makassar.

Tahun 1993 saya mendaftar menjadi pegawai negeri sipil di Lembaga Administrasi Negara Kantor Perwakilan Sulawesi Selatan di Makassar. Tahun 1994, SK PNS 100% belum turun, saya mendapatkan beasiswa Pemerintah Australia untuk melanjutkan pendidikan *Magister Development Administration* pada *National Centre for Development Studies (NCDS), Australian National University (ANU)*, Canberra, Australia dan selesai pada tahun 1996. Tiga tahun kemudian, saya kembali ke Canberra untuk melanjutkan pendidikan program doktor dan selesai pada tahun 2003. Tahun 2010 saya mendapatkan penghargaan dari pemerintah dan diangkat sebagai Guru Besar Bidang Pelayanan Publik pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara (STIA LAN) Makassar. Selain pelayanan publik, saya juga tertarik pada topik-topik korupsi, akuntabilitas, dan kinerja sektor publik.



**DR. H. AJIEP PADINDANG, SE., MM.**, nama asli A. Jamaluddin P, dengan nama penghargaan adalah Petta Lolo, lahir di Masago, Bone Selatan, 30 September 1959. Kini, punya istri satu dengan tiga anak, tiga cucu, beralamat di Jl.S.Hasanuddin, Komp.Anggrek, Minasa Upa, Tombolo, Gowa. Menyelesaikan

study S3, Program Doktorat Manajemen pada Pascasarjana UMI Makassar, 2012.

Memulai aktivitasnya di panggung kesenian dan dunia jurnalistik. Ia aktif didunia kepemudaan melalui KNPI, AMPI, BKPRMI, hingga pernah menjadi Ketua Karang Taruna Sulsel selama 10 tahun. Perjalanan hidupnya juga diwarnai kegiatan wiraswasta khususnya gerakan koperasi (pernah mendirikan sejumlah KSU di Sulsel), hingga pernah menjadi Wakil Ketua Dewan Koperasi Indonesia Wilayah Sulsel (DEKOPINWIL SULSEL).

Ia menjalani kehidupan politik dari zaman Orde Baru, melalui Organisasi Politik yakni Golongan Karya (GOLKAR), mengantarkannya menjadi Anggota DPRD Provinsi Sulsel tahun 1997 - 1999, mewakili unsur pemuda - Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia (AMPI). Selanjutnya menjadi keasyikan dipanggung politik melalui PARTAI GOLKAR era reformasi dan dipercaya menjadi anggota DPRD Sulsel hingga tahun 2014. “Berpolitik itu, ibarat masuk dalam pusaran air, sekali masuk susah untuk keluar.”

Pilihan karier politik berikutnya adalah, tatkala sudah merasa saatnya berkiprah dipanggung politik nasional, namun bukan jalur partai politik yang menjadi medianya melainkan memilih

bertarung bebas. Pemilihan langsung mengandalkan kekuatan individu, maka medianya adalah DEWAN PERWAKILAN DAERAH – DPD RI. Lembaga negara, produk reformasi ini hasil reformasi Fraksi Utusan Daerah (FUD MPR RI), untuk menjadi kekuatan penyeimbang antara DPR RI dan Pemerintah dan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (*Balance Of Power*), akhirnya terpilih dan sempat menjadi Pimpinan Komite IV, selama 5 tahun, 2014 – 2019.

Meskipun belum menggembirakan tentang wewenang, fungsi, hak dan kewajiban serta peran lembaga DPD RI, namun baginya, masih tetap memilihnya sebagai sarana politik perjuangannya, sehingga maju lagi dalam Pemilu 2019 dan Alhamdulillah, terpilih menjadi Anggota DPD RI, periode keduanya. Selama berkiprah di DPD RI, hingga tahun 2020, fokus pada perencanaan dan penganggaran (APBN), lebih spesifik lagi pada Dana Transfer Ke Daerah (DTKD) yang disebutkannya belum berkeadilan.

Hingga saat ini ia masih eksis membina lembaga kesenian dan kebudayaan melalui antara lain Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Kebudayaan dan Kesenian Sulsel (LAPAKSS). Memfasilitasi gerakan pembelajaran Budaya, melalui Yayasan *Sulapa Eppae'* dengan program Sekolah Budaya diberbagai daerah. Tiap saat mendukung kegiatan kesenian dan secara rutin menyelenggarakan Festival Serumpun Bugis.

Dr. H. Ajiép Padindang, SE., MM. masih berstatus pengajar pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis - FIB UPRI (Dulu UVRI) dan FKM UVRI. Menjadi pengajar tamu pada berbagai perguruan tinggi swasta di Sulsel, juga sesekali menjadi penguji eksternal pada Pascasarjana UNM Makassar. Telah melaksanakan studi banding dengan biaya negara, berbagai negara di Asia, Eropa, Australia, Amerika dan Afrika. *Salamaqki*.

PENERBIT  
de la macca

Jl. Borong Raya No. 75 A  
Makassar 90233  
Telp. 0811 4124 721 - 0811 4125 721  
Posel: gunmonoharto@yahoo.com

ISBN 978 602 263 179 8

