

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN BUPATI BUTON
UTARA NOMOR 30 TAHUN 2013 TENTANG PENCALONAN,
PEMILIHAN, PENGANGKATAN, PELANTIKAN DAN
PEMBERHENTIAN KEPALA DESA**



UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat
Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

ALMAN

NIM. 018416859

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

2017

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM MINAT ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul *Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa* adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Kendari, April 2017

Yang Menyatakan



**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM MINAT ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

Nama : A L M A N
NIM : 018416859
Program Studi : Administrasi Publik
Judul Tesis : Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Buton
 Utara Nomor 30 Tahun 2013 Tentang
 Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan,
 Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa

Telah dipertahankan dihadapan sidang panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari /Tanggal : Sabtu/ 25 Maret 2017
Waktu : 16.00 – 17.30 Wita

Dan telah dinyatakan LULUS

Panitia Penguji TAPM

Ketua Komisi Penguji :
Nama : Drs. Wawan Ruswanto, M.Si

Penguji Ahli :
Nama : Prof. Dr. Sangkala, M.Si

Pembimbing I :
Nama : DR. MALIK, M.Si

Pembimbing II :
Nama : Prof. DR. KARSADI, M.Si.

**LEMBAR PERSETUJUAN TUGAS AKHIR PROGRAM
(TAPM)**

Judul TAPM : **Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa**

Nama : **A l m a n**

NIM : **018416859**

Program Studi : **Magister Administrasi Publik**

Hari /Tanggal : **Sabtu/ 25 Maret 2017**

Menyetujui :

Pembimbing I

Pembimbing II


Dr. Malik, M.Si


Prof. Dr. Karsadi, M.Si.

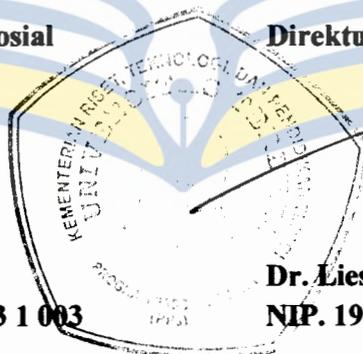
Mengetahui,

**Ketua Bidang Ilmu Sosial
Dan Ilmu Politik**

Direktur Program Pasca Sarjana



Dr. Darmanto, M.Ed
NIP. 19591027 198603 1 003





Dr. Liestyodono Bawono, M.Si
NIP. 19581215 198601 1 009

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
Jln. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021.7415050, Fax. 021. 7415588**

BIODATA

Nama : Alman
NIM : 018416859
Tempat Tanggal Lahir : Lipu, 27 Oktober 1979
Register Pertama : 2012.2
Riwayat Pendidikan : SD Negeri No. 1 Lipu
SMP Negeri 1 Kulisusu
SMA Negeri 1 Kulisusu
S1 Pendidikan Fisika
S2 Program Minat Administrasi Publik
Riwayat Pekerjaan : Guru SMP Negeri 6 Kulisusu
Kepala Seksi Kurikulum Diknas Buton Utara
Kasubag. Aparatur Pemerintah dan Otda
Alamat Tetap : Kel. Lakonea Kec. Kulisusu Kab. Buton Utara

Kendari, April 2015

KATA PENGANTAR



Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah yang maha pengasih dan maha penyayang atas segala Rahmat dan Karunia-Nya sehingga Tesis yang berjudul “Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Tatacara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, Dan Pemberhentian Kepala Desa” dapat diselesaikan seperti bentuknya sekarang ini. Sholawat dan salam senantiasa kita panjatkan kepada yang mulia Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan sahabat serta para pengikutnya, semoga rahmat dan hidayahnya senantiasa tercurah.

Penyusunan tesis ini merupakan hasil karya penulis dan atas bantuan dari berbagai pihak yang dengan tulus dan ikhlas telah memberikan sumbangan pikiran, dorongan, bimbingan, arahan dan nasehat kepada penulis, mulai dari penyusunan usulan judul penelitian hingga selesainya tesis ini. Berkenaan dengan itu, maka perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya, terutama kepada Ayahanda **La Pati** dan Ibunda **Ahanaa** yang telah membesarkan, mendidik dan selalu mendoakan untuk keberhasilan ananda dalam menuntut ilmu hingga studi saya selesai dengan baik, serta saudaraku yang telah memberikan motivasi dalam penulisan tesis ini, selanjutnya kepada yang terhormat bapak **Dr. Malik, M.Si** dan Bapak **Prof. Dr. Karsadi, M.Si**, selaku pembimbing dalam penulisan tesis ini, yang dengan penuh perhatian dan kesabaran hati telah memberikan motivasi yang tak henti-hentinya kepada penulis sejak awal sampai dengan selesainya tesis ini.

Pada kesempatan ini pula penulis ucapkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Drs. H. Muh. Ridwan Zakariyah, M.Si (Bupati Buton Utara) yang telah mengizinkan penulis melanjutkan studi pada Pasca Sarjana Universitas Terbuka.
2. Bapak Drs. Wawan Rustanto, M.Si (Koordinator UPBJJ UT Kendari) dan staf yang telah berjasa memberikan pengetahuan dan pelayanan yang baik

selama mengikuti studi pada Program Studi Adminitrasi Publik Universitas Terbuka.

3. Bapak Prof. Dr. Sangkala, M.Si, yang dengan kesabaran dan ketulusan hati telah meluangkan waktu untuk memberikan saran demi kesempurnaan penulisan tesis ini.
4. Bapak La Djiru, SE.,M.Si., bapak Zaetu Ampo, SH , bapak Drs. La Ombe (alm), bapak Drs. La Ode Armus, bapak Alimin, S.Sos.,M.Eng dan bapak Miadin, S.Pd. atas kesediaannya menjadi informan dalam penelitian ini
5. Istri tercinta Yuni Yustanti, S.Pd. dan anakda Sheva Makswel Al Basith, Leson Stadi Ramadhan dan Zaila Calista Najiah yang telah memberikan motivasi dan mendoakan penulis untuk melanjutkan pendidikan.

Semoga segala bantuan, petunjuk dan pengorbanan yang telah diberikan kepada penulis dapat bernilai ibadah dan memperoleh imbalan yang berlimpah dari Allah SWT, Akhir kata penulis mengharapkan saran dan kritik yang konstruktif dari pembaca demi perbaikan tesis ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan dan pengetahuan.

Kendari, April 2015

Penulis

ABSTRAK

FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN BUPATI BUTON UTARA NOMOR 30 TAHUN 2013 TENTANG TATACARA PENCALONAN, PEMILIHAN, PENGANGKATAN, PELANTIKAN, DAN PEMBERHENTIAN KEPALA DESA

ALMAN

Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka

Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Tujuan penelitian ini adalah: 1) Untuk mengetahui Bagaimanakah Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang tatacara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa. 2) Untuk mengetahui model kebijakan apa yang digunakan untuk memformulasikan Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013. Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah termasuk kajian non doktrinal, jenis penelitian deskriptif. Informan dalam penelitian ini adalah bapak Bupati Buton Utara, bapak Sekretaris Daerah, Asisten I, Kepala BPMD, Kepala Bagian Pemerintahan, Kepala Bagian Hukum dan Kepala Bidang Pemerintahan Desa, sehingga banyaknya informan penelitian sebanyak 7 orang. Dari hasil penelitian, maka dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut: a). Kebijakan dirumuskan oleh lembaga internal pemerintah yaitu sekeretariat daerah dan BPMD b). Model kebijakan yang digunakan berdasarkan proses terbentuknya adalah kebijakan kelembagaan, sedangkan berdasarkan substansinya adalah kategori kebijakan substansif versus prosedural.

Kata Kunci: Formulasi, kebijakan dan pemilihan kepala desa

ABSTRACT**FORMULATION OF REGULATION POLICY NORTH BUTON OF
NUMBER 30 YEAR 2013 CONCERNING REGARDING PROCEDURE
NOMINATION, ELECTION, DISTRIBUTION, APPOINTMENT,
CESSATION OF COUNTRYSIDE VILLAGE HEAD****A L M A N****Graduate Studies Program
Indonesia Open University**

Policies should be understood as a series of more or less connected activities and consequences for those concerned rather than as stand-alone decisions. The purpose of this research are: 1) To know how the policy formulation of Regent of North Buton Regency Number 30 Year 2013 about procedure of nomination, election, appointment, inauguration, and dismissal of village head. 2) To know what policy model used to formulate Regulation of North Buton Regent Number 30 Year 2013. The research design used in this research is included non doctrinal study, descriptive research type. The informants in this study were the father of the Regent of North Buton, the Regional Secretary, Assistant I, the Head of BPMD, the Head of Government, the Head of Legal and the Head of the Village Government, so the number of research informants was 7 people. From result of research, hence formulated some conclusion as follows: a). The policy is formulated by the internal government agency ie the regional secretariat and BPMD b). The policy model used based on the formation process is institutional policy, while the substance based on the substance is substantive versus Procedural policy.

Keywords: Formulation, policy and election of village head



DAFTAR ISI

| | |
|--|------------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| SURAT PERNYATAAN | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN TAPM | iii |
| HALAMAN PERSETUJUAN TAPM | iv |
| SURAT PERNYATAAN PERBAIKAN NASKAH TAPM | v |
| BIODATA PENULIS..... | vi |
| KATA PEGANTAR..... | vii |
| ABSTRAK | ix |
| ABSTRACT | x |
| DAFTAR ISI..... | xi |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 6 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 7 |
| D. Kegunaan Penelitian..... | 7 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | |
| A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik | 9 |
| 1. Pengertian Kebijakan | 9 |
| 2. Lingkup Kebijakan Publik | 13 |
| 3. Urgensi Kebijakan Publik | 23 |
| 4. Perumusan Kebijakan Publik | 25 |
| 5. Faktor-faktor yang mempengaruhi Pembuatan Kebijakan | 40 |
| 6. Kerangka Kerja Kebijakan Publik | 44 |
| 7. Ciri-ciri Kebijakan Publik..... | 45 |
| B. Formulasi Kebijakan..... | 46 |
| C. Aktor-aktor Formulasi Kebijakan | 55 |
| D. Model-model Kebijakan Publik | 64 |
| 1. Teori Model Kebijakan Publik..... | 64 |
| 2. Kategori Kebijakan Publik..... | 74 |
| E. Tahapan Formulasi Kebijakan | 83 |
| F. Kerangka Pemikiran..... | 101 |

BAB III METODE PENELITIAN

| | |
|-------------------------------------|-----|
| A. Lokasi dan Waktu Penelitian..... | 106 |
| 1. Lokasi Penelitian..... | 106 |
| 2. Waktu Penelitian | 106 |
| B. Jenis Penelitian | 106 |
| C. Informan Penelitian..... | 106 |
| D. Teknik Pengumpulan Data..... | 107 |
| E. Teknik Analisis Data..... | 108 |

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

| | |
|---|-----|
| A. Hasil Penelitian | 109 |
| B. Pembahasan..... | 117 |
| 1. Formulasi Kebijakan Perbup Pilkades Buton Utara..... | 117 |
| 2. Model Kebijakan Yang Digunakan | 129 |

BAB V PENUTUP

| | |
|---------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 136 |
| B. Saran-saran..... | 137 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| DAFTAR PUSTAKA | 138 |
|-----------------------------|-----|

| | |
|----------------------------|-----|
| UNDANG-UNDANG | 141 |
|----------------------------|-----|



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hakekat desentralisasi dan otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang yang disertai keleluasaan dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Otonomi adalah wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hakekatnya merupakan penerapan konsep "*area division of power*" dengan membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam sistem ini kekuasaan negara akan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak (Sudarsono, 2001 : 22).

Otonomi memberikan keleluasaan daerah untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan menyelenggarakan kewenangan di semua bidang pemerintahan, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal. Keleluasaan itu ditentukan oleh pertimbangan daya guna dan hasil guna dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kewenangan juga mencakup kewenangan dalam perencanaan, pengawasan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada

hak, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dalam urusan penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintah daerah memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintah daerah lainnya, yang meliputi wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Hubungan tersebut dilaksanakan secara adil dan selaras dengan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan (Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Indonesia sebagai negara demokrasi mencoba mengaktualisasi konsep tersebut dalam segala aspek kehidupan. Dalam praktek kehidupan bernegara demokrasi terimplementasi dalam bentuk terbukanya secara hukum hak peran serta masyarakat dalam ikut menentukan kebijakan bernegara. Dalam konsepsi lama hak tersebut diantaranya dalam bentuk hak *inspraak*, *beroep* dan *rechtspraak*. Dalam dunia politik saat ini demokrasi, karena minimalnya hak tersebut, maka mucullah hak tersebut terimplementasi dalam bentuk diluar hukum. Sebagaimana hak demonstrasi, *public hearing*, *pooling*. Bahkan model ini merupakan fenomena baru bentuk partisipasi di Indonesia.

Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan pemilihan umum (pemilu) untuk membentuk pemerintahan atau mengisi jabatan-jabatan kenegaraan atau pemerintahan (*pangreh*): 1. Demokrasi tersebut berasal dari

tataran lokal ke nasional, hal itu dapat dilihat dari pelaksanaan di desa sebagai titik tolak penerapan demokrasi dilokal melalui proses pemilihan kepala desa. Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajatnya berada dalam koridor pemerintahan daerah. Di Indonesia demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya, 2. Penerapan proses demokrasi tersebut merupakan wujud dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Desa menjadi elemen penting dalam proses pembangunan otonomi dalam era demokrasi, lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah membawa pada pengakuan desa sebagai pengemban tugas pembantu dalam sistem otonomi daerah. Tidak itu saja hal terpenting dari sebuah otonomi daerah adalah penerapan demokrasi dari sumber yang paling ujung yaitu desa, pada Pasal 203 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut telah dinyatakan bahwa Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syaratnya selanjutnya dan tata caranya pemilihan diatur dengan peraturan daerah yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Keabsahan penyelenggaraan pemilu kepala desa menjadi tanda tanya karena tidak ada kepastian tentang hal tersebut

sehingga membawa dampak penyelesaian sengketa pemilu kepala desa menjadi tidak jelas.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur soal pemilihan kepala desa boleh jadi karena desa diberikan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati oleh Negara Republik Indonesia, bukti adanya sifat pemerintahan sendiri dalam desa dapat dilihat dari fakta bahwa desa memiliki pemerintahan sendiri yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Penyelesaian sengketa pemilu diselesaikan dengan mengajukan gugatan di mahkamah konstitusi yang telah diberi kewenangan untuk itu, sedangkan sengketa pemilihan kepala desa tidak ada kejelasan untuk mengajukan gugatan kepada lembaga yudikatif untuk memutus sengketa tersebut.

Tulisan ini cenderung terfokus pada perda Tatacara Pemilihan Pencalonan Pengangkatan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa, di Kabupaten Buton Utara yang diatur pada Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2013. Peraturan daerah ini sebagai dasar penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa secara langsung di Kabupaten Buton Utara.

Dilihat dari pembentukannya, maka mulai dari penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan masukan. Dengan demikian memberi ruang agar masyarakat mempunyai kontrol terhadap isi dan proses legislasi maupun pemerintahan. Prinsip keterbukaan dalam penyusunan, dapat

diharapkan produk hukum yang dihasilkan dapat diterima masyarakat secara luas.

Dalam kenyataannya di lapangan ditemukan bahwa setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut ditetapkan menjadi peraturan daerah, masih menimbulkan gejolak karena aspirasi yang disampaikan pada saat proses penyusunan dan pembahasan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Salah satu penyebab timbulnya ketidaksetujuan masyarakat terhadap berlakunya Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2013 tentang Tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa adalah adanya pembatasan usia maksimal bagi calon kepala desa.

Sesuai hasil penelitian Saifudin dari Universitas Islam Indonesia yang berjudul Proses Pembentukan Undang-Undang (Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi) menyebutkan bahwa terdapat berbagai partisipasi masyarakat yang disampaikan terhadap tiga pembahasan rancangan undang-undang. Tiga Rancangan Undang-Undang tersebut adalah Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Pemilu, dan Undang-Undang Ketenagakerjaan.

Partisipasi masyarakat dalam mewarnai proses pembentukan terhadap ketiga RUU tersebut dapat dilihat dari aspek : (a) pelaku partisipasi masyarakat; (b) cara menyampaikan partisipasi masyarakat; (c) bentuk partisipasi masyarakat; (d) materi yang diusung dalam partisipasi masyarakat; dan (e) tindak lanjut terhadap masalah-masalah krusial yang umumnya

berkaitan dengan dengan HAM sehingga mendorong lahirnya Undang-Undang yang agak responsif.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang adalah usulan dibuatnya undang-undang, penyampaian RUU alternatif, tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU, penolakan atau dukungan terhadap RUU, penyampaian aspirasi/permasalahan berkaitan dengan RUU, Poster-poster dalam unjuk rasa baik dukungan atau penolakan terhadap RUU.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji tentang Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah penelitian yang dikemukakan, selanjutnya masalah tersebut dirumuskan dalam pertanyaan penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa?
2. Model Kebijakan apakah yang digunakan dalam rangka memformulasikan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013?

C. Tujuan Penelitian

Berlanjut dari latar belakang dan rumusan permasalahan tersebut, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan proses formulasi kebijakan Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa.
2. Menjelaskan model kebijakan yang digunakan untuk memformulasikan Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Akademik
 - a. Tambahan referensi serta pembanding bagi peneliti lain, sehubungan dengan tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa
 - b. Penambah wawasan dan ilmu pengetahuan bagi penulis dalam menyikapi tentang tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa.
2. Kegunaan Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai:

 - a. Masukan bagi pemerintah terkait untuk membuat kebijakan yang berkaitan dengan tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa

- b. Sebagai masukan bagi pemerintah daerah untuk mengevaluasi tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Federick sebagaimana dikutip Agustino (2008 : 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang

sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Wahab (2008 : 40-50) mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri

Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi.

Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas

antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Laswell dan Kaplan (dalam Albab, 2007:15) berpendapat bahwa kebijakan public adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Sejalan dengan Laswell dan Kaplan, Edwards dan Sharnkansky (dalam Albab, 2007 : 2015) juga mengemukakan bahwa kebijakan public adalah apah yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan public tersebut berupa sasaran atau program-program pemerintah.

Selanjutnya dalam pandangan Eulau dan Prewitt (dalam Albab, 2007:18), kebijakan public didalamnya memuat beberapa istilah antara lain niat, tujuan, rencana atau usulan, program, keputusan atau pilihan dan pengaruh. Niat (*intentions*) adalah tujuan-tujuan sebenarnya dari sebuah tindakan. Tujuan (*Goals*) adalah keadaan akhir yang hendak dicapai.

Rencana atau usulan (*Plans or proposals*) adalah cara yang ditetapkan untuk dapat mencapai tujuan. Program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Keputusan atau pilihan (*Decisions or choices*) adalah tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program. Sedangkan pengaruh (*effects*) adalah dampak dari program yang dapat diukur, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan dan bersifat primer atau sekunder.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

2. Lingkup Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undangundang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Eyestone sebagaimana dikutip Agustino (2006 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*is whatever government choose to do or not to do*" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan "tindakan" dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdayasumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung

dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Easton sebagaimana dikutip Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “ *authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Secara konseptual kebijakan publik merupakan pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah.

Menurut Dunn dalam Pasolong (2007: 39) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya". Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho (2007: 57), ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Dye sebagaimana dikutip Islamy (2013: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai " *is whatever government choose to do or not to*

do" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan "tindakan" dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Easton sebagaimana dikutip Agustino (2013: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai "*the autorative allocation of values for the whole society*". Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau

tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam *"authorities in a political system"* yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Kebijakan publik menurut Dye dalam (Leo Agustino, 2008:7) mengemukakan bahwa, kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Sementara menurut Carl Friedrich dalam (Leo Agustino, 2008:7) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu.

Kebijakan menurut pendapat Friedrich yang dikutip oleh Wahab (Friedrich dalam Wahab, 2004:3) bahwa: "Kebijakan adalah suatu

tindakan yang mengarah pada tujuan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dari pengertian tentang kebijakan pemerintah yang dikemukakan para ahli di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan pemerintah dalam penelitian ini adalah suatu lingkup kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah atau aktor pejabat pemerintah yang dilaksanakan maupun yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah atau kelompok lain untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga dalam penelitian ini peneliti akan melihat pelaksanaan dari adanya kebijakan pemerintah

Kabupaten Buton Utara tentang Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang tatacara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa.

Oleh karena itu dibutuhkan ukuran-ukuran tertentu yang dapat menilai sebuah kebijakan dapat dikatakan berhasil atau tidak.

Pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu :

a. Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan pemerintah.

Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana tindakan-tindakan pemerintah diartikan sebagai suatu kebijakan.

b. Pendapat ahli yang memberikn perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni :

1. Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan public sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan atau dengan kata lain kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making oleh

pemerintah dan dapat juga diklasifikasikan sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam mengatasi persoalan publik.

2. Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kebijakan public sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan (Presman dan Wildvsky: 2003:78). Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana terdapat wewenang pemerintah didalamnya untuk mengatasi suatu persoalan publik.

3. Urgensi Kebijakan Publik

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Wahab (Suharno: 2010: 14) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatankekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan

publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Sholichin Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 16-19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). 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. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika focus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan professional

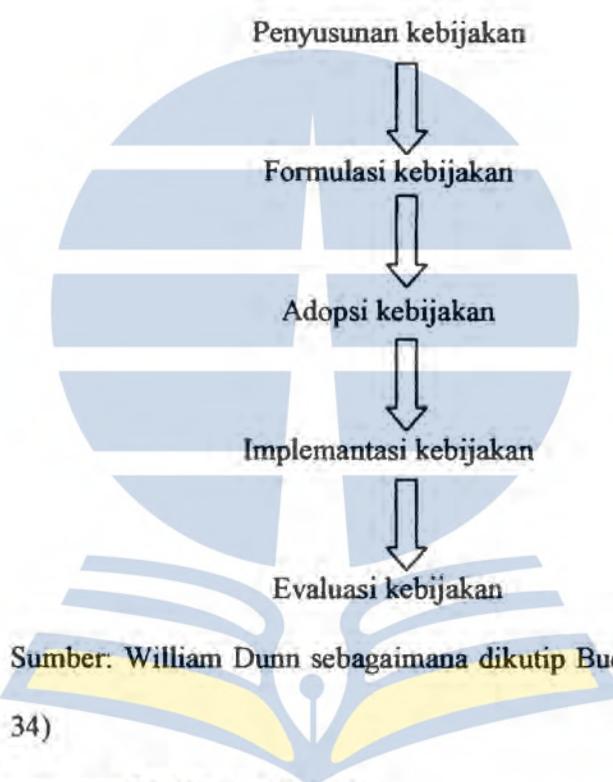
Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

Secara singkat, tahap – tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini;

Tahap-Tahap Kebijakan:



4. Perumusan Kebijakan Publik

Pembuatan kebijakan publik merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Karenanya, kemampuan dan pemahaman yang memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat dan

memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimilikinya. Hal ini terkait dengan kenyataan sebagaimana diungkapkan oleh Gerston (2002, 14) bahwa kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggung jawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya.

Selain itu menurut Gerston, hal yang penting lainnya adalah bagaimana memberikan pemahaman mengenai akuntabilitas dari semua pembuat kebijakan kepada masyarakat yang dilayaninya (Gerston, 2002, 14). Dengan pemahaman yang seperti ini, akan dapat memastikan pembuatan kebijakan publik yang mempertimbangkan berbagai aspek dan dimensi yang terkait, sehingga pada akhirnya sebuah kebijakan publik dapat dipertanggung – jawabkan secara memadai.

Kebijakan itu sendiri menurut Anderson (2003;2), *a policy is defined as a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or matter of concern.*

Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah dalam menyelesaikan masalah yang ada serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat.

a. Kategori Kebijakan

Menyangkut kebijakan publik, Anderson (2003; 5-12) membagi kedalam empat kategori dari kebijakan publik, yakni: kebijakan

substantif dan prosedural; kebijakan distributif, pengaturan, pengaturan sendiri, dan redistribusi; kebijakan material dan simbolik; serta kebijakan yang melibatkan barang kolektif atau barang privat.

- 1) Kategori kebijakan yang pertama adalah Kebijakan substantif dan prosedural.

Kebijakan substantif adalah kebijakan mengenai apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan substantif mengalokasikan secara langsung kepada masyarakat keuntungan dan kerugian maupun biaya dan manfaatnya. Sebaliknya kebijakan prosedural merupakan kebijakan yang berkaitan dengan bagaimana sesuatu itu akan dilakukan atau siapa yang akan diberi kewenangan untuk mengambil tindakan.

- 2) Kategori kebijakan yang kedua adalah kategori yang didasarkan atas dampak dari kebijakan terhadap masyarakat serta hubungan diantara mereka yang terlibat dalam pembentukan kebijakan. Dalam kategori ini terdapat empat jenis kebijakan yaitu distributif, pengaturan, pengaturan sendiri dan redistribusi. Kebijakan distributif adalah kebijakan dalam mengalokasikan pelayanan atau manfaat terhadap segmen tertentu dari masyarakat-individu, kelompok, perusahaan dan masyarakat. Kebijakan distributif biasanya melibatkan penggunaan dana publik untuk membantu kelompok, masyarakat atau perusahaan tertentu. Kebijakan pengaturan adalah kebijakan yang memberlakukan larangan

terhadap perilaku individu atau kelompok. Kebijakan pengaturan sendiri adalah kebijakan yang membatasi atau mengawasi terhadap suatu kelompok yang dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada kelompok tersebut untuk mengatur dirinya sendiri dalam rangka melindungi atau mempromosikan kepentingan dari anggota kelompoknya. Kebijakan ini biasanya terkait dengan kelompok profesi tertentu. Sementara itu, kebijakan redistribusi adalah kebijakan oleh pemerintah untuk menggeser alokasi kesejahteraan, pendapatan, kepemilikan ataupun hak diantara berbagai kelompok masyarakat.

- 3) Kategori kebijakan yang ketiga adalah kebijakan yang terdiri dari kebijakan material dan kebijakan simbolik. Kebijakan material adalah kebijakan yang menyediakan sumberdaya nyata (*tangible*) atau kekuasaan substantif kepada penerima manfaatnya atau dengan memaksakan kerugian nyata pada mereka yang terkena dampak. Adapun kebijakan simbolik adalah kebijakan yang tidak memiliki dampak material nyata kepada masyarakat. Kebijakan simbolik biasanya menyangkut nilai-nilai yang disukai oleh masyarakat. Contoh kebijakan material adalah kebijakan yang mengatur mengenai upah minimum, sementara kebijakan simbolik adalah kebijakan yang mengatur perilaku masyarakat terhadap penghormatan akan nilai-nilai tertentu seperti terhadap lambang-lambang kenegaraan.

- 4) Kategori kebijakan yang terakhir menurut Anderson adalah kebijakan yang melibatkan penyediaan baik barang-barang kolektif maupun barang-barang privat. Barang-barang kolektif adalah barang-barang yang harus disediakan kepada semua orang, sementara barang privat adalah barang-barang yang dikonsumsi oleh individu tertentu saja.

b. Teori Perumusan Kebijakan

Mengingat peran penting dari kebijakan publik dan dampaknya terhadap masyarakat, maka para ahli juga menawarkan sejumlah teori yang dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan serta kriteria yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pemilihan terhadap suatu kebijakan tertentu. Menurut Anderson (2006, 121-125), terdapat tiga teori utama yang dapat digunakan dalam proses pembuatan sebuah kebijakan yakni: teori rasional-komprehensif; teori inkremental; serta teori *mixed scanning*.

1. *The Rational-comprehensive theory* (Teori rasional-komprehensif)

yaitu teori yang intinya mengarahkan agar pembuatan sebuah kebijakan publik dilakukan secara rasional-komprehensif dengan mempelajari permasalahan dan alternatif kebijakan secara memadai. Adapun menurut Anderson (2003; 121) elemen - elemen dari teori tersebut yaitu :

- a) *The rational - comprehensive theory usually includes these elements : The decision-maker is confronted with a problem*

that can be separates from other problems or at least considered meaningfully in comparison with them.

- b) The goals, values, or Objectives that guide the decision-maker are known and can be clarified and ranked according to their importance.*
- c) The various alternatives for dealing with are examined.*
- d) The consequences (cost and benefits, advantages and disadvantages) that would follow from selecting each alternative are investigated.*
- e) Each alternatives, and its attendant consequences, is then compared with the other alternatives.*
- f) The Decision-maker will choose the alternative, and its consequences, that maximizes attainment of his or her goals, values or objectives.*

Dalam model ini membuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu kemudian masalah tersebut dipisahkan dengan masalah - masalah yang lain karena masalah tersebut lebih bermakna dibanding masalah yang lain. Kemudian tujuan - tujuan, nilai - nilai atau sasaran - sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut kepentingannya. Langkah selanjutnya dilakukan pengujian atau penyelidikan terhadap alternatif - alternatif yang akan dijadikan kebijakan tersebut termasuk juga konsekuensi - konsekuensi baik itu biaya

atau manfaat yang mungkin akan timbul dari setiap pilihan alternatif tersebut diteliti. Setiap alternatif dan konsekuensi yang mungkin akan muncul dapat dibandingkan dengan alternatif - alternatif lain, pembuat keputusan memiliki alternatif serta konsekuensi yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran yang hendak dicapai. Namun beberapa ahli dibidang kebijakan Publik mengajukan beberapa keberatan dan kritik terhadap model ini, sebagaimana dinyatakan Winarno merujuk beberapa pendapat ahli diantaranya Lindblom, Braybrook, dan Sharkansky (2012, 107), yang menyatakan : "masalah - masalah dan persoalan - persoalan yang dikemukakan oleh para pengkritik model rasional komprehensif ini boleh dikatakan beragam sehingga masing - masing kritik perlu dikaji secara terpisah dan memiliki sejumlah keterbatasan pada pembuat keputusan yang mencoba memberikan "*satu alternatif terbaik*" keputusan rasional. Kritik - kritik ini didasarkan pada ketidakmampuan *decision makers* untuk benar - benar mengambil keputusan sesuai dengan konsep model rasional.

2. *The Incremental Theory* (Teori Inkremental) adalah teori yang intinya tidak melakukan perbandingan terhadap permasalahan dan alternatif serta lebih memberikan deskripsi mengenai cara yang dapat diambil dalam membuat kebijakan. Menurut Anderson

(2003; 123) merujuk pada Lindblom (1979) teori inkremental meliputi beberapa hal yaitu :

Incrementalism (Lindblom refers to it as "disjointed incrementalism") can be summarized in the following manner :

- a. The selection of goals or objectives and the empirical analysis of the action needs to attain them are closely intertwined with, rather than distinct from, one another.*
- b. The decision-maker consider only some of the alternatives for dealing with a problem, which will differ only incrementally (i.e., marginally) from existing policies.*
- c. For each alternative, only a limited number of "important" consequences are evaluated.*
- d. The problem confronting the decision- maker is continually redefined. Incrementalism allows for countless ends-means and means-ends adjustments that helpmake the problem more manageable.*
- e. There is no single decision or "right" solution for a problem. The test of a good decision is that various analysts find themselves directly agreeing on it, without agreeing that the decision is the most appropriate or optimum means to an agreed objective.*

f. Incremental decision-making is essentially remedial and is geared more to ameliorating present, concrete social imperfections than to promoting future social goals.

Teori ini merupakan teori yang lahir dikarenakan beragamnya kritikan terhadap teori model rasional komprehensif. Teori inkremental (penambahan) dilakukan melalui beberapa hal yang harus menjadi perhatian yaitu pemilihan - pemilihan tujuan atau sasaran - sasaran dan analisis - analisis empirik terhadap tindakan yang dibutuhkan, keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukanberada satu sama lain. Kemudian, pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif - alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang ada. Selanjutnya untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja. Kemudian, masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi secara berkesinambungan, inkrementalisme memungkinkan penyesuaian - penyesuaian sarana - tujuan dan tujuan - sarana sebanyak mungkin sehingga memungkinkan masalah dapat dikendalikan. Selain itu, tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian yang dianggap tepat, pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik adalah bahwa persetujuan terhadap berbagai macam analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan

yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati. Terakhir yang perlu diperhatikan dalam model inkrementalis ini bahwa pembuatan keputusan incremental pada dasarnya merupakan *remedial* dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidak-sempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial di masa depan. Teori inkremental merupakan model teori yang mencoba menyesuaikan dengan realitas kehidupan praktis dengan mendasarkan pada pluralisme dan demokrasi maupun keterbatasan-keterbatasan kemampuan manusia.

3. Teori *mixed scanning* adalah teori yang intinya menggabungkan antara teori rasional-komprehensif dengan teori inkremental.

Anderson (2003; 125) menyatakan :

Mixed scanning enables decision-makers to utilize both the rational-comprehensive and incremental theories, but in different situations. In some instance, incrementalism will be adequate ; in others, a more thorough approach along rational-comprehensive lines will be needed. Mixed scanning also takes into account differing capacities of decision - makers.

Hal tersebut Anderson kemukakan merujuk pada pendapat Etzioni (1967) dalam Anderson (2003; 124) yang menyatakan "*Amitai, Etzioni beleives that both the rational-comprehensive theory and incremental theory have shortcomings . for instances, he says that*

decisions made by incrementalists will reflect the interest of the most powerful and organized interest in society. While neglecting the interest of the underprivileged and politically and unorganized. Great fundamental decisions, a declaration of war for example, do not come within the ambit incrementalism.' Although limited in number, these fundamental decisions are highly significant and often provide the context for numerous incremental decisions. Etzioni presents mixed scanning as an approach to decision – making that draws on both fundamental and incremental decision and provides for "high-order, fundamental policy-making processes which set basic directions and... incremental processes which prepare for fundamental decisions and work them out after they have been reached"

Amitai Etzioni menggabungkan antara model rasional Komprehensif dengan model inkremental dengan menamakan "*mixed-scanning*". Secara mendasar etzioni berpendapat ada hal - hal yang bisa digunakan dalam model rasional dalam mengambil suatu keputusan, namun ada juga beberapa hal menjadi kelemahan dari model teori rasional komprehensif, begitu pula dengan inkremental ada hal - hal yang terlihat menjadi kelemahan - kelemahan dalam model pembuatan keputusan inkremental. Menurut Etzioni, dalam pembuatan keputusan inkremental keputusan yang dibuat lebih merefleksikan kepentingan kelompok - kelompok yang paling kuat dan terorganisir dalam

masyarakat sedangkan masyarakat yang lemah dan tidak terorganisir cenderung diabaikan.

Dalam mengambil suatu keputusan, Anderson (2003, 126-134) mengemukakan ada enam kriteria yang harus dipertimbangkan, yakni (1) nilai-nilai yang dianut baik oleh organisasi, profesi, individu, kebijakan maupun ideologi; (2) afiliasi partai politik; (3) kepentingan konstituen; (4) opini publik; (5) penghormatan terhadap pihak lain; serta (6) aturan kebijakan.

c. Siklus / Proses Kebijakan

Proses pembuatan sebuah kebijakan publik melibatkan berbagai aktivitas yang kompleks. Pemahaman terhadap proses pembuatan kebijakan oleh para ahli dipandang penting dalam upaya melakukan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Untuk membantu melakukan hal ini, para ahli kemudian mengembangkan sejumlah kerangka untuk memahami proses kebijakan (*policy process*) atau seringkali disebut juga sebagai siklus kebijakan (*policy cycles*). Sejumlah ahli yang mengembangkan kerangka pemahaman tersebut diantaranya adalah Dye (2005) dan Anderson (2003). Menurut Dye (2005, 31), bagaimana sebuah kebijakan dibuat dapat diketahui dengan mempertimbangkan sejumlah aktivitas atau proses yang terjadi didalam sistem politik.

Dijelaskan oleh Anderson (2003, 27-29) tahapan Proses Kebijakan dimulai dengan agenda kebijakan dimana dari sejumlah

permasalahan, ada permasalahan yang akan mendapat perhatian secara serius dari pejabat publik dan pemerintah akan mempertimbangkan tindakan atau langkah apa yang akan dilakukan terhadap permasalahan tersebut dengan mengidentifikasi dan menspesifikasi permasalahan dan menetakannya sebagai agenda kebijakan pemerintah.

Kemudian tahap perumusan kebijakan, dimana dikembangkan usulan tindakan yang akan dilakukan dan dapat diterima dalam menangani permasalahan, pada tahap ini akan dihasilkan sejumlah usulan kebijakan yang akan diputuskan untuk diambil oleh pemerintah dan aktor aktor kebijakan. selanjutnya tahap adopsi kebijakan, tahap ini dilakukan pengembangan dukungan terhadap usulan tertentu sehingga menjadi sebuah kebijakan yang dilegitimasi dan disahkan oleh pemerintah. Kemudian tahap implementasi kebijakan dimana kebijakan yang sudah dibuat dan disahkan tersebut diterapkan oleh mesin administrasi pemerintah. Tahap terakhir yaitu evaluasi kebijakan dimana pemerintah menentukan apakah kebijakan tersebut berjalan efektif atau tidak.

Sebagai salah satu tahapan dalam siklus kebijakan, Perumusan kebijakan dinyatakan Anderson (2003; 27) bahwa :

"Formulation. This encompasses the creation, identification, or borrowing of proposed courses of action, often called alternatives or options, for resolving or ameliorating public problems. Who participates in policy formulation? How are alternatives for dealing

with a problem developed? Are there difficulties and biases in formulating policy proposals?

Perumusan kebijakan menurut Anderson (2003; 27) merupakan suatu aktivitas yang meliputi pembuatan, identifikasi, dan mengambil program untuk dilakukan tindakan terhadap suatu masalah atau sering disebut juga alternatif atau pilihan - pilihan. Untuk menyelesaikan atau memperbaiki masalah publik. Siapa yang terlibat dalam merumuskan kebijakan, bagaimana alternatif - alternatif yang ada untuk menangani permasalahan yang berkembang, dan apakah ada kesulitan dan ketidakjelasan dalam merumuskan usulan kebijakan. Hal ini juga diperkuat dalam pandangan Sidney (Fischer, Miller and Sidney, 2007;79), tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik menarik diantara berbagai kepentingan sosial, politik dan ekonomi.

Menurut Sidney (Fischer, Miller and Sidney, 2007; 79), tahap perumusan kebijakan melibatkan aktivitas identifikasi dan atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan; serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai

persiapan dalam penentuan kebijakan akhir. Dengan mengutip pendapat dari Cochran dan Malone (1999), menurut Sidney (Fischer, Miller and Sidney, 2007; 79), perumusan kebijakan mencoba menjawab terhadap sejumlah pertanyaan "apa", yakni: apa rencana untuk menyelesaikan masalah? Apa yang menjadi tujuan dan prioritas? Pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Apa saja keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan? Eksternalitas apa, baik positif maupun negatif yang terkait dengan setiap alternatif?

Selanjutnya, menurut Sidney (Fischer, Miller and Sidney, 2007; 79), perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah; serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan. Tahap perumusan juga melibatkan proses penyusunan draft peraturan untuk setiap alternatif yang isinya mendeskripsikan diantaranya mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, dan lain sebagainya serta mengartikulasikan kepada siapa atau kepada apa ketentuan tersebut akan berlaku dan memiliki dampak.

Apa yang dinyatakan oleh Sidney tersebut menguatkan pernyataan Jann dan Wegrich (dalam Fischer, Miller and Sidney, 2007; 48). Menurut Jann dan Wegrich (Fischer, Miller and Sidney, 2007; 48), didalam tahap perumusan kebijakan permasalahan kebijakan, usulan proposal, dan tuntutan masyarakat ditransformasikan kedalam

sejumlah program pemerintah. Perumusan kebijakan dan juga adopsi kebijakan akan meliputi definisi sasaran-yakni apa yang akan dicapai melalui kebijakan-serta pertimbangan-pertimbangan terhadap sejumlah alternatif yang berbeda.

Sementara itu, menurut Anderson (2003, 101-102), menyatakan bahwa

"perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik."

Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan. Seringkali pembuat kebijakan memutuskan untuk tidak mengambil tindakan terhadap sebuah permasalahan dan membiarkannya selesai sendiri. Atau seringkali pembuat kebijakan tidak berhasil mencapai kata sepakat mengenai apa yang harus dilakukan terhadap suatu masalah tertentu. Namun demikian, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Menurut Sidney (Fischer, Miller and Sidney, 2007; 79), terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan

lain sebagainya. Hal tersebut mengutip pendapat Jann dan Wegrich dalam Fischer, Miller and Sidney (2007; 50) mengemukakan dua faktor utama yang menentukan sejauhmana alternatif kebijakan akan diadopsi menjadi kebijakan, yakni: (1) penghilangan alternatif kebijakan yang akan ditentukan oleh sejumlah parameter susbtansial dasar misalnya kelangkaan sumberdaya untuk dapat melaksanakan alternatif kebijakan. Sumberdaya ini dapat berupa sumberdaya ekonomi maupun dukungan politik yang didapat dalam proses pembuatan kebijakan. Apabila dalam proses pembuatan kebijakan suatu alternatif kebijakan banyak mendapat kritikan secara politik, maka alternatif tersebut layak untuk dihilangkan karena kurangnya dukungan politik. (2) alokasi kompetensi yang dimiliki oleh berbagai aktor juga memainkan peranan penting dalam penentuan kebijakan.

Diluar kedua faktor tersebut, Jann dan Wegrich dalam Fischer, Miller and Sidney (2007; 51) juga mengemukakan mengenai peranan penting dari akademisi yang berperan sebagai penasehat kebijakan atau pemikir (*think tanks*). Pengetahun dari para penasehat ini seringkali berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan. Disamping itu Anderson (2006, 104), juga menyampaikan bahwa perumus kebijakan perlu mempertimbangkan beberapa faktor agar usulan alternatif – alternatif kebijakan yang dirumuskan dapat berhasil menyelesaikan permasalahan, Sejumlah factor tersebut adalah: (1) apakah proposal memadai secara teknis? Apakah proposal diarahkan kepada penyebab

permasalahan? Sejahterama proposal akan menyelesaikan atau mengurangi permasalahan? (2) apakah anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan masuk akal atau dapat diterima? Hal ini penting untuk diperhatikan khususnya apabila terkait dengan program kesejahteraan sosial. (3) apakah secara politik proposal dapat diterima? Dapatkah proposal mendapatkan dukungan dari anggota parlemen atau pejabat publik lainnya? (4) jika proposal telah menjadi peraturan perundang-undangan, apakah akan disetujui oleh publik? Keempat hal tersebut menurut Anderson (2006, 104) sangat penting untuk dipertimbangkan dalam perumusan sebuah kebijakan Publik.

5. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan

Menurut Suharno (2010: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

- a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b) Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d) Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan

pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno: 2010: 52-53).

6. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010: 31) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- a. Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.
- b. Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- c. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- d. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.

- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis (Suharno: 2010: 31).

7. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010: 22-24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu,

melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.

- c. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.

Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

B. Formulasi Kebijakan

Formulasi merupakan turunan dari formula yang berarti untuk pengembangan metode, rencana untuk tindakan dalam suatu masalah. Ini merupakan permulaan dari kebijakan pengembangan fase atau tahap dalam kebijakan publik. Hal yang paling khas dalam tahap ini adalah bagaimana menyatukan persepsi seseorang tentang kebutuhan dan kepentingan masyarakat tentang kebutuhan yang muncul di masyarakat, bagaimana dilaksanakan, siapa yang terlibat, dan siapa yang dapat manfaat atau keuntungan dari issue tersebut. Formulasi merupakan proses yang lebih menyeluruh, termasuk perencanaan dan usaha yang kurang sistemik untuk menentukan apa yang harus dilakukan terhadap masalah-masalah publik (Jones, 1996: 149).

Kebijakan atau yang sering dipersamakan maknanya dengan kata *policy* adalah sebuah kata yang dalam implikasinya bisa digunakan secara

luas (makro) atau sempit (mikro). Kebijakan juga terkait dengan sebuah kewenangan, namun ia memiliki ruang lingkup atau keterbatasan sesuai dengan tugas dan fungsi yang diembannya. Konsekuensinya tidak semua orang atau pihak memilikinya, dalam arti bisa membuat kebijakan apa saja, meskipun ia adalah pejabat atau penyelenggara negara. Dalam kehidupan sehari-hari juga demikian, bahwa kepada orang atau pihak tertentu kita meminta kebijakan terhadap urusan tertentu dan kepada pihak lain kita meminta kebijakan dalam urusan yang lain (Rusli, 2013:30).

Berkaitan dengan *policy formulation*, Woll (1996) berpendapat bahwa formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, di mana pada tahap ini para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. Dalam menentukan pilihan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, di mana keputusan yang harus diambil pada posisi tidak menentu dengan informasi yang serba terbatas. Pada tahap formulasi kebijakan ini, para analis harus mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur *forecasting* untuk memecahkan masalah yang didalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang akan dipilih.

Menurut Anderson (2006:12), formulasi kebijakan adalah

bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut dan siapa sajakah yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan. Sedangkan menurut Howlet dan M. Ramesh, formulasi kebijakan adalah proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Maka dari itu apapun yang terjadi di dalam tahap ini akan sangat menentukan berhasil atau tidaknya kebijakan yang telah dibuat itu di masa yang akan datang. Sehingga setiap para pembuat kebijakan hendaknya lebih berhati-hati lagi dalam melakukan formulasi kebijakan publik.

Formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif namun tidak membumi. Padahal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut. Kendati pada akhirnya uraian yang dihasilkan itu tidak sepenuhnya presisi dengan ideal normatif, itu bukanlah masalah asalkan uraian alas kebijakan publik itu presisi dengan realitas masalah kebijakan yang ada di lapangan.

Proses pembuatan sebuah kebijakan publik melibatkan berbagai aktivitas yang kompleks. Pemahaman terhadap proses pembuatan kebijakan

oleh para ahli dipandang penting dalam upaya melakukan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Untuk membantu melakukan hal ini, para ahli kemudian mengembangkan sejumlah kerangka untuk memahami proses kebijakan (policy process) atau seringkali disebut juga sebagai siklus kebijakan (policy cycles). Sejumlah ahli yang mengembangkan kerangka pemahaman tersebut diantaranya adalah Dye (2005) dan Anderson (2006). Menurut Dye, bagaimana sebuah kebijakan dibuat dapat diketahui dengan mempertimbangkan sejumlah aktivitas atau proses yang terjadi di dalam sistem politik.

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijaksanaan itu acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Makna kebijaksanaan akan semakin jelas bila mengikuti pandangan Carl Friedrich dalam (Wahab, 2005:3): yang menyatakan bahwa kebijaksanaan adalah:

“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 diinginkan.”

Dari serangkaian proses kebijakan, ada satu bagian yang dapat dikatakan sebagai jantung dari proses kebijakan. Formulasi menjadi titik

tekan dalam hal ini, karena formulasi menentukan kebijakan apa yang akan diambil oleh pemerintah untuk menjawab *public affairs* yang sedang terjadi. Proses formulasi yang ideal diharapkan dapat melahirkan kebijakan yang tepat, sehingga tidak hanya menghasilkan kebijakan yang baik karena kebijakan yang baik belum tentu benar dan kebijakan yang baik dan benar pun belum tentu relevan sebagai solusi atas sebuah permasalahan.

Menurut Dye dalam Rusli (2013:57-58), pada dasarnya formulasi kebijakan merupakan usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk mencari pemecahan masalah (*problem solving*). Dalam melakukan intervensi itu pemerintah diberikan kewenangan untuk dapat memaksa publik agar kebijakan yang telah ditetapkan ditaati dan berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Inilah yang berbeda dengan kebijakan lain yang bukan kebijakan publik yang tentunya tidak memiliki sifat memaksa. Kebijakan publik yang bersifat memaksa itu memiliki keabsahan karena pemerintah diberi kewenangan otoratif oleh publik melalui wakil-wakilnya untuk melakukan hal demikian.

Tjokroamidjojo dalam Islamy (1995: 24) mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*), Udoji dalam Wahab (2008:16) merumuskan bahwa

pembuatan kebijakan negara sebagai:

“The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)”.

Bertolak dari kalimat tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa siapa yang berpartisipasi dan peranannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri. menurut dror dalam Islamy (2009:31) untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan diperlukan adanya suatu revolusi ilmiah dalam bentuk ilmu-ilmu kebijakan yang baru dengan paradigma yang baru. ilmu kebijakan yang baru itu harus memuat teknik-teknik yang membantu proses pembuatan kebijakan menjadi lebih baik. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winamo (2004:94-95), dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk

memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya.

Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy (2009:77) membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (*unsur*) yang saling berhubungan secara respirokal sehingga membentuk pola sistemik berupa *input - proses - output - feedback*. Menurut Wibawa (1994:13), komponen (*unsur*) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah:

1. Tindakan

Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang (*ajeg*) guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem itu ditetapkan

terlebih dahulu untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, maka pada giliran berikutnya, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tadi akan mengubah atau setidaknya mempengaruhi tujuan sistem.

2. Aktor

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (policy maker). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

3. Orientasi Nilai

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal.

Formulasi kebijakan publik adalah sebuah tahap dalam proses kebijakan dalam mana sebuah isu yang menjadi agenda pemerintah diteruskan dalam bentuk hukum publik. Karena pengagendaan suatu isu pada dasarnya proses artikulasi dan agregasi yang merupakan fungsi *input*, sedangkan yang disebut hukum publik tidak lain adalah *output* sistem politik.

Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Proses pembentukan

kebijakan melibatkan aktivitas pembuatan keputusan yang cenderung mempunyai percabangan yang luas, mempunyai perspektif jangka panjang dan penggunaan sumber daya yang kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam kondisi lingkungan yang berubah.

Pembentukan kebijakan merupakan proses sosial yang dinamis dengan proses intelektual yang lekat di dalamnya. Ini berarti bahwa proses pembentukan kebijakan merupakan suatu proses yang melibatkan proses-proses sosial dan proses intelektual (Winarno, 2002: 91-92).

C. Aktor-Aktor Formulasi Kebijakan

Kajian terhadap aktor perumus kebijakan merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Sesuai dengan pendapat Lester dan Stewart (2000). Jika tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses formulasi kebijakan, maka aktor-aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan proses formulasi kebijakan.

Dalam perspektif ilmu politik, analisis terhadap proses kebijakan harus terfokus pada aktor-aktor. Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan. Para aktor dan kekuatannya tersebut diperinci sebagai berikut (Kusumanegara, 2010:53-55):

1. Lembaga Kepresidenan

Lembaga ini terdiri atas Presiden, Wakil Presiden, Kabinet, serta pejabat teras lainnya di kantor kepresidenan. Lembaga kepresidenan sangat penting dalam proses kebijakan karena mempunyai struktur yang kuat dalam melakukan rekrutmen para *policy maker* yang berasal dari lingkungan eksekutif. Di samping itu, lembaga ini mempunyai *resources* yang kuat dalam bentuk dana yang digunakan untuk pelaksanaan proyek-proyek pemerintah. Lembaga kepresidenan kuat karena mempunyai sumber dukungan aparat yang *powerfull*, dan memegang atribut-atribut yang mencerminkan kapasitas simbolik sistem politik.

2. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang tidak bisa diabaikan dalam proses kebijakan disebabkan konteks politiknya dalam institusi yaitu menentukan rancangan kebijakan. Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai modal representativitas politik yang bisa digunakan untuk membentuk opini publik.

3. Birokrat

Birokrat merupakan lembaga penting dalam proses kebijakan disebabkan keahlian yang mereka miliki, pengetahuan tentang institusi (sesuai dengan masa kerja), serta peran pentingnya dalam implementasi kebijakan.

4. Lembaga Yudikatif

Lembaga yudikatif merupakan lembaga yang berwenang melakukan ajudikasi pada implementasi kebijakan dan pada gilirannya menjadi masukan untuk formulasi kebijakan.

5. Partai Politik

Partai politik berperan penting dalam menggolongkan opini publik yang bermanfaat dalam melontarkan isu-isu yang nantinya dikembangkan dalam tahap *agenda setting*. Partai politik juga menjalankan fungsi-fungsi politik yang penting dalam proses kebijakan.

6. Kelompok-kelompok Kepentingan

Kelompok - kelompok kepentingan berfungsi menyalurkan isu-isu publik dalam proses *agenda setting*. Fungsi tersebut semakin bertambah mengemuka ketika peran partai politik menurun.

7. Media Massa

Media massa merupakan aktor yang terlibat dalam semua tahap kebijakan karena berfungsi sebagai komunikator antara pemerintah dan masyarakat. Media massa mempunyai kekuatan yang khas, yaitu kemampuannya menjangkau audiens lebih luas dibanding kelompok manapun. Kekhasan itu menjadikan media massa merupakan agen yang efektif dalam membentuk opini publik. Selain itu, media massa juga berperan dalam *agenda setting*, mendiseminasikan kebijakan, maupun dalam monitoring implementasi kebijakan.

8. Kelompok Intelektual

Kelompok intelektual kampus dan nonkampus adalah aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, baik dalam *agenda setting* dan evaluasi, serta membentuk opini publik dengan relatif objektif. Adakalanya mereka juga berperan dalam formulasi kebijakan ketika negara menghendaki sumbangan pemikiran para teknokrat secara langsung maupun tidak langsung dalam perencanaan pembangunan.

Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau yang disebut oleh Anderson sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini menurut Anderson terdiri atas legislatif; eksekutif; badan administratif; serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif menurut Anderson merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan. Di pihak lain menurut Anderson, Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk mereview kebijakan serta penafsiran mereka terhadap undang-undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut oleh Anderson sebagai peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi, memberikan tekanan, serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

Dengan demikian keterlibatan aktor lain dalam pemberian ide terhadap proses perumusan kebijakan tetap atau sangat diperlukan. Lembaga/instansi pemerintah banyak terlibat dalam perumusan ataupun pengembangan kebijakan publik. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga keterlibatan lembaga itu sebagai aparat pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Dengan pemahaman tersebut, maka lembaga/instansi pemerintah telah menjadi pelaku penting dalam proses pembuatan kebijakan.

Selain itu, lembaga/instansi pemerintah juga menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan kebijakan dalam sistem politik. Lembaga/instansi tersebut secara khas tidak hanya menyarankan kebijakan, tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan kebijakan publik.

Aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi pun memiliki peran yang berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan. Actor-aktor dalam formulasi adalah individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan kebijakan yang dibuat dan berasal dari berbagai kalangan. Dalam formulasi paling tidak, *stakeholders* bisa berasal dari legislatif, eksekutif maupun kelompok kepentingan. Ketiganya berada dalam kepentingan yang sama dalam pengambilan keputusan sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat dalam eksekutif tetapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda.

Umumnya penjelasan mengenai aktor dan pola hubungan mereka menggunakan teori-teori yang dipinjam dari disiplin ilmu organisasi, psikologi dan ilmu politik. Istilah "disposisi" atau "kepatuhan" misalnya digunakan untuk menggambarkan sikap mental aktor pelaksana terhadap kebijakan yang harus diimplementasikan. "Interest" atau "kepentingan", yang digunakan untuk menggambarkan bahwa adanya hubungan emosi dalam wujud kepentingan (apapun itu), akan mempengaruhi cara aktor melakukan proses formulasi kebijakan.

Hubungan antar aktor ini bisa bersifat horizontal (*layers*), vertikal (*levels*), maupun antar lembaga (*locus-loci*). Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin banyak aktor (*layers, levels, loci*) yang terlibat dalam formulasi sebuah kebijakan, maka akan semakin sulit pula kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini mudah dipahami karena semakin banyak aktor yang terlibat, maka akan semakin banyak pula biaya koordinasi yang dibutuhkan, semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, belum lagi masalah kewenangan dan tanggung jawab antar aktor yang mesti diperjelas terlebih dahulu.

Secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan dibagi dalam dua katagori besar yakni :

1. Aktor *Inside Government*

Aktor *inside government* pada umumnya meliputi:

- a. Eksekutif (Presiden; Staf Penasihat Presiden; para Menteri, para kepala daerah yang umumnya merupakan jabatan politis
- b. Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (Lembaga Legislatif).
- c. Badan dan orang-orang Yudikatif secara parsial
- d. Birokrasi.

2. Aktor *Outside Government*

Aktor *outside government* pada umumnya meliputi:

- a. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bisa berwujud LSM (NGO). Kelompok/ikatan profesional, kelompok

- bisnis perserikatan buruh, bahkan organisasi atau lembaga keagamaan.
- b. Akademisi, peneliti dan konsultan, pihak swasta (perusahaan yang memberikan layanan sesuai permintaan pemerintah).
 - c. Politisi.
 - d. Media massa.
 - e. Opini publik.
 - f. Kelompok sasaran kebijakan (*beneficiaries*).
 - g. Lembaga-lembaga donor (diantaranya adalah Bank Dunia, IMF).

Orang-orang yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik tersebut sebagai aktor formulasi kebijakan publik. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipan, peserta perumusan kebijakan publik. Oleh karena kebijakan publik mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor formulasi kebijakan di setiap tingkatan-tingkatan tersebut berbeda.

Menurut Jones dalam Wahab (2005:29) sedikitnya ada empat tipe golongan atau tipe aktor yang terlibat yaitu: golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis dan golongan reformis.

Golongan rasionalis mempunyai ciri dalam melakukan pilihan alternatif kebijakan selalu menempuh metode-metode atau langkah-langkah yang terstruktur, yaitu: mengidentifikasi masalah, merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu, mengidentifikasi

semua alternatif kebijakan, meramalkan dan memprediksikan akibat-akibat dari setiap alternatif, membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan dan memilih alternatif yang terbaik. Golongan aktor rasionalis ini identik dengan perencana dan analis kebijakan professional dan terlatih.

Golongan teknisi adalah aktor yang dilibatkan karena bidang keahliannya atau spesialisasinya, dengan tujuan yang sudah ditetapkan oleh pihak lain. Peran yang dimainkan adalah sebagai seorang spesialis atau ahli yang dibutuhkan tenaganya untuk menangani bidang-bidang tertentu.

Golongan inkrementalis menurut Wahab (2005:30) dapat diidentikan dengan para politisi, karena cenderung memiliki sikap kritis namun acap kali ketidaksabaran terhadap gaya kerja para perencana dan teknisi walaupun sebenarnya mereka sangat tergantung pada mereka. Kebijakan menurut golongan inkrementalis cenderung dilihat sebagai suatu perubahan yang terjadi sedikit demi sedikit, serta tujuan kebijakan dianggap sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan-tuntutan, baik karena didorong kebutuhan untuk melaksanakan sesuatu yang baru atau karena kebutuhan untuk menyesuaikan dengan apa yang sudah dikembangkan dalam teori. Golongan inkrementalis ini dikategorikan sebagai aktor yang mampu melakukan tawar-menawar atau bargaining secara teratur sesuai dengan tuntutan, menguji seberapa jauh intensitas tuntutan tersebut dan menawarkan kompromi.

Golongan reformis merupakan golongan yang berpendirian bahwa keterbatasan informasi dan pengetahuan adalah yang mendikte gerak dan langkah dalam proses pembuatan kebijakan dengan tekanan perhatian pada tindakan sekarang karena urgensi permasalahan yang dihadapi. Pendekatan ini umumnya ditempuh oleh para *lobbyist*. Tentunya agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, salah satu alternatif yang dilakukan adalah kemauan pemerintah untuk membangun jaringan dengan aktor di luar pemerintah, yaitu aktor privat dan aktor *civil society*. Pemerintah sudah tidak tepat lagi memandang aktor-aktor tidak resmi sebagai "lawan politik" tetapi sudah saat pemerintah menjadikan aktor-aktor itu sebagai "sahabat" dalam membicarakan produk-produk kebijakan publik di daerah.

D. Model-model Kebijakan Publik

1. Teori Model Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan. Seringkali pembuat kebijakan memutuskan untuk tidak mengambil tindakan terhadap sebuah permasalahan dan membiarkannya selesai sendiri. Atau seringkali pembuat kebijakan tidak berhasil mencapai kata sepakat mengenai apa yang harus

dilakukan terhadap suatu masalah tertentu (Rusli, 2013:72).

Model perumusan kebijakan publik merupakan pengambilan keputusan dari berbagai alternatif. Dalam pengambilan keputusan biasanya mempertimbangkan antara untung rugi dan keefisiennya suatu kebijakan (model rasional komprehensif). Dalam model perumusan kebijakan publik dalam proses ini faktor aktor akan melakukan pendefinisian suatu masalah (*input*) kemudian di konversi untuk dibuat kebijakan yang pas dan hasil dari *input* dan konversi adalah *output* yang berupa kebijakan. Namun dalam proses *input* konversi dan *output* faktor lingkungan sebagai penerima kebijakan berpengaruh cukup besar. Karena nantinya setelah kebijakan dibuat dan ditolak oleh lingkungan penerima kebijakan maka akan diproses kembali untuk dibuat model kebijakan yang baru, yang sesuai dengan lingkungan penerima kebijakan.

Di lingkungan para pembelajar perumusan kebijakan publik terdapat sejumlah model. Dye (1992:20) merumuskan model-model secara lengkap dalam sembilan model formulasi kebijakan yaitu :

1. Model Kelembagaan (Institutional)

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apapun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Ini adalah model yang paling sempit dan sederhana di dalam formulasi kebijakan publik. Model ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah.

di setiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan. Disebutkan Dye, ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama. Pendekatan kelembagaan (*institutionalism*) merupakan salah satu perhatian ilmu politik yang tertua. Kehidupan politik umumnya berkisar pada lembaga pemerintah seperti: legislatif, eksekutif, pengadilan dan partai politik; lebih jauh lagi kebijakan publik awalnya berdasarkan kewenangannya ditentukan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah. Tidak mengherankan kemudian bila ilmuwan politik banyak mencurahkan perhatian pada pendekatan ini. Secara tradisional

pendekatan kelembagaan menitikberatkan pada penjelasan lembaga pemerintah dengan aspek yang lebih formal dan legal yang meliputi organisasi formal, kekuasaan legal, aturan prosedural, dan fungsi atau aktivitasnya. Hubungan formal dengan lembaga lainnya juga menjadi titik berat dari pendekatan kelembagaan. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan di mana kebijakan itu diterapkan.

Dalam model kelembagaan, kebijakan dianggap sebagai hasil dari lembaga-lembaga pemerintah (parlemen, kepresidenan, kehakiman, pemerintah daerah dan sebagainya) yang meliputi proses-proses perumusan, pelaksanaan dan pemaksaan secara otoritatif oleh

lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Karakteristik kebijakan model kelembagaan ini meliputi:

- a. Pemerintah memberikan legitimasi terhadap kebijaksanaan yang akan ditempuhnya, sedangkan rakyat sebagai penerima kebijakan tersebut
- b. Pemerintah melaksanakan kebijakannya secara universal dan tidak ada seorangpun yang bisa menghindar
- c. Hanya pemerintah yang berhak memaksakan pelaksanaan kebijakan kepada masyarakat.

2. Model Proses (*Process*)

Di dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Model ini memberitahukan kepada kita bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan kepada substansi seperti apa yang harus ada.

Misalnya mulai dari :

- a. Proses identifikasi permasalahan
- b. Menata agenda formulasi kebijakan
- c. Perumusan proposal
- d. Legitimasi kebijakan
- e. Implementasi kebijakan
- f. Evaluasi kebijakan.

3. Model Kelompok (*Group*)

Model pengambilan kebijakan dalam teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Di sini individu di dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal dan informal, secara langsung atau tidak langsung melalui media masa menyampaikan tuntutan kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Di sini peran dari sistem politik adalah untuk mengelola konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan, melalui:

- a. Merumuskan aturan main antar kelompok kepentingan
- b. Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan
- c. Memungkinkan terbentuknya kompromi di dalam kebijakan publik
- d. Memperkuat kompromi-kompromi tersebut.

Model teori kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

4. Model Elit (*Elite*)

Model teori elit berkembang dari teori politik elit, massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap

masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elite dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa.

Teori ini menggambarkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apapun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang di lahirkan merupakan referensi politik dari para elite – tidak lebih. Ada dua penilaian dalam pendekatan ini, yaitu penilaian negatif dan positif.

Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya di dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politik lah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Dan pandangan positif melihat bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara-negara ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya.

Kebijakan publik dalam model elite dapat dikemukakan sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Teori model elite menyarankan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan kebijakan publik hendaknya dibuat apatis atau miskin informasi. Dalam model elite lebih banyak mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai elite dibandingkan dengan memperhatikan tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Sehingga perubahan kebijakan publik hanyalah dimungkinkan sebagai suatu hasil dari merumuskan kembali nilai-nilai elite tersebut yang dilakukan oleh elite itu sendiri.

Gambar di bawah ini merupakan model teori elit, di mana tampak bahwa elit secara *top down* membuat kebijakan public untuk di implementasikan oleh administrator publik kepada rakyat banyak atau massa. Pendekatan ini dapat dikaitkan dengan paradigma pemisahan antara politik dengan administrasi publik yang diikonkan dalam konstanta *where politics and,administrations begin*.

Jadi model elite merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan di mana kebijakan publik merupakan harapan elite politik. Prinsip dasarnya adalah karena setiap elite politik ingin mempertahankan status quo maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para elite politik tidaklah berarti selalu mementingkan kepentingan masyarakat, ini adalah kelemahan-kelemahan dari model elite.

5. Model Rasional (rational)

Dalam teori ini gagasan yang dikedepankan adalah kebijakan public sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberi manfaat optimum bagi masyarakat. Tidak dipungkiri, model ini adalah model yang paling banyak diikuti dalam praktek formulasi kebijakan publik di seluruh dunia.

Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan

rasionalitasnya. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan (Winarno, 2002:75):

- a. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya
- b. Menemukan pilihan-pilihan
- c. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan
- d. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
- e. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Apabila dirunut, kebijakan ini merupakan model ideal dalam formulasi kebijakan, dalam arti mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas kebijakan. Studi-studi kebijakan biasanya memberikan fokus kepada tingkat efisiensi dan keefektifan kebijakan.

6. Model Incremental

Model Inkrementalis pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Dikatakannya, para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik (Winarno, 2002:77-78). Kebijakan seperti ini dapat dilihat pada kebijakan pemerintah hari ini untuk mengambil alih begitu saja kebijakan-

kebijakan dimasa lalu, seperti kebijakan desentralisasi, kepartaian, rekapitalisasi kebijakan PPN dan lain-lain.

Pada model ini para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara konsisten terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya. karena beberapa alasan, yaitu:

- a. Tidak punya waktu, intelektualitas, maupun biaya untuk penelitian terhadap nilai-nilai sosial masyarakat yang merupakan landasan bagi perumusan tujuan kebijakan
 - b. Adanya kekhawatiran tentang bakal munculnya dampak yang tidak diinginkan sebagai akibat dari kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya
 - c. Adanya hasil-hasil program dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan demi kepentingan tertentu
 - d. Menghindari konflik jika harus melakukan proses negoisasi yang melelahkan bagi kebijakan baru.
7. Model Teori Permainan (*Game Theory*)

Model seperti ini biasanya di cap sebagai model konspiratif. Gagasan pokok dari kebijakan dalam model permainan adalah, pertama formulasi kebijakan berada di dalam situasi kompetisi yang instensif, kedua, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak *independent ke dependent* melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau *independent*. Sama seperti permainan catur, setiap langkah akan bertemu dengan kombinasi langkah lanjut

dan langkah balasan yang masing-masing relatif bebas.

Inti dari teori permainan yang terpenting adalah untuk mengakomodasi kenyataan paling riil, bahwa setiap negara, setiap pemerintah, setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum. Ketika kita mengambil keputusan, maka lingkungan tidak pasif, melainkan membuat keputusan yang bisa menurunkan keefektifan keputusan kita. Di sini teori permainan memberikan kontribusi yang paling optimal.

8. Model Pilihan Publik (Public Choice)

Model kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang bekepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berekar dari teori ekonomi pilihan publik (*Economic of public choice*) yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah *buyer meet seller; supply meet demand*.

Pada inintinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna (*benefisiaris* atau *customer* dalam konsep bisnis). Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk

mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Sebuah pemikiran yang dilandasi gagasan Jhon Locke bahwa, pemerintah adalah sebuah lembaga yang muncul dari kontrak sosial diantara individu-individu warga masyarakat.

9. Model Sistem (System)

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen: input, proses, dan output. Kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah. Formulasi kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau output dari sistem (politik).

2..Kategori Kebijakan Publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

a. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural

Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

c. Kebijakan materal versus kebijakan simbolik

Kebijakan materal adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

d. Kebijakan yang barhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*)

Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

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

1. Kebijakan Substantif dan Prosedural

a. Kebijakan Substantif

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

b. Kebijakan Prosedural

Suatu kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*Policy Stakeholders*). Contoh: dalam pembuatan suatu kebijakan publik, meskipun ada Instansi/Organisasi Pemerintah yang secara fungsional berwenang membuatnya, misalnya Undang-undang tentang Pendidikan, yang berwenang membuat adalah Departemen Pendidikan Nasional, tetapi dalam pelaksanaan pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu antara lain DPR, Departemen Kehakiman, Departemen Tenaga Kerja, Pecsatuan Guru Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan Undang-undang tersebut. Instansi-
instansi/ organisasi-organisasi yang terlibat tersebut disebut policy stakeholders.

2. Kebijakan Distributif, Redistributif, dan Regulator

a. Kebijakan Distributif.

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu-individu, kelompok-

kelompok, atau perusahaan-perusahaan. Contoh: kebijakan tentang "*Tax Holiday*"

b. Kebijakan Redistributif

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

c. Kebijakan Regulator

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/ pelarangan terhadap perbuatan/tindakan. Contoh: kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

d. Kebijakan Material

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

3. *Public Goods and Private Goods Policies.*

a. *Public Goods Policy*

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

b. *Private Goods Policy.*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu-

individu (perorangan) di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

Contoh: kebijakan pengadaan barang-barang/pelayanan untuk keperluan perorangan, misalnya tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

Sementara itu, Tingkat-tingkat Kebijakan Publik menurut Lembaga Administrasi Negara (1997), adalah sebagai berikut:

1. Lingkup Nasional

a. Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945. Kewenang menetapkan kebijakan nasional adalah MPR, Presiden, dan DPR. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk: UUD, Ketetapan MPR, Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

b. Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU,-untuk mencapai tujuan nasional. Dalam menetapkan kebijakan umum, yang berwenang menetapkannya adalah Presiden. Kebijakan umum yang tertulis

dapat berbentuk: Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Instruksi Presiden (INPRES).

c. Kebijakan Pelaksanaan.

Kebijaksanaan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi pejabat tersebut di atas.

2. Lingkup Wilayah Daerah

a. Kebijakan Umum

Kebijakan umum pada lingkup Daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan azas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Yang berwenang menetapkan kebijakan umum di Daerah Provinsi adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Pada Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum pada tingkat Daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi dan PERDA Kabupaten/Kota

b. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan pada lingkup Wilayah/Daerah ada tiga macam:

- 1) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan PERDA
- 2) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di Daerah
- 3) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Kewenangan menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah:

- a) Dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- b) Dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- c) Dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/Bupati/Walikota.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 25- 27) mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

- a) Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh actor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada

suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

b) Keputusan kebijakan (*policy decisions*)

Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

c) Pernyataan kebijakan (*policy statements*)

ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

d) Keluaran kebijakan (*policy outputs*)

Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e) Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Dunn (2000: 21) membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

1) Masalah kebijakan (*policy public*)

Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan public. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.

2) Alternative kebijakan (*policy alternatives*)

Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

3) Tindakan kebijakan (*policy actions*)

Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.

4) Hasil kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya

5) Hasil guna kebijakan

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali. Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi: 1) kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri); 2) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen); 3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru).

E. Tahapan Formulasi Kebijakan

Di antara para ahli seperti Dye dan Anderson sepakat bahwa tahapan formulasi kebijakan merupakan tahap di mana dikembangkan proposal yang berisikan sejumlah alternatif untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Pada tahapan ini akan dihasilkan sejumlah usulan kebijakan yang akan diputuskan untuk diambil oleh pemerintah atau pengambil kebijakan. Meskipun terlihat sederhana, dan karenanya dianggap sepele, namun tidak ada keraguan di antara para ahli bahwa tahapan ini merupakan tahapan yang penting dalam menentukan sebuah kebijakan publik (Rusli, 2013:64).

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara ajeg dengan melibatkan para *stakeholders* (aktor) guna menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan problem publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut. Menurut konsepsi Anderson yang dikutip Wahab (2005:26-29), nilai-nilai yang kemungkinan menjadi pedoman perilaku para pembuat keputusan itu dapat dikelompokkan menjadi 5 (lima) kategori, yaitu:

1. Nilai-Nilai Politik

Pembuat keputusan mungkin melakukan penilaian atas alternatif kebijaksanaan yang dipilihnya dari sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi partai politiknya atau bagi kelompok-kelompoknya atau organisasi yang dipimpinnya. Keputusan-keputusan yang lahir dari tangan para pembuat keputusan seperti ini bukan mustahil dibuat demi

keuntungan politik, dan kebijaksanaan dengan demikian akan dilihat sebagai instrumen untuk memperluas pengaruh-pengaruh politik atau untuk mencapai tujuan dan kepentingan dari partai politik atau tujuan dari kelompok kepentingan yang bersangkutan.

2. Nilai-Nilai Organisasi

Para pembuat keputusan, khususnya birokrat, mungkin dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi di mana ada keterlibatannya. Organisasi menggunakan berbagai bentuk ganjaran dan sanksi dalam usahanya untuk memaksa para anggotanya menerima dan bertindak sejalan dengan nilai-nilai yang telah digariskan oleh organisasi. Sepanjang nilai-nilai semacam itu ada, orang-orang yang bertindak selaku pengambil keputusan dalam organisasi itu kemungkinan akan dipedomani oleh pertimbangan-pertimbangan semacam itu sebagai perwujudan dari hasrat untuk melihat organisasinya tetap lestari, untuk tetap maju atau untuk memperlancar program-program dan kegiatan-kegiatannya atau untuk mempertahankan kekuasaan dan hak-hak istimewa yang selama ini dinikmati.

3. Nilai-Nilai Pribadi

Hasrat untuk melindungi atau memenuhi kesejahteraan atau kebutuhan fisik atau kebutuhan finansial, reputasi diri atau posisi historis kemungkinan juga digunakan oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan. Para politisi yang

menerima uang sogok untuk membuat keputusan tertentu yang menguntungkan si pemberi uang sogok tersebut, misalnya sebagai hadiah pemberian perizinan atau penandatanganan kontrak pembangunan proyek tertentu, jelas mempunyai kepentingan pribadi dalam benaknya.

4. Nilai-Nilai Kebijakan

Dari uraian di atas, satu hal hendaklah dicamkan yakni janganlah kita mempunyai anggapan yang sinis dan kemudian menarik kesimpulan bahwa para pengambil keputusan politik itu semata-mata hanyalah dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan demi keuntungan politik, organisasi atau pribadi. Sebab, para pembuat keputusan mungkin pula bertindak berdasarkan atas persepsi mereka terhadap kepentingan umum atau keyakinan tertentu mengenai kebijaksanaan negara apa yang sekiranya secara moral tepat dan benar.

5. Nilai-Nilai Ideologi

Ideologi pada hakikatnya merupakan serangkaian nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berkaitan yang mencerminkan gambaran sederhana mengenai dunia serta berfungsi sebagai pedoman bertindak bagi masyarakat yang meyakiniinya. Ideologi telah memberikan peran penting dalam mewarnai kebijakan luar negeri maupun dalam negeri pembuat keputusan.

Sedangkan menurut Nigro and Nigro dalam Islamy (1991:25-26), faktor- faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama "*rationale comprehensive*" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama.

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber- sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat- sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan social dari para pembuat keputusan juga sangat

berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan. Masalah nilai dalam diskursus analisis kebijakan publik, merupakan aspek *metapolicy* karena menyangkut substansi, perspektif, sikap dan perilaku, baik yang tersembunyi ataupun yang dinyatakan secara terbuka oleh para aktor yang bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan publik. Masalah nilai menjadi relevan untuk dibahas karena ada satu anggapan yang mengatakan bahwa idealnya pembuat kebijakan itu seharusnya memiliki kearifan sebagai seorang filsuf raja, yang mampu membuat serta mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya secara adil sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum tanpa melanggar kebebasan pribadi. Meskipun demikian, realita menunjukkan bahwa kebanyakan keputusan-keputusan kebijakan tidak mampu memaksimasi ketiga nilai tersebut di atas. Juga, tidak ada bukti pendukung yang cukup meyakinkan

bahwa nilai yang satu lebih penting dari yang lainnya. Oleh karena itu, maka keputusan-keputusan kebijakan mau tidak mau haruslah memperhitungkan multi-nilai (*multiple values*). Kesadaran akan pentingnya *multiple values* itu dilandasi oleh pemikiran “*ethical pluralism*”, yang dalam teori pengambilan keputusan sering disebut dengan istilah “*multi objective decision making*”.

Pada tataran ini, menjadi jelas bahwa para pembuat kebijakan idealnya memperhatikan semua dampak, baik positif maupun negatif dari tindakan mereka, tidak saja bagi para warga unit geopolitik mereka, tetapi juga warga yang lain, dan bahkan generasi di masa yang akan datang. Oleh karena itu, proses pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para administrator dan para politisi.

Adanya sejumlah tahapan yang harus dilalui atau diperhatikan dalam proses formulasi kebijakan, sebelum kebijakan itu dirumuskan kemudian diadopsi menjadi sebuah kebijakan (Rusli, 2013:64-65). Pada fase formulasi kebijakan, para analis mulai mengaplikasikan beberapa teknik analisis dalam upaya memperoleh suatu keyakinan bahwa sebuah pilihan kebijakan adalah lebih baik dari yang lain. Untuk itu dapat digunakan perangkat seperti analisis biaya dan manfaat, analisis keputusan dimanakeputusan harus diambil dalam ketidak pastian dan

keterbatasan informasi. Dalam konteks ini, penekanannya lebih pada pembahasan tentang alternatif-alternatif apa saja yang dapat dikembangkan dan berkaitan dengan masalah siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Untuk itu diperlukan suatu metode *forecasting*, sehingga akan dihasilkan masa depan kebijakan (*policy futures*) berikut konsekuensi masing-masing pilihan kebijakan tersebut.

Formulasi kebijakan dapat dipandang sebagai kegiatan awal dari suatu rangkaian kegiatan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Formulasi kebijakan dikatakan sebagai penentu masa depan suatu kehidupan (tertentu), apakah akan bergerak ke arah yang lebih baik atau sebaliknya, karenanya formulasi kebijakan tidak dapat dianggap sebagai sebuah kegiatan yang dilakukan dengan apa adanya dan ala kadarnya. Karena bisa saja terjadi para pemutus yang memiliki otoritas pembuat kebijakan (*decision makers*) tidak dalam merumuskan, mengidentifikasi permasalahan yang ada secara tepat dan benar serta memutuskannya secara tepat guna menyelesaikan permasalahan tertentu.

Secara umum, formulasi atau perumusan kebijakan yang sering dibahas oleh para pakar adalah model perumusan kebijakan yang bersifat *problem oriented* atau berorientasi kepada masalah. Sengaja model tersebut dieksplorasi lebih jauh karena memang hampir dari seluruh tugas dari negara atau pemerintah

adalah menyelesaikan suatu masalah (*problem*). Namun demikian, ada sebuah model kebijakan yang perlu dipahami adalah model kebijakan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented*). Kebijakan yang berorientasi tujuan dapat diibaratkan sebagai kebijakan yang dibuat oleh *entrepreneurs*, sementara kebijakan yang bersifat *problem oriented* adalah kebijakan yang dibuat oleh *manager* (Nugroho, 2003:147-148).

Sebagai pembantu, formulasi atau perumusan kebijakan yang berorientasi kepada tujuan (*goal oriented*) dapat dirinci dalam susunan kegiatan sebagai berikut (Nugroho, 2003:149):

1. Tetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu.
Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan. Kebijakan publik dibuat oleh banyak orang dalam suatu rantai pilihan-pilihan yang meliputi analisis, implementasi, evaluasi dan rekonsiderasi (pertimbangan kembali). Koordinasi ini hanya dimungkinkan jika tujuan-tujuan kebijakan dinyatakan secara jelas dan terukur. Manakala tujuan-tujuan kebijakan tidak jelas atau berlawanan, kebijakan hanya memiliki sedikit kesempatan untuk berhasil. Penetapan tujuan merupakan langkah utama dalam sebuah proses lingkaran pembuatan kebijakan. Penerapan tujuan juga merupakan kegiatan penting yang memberikan arah dan alasan kepada pilihan publik.

2. Periksa kecukupan sumber daya yang tersedia.

Adalah proses penetapan sumber daya untuk mewujudkan tercapainya tujuan kebijakan yang akan ditetapkan. Sumber daya kebijakan yang menentukan keberhasilan pada proses implementasi, kebijakan yang dipengaruhi oleh pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Agustino, 2006:142). Sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

3. Perumusan kebijakan.

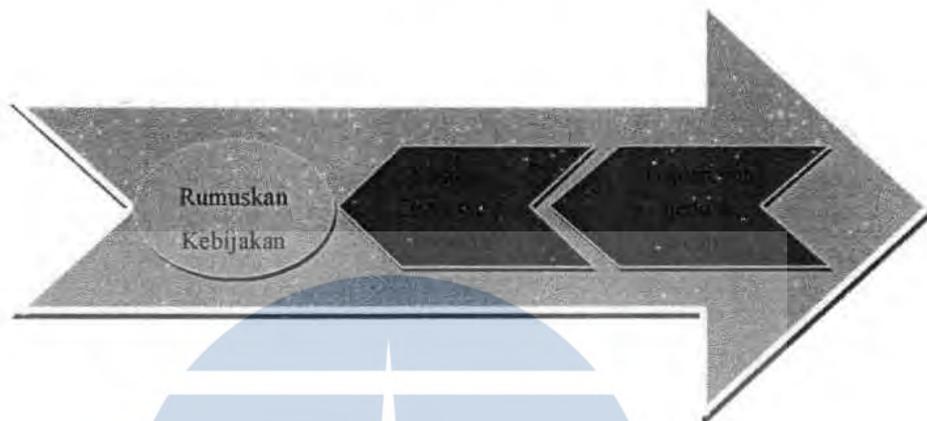
Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah kebijakan. karena proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi. Tahap perumusan kebijakan melibatkan identifikasi atau merajut seperangkat alternative kebijakan untuk mengatasi permasalahan serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir (Sidney, 2007: 79).

Model formulasi kebijakan yang berorientasi kepada tujuan (*goal oriented*) di atas dapat digambarkan secara

sederhana sebagai berikut.

Gambar 2.2

Formulasi Kebijakan yang Berorientasi Tujuan



Sumber : Nugroho , 2003:150)

Model formulasi kebijakan ke masa depan ini biasanya ditopang oleh model-model perumusan kebijakan yang bersifat peramalan (*forecasting*) yang tidak bersifat ekstrapolatif atau menggunakan masa lalu sebagai acuan masa depan. Model yang banyak digunakan adalah model pemanfaatan pakar dan/atau futurolog (Nugroho, 2003:150).

Formulasi kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut

Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan (Anderson, 2006: 103-109). Namun, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Terkait permasalahan itu, terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya (Sidney, 2007:79).

Secara operasional tahapan formulasi kebijakan tersebut meliputi empat tahap (Winarno, 2002: 81-84) yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan. Tahapan formulasi kebijakan ini yang akan diambil peneliti dalam menganalisis formulasi kebijakan *border pass* antara Timor Leste dan Indonesia. Penjelasan keempat tahapan tersebut yaitu sebagai berikut:

I. Perumusan Masalah (Defining Problem)

Merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Masalah harus dikenali dan didefinisikan dengan baik, karena pembuatan kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Anderson (1979:52-53) merumuskan masalah sebagai berikut:

“For policy purpose, a problem can be formally defined as condition or situation that produce needs or dissatisfactions on the part of people for which relief or redress is sought. This may be done by those directly affected or by other acting on their behalf”.

Jadi, masalah diartikan sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat yang perlu dicarikan penanggulangannya. Dalam hal ini pemerintah harus mengambil tindakan untuk mengatasi masalah atau tantangan tersebut. Tidak semua isu atau masalah kebijakan bisa menjadi agenda kebijakan. Laster dan Stewart (2000:66) memberikan beberapa kriteria kondisi isu, yaitu:

- a. *It has Reached crisis proportions and can no longer be ignored*
- b. *It has achieved particularity, in which as ozone depletion and global warning*
- c. *It has an emotive aspect, or attracts media attention because of a human interest angel*
- d. *It has wide impact*
- e. *It raise question about power and legitimacy in society*
- f. *It is fashionable*

Kriteria tersebut bisa dijadikan sebagai persyaratan apakah sebuah masalah publik tersebut layak atau tidak menjadi acuan. Namun, sebagai sebuah proses politik, maka walaupun masalah publik tersebut sudah memenuhi persyaratan sebagai sebuah isu, tetapi belum tentu masuk menjadi agenda kebijakan karena sangat tergantung dan ditentukan oleh aktor-aktor yang memperjuangkannya.

Suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan, untuk dijadikan agenda kebijakan publik, kalau memenuhi beberapa kriteria tertentu, yaitu (Sidney, 2007:99):

- a. Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja, bahkan akan menjadi suatu ancaman serius jika tidak diatasi dan akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
- b. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
- c. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dan sudut kepentingan orang banyak bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
- d. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
- e. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
- f. Isu tersebut menyangkut suatu persediaan yang fasionable, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Meskipun kriteria di atas memiliki derajat kredibilitas dan

makna ilmiah yang cukup tinggi, namun hendaknya jangan dijadikan sebagai resep siap pakai, melainkan hanya sekadar dijadikan sebagai semacam kerangka acuan.

2. Penyusunan Agenda Kebijakan

Agenda setting sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan lazimnya muncul karena telah terjadi silang pendapat antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri.

Pengajuan persoalan adalah pengajuan isu yang sudah diprioritaskan dalam *agenda setting*. Tujuan kegiatan ini adalah untuk menentukan dan memahami hakekat persoalan dan suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat. Rumusan tersebut harus nyata dan jelas pengertiannya serta terjabarkan yang mana faktor-faktor penyebab (*independent variabel*), dan faktor-faktor yang merupakan akibat (*dependent variabel*).

Lester dan Stewart (2000:67) menjelaskan bahwa:

“Agenda setting is a set political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concern meriting the attention of the polity; a set item scheduled for active and serious attention by a decision-making body.”

Agenda setting merupakan bagian sebuah bentuk dari tuntutan dan dukungan publik terhadap kebijakan tertentu yang menjadi input dari proses kebijakan. Tidak semua masalah publik bisa masuk dalam agenda kebijakan, hanya masalah-masalah tertentu yang pada

tidak semua *agenda setting* dalam setiap kebijakan selalu melibatkan para pelaku kebijakan di luar pemerintah (Santoso, 2008:31).

Untuk membuat sebuah kebijakan yang tepat, seorang pembuat kebijakan juga harus menyadari siapa dan kekuatan apa yang ada dibalik isu- isu tersebut. Setidaknya ada lima hal yang mempengaruhi proses pembuatan *agenda setting*, yaitu (Santoso, 2008:31-34):

“*Pertama*, hasrat dari *stakeholders* yang terlibat. Dalam sebuah kebijakan sangat dipengaruhi oleh aktif atau tidaknya pemerintah dalam perumusan agenda kebijakan. *Kedua*, pengaruh ekologi eksternal, faktor bagaimana struktur pembentukannya. *Ketiga*, posisi isu kebijakan pada eksistensi identitas publik. Dalam sebuah *agenda setting* diperlukan pemahaman yang kuat konteks isu yang dimunculkan. Konteks ini sangat terkait dengan waktu, bobot politis, kebakuan sikap politik, arti penting bagi organisasi. *Keempat*, derajat signifikansi kebijakan pada pelaku kebijakan. Sebuah pengukuran bagaimana *repercussion* atau gema permasalahan itu menjadi keresahan publik. *Kelima*, mode cara pandang kepentingan. Ekspresi-ekspresi dari para *stakeholders* ini menjadi penting untuk menjadi *resources* dalam *agenda setting*. Sebuah pengukuran arus politik dan pola hubungannya antar *stakeholders*. Juga ekspresi partisipasi yang sempat terekam, apakah muncul di permukaan dengan demo-demo besar atau justru diam-diam yang melibatkan analisis pakar.”

3. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Tahap ketiga adalah pemilihan alternatif kebijakan. Problema-

problema umum yang sudah dirumuskan dan sepakat untuk dimasukkan dalam agenda pemerintah, maka sebelum diusulkan untuk dirumuskan kebijakannya, maka harus ada alternatif kebijakan untuk mengatasi satu permasalahan publik. Perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah; serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan (Sidney, 2007: 79).

Penentuan criteria pemilihan alternative kebijakan, criteria dan parameter yang bisa dimanfaatkan untuk memilih alternatif kebijakan antara lain adalah:

- a. *Technical feasibility*, yang menekankan pada aspek efektifitas langkah intervensi dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- b. *Economic and financial feasibility*, yang menekankan aspek efisiensi yakni biaya dan keuntungan yang diperoleh dengan menggunakan *teknik cost and benefit analysis*.
- c. *Political viability*, yang melihat dampak politik yang ditimbulkan berupa tingkat aksebilitas (*acceptability*), kecocokan dengan nilai masyarakat (*appropriateness*), responsifitas (*responsiveness*), kesesuaian dengan perundangan (*legal suitability*), serta pemerataan (*equity*).
- d. *Administrative operability* yang melihat dari dimensi otoritas instansi pelaksana, komitmen kelembagaan, kapabilitas staf dan dana serta dukungan organisasi.

Alternatif kebijakan merupakan sejumlah alat dan cara yang dipakai untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan baik secara langsung atau tidak. Rumusan alternatif tersebut diawali

dengan penjelasan kerangka logika yang terkait dengan berbagai kemungkinan yang muncul dalam kerangka intervensi masalah. Kemungkinan tersebut berdampak baik positif maupun negatif. Setelah alternatif diidentifikasi, maka tiba saatnya untuk memilih alternatif yang paling berpeluang untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan sebelumnya.

4. Tahap Penetapan Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan, pada akhirnya akan diadopsi satu alternatif pemecahan yang disepakati untuk digunakan sebagai solusi atas permasalahan tersebut (Winarno, 2007:34). Tahap ini sering disebut juga dengan tahap legitimasi kebijakan (*policy legitimation*) yaitu, kebijakan yang telah mendapatkan legitimasi (Denhardt, 2009:53). Masalah yang telah dijadikan sebagai focus pembahasan memperoleh solusi pemecahan berupa kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan.

F. Kerangka Pemikiran

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah formulasi kebijakan. Di sini kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Model yang dikembangkan oleh para ahli kebijakan publik mempunyai satu kesamaan yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan.

Hal yang penting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi

(perumusan) kebijakan (*policy formulation*). Begitu pentingnya tahap formulasi kebijakan maka tahap ini dianggap sebagai tahap fundamental dalam siklus kebijakan publik. Hal tersebut disebabkan formulasi kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik. Formulasi kebijakan bukan pekerjaan yang main-main tetapi sebaliknya sebuah tugas berat karena membutuhkan mengkajian dan keseriusan dari aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan. Kekeliruan atau kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi, sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dibuat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat justru hanya bersifat politis.

Widodo (2007:43) mengatakan manakala proses formulasi kebijakan tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*). Akibatnya, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka di masyarakat juga tidak bisa dipecahkan. Oleh karena itu, pada tahap ini perlu dilakukan analisis secara komprehensif agar diperoleh kebijakan publik yang betul-betul bisa diimplementasikan, dapat mencapai apa yang menjadi tujuan dan sasarannya, dan mampu memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat.

Proses formulasi kebijakan *Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa* bertujuan mensukseskan dan mentertibkan proses pemilihan kepala desa di Kabupaten Buton Utara .

Formulasi kebijakan yang disusun oleh Bupati Buton Utara hendaknya berorientasi pada tujuan yang hendak dicapai. Setiap kebijakan publik

mempunyai tujuan-tujuan baik yang berorientasi pencapaian tujuan maupun pemecahan masalah ataupun kombinasi dari keduanya. Secara padat Tachjan (2006:31) menjelaskan tentang tujuan kebijakan publik bahwa tujuan kebijakan publik adalah dapat diperolehnya nilai-nilai oleh publik baik yang bertalian dengan *public goods* (barang publik) maupun *public service* (jasa publik). Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh publik untuk meningkatkan kualitas hidup baik fisik maupun non-fisik.

Proses pembentukan kebijakan melibatkan aktivitas pembuatan keputusan yang cenderung mempunyai percabangan yang luas, mempunyai perspektif jangka panjang dan penggunaan sumber daya yang kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam kondisi lingkungan yang berubah. Pembentukan kebijakan merupakan proses sosial yang dinamis dengan proses intelektual yang lekat di dalamnya. Hal ini berarti bahwa proses pembentukan kebijakan merupakan suatu proses yang melibatkan proses-proses sosial dan proses intelektual. (Winarno, 2007:91-92).

Berkaitan dengan formulasi kebijakan *Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa* ini, teori yang menjadi landasan peneliti adalah teori yang diungkapkan oleh Winarno (2002: 81-84) yang mengemukakan formulasi atau perumusan kebijakan dapat dirinci dalam susunan kegiatan sebagai berikut:

1. Perumusan Masalah (*Defining Problem*)

Masalah harus dikenali dan didefinisikan dengan baik, karena pembuatan kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Dalam hal ini pemerintah harus mengambil

tindakan untuk mengatasi masalah atau tantangan tersebut.

2. Penyusunan Agenda Kebijakan

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.

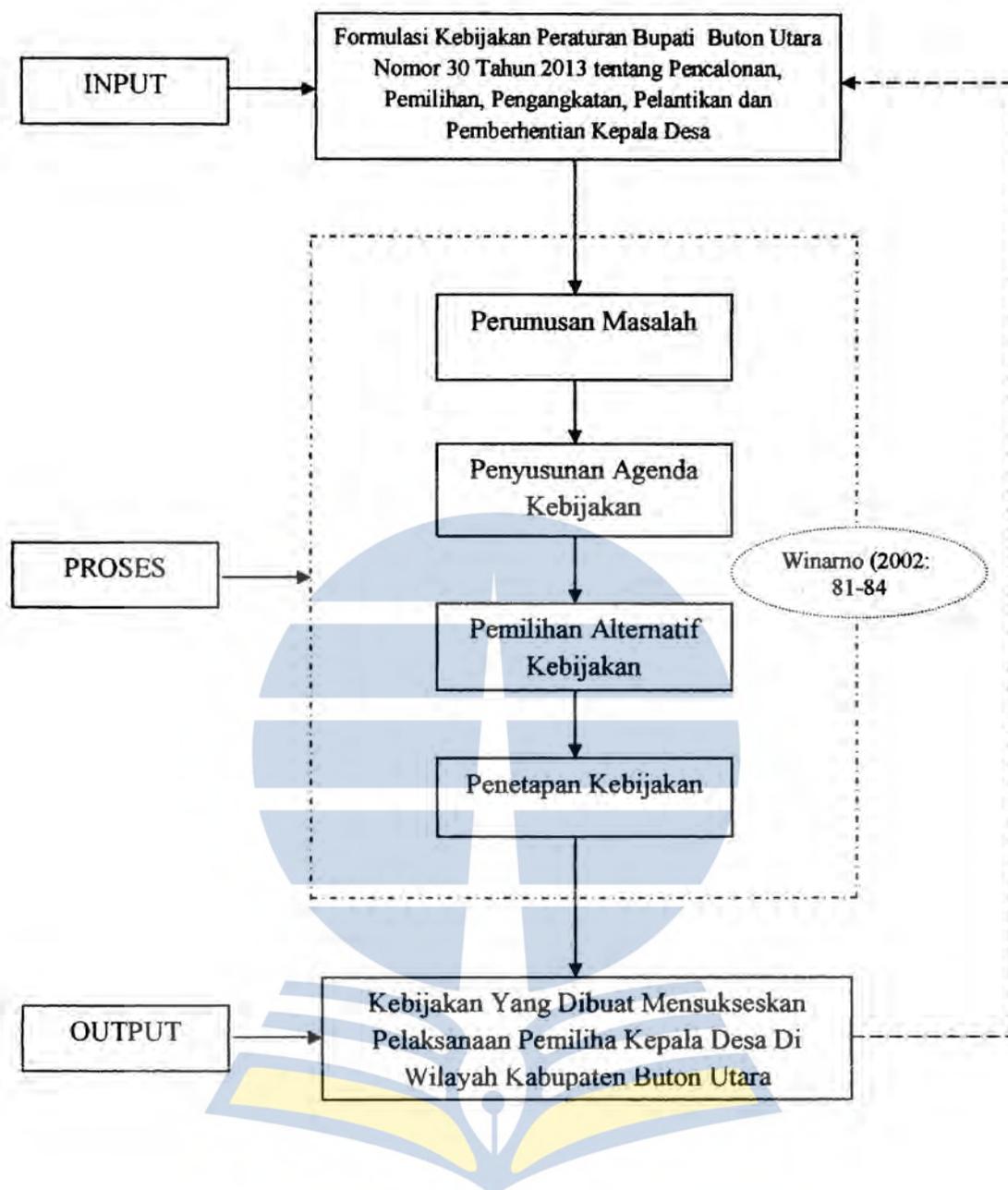
3. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Problema-problema umum yang sudah dirumuskan dan sepakat untuk dimasukkan dalam agenda pemerintah, maka sebelum diusulkan untuk dirumuskan kebijakannya, maka harus ada alternatif kebijakan untuk mengatasi satu permasalahan publik. Alternatif kebijakan merupakan sejumlah alat dan cara yang dipakai untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan baik secara langsung atau tidak.

4. Tahap Penetapan Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan, pada akhirnya akan diadopsi satu alternatif pemecahan yang disepakati untuk digunakan sebagai solusi atas permasalahan tersebut. Tahap ini sering disebut juga dengan tahap legitimasi kebijakan (*policy legitimation*) yaitu kebijakan yang telah mendapatkan legitimasi.

Berikut adalah gambar 2.4 skema alur kerangka pemikiran.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi dan Waktu Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kantor Sekretariat Daerah dan kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Buton Utara.

2. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada tanggal 14 November Tahun 2014 sampai 1 Januari tahun 2015.

B. Jenis Penelitian

Tipe kajian penelitian ini termasuk kajian non doctrinal, jenis penelitian deskriptif, dengan lokasi penelitian di kantor Sekretariat Daerah dan kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Buton Utara.

C. Informan Penelitian

Informan dalam penelitian ini adalah Bupati Buton Utara, Sekretaris Daerah Kabupaten Buton Utara, Asisten 1 yang membidangi pemerintahan Sekretariat Daerah kabupaten Buton Utara, Kepala Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Utara (Kabag Pemerintahan), Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Utara, Kepala BPMD, Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa (Kabid Pemdes) dan selain itu

menggunakan informan kunci yaitu bapak Bupati Buton Utara sebagai pengambil Kebijakan, sehingga banyaknya informan penelitian sebanyak 7 (tujuh) orang.

Penelitian dengan menggunakan data primer berupa keterangan-keterangan yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang dipandang mengetahui obyek yang diteliti yaitu mengenai proses pembentukan dan perubahan Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2013. Sedangkan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, literatur, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.

D. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara yaitu sebagai berikut:

1. Wawancara

Teknik wawancara adalah pengambilan dan pengumpulan data dengan cara mengadakan tanya jawab serta komunikasi langsung dengan informan penelitian. Adapun dalam wawancara ini yang digunakan adalah wawancara mendalam (*depth interview*) dengan wawancara tidak berpatokan atau bebas terpimpin

2. Studi Pustaka

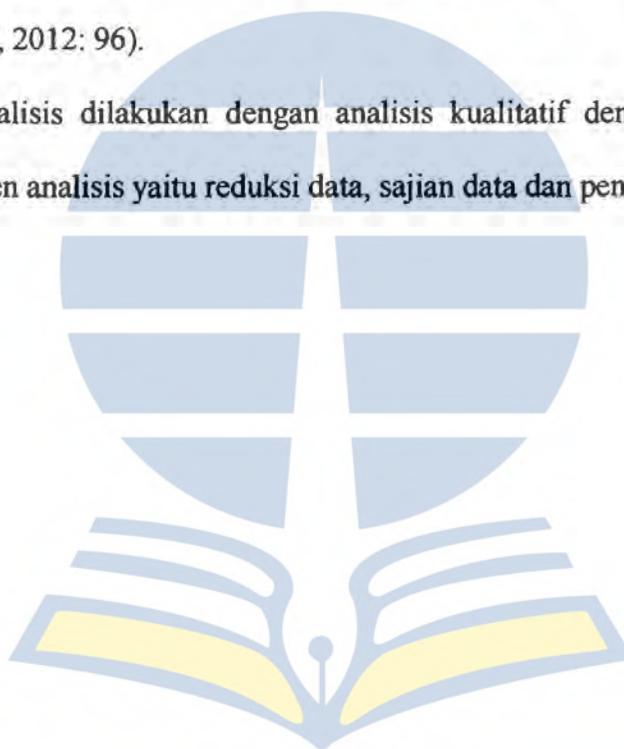
Sedangkan teknik pengumpulan data yang lain adalah studi kepustakaan, yaitu dengan cara mempelajari data-data sekunder yang berupa

dokumen-dokumen atau arsip, buku-buku perpustakaan, artikel dan laporan-laporan.

E. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Teknik analisis deskriptif kualitatif digunakan untuk menganalisis data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi (John W. Creswell, 2012: 96).

Analisis dilakukan dengan analisis kualitatif dengan menggunakan tiga komponen analisis yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Hasil Wawancara dengan Bupati Buton Utara

Bupati Buton Utara bapak MRZ mengatakan bahwa :

“Melihat semakin maraknya kisruh pemilihan kepala desa di setiap daerah di Indonesia termasuk Kabupaten Buton Utara, maka kami mengeluarkan kebijakan yang mengatur tentang tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa, agar pemilihan kepala desa lebih efisien baik dari segi waktu maupun biaya, sehingga pelaksanaannya tidak menimbulkan masalah, konflik. Selain itu kebijakan ini dibuat agar lebih terarah dalam pelaksanaannya sehingga tidak berujung pada hal-hal yang tidak diinginkan, maka hal ini menjadi dasar kami untuk memformulasikan peraturan bupati no 30 tahun 2013 yang mengatur tentang tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa”
(Wawancara 11 Desember tahun 2014).

2. Hasil Wawancara dengan Sekretaris Daerah Kabupaten Buton Utara

Sekretaris Daerah kabupaten Buton Utara Bapak LJ mengatakan :

“Banyaknya polemik yang terjadi dalam pemilihan Kepala Desa beberapa tahun terakhir yang terjadi hampir disetiap desa di Kabupaten Buton Utara, seperti tidak teraturnya tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa, maka pemerintah segera berupaya mengambil tindakan apa yang akan dilakukan terkait persoalan ini, mengingat hal ini sangat substantif, sehingga pemerintah harus segera membuat peraturan bupati untuk mengatur segala hal yang berhubungan dengan pemilihan kepala desa”. Dengan munculnya peraturan bupati nomor 30 tahun 2013, maka selain muncul model pemilihan baru, juga dengan sangat tegas dan rapi dalam mengatur tatacara pemilihan sampai proses pemilihan selesai serta pelantikan dan pemberhentiannya pun diatur dalam peraturan bupati ini. satu hal yang menarik bahwa dalam kebijakan bupati ini lahir sebuah model pemilihan tertulis yang terbukti mampu meminimalisir terjadinya politik uang. (Wawancara 12 Desember tahun 2014).

3. Hasil Wawancara dengan Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat (Asisten I) Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Utara
Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat (Asisten I) Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Utara Bapak ZA mengatakan :

“Banyaknya polemik yang terjadi dalam pemilihan Kepala Desa beberapa tahun terakhir yang terjadi hampir disetiap desa di Kabupaten Buton Utara, seperti tidak teraturnya tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa, maka pemerintah segera berupaya mengambil tindakan apa yang akan dilakukan terkait persoalan ini, mengingat hal ini sangat substantif, sehingga pemerintah harus segera membuat peraturan bupati untuk mengatur segala hal yang berhubungan dengan pemilihan kepala desa”. Dengan munculnya peraturan bupati nomor 30 tahun 2013, maka selain muncul model pemilihan baru, juga dengan sangat tegas dan rapi dalam mengatur tatacara pemilihan sampai proses pemilihan selesai serta pelantikan dan pemberhentiannya pun diatur dalam peraturan bupati ini. satu hal yang menarik bahwa dalam kebijakan bupati ini lahir sebuah model pemilihan tertulis yang terbukti mampu meminimalisir terjadinya politik uang. (Wawancara 15 Desember tahun 2014).

4. Hasil Wawancara dengan Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Buton Utara

Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Buton

Utara Bapak LO mengatakan :

“Peraturan Bupati no 30 tahun 2013 bertujuan untuk mengefisienkan pelaksanaan pemilihan kepala desa, baik efisien dari segi waktu maupun biaya tetapi kenyataannya ternyata kebijakan yang dibuat ini tidak sesuai yang diharapkan dimana pemilihan yang dilakukan dua tahap, secara langsung dan tertulis membutuhkan waktu yang cukup lama dan biaya yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan sebelumnya yang hanya dilakukan satu kali saja. Namun memang dari segi keamanan model ini sangat disukai oleh masyarakat karena dapat mengurangi terjadinya perselisihan pasca pemilihan karena yang kalah dalam pemilihan, akan merasa bahwa memang kualitasnya tidak baik karena penilaiannya dilakukan juga secara tertulis. Pemilihan dengan model ini memang dapat mengurangi terjadinya kecurangan seperti politik uang dan terjadinya kekisruhan pasca pemilihan. Kami di BPMD sebagai landing sector kegiatan sebagaimana termuat dalam salah satu program kerja yaitu pelaksanaan pemilihan kepala desa bertanggungjawab secara teknis pada pelaksanaan dan penganggaran pemilihan kepala desa serta merancang metode pemilihan yang efektif bersama asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat yang nanti akan menjadi substansi formulasi peraturan bupati tentang tentang pemilihan kepala desa. (Wawancara 13 Desember 2014).

5. Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Tata Pemerintahan (Kabag. Tapem)
Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Utara

Kepala Bagian Tata Pemerintahan (Kabag. Tapem) Sekretariat Daerah
Kabupaten Buton Utara Bapak LA mengatakan :

“Salah satu Tupoksi Bagian Pemerintahan Umum adalah memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan di desa dan kelurahan. Pemerintahan desa dipimpin oleh kepala desa yang dipilih langsung secara demokratis oleh masyarakat di wilayahnya. Dalam proses pemilihan tersebut, kami berkewajiban untuk memfasilitasi secara kelembagaan proses pemilihan agar berjalan tertib dan akuntabel. Langkah yang pertama dan utama yang kami lakukan adalah membuat regulasi yang menjadi pedoman pelaksanaan pilkades. Setelah melalui kajian yang seksama, kami memformulasi Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencalonan, Pemilihan, pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa. Dengan lahirnya peraturan bupati tersebut, kami juga mensosialisasikan kepada para kepala desa, kepala BPD melalui para camat di wilayah Buton Utara. (wawancara 17 Desember 2014)

6. Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum (Kabag. Hukum)
Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Utara

Kepala Bagian Hukum (Kabag. Hukum) Sekretariat Daerah Kabupaten Buton

Utara Bapak AL mengatakan :

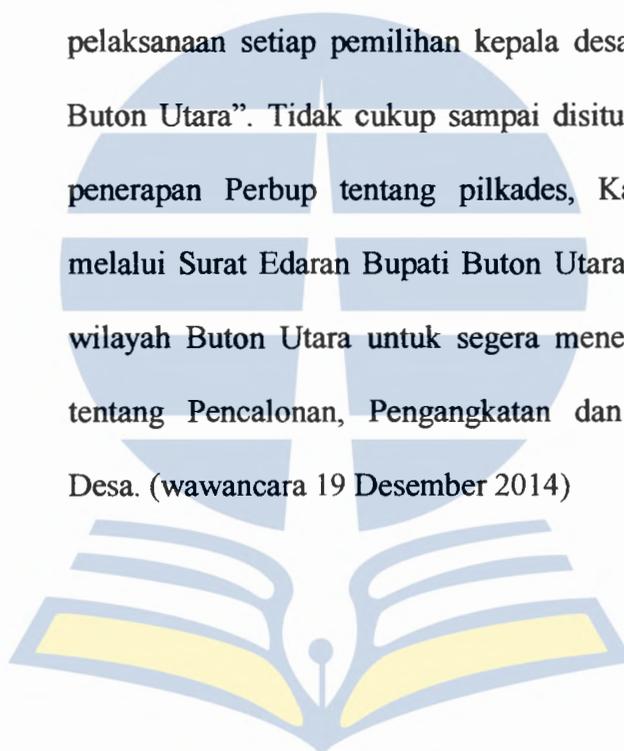
“Dasar hukum Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana dalam pasal 203 ayat (1) berbunyi *‘Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah’* dan ayat (2) berbunyi *‘Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa. Selanjutnya diperjelas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang menjelaskan secara detail tentang ketentuan pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan serta pemberhentian kepala desa. Selanjutnya di dalam pasal 54 ayat (2) dinyatakan bahwa ‘pemilihan kepala desa dan masa jabatannya akan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota’.* Menindaklanjuti amanat PP 72 tentang desa, Bupati bersama DPRD Buton Utara menerbitkan Perda Nomor 33 Tahun 2010 tentang Desa, dimana didalamnya tersurat bahwa hal-hal yang terkait dengan Pilkades akan dijelaskan lebih detail melalui Perbup. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, sebagaimana tupoksi kami Bagian Hukum memastikan bahwa peraturan bupati tentang pilkades ini mempunyai dasar hukum atau legal standing yang kuat dan bisa menjadi pedoman pelaksanaan pilkades yang tertib dan lancar”. (wawancara 18 desember 2014)

7. Hasil Wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa (Kabid. Pemdes) BPMD Kabupaten Buton Utara

Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa (Kabid. Pemdes) BPMD Kabupaten Buton Utara Bapak IR mengatakan :

“BPMD sebagai landing sektor pemilihan kepala desa mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pemilihan kepala desa, lebih khusus lagi tupoksi Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa (Pemdes) adalah merencanakan dan memfasilitasi pelaksanaan pemilihan kepala desa dengan berkordinasi dengan bagian pemerintahan secretariat daerah. Sesuai tupoksi, kami mengkaji regulasi yang terkait dengan pemilihan kepala desa terutama Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan menyusun rancangan peraturan bupati tentang pilkades. Kami juga melakukan kajian tekhnis terhadap peraturan lain tentang pemilihan yang relevan. Setelah kami menyelesaikan drafnya, kami berkonsultasi dengan Bagian Pemerintahan Setda untuk menguji kesesuaian produk tersebut terhadap keseimbangan kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan Bagian Hukum untuk menguji legal standing rancangan peraturan bupati tersebut. Setelah mendapat persetujuan Bagian Pemerintahan dan Bagian Hukum, selanjutnya secara hirarki kami mengajukan rancangan tersebut kepada Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan

Rakyat Setda dan yang terakhir adalah persetujuan Sekretaris Daerah Kabupaten Buton Utara sebelum ditandatangani oleh Bupati Buton Utara. Itulah proses terbentuknya Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa yang termuat dalam Lembaran Daerah Kabupaten Buton Utara yang wajib hukumnya untuk dijadikan pedoman pelaksanaan setiap pemilihan kepala desa di wilayah kabupaten Buton Utara”. Tidak cukup sampai disitu, untuk mengefektifkan penerapan Perbup tentang pilkades, Kami memerintahkan melalui Surat Edaran Bupati Buton Utara kepada kepala desa di wilayah Buton Utara untuk segera menerbitkan Peraturan Desa tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pelantikan Perangkat Desa. (wawancara 19 Desember 2014)



B. Pembahasan

1. Formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang tatacara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa

Pemilihan Kepala Desa ini merupakan produk politik pemerintahan daerah dalam bentuk kebijakan publik. Kajian kebijakan publik semua produk kebijakan yang sudah melalui tahapan-tahapan formal kebijakan yang berlaku, setelah mendapat penetapan dan dimuat dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara menjadi sah secara hukum positif untuk dilaksanakan. Namun demikian, dalam kerangka politik yang secara mendasar mengarah pada esensi demokrasi, hal ini menimbulkan berbagai pertanyaan yang krusial.

Berdasarkan hasil penelitian dengan teknik wawancara, formulasi kebijakan publik dalam pembentukan Peraturan Bupati Nomor 30 tahun 2013 tentang pilkades terkesan marathon dalam pembahasannya sehingga hasilnya banyak dipertanyakan. Salah satu pertanyaan mendasar adalah pembuatan rancangan peraturan bupati itu cenderung tertutup dalam lingkaran birokrasi pemerintah daerah Kabupaten Buton Utara.

Rancangan peraturan bupati Buton Utara tentang pilkades ini dimulai oleh landing sektor penyelenggaraan pilkades yaitu Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Buton Utara terkhusus Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa. Selanjutnya diajukan ke bagian

pemerintahan dan bagian hukum Sekretariat Daerah. Setelah mendapat persetujuan dari Kabag Tapem dan Kabag Hukum, diajukan lagi ke Asisten Pemerintahan dan Kesra Sekretariat Daerah, kemudian meminta persetujuan Sekretaris Daerah Kabupaten Buton Utara. Setelah mendapat persetujuan dari para pejabat yang terkait secara hirarki, maka Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa ditandatangani oleh Bupati Buton Utara.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemdes BPMD Kabupaten Buton Utara yang mengatakan bahwa :

“Setelah kami menyelesaikan drafnya, kami berkonsultasi dengan Bagian Pemerintahan Setda untuk menguji kesesuaian produk tersebut terhadap keseimbangan kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan Bagian Hukum untuk menguji legal standing rancangan peraturan bupati tersebut. Setelah mendapat persetujuan Bagian Pemerintahan dan Bagian Hukum, selanjutnya secara hirarki kami mengajukan rancangan tersebut kepada Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Setda dan yang terakhir adalah persetujuan Sekretaris Daerah Kabupaten Buton Utara sebelum ditandatangani oleh Bupati Buton Utara”

Dari serangkaian proses kebijakan, ada satu bagian yang dapat dikatakan sebagai jantung dari proses kebijakan. Formulasi menjadi titik tekan dalam hal ini, karena formulasi menentukan kebijakan apa yang akan diambil oleh pemerintah untuk menjawab *public affairs* yang sedang terjadi. Proses formulasi yang ideal diharapkan dapat melahirkan kebijakan yang tepat, sehingga tidak hanya menghasilkan kebijakan

yang baik karena kebijakan yang baik belum tentu benar dan kebijakan yang baik dan benar pun belum tentu relevan sebagai solusi atas sebuah permasalahan.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Bupati Buton Utara yang mengatakan bahwa

“Melihat semakin maraknya kisruh pemilihan kepala desa disetiap daerah di Indonesia termasuk Kabupaten Buton Utara, maka kami mengeluarkan kebijakan yang mengatur tentang tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa, agar pemilihan kepala desa lebih efisien baik dari segi waktu maupun biaya, sehingga pelaksanaannya tidak menimbulkan masalah atau konflik”

dan wawancara dengan Sekretaris Daerah Kabupaten Buton Utara yang juga mengatakan bahwa

“Banyaknya polemik yang terjadi dalam pemilihan Kepala Desa beberapa tahun terakhir yang terjadi hampir disetiap desa di Kabupaten Buton Utara, seperti tidak teraturnya tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa, maka pemerintah segera berupaya mengambil tindakan apa yang akan dilakukan terkait persoalan ini, mengingat hal ini sangat substantif, sehingga pemerintah harus segera membuat peraturan bupati untuk mengatur segala hal yang berhubungan dengan pemilihan kepala desa”.

Setelah Peraturan Bupati Buton Utara tentang Pilkades terbentuk, Pemerintah Kabupaten Buton Utara cenderung memaksakan kehendak publik atau **stakeholders** yang terkait dengan **pelaksanaan** pemilihan kepala desa untuk mengikuti segala ketentuan yang telah ditetapkan dalam perbup tersebut sebagaimana hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemdes yang mengatakan bahwa

“Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa yang termuat dalam Lembaran Daerah Kabupaten Buton Utara yang wajib hukumnya untuk dijadikan pedoman pelaksanaan setiap pemilihan kepala desa di wilayah kabupaten Buton Utara”. Tidak cukup sampai disitu, untuk mengefektifkan penerapan Perbup tentang pilkades, Kami memerintahkan melalui Surat Edaran Bupati Buton Utara kepada

kepala desa di wilayah Buton Utara untuk segera menerbitkan Peraturan Desa tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pelantikan Perangkat Desa “

Hal ini sesuai dengan teori Dye dalam Rusli (2013:57-58), pada dasarnya formulasi kebijakan merupakan usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk mencari pemecahan masalah (*problem solving*). Dalam melakukan intervensi itu pemerintah diberikan kewenangan untuk dapat memaksa publik agar kebijakan yang telah ditetapkan ditaati dan berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Inilah yang berbeda dengan kebijakan lain yang bukan kebijakan publik yang tentunya tidak memiliki sifat memaksa. Kebijakan publik yang bersifat memaksa itu memiliki keabsahan karena pemerintah diberi kewenangan otoratif oleh publik melalui wakil-wakilnya untuk melakukan hal demikian.

Dalam kajian kebijakan Publik tahapan pembuatan rancangan baik oleh eksekutif maupun legislatif seharusnya melibatkan stakeholder dalam kebijakan publik tersebut, namun kenyataannya hal ini jarang sekali dilakukan sehingga kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan dengan kebijakan tersebut sangat sulit untuk mendapatkan akses informasi perkembangannya. Warga perlu mengikuti tahapan-tahapan dalam pembahasan rancangan. Namun, kenyataannya, warga Desa ujung-ujungnya

langsung mendapatkan sosialisasi mengenai perubahan peraturan daerah tersebut. Memang benar secara formal tahapan-tahapan kebijakan publik sudah dilakukan secara prosedural, namun demikian dengan sosialisasi yang secara mendadak membuat warga menjadi terkejut dan bertanya-tanya, bahkan menolaknya.

Penolakan ini kemungkinan terjadi karena seharusnya menurut teori Dye selain aktor utama perumus kebijakan publik dalam hal ini pemerintah atau lembaga legislatif (aktor inside government), juga diperlukan keterlibatan aktor outside government yaitu kelompok-kelompok kepentingan yang berwujud LSM atau sejenisnya, akademisi, konsultan, politisi, media masa, opini publik, kelompok sasaran kebijakan maupun lembaga-lembaga donor.

Dalam perumusan kebijakan tentang perbup pilkades tidak satupun lembaga diluar pemerintah yang dilibatkan dalam pembentukannya. Jangankan melibatkan kelompok kepentingan atau media masa, uji public saja terhadap sasaran kebijakan dalam hal ini masyarakat desa tidak dilibatkan dalam proses lahirnya perbup tersebut. Padahal peran masyarakat desa terutama tokoh masyakat desa sangatlah penting untuk menghasilkan kebijakan public yang efektif dan efisien karena merkalah yang merasakan dampak secara lansung terhadap penerapan kebijakan pilkades dimaksud.

Resistensi masyarakat terhadap aturan baru, Sehubungan dengan kekosongan perangkat desa di beberapa desa di Kabupaten Buton Utara, maka Pemerintah Desa memiliki keinginan untuk mengadakan pengisian Kepala

Desa. Pengisian ini tentu saja dimaksudkan agar pelayanan kepada masyarakat tidak terbengkalai, khususnya terkait dengan segala urusan yang ada di Desa. Keinginan Pemerintah Desa ini sejalan dengan keinginan sebagian besar masyarakat Desa yang ingin memiliki Kepala Desa yang disampaikan sesuai dengan hasil Rapat Desa yang dilaksanakan di Bulan Oktober 2013. Namun Pemerintah Desa pada saat itu belum bisa mengambil langkah terkait dengan adanya lowongan Kepala Desa, mengingat pada saat itu telah terbit Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Perangkat Desa; yang mengatur hal-hal yang cukup mendasar dalam pengangkatan Kepala Desa dan sangat berbeda dengan yang selama ini dilakukan oleh masyarakat Desa untuk menentukan Kepala Desanya. Sehingga Pemerintah Kabupaten Buton Utara bersama DPRD Kabupaten Buton Utara membentuk peraturan daerah yaitu Perda Nomor 33 Tahun 2010 tentang desa dengan ketentuan tambahannya bahwa hal-hal lebih detail tentang pemilihan kepala desa akan diatur dengan peraturan bupati.

Berdasarkan amanat Perda Nomor 33 Tahun 2010 tersebut, pemerintah daerah melakukan pengkajian dan perumusan bersama yang melibatkan BPMD sebagai landing sector pemilihan kepala desa, Bagian Pemerintahan dan bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Utara. Dari hasil pengkajian bersama itulah dilahirkan Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tanggal 4 februari 2013 tentang Pencalonan,

Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa yang termuat dalam lembaran daerah Kabupaten Buton Utara.

BPMD mendorong pemberlakuan Peraturan bupati ini melalui Surat Edaran Bupati Buton Utara yang ditujukan kepada seluruh desa di wilayahnya yang akan melaksanakan pemilihan kepala desa agar membuat peraturan desa mengenai tata cara pencalonan, pemilihan, pengangkatan, dan pelantikan perangkat desa yang merujuk dan tidak bertentangan dengan peraturan daerah tentang desa dan peraturan bupati tentang pemilihan kepala desa.

Dalam penjelasan aturan-aturan perundangan tersebut, yang menjadi pusat perhatian masyarakat dan Pemerintah Desa adalah terkait bahwa Kepala Desa tidak lagi diisi melalui proses Pilkades, namun beralih pengangkatannya melalui seleksi dengan Sistem Ujian Tertulis.

Pelaksanaan Pilkades sebagai wujud demokrasi lokal, Sebagian besar tokoh-tokoh masyarakat akhirnya berinisiatif untuk membentuk Panitia Kecil di Desa yang bertujuan untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Desa. Namun sebelum dibentuk Panitia di tingkat Desa, dibuat kesepakatan yang ditandatangani oleh seluruh Kepala Keluarga yang ada di Desa yang intinya menyatakan bahwa pemenang di dalam Pemilihan Kepala Desa adalah calon yang berhak untuk diajukan mengikuti pelaksanaan ujian seleksi melalui ujian tertulis yang diadakan oleh Panitia Pencalonan dan Pengangkatan Perangkat Desa.

Pelaksanaan seleksi melalui ujian tertulis sebagai wujud Implementasi Kebijakan Pemerintah Proses Pencalonan dan Pengangkatan Kepala Desa melalui seleksi dengan Sistem Ujian Tertulis sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 30 tahun 2013.

Sebelum melaksanakan tugasnya, Panitia Pencalonan dan Pengangkatan Calon Perangkat Desa terlebih dahulu diambil sumpahnya oleh Kepala Desa dengan maksud agar secara moral memiliki tingkat netralitas yang tinggi dalam menjalankan tugasnya terkait dengan pengangkatan Kepala Desa .Desa. Setelah Program Kerja dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat, maka mulai dibuka Pendaftaran Calon Kepala Desa Desa.

Dengan hasil yang didapat ini setelah melalui proses ujian, akhirnya baru dinyatakan lulus ujian seleksi sebagai Kepala Desa. Selanjutnya Panitia melaporkan hasil pelaksanaan ujian ini kepada Kepala Desa dan BPD mengusulkan untuk dilaksanakan Pelantikan terhadap Calon Kepala Desa yang telah lulus menjalani proses seleksi ini.

Dasar pemikiran Perubahan dari Pilkades ke Ujian Tertulis Informasi yang didapat dari Kalangan DPRD Kabupaten Buton Utara maupun Kabag Pemerintahan, ketika Pembahasan peraturan Bupati Nomor 30 tahun 2013, khususnya berbicara tentang Pengisian Kepala Desa yang tidak lagi menggunakan cara Pilihan Langsung adalah :

- a) Kekhawatiran dampak pasca pilkades yang mengakibatkan masing-masing pendukung masih terlibat dalam suasana yang kurang harmonis dalam melanjutkan pembangunan di Desa;
- b) Pengeluaran yang cukup besar dalam penyelenggaraan pilkades. Antara penghasilan Kepala Desa yg didapat dari pengelolaan tanah kas desa (tanah bengkok Kepala Desa) dengan dana yang dikeluarkan oleh para calon Kepala Desa dalam langkah-langkah upaya pemenangannya dalam proses Pilkades tidak berimbang, sehingga dikhawatirkan dalam perjalanannya nanti seorang Kepala Desa akan mudah terjerat permasalahan keuangan.
- c) Dalam Struktur Organisasi, Kepala Desa adalah bawahan camat dalam melaksanakan Program-program Desa yang ada di Desa, sehingga seorang Kepala Desa dirasa tidak memiliki kebijakan langsung untuk menentukan arah pembangunan Desanya.

Berdasarkan Dinamika Proses Pengisian Kepala Desa di atas maka dapat ditarik beberapa faktor penyebab terjadinya dinamika dalam proses pengisian Kepala Desa Desa sebagai berikut:

1. Pengunduran diri Kepala Desa sebelumnya yang dilantik menjadi Kepala Desa pada tanggal 14 November 1995; yang ditindaklanjuti dengan keluarnya Keputusan Kepala Desa Nomor 188/04/Kep/413.305.1/2007 tanggal 15 Mei 2013 tentang Pemberhentian Kepala Desa yang lama dari Jabatannya Sebagai Kepala Desa

2. Kekosongan Kepala Desa. Bulan Oktober 2013, pada saat pelaksanaan Rapat Desa di Desa, disepakati oleh seluruh masyarakat untuk segera diadakan Pemilihan Kepala Desa untuk mengisi lowongan Kepala Desa.
3. Proses keluarnya Perda Nomor 33 Tahun 2010 tanggal yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang Tata cara Pencalonan, Pengangkatan, dan Pelantikan Perangkat Desa Lainnya, dinilai terlambat disosialisasikan kepada masyarakat khususnya kepada masyarakat Desa yang berencana mengisi kekosongan Kepala Desanya.
4. Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Perangkat Desa, terkait pengisian jabatan Kepala Desa , sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada tidak bisa menggunakan cara pilihan, melainkan harus menggunakan sistem seleksi melalui ujian.
5. Masyarakat sulit menerima adanya aturan yang mengharuskan pengisian Kepala Desa melalui ujian. Terlebih kebiasaan selama ini dalam menentukan seorang Kepala Desa adalah dengan menggunakan cara pilihan, sehingga aturan baru terkait ujian tidak sepenuhnya bisa diterima
6. Tokoh-tokoh masyarakat Desa berembug, dan hasilnya tetap akan menggelar pilihan di tingkat Desa dan Calon terpilih itu nantinya yang diminta mendaftar mengikuti ujian yang diadakan oleh Panitia Penguji Tingkat Desa. Hal ini diperkuat dengan dibuatnya Surat Pernyataan oleh

seluruh Pemilih, yang menegaskan bahwa Calon Kepala Desa yang diantar oleh masyarakat untuk mengikuti ujian Perangkat Desa adalah hanya 1 orang, yakni pemenang dari pemilihan Kepala Desa di Tingkat Desa.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa yang dulunya demokratis kini berbalik menjadi terpimpin. Namun dengan adanya kesepakatan antara warga dengan pemerintah daerah akhirnya demokrasi kembali dilakukan meski melalui dua cara yakni secara langsung dan perwakilan/rekrutmen (ujian).

Sistem ujian ini sebenarnya di Indonesia telah terjadi sejak dahulu (zaman ORBA). Namun, saat pada masa euforia politik dan satu sisi dan ketidakpercayaan rakyat pada elit politik saat itu menjadikan proses rekrutmen mengarah pada demokrasi langsung, termasuk pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan fenomena kenegaraan baru di Indonesia. Hal ini menyusul pemilihan elit eksekutif nasional yang juga dilakukan secara langsung. Pilkada langsung pertama kali akan dilakkan di 224 pemerintah daerah di Indonesia, sehingga segala hal yang melandasinya perlu dibahas dengan seksama.

Dalam hal ini kita perlu memperhatikan hubungan negara dan rakyat dalam bingkai demokrasi lokal, asas desentralisasi dan proses kebijakan publik dan partisipasi politik rakyat daerah. Dari pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara dan kesepakatan warga Desa tersebut, kita akan melihat ke depan bagaimana pesta demokrasi lokal, khususnya di desa

dan Desa akankah menjadi perkembangan reformasi politik yang lebih baik lagi dari sebelum-sebelumnya.

Sebagaimana tujuan dalam penelitian yang dirumuskan pada bab satu dalam rancangan penelitian ini, peneliti akan melakukan analisis terhadap temuan-temuan dalam penelitian ini.

1. Hubungan antara pemerintahan daerah (local state) dengan warga negara/rakyat (society)

Hubungan antara pemerintahan daerah dan warga selalu berada dalam bingkai interaksi politik diantara keduanya dalam wujud organisasi kelembagaan daerah. Hubungan *local state and society* ini dapat tergambarkan dalam icon yang diberi label demokrasi daerah. Sejak lama, sebagai gambaran besar, demokrasi menjadi cara terbaik dalam perkembangan organisasi kelembagaan desa.

Seperti rembuk desa dan musyawarah desa misalnya. Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan daerah dengan hierarkhi kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem kelembagaan desa. Artinya, sistem politik daerah merupakan sub politik nasional dalam bingkai sistem kenegaraan. Pemilahan demokrasi lokal ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Dalam tulisan ini demokrasi lokal ditujukan sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di pemerintahan daerah.

2. Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah.

Di Indonesia Demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya. Demokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah, khususnya Pemerintahan Desa (Kepala Desa), dalam penelitian ini, menjadi momentum yang masih memberikan pertanyaan besar dalam pelaksanaannya kelak di periode-periode setelahnya. Pertanyaan ini berkaitan dengan Peraturan Bupati Nomor 30 tahun 2013 dan kesepakatan warga yang belum dimasukkan dalam ranah konstitusi. Hasil kesepakatan warga dengan Pemerintah Daerah ini, jika tidak segera di rumuskan dalam Peraturan Daerah setelahnya, maka akan lemah di mata hukum. Namun, yang terpenting sebenarnya adalah bagaimana derajat kepentingan warga adalah terpilihnya kepala Desa yang akuntabel sesuai dengan needs for achievement rakyatnya.

2. Model Kebijakan yang dilakukan Bupati Buton Utara Tentang Tatacara Pemilihan Dan Pemberhentian Kepala Desa Di Kabupaten Buton Utara.

Wawancara dengan Kabid. Pemdes BPMD Kab. Buton Utara yang mengatakan :

“Tidak cukup sampai disitu, untuk mengefektifkan penerapan Perbup tentang pilkades, Kami memerintahkan melalui Surat Edaran Bupati Buton Utara kepada kepala desa di wilayah Buton Utara untuk segera menerbitkan Peraturan Desa tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pelantikan Perangkat Desa. (wawancara 19 Desember 2014)

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Buton Utara cenderung memaksakan pemberlakuan perbup tentang pilkades tanpa uji publik atau melibatkan sumbang saran dari masyarakat Buton Utara terutama yang berkepentingan dengan pemilihan kepala desa. Setelah terbentuknya perbup, pemerintah daerah langsung memerintahkan para kepala desa yang akan melaksanakan pemilihan kepala desa untuk segera menerbitkan Peraturan desa tentang Pencalonan, pengangkatan dan pelantikan perangkat desa.

Teori model-model kebijakan yang dipaparkan oleh para ahli kebijakan yang terdiri dari 1). model kelembagaan (*Institutional*) yang menekankan bahwa tugas pembuat kebijakan adalah kewenangan pemerintah, 2). Model Proses (*Process*) yang menekankan pada bagaimana proses kebijakan dibuat tanpa mempertimbangkan substansi, 3). Model Kelompok (*Group*) yang mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan, 4). Model Elit (*Elite*) yang mengandalkan pada asumsi bahwa didalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, 5). Model Rasional (*rational*) yang menekankan bahwa pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang member manfaat optimum bagi masyarakat

6). Model Incremental yang merupakan kritik terhadap model rasional, 7). Model Teori Permainan (*Game Theory*) yang dicap sebagai model konspiratif, 8). Model Pilihan Publik (*Public Choice*) sebagai proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan yang diambil, 9). Model Sistem (*System*) yang dikenal dengan tiga komponen yaitu input, proses dan output.

Berdasarkan klasifikasi model-model kebijakan publik tersebut, maka proses pembentukan kebijakan Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa jelas menggunakan model kebijakan kelembagaan (institusional), dimana dalam proses terbentuknya hanya melibatkan unsur-unsur birokrasi di dalam pemerintahan kabupaten yaitu Bupati Buton Utara, Sekda, Asisten I, Kabag. Hukum, Kabag. Tapem, Kepala BPMD dan Kabid. Pemdes.

Sebagaimana dijelaskan oleh Dye, ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini yaitu pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama. Dari ketiga penjelasan tersebut yang lebih memungkinkan adalah pernyataan bahwa pemerintah daerah memang sah membuat kebijakan peraturan bupati tentang pilkades.

Hal tersebut sesuai hasil wawancara dengan Kabag. Hukum

Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Utara :

“Menindaklanjuti amanat PP 72 tentang desa, Bupati bersama DPRD Buton Utara menerbitkan Perda Nomor 33 Tahun 2010 tentang Desa, dimana didalamnya tersurat bahwa hal-hal yang terkait dengan Pilkades akan dijelaskan lebih detail melalui Perbup. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, sebagaimana tupoksi kami Bagian Hukum memastikan bahwa peraturan bupati tentang pilkades ini mempunyai dasar hukum atau legal standing yang kuat dan bisa menjadi pedoman pelaksanaan pilkades yang tertib dan lancar”. (wawancara 18 desember 2014)

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa Pemda Buton Utara mempunyai kewenangan yang kuat untuk merumuskan peraturan bupati tentang pemilihan kepala desa secara langsung. Dalam proses penyusunannya, pemerintah daerah tidak melibatkan unsur-unsur lain yang seyogyanya menjadi stakeholders dalam pembuatan kebijakan publik seperti DPRD atau lembaga-lembaga lainnya karena lahirnya peraturan bupati ini sebagai pengejawantahan dari Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2010 tentang Desa, dimana didalam proses terbentuknya telah melibatkan Anggota DPRD yang mempunyai fungsi legislasi.

Secara tradisional pendekatan kelembagaan (institutional) menitik beratkan pada penjelasan lembaga pemerintah dengan aspek yang lebih formal dan legal yang meliputi organisasi formal, kekuasaan legal, aturan prosedural, dan fungsi atau aktivitasnya. Hubungan formal dengan lembaga lainnya juga menjadi titik berat dari pendekatan kelembagaan. Dalam proses perumusan kebijakan perbup tentang pilkades, pemerintah daerah hanya bekerja sama antar lembaga

internal yang terkait. Sehingga kebijakan tersebut murni menganut model kelembagaan.

Sebagaimana diketahui bahwa Banyak pakar yang mengajukan kategori kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) mengelompokan menjadi tiga kategori berdasarkan substansi kebijakan yaitu; a) Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural, b) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif, c) Kebijakan materal versus kebijakan simbolik d) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*).

Berdasarkan hal di atas, maka model kebijakan yang diambil oleh Bupati Buton Utara masuk dalam kategori model kebijakan substantif versus prosedural dimana Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

Hal tersebut jelas bahwa Pemerintah Kabupaten Buton Utara melalui kepala Daerah/Bupati mengambil kebijakan substatif dalam rangka mengatur dan mengawal tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa, agar memiliki regulasi dan payung hukum yang jelas karena tidak diatur secara jelas dalam peraturan daerah, maka hal ini menjadi sebuah alasan pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2013.

Sejalan dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan Asisten I

Bapak ZA yang mengatakan bahwa:

“Banyaknya polemik yang terjadi dalam pemilihan Kepala Desa beberapa tahun terakhir yang terjadi hampir disetiap desa di Kabupaten Buton Utara, seperti tidak teraturnya tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa, maka pemerintah segera berupaya mengambil tindakan apa yang akan dilakukan terkait persoalan ini, mengingat hal ini sangat substantif, sehingga pemerintah harus segera membuat peraturan bupati untuk mengatur segala hal yang berhubungan dengan pemilihan kepala desa”. Dengan munculnya peraturan bupati nomor 30 tahun 2013,

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa sangat jelas model kebijakan yang dilakukan Bupati dalam mengeluarkan peraturan Bupati No 30 tahun 2013 yaitu kebijakan substatif dimana kebijakan ini muncul dari berbagai alasan seperti terjadinya permasalahan yang terjadi dalam pemilihan kepala desa sehingga pemerintah berpikir tentang apa yang akan segera dilakukan, sehingga pemerintah mengambil kesimpulan untuk segera membuat peraturan bupati untuk mencegah terjadinya kesalahan dalam pemilihan kepala desa. Satu hal yang terpenting dalam hal ini adalah membuat peraturan bupati yang mengatur tentang tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa, melalui serangkaian proses yang cukup panjang.

Pemerintah melalui eksekutif mengeluarkan kebijakan Peraturan Bupati Nomor 30 tahun 2013 tentang tatacara pemilihan, pencalonan, pengangkatan, pelantikan, dan pemberhentian kepala desa dengan tujuan yang

lebih baik. Banyaknya masalah yang terjadi terkait pemilihan kepala desa di wilayah Kabupaten Buton Utara, maka selain tujuan memperbaiki sistem pemilihan Kepala Desa juga memiliki urgensi secara hukum.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, maka dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Proses formulasi Kebijakan Peraturan Bupati Kabupaten Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 tentang Tatacara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Utara dirancang secara teknis oleh Bidang Pemdes BPMD, kemudian di koordinasikan dengan pemerintah daerah melalui Asisten I yang dikaji oleh Bagian Pemerintahan secara kelembagaan dan Bagian Hukum untuk kajian hukumnya, selanjutnya setelah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Sekda di ajukan ke Bupati Buton Utara untuk di tanda tangani. Sekda Kabupaten Buton Utara memasukan ke Lembaran Daerah Kabupaten Buton Utara sebagai dokumen daerah, sekaligus ditindak lanjuti dengan Surat Edaran Bupati Buton Utara kepada Kepala Desa di wilayah Buton Utara yang menyelenggarakan pilkades untuk segera menindaklanjuti perbup tersebut dengan menerbitkan peraturan desa tentang tata cara pencalonan, pengangkatan, dan pelantikan perangkat desa.
2. Model Kebijakan yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Utara berdasarkan proses pembentukannya adalah kebijakan kelembagaan (*institutional*), dimana dalam penyusunan perbup hanya melibatkan unsur

birokrasi lingkup Pemda tanpa melibatkan aktor-aktor outside government yang hanya mengedepankan fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah di setiap sector dan tingkat didalam formulasi kebijakan. Sedangkan berdasarkan substansi formulasi perbup pilkades Buton Utara termasuk kategori kebijakan substatif versus prosedural, dimana kebijakan prosedural menyangkut apa yang akan dilakukan pemerintah untuk menjawab berbagai permasalahan yang terjadi dalam pemilihan kepala desa sehingga pemerintah berpikir tentang apa yang akan segera dilakukan (prosedural), yaitu dengan segera menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2013 tentang pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian kepala desa

B. Saran-saran

1. Perlu ada revisi dan penyempurnaan perbup tentang pilkades nomor 30 tahun 2013 terutama hal-hal yang masih multi tafsir, dengan melibatkan aktor outside government dalam hal ini kelompok kepentingan, akademisi, politisi, media masa dan terutama masyarakat yang akan menyelenggarakan pilkades melalui proses uji publik peraturan.
2. Perlu sosialisasi perbup yang lebih intensif kepada masyarakat terutama panitia desa yang akan menyelenggarakan pilkades, untuk lebih efektifnya penerapan peraturan pilkades

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta
- Aidul Fitriadi Azhari. 2005. *Menemukan Demokrasi*. Surakarta : Muhammadiyah University Press.
- Aidul Fitriadi Azhari. 2000. *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Albab, Ulul. 2007. *Kebijakan Publik: Teori, Konsep dan Kajian Akademik*. Surabaya: ITS Press.
- Anderson, B. 1970. *Tenching Based*. On The Yorkshire Television Series. London : Stanley Paul.
- Burhan Ashshofa. 1996. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Bingham, Lisa Blomgren, et.al. The New Governance: Practice and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*. Washington: Sep/Oct 2005. Vol.65, Iss. 5; pg. 547.
- Djoko Prakoso. 1985. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaan*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Dye, Thomas R. 2005. *Understanding Public Policy*. Englewood, Cliff : Prentice - Hall
- Enserink, Bert and Joop Koppenjan. Public Participation in China: Sustainable Urbanization and Governance. *Management of Environmental Quality; An International Journal*, Vol. 18 No. 4, 2007 pg. 459.
- H.B. Sutopo. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Dasar Teori dan Terapannya dalam Penelitian*. Surakarta : UNS Press.
- H.A.W. Widjaja. 1998. *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*. Bandung : Angkasa.
- H.A.W. Widjaja. 2001. *Pemerintahan Desa/Marga Suatu Telaah Administrasi Negara*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.

- Isharyanto. 2006. Problematika Normatif Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Salah Satu Perwujudan Hak Asasi Manusia. *Yustisia Jurnal Hukum Bisnis, Edisi 71 Tahun XVIII*. Surakarta : Universitas Sebelas Maret.
- Islamy, Irfan M. 2009. *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*. Cetakan Ke-15. Jakarta : Bumi Aksara.
- Jones, Charles O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy) Terjemahan Ricky Ismanto*. Jakrta : Raja Grafindo Persada.
- Kusumanegara, Solahudin. 2010. *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media
- Leach, William D. Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships. *Public Administration Review; Dec 2006; 66, ABI/Inform Global*.
- Lester, James P. and Joseph Steward Jr. 2000. *Public Policy An Evolutionary Approach*, Belmont, CA: Wadsworth.
- Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman. 2007. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Miriam Budiardjo. 1996. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Muchsin dan Fadilah Putra. 2002. *Hukum Kebijakan Publik*. Surabaya: Universitas Sunan Giri.
- M. Irfan Islamy. 2004. *Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Nicholl, Peter. Organisational Structures Do Matter for Good Governance and Good Performance. *Comparative Economic Studies. New Brunswick: Jun 2006. Vol. 48, Iss. 2: pg.214*.
- Nugroho, Rian. 2003. *Kebijakan Publik, formulasi, implementasi dan evaluasi*. Jakarta: Media Komputindo.
- Obradovic, Daniela, et.al. Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations. *Common Market Law Review, New York: Aug 2006. Vol. 43, Iss. 4; pg. 1049*.

- Priyono Tjiptoherijanto dan Yumiko Mizuno. 1983. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta : Sinar Harapan dan LPFE UI.
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : UII Press.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1988. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung : Mandar Maju.
- Rusli, Budiman. 2013. *Kebijakan Publik. Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*. Bandung : Hakim Publisher.
- Saifudin. 2006. Proses Pembentukan Undang-Undang (Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi. *Tesis*. Tidak dipublikasikan. Universitas Islam Indonesia.
- Santoso, P. 2006. *Administrasi Publik (Teori dan aplikasi Good Governance*. Bandung : PT. Refika Aditama.
- Sidney. 2007. *Perumusan Kebijakan Publik*. Diterjemahkan Oleh Amidjaya. Jakarta. BNSP
- Sudarsono. 2001. *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perekonomian dan Politik Nasional*. Jakarta : PT. Permata Artistika Kreasi.
- Suharno. 2010. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta : UNY Press
- Suhartono. 2000. *Politik Lokal*. Yogyakarta : Lapera Pustaka.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : Puslit KP2W Lemlit UNPAD.
- Tjahja Sunindhia. 1996. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Turner, Mark dan David Hulme. 1997. *Governance, Administration, and Development*. London : Macmilan Press Ltd.
- Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijakan. Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara* . Jakarta : Bumi Aksara
- Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik* . Malang : Bayu Media Publishing.

Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan Publik. Teori dan Proses, Cetakan Pertama* .
Yogyakarta : Media Pressindo

_____ 2004. *Kebijakan Publik. Teori dan Proses, Cetakan Kedua* .
Yogyakarta : Media Pressindo

_____ 2009. *Teori Kebijaksanaan Publik* . Yogyakarta : Pusat Antar
Universitas Studi Sosial, Universitas Gaja Mada

Undang-Undang :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Peraturan Daerah Buton Utara Nomor 33 Tahun 2010 Tentang Desa

Peraturan Bupati Buton Utara Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Pencalonan,
Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa

