

## **BAB VII**

### **KEBIJAKAN DAERAH**

Menurut teori *new public value* (Moore & Khagram, 2004; O'Flynn, 2007; Alford & Hughes, 2008), kebijakan yang efektif dan efisien melihat dari masukan (*input*), proses, hasil langsung (*output*), hasil tidak langsung (*outcome*) dan dampak (*impact*). Kebijakan yang efektif dan efisien merupakan kebijakan yang adaptatif dengan kondisi zaman sesuai dengan kebutuhan dan mementingkan pola jaringan antar level pemerintahan, lembaga, *stakeholder*, dan masyarakat, serta memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

#### **A. Formulasi Kebijakan**

Keberhasilan dalam formulasi kebijakan pada otonomi daerah terletak pada keberhasilan dalam memilih alternatif-alternatif solusi yang menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan (Jones, 1970). Menurut Jones (1970), tahap memformulasikan kebijakan ini tidaklah sederhana karena suatu kebijakan yang gagal akan berpengaruh pada seluruh lingkaran rangkaian kebijakan. Dalam kaitan dengan hal ini, terdapat lima hal yang harus diperhatikan. Pertama, formulasi kebijakan tidak dapat dibatasi aktornya. Artinya, tidak ada kelompok yang dapat memonopoli proses yang sedang berjalan. Kedua, memformulasikan kebijakan haruslah dilakukan dengan pendefinisian permasalahan dengan jelas karena seringkali proses formulasi harus dilaksanakan tanpa pendefinisian masalah yang jelas sehingga para aktor harus meraba-raba sendiri alternatif yang sesuai. Ketiga, proses formulasi seringkali dilakukan dalam jangka waktu yang lama karena riset-riset tentang alternatif kebijakan mencakup hal yang kompleks yang sering tidak dapat diselesaikan dalam skala harian, mingguan, atau bulanan.

Keempat, formulasi kebijakan bukanlah hal yang netral karena kepentingan kelompok sering diatasnamakan kepentingan publik. Proses formulasi kebijakan bukanlah monopoli sekelompok orang, seperti orang-orang yang duduk di pemerintahan saja. Tahapan formulasi adalah konstelasi politik yang memungkinkan setiap aktor berkompetisi untuk memenangkan

kepentingannya atas nama publik. Kelima, formulasi kebijakan tidak pernah mencapai titik sempurna. Selalu saja ada bagian yang hilang atau tidak dapat dilaksanakan karena keterbatasan sumberdaya, fasilitas maupun kapasitas perumus, pelaksana dan calon penerima kebijakannya.

Aktor-aktor dalam formulasi kebijakan secara sederhana dapat dipilah dalam dua kelompok (Jones, 1970; Parsons, 2005). Kelompok pertama adalah aktor-aktor insider yang terdiri dari para birokrat dan pejabat publik sedangkan kelompok kedua adalah aktor-aktor yang berada di luar lingkaran pemerintah seperti pebisnis, lembaga swadaya masyarakat, asosiasi, media dan lain sebagainya. Kelompok pertama mempunyai kewenangan mengambil keputusan sehingga mereka menentukan proses formulasi kebijakan yang sedang berjalan, sedangkan kelompok kedua adalah kelompok yang berkepentingan atas kebijakan yang memasukkan kepentingan mereka dalam proses formulasi dan seluruh tahapan kebijakan. Aktor-aktor tersebut, baik dalam kelompok pertama maupun kedua, selama mempunyai kepentingan atas kebijakan akan saling mempertahankan kepentingannya dengan mengatasnamakan untuk kepentingan publik sehingga pihak yang memegang kendali akan sekaligus menjadi sekaligus menjadi pengontrol bagi aktor lainnya.

Proses formulasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam tiga tipe. Pertama, proses formulasi yang dilakukan dengan mengulang kebijakan sebelumnya. Proses formulasi ini bersifat repetisi saja karena sudah digunakan untuk menyelesaikan masalah yang sama di periode sebelumnya, dan akan terus digunakan untuk menyelesaikan masalah yang serupa. Kedua, proses formulasi yang mengadopsi pola yang sama untuk menyelesaikan masalah serupa di lain wilayah dengan terlebih dahulu dilakukan penyesuaian dengan kondisi wilayah setempat. Ketiga adalah proses formulasi yang sama sekali baru. Formulasi ini hadir sebagai alternatif solusi yang pertama kali dicobakan untuk menyelesaikan sebuah masalah.

Proses formulasi bukanlah sekedar usaha mengurai masalah dalam rangka mencari alternatif solusi melainkan suatu proses yang membutuhkan kecermatan dalam mendefinisikan masalah, mencari alternatif solusi, dan memahami konteks

dan kapasitas masyarakat yang akan menerima implementasi kebijakan. Kesalahan dalam proses formulasi kebijakan akan mengakibatkan gagalnya pemecahan masalah dengan baik meskipun proses tersebut telah mencari solusi pemecahan masalah. Oleh karena itu, aktor formulasi kebijakan harus mengelola organisasinya dengan baik dengan meningkatkan kapasitas awak birokrasi, pemangku kebijakan, media dan pebisnis. Hal ini bertujuan agar formulasi tidak dikooptasi untuk kepentingan tertentu selain kepentingan publik dan alternatif solusi dari permasalahan dapat diandalkan dan dapat menyelesaikan masalah dengan menggunakan sumberdaya yang ada dan cocok dengan kewilayahan pengguna kebijakan (Keban, 2004).

Dalam menghasilkan kebijakan publik yang efektif, berbagai gagasan tentang strategi diformulasikan. Salah satu teori dalam kebijakan publik adalah teori yang dikemukakan oleh Robert dan King (1996) yang pada dasarnya mengajukan pendapat bahwa suatu gagasan tidaklah dapat diandalkan apabila tidak mendapat kepercayaan dan dukungan dari para pemangku, pelaku, obyek kebijakan, dan tidak sesuai dengan kapasitas sumber daya yang tersedia. Oleh karena itu, sebuah gagasan harus didesain secara matang agar dapat diimplementasikan sehingga menjadi kebijakan yang inovatif yang membawa dampak yang signifikan.

Perubahan dari gagasan menjadi sebuah kebijakan dalam proses formulasi kebijakan terjadi melalui empat tahapan yang berkesinambungan. Karena sifatnya yang berkesinambungan ini setiap tahap haruslah dijalankan sebaik dan seprofesional mungkin agar efektif dan efisien, dengan menggunakan model rasional dalam menjelaskan siklus kebijakan, menjelaskan bahwa formulasi kebijakan terdiri dari enam tahap yaitu: (1) merincikan permasalahan kebijakan, (2) mengevaluasi kriteria, (3) mengidentifikasi alternatif kebijakan. (4) mengevaluasi alternatif kebijakan, (5) memilih kebijakan yang paling sesuai, kemudian yang terakhir (6) melaksanakan kebijakan yang terpilih.

## B. Pengembangan Kriteria dan Alternatif Kebijakan

Alternatif kebijakan tanpa penentuan kriteria evaluasi yang cukup, akan cenderung tidak diterima oleh pembuat keputusan dengan banyak alasan, seperti: sulit dikerjakan, terlalu mahal, tidak populer dan lain sebagainya. Dalam mengembangkan alternatif atau solusi yang memungkinkan, langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengidentifikasi kriteria penilaian yang relevan. Sebenarnya pada tahap pengembangan kriteria dan alternatif kebijakan ini mengasumsikan bahwa pemangku kepentingan (*multi-stakeholders*) telah memahami isu dan masalah kebijakan, dan akan bersama merumuskan beberapa alternatif kebijakan. Tahap ini juga melibatkan penyusunan bahasa legislatif atau peraturan untuk setiap alternatif, yaitu menggambarkan alat (misalnya, sanksi, hibah, larangan, hak dan sejenisnya) dan menjelaskan kepada siapa atau untuk apa mereka akan diterapkan dan kapan mereka akan dijalankan. Namun, pengembangan kriteria untuk mengukur alternatif kebijakan sangatlah penting.

Patton dan Savicki (1986:156) yang mengadopsi tipologi dalam desain kebijakan dari Eugene Bardach yaitu: *technical feasibility*, *political viability*, *economic and financial possibility*, dan *administrative operability*. Keempat kriteria tersebut adalah kriteria utama yang mencakup banyak elemen dan dapat digunakan dalam berbagai macam masalah kebijakan. Analisis kebijakan juga dapat mengidentifikasi kriteria yang relevan dengan masalah kebijakan pada setiap kriteria. Keempat kriteria dalam alternatif kebijakan diuraikan sebagai berikut:

1. *Technical feasibility*. Mengukur alternatif yang akan direkomendasikan akan berhasil sesuai dengan tujuan. Kriteria efektifitas dampak dari program atau kebijakan memiliki beberapa dimensi penting yaitu dirasakan langsung atau tidak, jangka pendek atau jangka panjang, dapat dikuantifikasi atau tidak, dan cukup atau tidak cukup.
2. *Political viability*. Menukur alternatif diterima atau menjadi bisa diterima oleh pembuat kebijakan. Arena politik menjadi tempat berkembangnya kebijakan namun juga menjadi tempat pengujian segala macam alternatif, yang mungkin bukan alternatif terbaik yang dipilih. Kriteria politis yang harus dipertimbangkan dalam pengembangan alternatif kebijakan

diantaranya: *acceptability* (keterterimaan), *appropriateness* (kepatutan), *Responsiveness* (kecepatan reaksi), *Legal* (sesuai menurut hukum), dan *Equity* (derajat keadilan)

3. *Economic and financial possibility*. Penggunaan pendekatan ekonomi dengan mengukur biaya dari alternative dan nilai dari manfaat yang akan dihasilkan. Kriteria ini semakin banyak diminati seiring dengan keberhasilan penerepannya yang berdasarkan kalkulasi angka dan cenderung lebih analitis serta filosofis.
4. *Administrative operability*. Menungukur kemungkinan alternatif dapat di implementasikan. Hal ini meliputi kriteria yaitu: otoritas pelaksanaannya, komitmen lembaga, kapasitas pegawai dan sumberdaya, dan dukungan organisasi.

Pemilihan solusi diantara kumpulan alternatif kebijakan yang akan diambil para pengambil keputusan mencakup penerapan beberapa kriteria alternatif, misalnya menilai kelayakan, akseptabilitas publik dan politik, kerugian, manfaat, dan sebagainya. (Fischer, Miller dan Sidney, 2007:79). Merancang alternatif yang akan dipertimbangkan secara langsung pengambil keputusan mempengaruhi pilihan kebijakan utama. Proses ini juga mengungkapkan dan mengalokasikan kekuasaan diantara kepentingan sosial, politik dan ekonomi. Kriteria dalam pengambilan keputusan pemecahan masalah kebijakan juga dapat dikembangkan dari tipe-tipe pilihan rasional. Kriteria keputusan tersebut akan digunakan sebagai nilai-nilai yang melandasi pengembangan alternatif kebijakan. Kriteria keputusan terdiri dari enam tipe utama: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan kelayakan (Poister dikutip oleh Dunn, 2003:429). Efektifitas berkaitan dengan apakah suatu alternative dapat mencapai hasil (dampak) yang diharapkan, atau mencapai tujuan. Efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Kecukupan berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kesamaan erat kaitannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. responsivitas

berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok masyarakat tertentu. Kriteria terakhir ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

### **C. Implementasi Kebijakan**

Keputusan tentang tindakan tertentu dan penerapan program tidak menjamin bahwa tindakan dilapangan akan mengikuti secara ketat maksud dan tujuan pembuat kebijakan. Tahap eksekusi atau pelaksanaan kebijakan oleh lembaga yang bertanggung jawab dan organisasi yang seringkali, namun tidak selalu, menjadi bagian dari sektor publik, disebut sebagai implementasi. Implementasi kebijakan secara luas didefinisikan sebagai “apa yang terjadi anatar penetapan dan tujuan yang jelas pada pihak pemerintah untuk emlakukan sesuatu, atau berhenti melakukan sesuatu, dan dampak utama dalam dunia aksi (O’Toole, 2000:266). Tahap ini sangat penting karena tindakan politik dan administrasi garis depan hampir tidak dapat dikendalikan secara sempurna oleh tujuan, program, hukum, dan sejenisnya. Oleh karena itu, kebijakan dan maksudnya akan sangat sering berubah atau bahkan terdistorsi, pelaksanaannya tertunda atau bahkan sepenuhnya dihalangi. Proses ideal implementasi kebijakan akan mencakup unsur-unsur inti berikut:

1. Spesifikasi rincian program (yaitu: bagaimana dan oleh lembaga/organisasi mana program harus dilaksanakan? Bagaimana seharusnya hukum/ program ditafsirkan?)
2. Alokasi sumberdaya (yaitu bagaimana anggaran didistribusikan? Siapa yang akan emnajlankan program? Unit organsisasi mana yang akan bertanggungjawab untuk melaksanakannya?)
3. Keputusan (yaitu bagaimana keputusan satu kasus dilakukan?)

Pemantauan kebijakan menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Pemantauan dengan

indikator tertentu membantu menilai tingkatan kepatuhan, dan menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan

#### **D. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan**

Pembuatan kebijakan diharapkan memberikan kontribusi untuk memecahkan masalah-masalah atau setidaknya mengurangi beban masalah. Pembuatan kebijakan harus dinilai menurut tujuan dan dampak yang diinginkan membentuk titik awal evaluasi kebijakan. Namun, evaluasi tidak hanya terkait dengan tahap akhir dalam siklus kebijakan yang berakhir dengan penghentian kebijakan atau mendesain ulang berdasarkan persepsi masalah dan penyusunan agenda yang berubah. Pada saat yang sama, penelitian evaluasi membentuk sub disiplin yang terpisah dalam ilmu kebijakan yang berfokus pada hasil yang diharapkan dan konsekuensi yang tidak diinginkan dari kebijakan. Studi evaluasi tidak terbatas pada tahap tertentu dalam siklus kebijakan, melainkan perspektif diterapkan untuk proses pembuatan kebijakan dan dari perspektif yang berbeda dari segi waktu.

Peran evaluasi dalam proses kebijakan jauh melampaui lingkup studi evaluasi ilmiah. Evaluasi kebijakan berlangsung sebagai bagian rutin dan menyatu dari proses dan perdebatan politik. Sehingga, evaluasi ilmiah dibedakan dari evaluasi administrasi yang dilakukan atau diprakarsai oleh administrasi publik dan evaluasi politik yang dilakukan oleh berbagai macam aktor dalam arena politik, termasuk masyarakat luas dan media (Howlett dan Ramesh, 2003:210). Tidak hanya penelitian ilmiah, tetapi laporan pemerintah, debat publik dan kegiatan partai oposisi masing-masing mempunyai unsure-unsur substansial evaluasi. Juga bentuk-bentuk klasik pengawasan pemerintah dan pelayan publik dalam demokrasi oleh lembaga hukum dan anggota dewan serta kantor-kantor audit dapat dikelompokkan sebagai evaluasi.

Evaluasi dapat menyebabkan pola yang beragam dari kebijakan, dengan implikasi yang berbeda dalam hal mekanisme umpan balik dan kemungkinan pengulangan proses kebijakan. Salah satu polanya adalah kebijakan yang berhasil diperkuat, sebuah pola yang membentuk gagasan inti dari apa yang disebut

proyek percontohan (atau model percobaan), dimana tindakan tertentu pertama kali diperkenalkan dalam konteks yang terbatas (territorial, substantive, dan sementara) dan hanya diperluas jika evaluasi mendukung.

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidak sesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang bernar-benar dihasilkan. Jadi tahap ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

#### **E. Kebijakan yang Partisipatif**

Sering isu-isu sulit yang dihadapi suatu masyarakat begitu kompleks dan melibatkan berbagai kepentingan yang saling berseberangan, sehingga sangat sulit diselesaikan lewat pemungutan suara. Memfasilitasi partisipasi warga masyarakat dalam proses-proses pengambilan keputusan dapat meningkatkan demokrasi elektoral dengan cara membangun kepercayaan dan keyakinan masyarakat, dan dengan cara mengatasi serta menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang tidak dapat diselesaikan melalui pemungutan suara semata. Sesungguhnya, salah satu fungsi utama dari pendekatan kolaboratif adalah kemampuannya dalam mengurangi akibat yang ditimbulkan oleh kekalahan dalam pemilu, sehingga dapat mengurangi politik yang bersifat pemenang menguasai segalanya (*winner-take-all*) yang berpotensi menyulut konflik.

Banyak manfaat dari meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan lokal, meski pada beberapa kasus juga akan ditunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam jumlah yang terlalu besar akan menyebabkan proses pengambilan keputusan menjadi tidak terfokus dan sulit dikendalikan. Dalam hal ini faktor keterampilan dan bekal pelatihan bagi fasilitator sangat berperan. Pengetahuan mengenai opsi-opsi dalam proses pengambilan keputusan, keterampilan menjadi fasilitator, dan keyakinan bahwa setiap kebuntuan (*deadlock*) pasti ada jalan keluarnya, merupakan kunci utama keberhasilan.

Yang dimaksud dengan kegiatan masyarakat kolaboratif adalah berbagai kebijakan dan metode untuk menciptakan peluang bagi warga masyarakat untuk langsung terlibat dalam penentuan kebijakan publik berikut pelaksanaannya. Sering, lewat pengambilan keputusan kolaboratif itu, berbagai kepentingan dan identitas masyarakat dapat terwakili, dan berbagai sudut pandang dan pendapat dihargai dan diintegrasikan ke dalam sebuah keputusan kolektif. Meski proses pengambilan keputusan itu bisa sulit, rumit, makan waktu, dan kadang-kadang sulit terwujud, manakala sebuah keputusan berdasar konsensus dicapai, hasilnya kerap lebih absah (*legitimate*) dan diterima khalayak ketimbang keputusan yang diambil sepihak oleh para pejabat yang tidak mengatasmakan siapa pun.

Dalam mengevaluasi tipe pendekatan untuk pengambilan keputusan kolaboratif yang tepat, sebaiknya tetap mengingat dua perbedaan utama yang menyangkut masalah pengambilan keputusan kolaboratif itu, yakni: perbedaan antara metode-metode manajemen pengambilan keputusan yang bersifat *ad hoc* serta tergantung isu yang merebak di masyarakat (misalnya pertikaian bertopik lingkungan yang disebabkan oleh pemilihan lokasi pengelolaan limbah) dengan organisasi kolaboratif yang permanen, yang membahas dan mengatasi isu-isu permanen, seperti pendidikan dan perencanaan tata kota; serta perbedaan antara proses-proses yang melibatkan partisipasi langsung masyarakat dan proses-proses yang hanya melibatkan pihak-pihak yang secara khusus juga berkepentingan dengan isu spesifik dan pihak-pihak yang memiliki kekuasaan besar.

Menyusun prosedur-prosedur partisipasi yang efektif untuk masyarakat lokal dapat memberikan berbagai peluang strategis untuk membangun demokrasi dan mengatasi konflik sosial yang berkembang pada tingkat nasional. Pemerintah lokal yang ditandai keterlibatan masyarakat yang kuat dan disertai partisipasi yang bermakna, merupakan fondasi dasar bagi demokrasi.

Ada berbagai alasan mengapa partisipasi dan kolaborasi masyarakat perlu didorong dan difasilitasi. Alasan yang mendasar, mungkin, adalah karena *partisipasi* itu sendiri adalah bagian inti dari makna hakiki demokrasi. Partisipasi masyarakat penting bagi sebuah pemerintahan yang baik dalam upayanya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada

masyarakat, serta memberi suara bagi pihak-pihak yang paling terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan. Pakar demokrasi Robert Dahl menggarisbawahi pentingnya konsep “partisipasi efektif” – yakni warga masyarakat memiliki peluang yang cukup dan sama untuk menyatakan pilihan mereka, mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai agenda, dan menyampaikan alasan mengapa mereka lebih mendukung salah satu solusi atau opsi.

Prosedur-prosedur yang mengutamakan dan melestarikan partisipasi (masyarakat) dalam pemilu dan berbagai pengambilan keputusan yang didukung konsensus dapat menghasilkan keputusan yang lebih tinggi keabsahannya sebab masyarakat sudah dilibatkan dalam menyusun keputusan itu, seperti ditegaskan oleh Jane Mansbridge dalam bukunya *Beyond Adversary Democracy*. Buku itu terutama memaparkan bagaimana pengambilan keputusan kolektif yang dilakukan di sebuah tempat kerja dan gedung balaikota di daerah New England (Amerika Serikat) dapat menghasilkan solusi-solusi yang lebih mantap ketimbang keputusan yang ditempuh lewat metode pemilu atau melalui pendekatan kekuasaan.

Salah satu hasil praktis dari partisipasi adalah terciptanya apa yang disebut “modal sosial” (*social capital*). Modal sosial adalah kepercayaan dan keyakinan yang terbentuk manakala pemerintah dan masyarakat sipil bertemu dan berembung untuk mengupayakan kebaikan bagi semua pihak, demikian dijelaskan ilmuwan politik Robert Putnam. Modal sosial merupakan basis legitimasi bagi lembaga-lembaga pemerintahan resmi, dan sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Tanpa adanya modal sosial ini – maksudnya jika kepercayaan dan keyakinan masyarakat demikian rendah – pekerjaan pemerintah akan terhambat; dan pada akhirnya, masyarakat yang tidak memiliki kepercayaan kepada pemerintah itu akan menjadi masyarakat yang tidak mampu menjalankan fungsi sebagaimana diharapkan; dan skenario terburuk yang bisa terjadi adalah merebaknya tindak kekerasan di antara kekuatan-kekuatan sosial yang bersaing. Kegiatan masyarakat kolaboratif dapat menjadi peranti yang amat penting dalam menyegarkan kembali modal sosial yang sudah ada, atau menyemaikannya jika belum ada.

Dengan kian meningkatnya kemajemukan masyarakat, proses-proses pengambilan keputusan yang kolaboratif dapat menyediakan metode-metode baru untuk mencegah, menangani, dan mengatasi pertikaian masyarakat. Akhirnya, tekanan masyarakat internasional terhadap pemerintah lokal juga akan meningkat, sebab sistem perekonomian internasional jelas berdampak pada berbagai isu penting yang ditangani oleh para pengambil keputusan di tingkat lokal, bersama dengan kian ketatnya standar internasional mengenai pengambilan keputusan yang demokratis. Perlunya meningkatkan partisipasi (masyarakat) dalam pemerintahan lokal tampaknya merupakan konsekuensi langsung dari berubahubahnya tekanan yang muncul dari dunia industri yang kian mengglobal. Untuk mewujudkan pembangunan lokal yang berkesinambungan, suatu pemerintahan yang partisipatoris merupakan syarat utama.