

## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan Pemerintah melakukan rekapitalisasi perbankan yang secara keseluruhan berakhir pada tahun 2000 ternyata telah menimbulkan dampak yang kurang menguntungkan bagi anggaran negara. Perhitungan jumlah obligasi yang disuntikkan Pemerintah kepada bank peserta rekapitalisasi (rekap) tampaknya tidak didasarkan pada suatu perhitungan kemampuan keuangan Pemerintah untuk membayar kembali (*repayment capacity*) terhadap bunga maupun pokok obligasi tersebut, melainkan lebih didasarkan pada besaran modal yang dibutuhkan oleh bank untuk memenuhi ketentuan modal minimum.

Pada awalnya, suntikan modal Pemerintah dalam bentuk obligasi tersebut tidak menimbulkan efek yang memberatkan keuangan negara, karena belum ada pembayaran bunga maupun pokok obligasi. Namun seiring berjalannya waktu, Pemerintah harus mulai mencadangkan anggaran untuk pembayaran bunga obligasi. Masalah yang ditimbulkan akibat jumlah kewajiban Pemerintah (hutang dalam negeri) yang sangat besar untuk membayar obligasi rekap perbankan ini ternyata cukup kompleks. Diawali dengan semakin berkurangnya alokasi dana untuk pembiayaan pembangunan di dalam APBN-sebagai akibat "tergusur" oleh pos pembayaran kewajiban obligasi rekap -efek selanjutnya adalah keberadaan bunga obligasi ini telah menyebabkan sebagian bank yang direkap memetik keuntungan cukup besar. Keuntungan ini bukan karena adanya kemampuan bank dalam menghasilkan bunga dan kredit, namun karena adanya penerimaan bunga dari obligasi rekap yang mereka miliki (Kwik Kian Gie, dalam Hadi et al.,2004).

Kebijakan merekapitalisasi bank-bank rusak tersebut bisa dibilang sebagai langkah *blunder* yang menyengsarakan rakyat banyak dan membuat keuangan negara yang sangat terpuruk menjadi terpuruk lagi. Hal ini bisa terlihat dari besarnya jumlah kewajiban pembayaran bunga dan pokok yang harus disediakan setiap tahun oleh pemerintah di dalam APBN, dan berakibat pada merosotnya

alokasi dana untuk pengembangan infrastruktur bagi kepentingan masyarakat luas. Dalam waktu yang bersamaan terjadi fenomena disfungsi kebijakan moneter, berupa stagnasi fungsi intermediasi sebagaimana tercermin dari rendahnya angka *Loan to Deposit Ratio* (LDR) atau perbandingan antara kredit yang diberikan dengan seluruh dana yang berhasil dihimpun perbankan. (Kwik Kian Gie, dalam Retnadi, 2005).

Mandegnya fungsi intermediasi perbankan itu dibuktikan oleh beberapa studi tentang kinerja bank rekap yang dilakukan para peneliti dari Bank Indonesia (Hadad, 2003), tim Indef (Indef, 2003) dan Joko Retnadi dkk (Retnadi, 2005). Hasil penelitian tim Indef menyebutkan, sampai tahun 2002, fungsi intermediasi bank-bank rekap belum berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya proporsi penyaluran kredit bank-bank rekap terhadap total aktiva pada tahun 1999-2002. Tim dari BI memfokuskan penelitiannya pada pencapaian sasaran program rekap pada 10 bank sample penerima obligasi rekap terbesar, yang secara kumulatif mendapatkan 96,1% dari total obligasi rekap. Tolok ukur efektivitas penerbitan obligasi rekap tersebut adalah pencapaian sasaran yang tertuang dalam SKB Menkeu dan Gubernur BI tentang pelaksanaan program rekap. Diluar pencapaian target penyelesaian BLBI, BMPK dan pengalihan sisa kepemilikan saham pemerintah, hasil penelitian tim BI menyebutkan, kinerja keuangan 10 bank rekap mengalami perbaikan mulai dari pencapaian CAR 8% hingga tingkat ROA yang terus membaik. Namun rata-rata LDR 10 bank rekap hanya tercatat 44,52% (posisi Juni 2003).

Djoko Retnadi dalam penelitiannya memaparkan, kegagalan perbankan meningkatkan LDR ini bukan hanya dipicu oleh faktor lingkungan hukum, politik serta keamanan yang kurang mendukung pengembangan bisnis, namun lebih penting lagi, disebabkan oleh adanya faktor internal perbankan sendiri, yaitu masih dominannya obligasi rekap di dalam aktiva perbankan. Djoko menyimpulkan, penyebab utama rendahnya LDR perbankan terkait dengan sikap bank yang lebih senang menempatkan dananya ke dalam Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan SUN (obligasi rekap). Alasan bank bersikap seperti itu terkait dengan masih terbatasnya pasar sekunder obligasi, masih sulitnya bank

melakukan ekspansi kredit serta adanya sejumlah manfaat yang diperoleh bank dengan memegang obligasi rekap, antara lain pemenuhan rasio CAR dan NPL.

Dalam beberapa tahun terakhir banyak pihak yang mempersoalkan malasnya bank-bank menyalurkan kredit, mulai dari asosiasi dunia usaha yang tergabung dalam Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), Kamar dagang dan Industri Indonesia (KADIN), DPR sampai pihak otoritas moneter Bank Indonesia. Sikap protes BI ini terkait dengan mahalnya ongkos moneter yang harus ditanggung bank sentral kepada bank-bank yang menyimpan dananya di SBI. Salah satu pihak yang lantang mempersoalkan dana perbankan yang parkir di SBI adalah mantan Wapres Jusuf Kalla (Kompas,2007). Kalla mencontohkan, Pada Desember tahun 2001 porsi dana bank yang disimpan di BI dalam bentuk SBI masih berada dalam angka Rp 74,30 triliun. Namun pada tahun-tahun berikutnya jumlah tersebut semakin meningkat terus. Kalla bahkan menuding sektor perbankan sebagai perampok uang negara, karena setelah berhasil menarik dana dari masyarakat, perbankan langsung memasukkan dana tersebut ke brankas BI untuk disimpan dalam bentuk SBI yang menjanjikan bunga lumayan tinggi dan aman dari berbagai resiko.

Utang Pemerintah sendiri, baik dalam maupun luar negeri, kini menjadi salah satu penyebab yang dapat menghambat proses lajunya ekonomi nasional. Ini karena dengan tingkat utang (*debt stock*) yang terlalu tinggi, rasio antara kewajiban utang Pemerintah (*debt services*) dengan penerimaan negara dalam APBN menjadi relatif terlalu besar. Akibatnya, APBN tidak berperan optimal sebagai stimulus bagi perekonomian. Krisis akhir 1990-an telah meninggalkan beban utang yang sangat besar bagi Indonesia. Utang pemerintah meningkat dari sekitar 40% dari PDB tahun 1996 (sebelum krisis) menjadi 88% dari PDB pada akhir 2000. Sekitar 75% kenaikan beban utang adalah berupa utang domestik yang digunakan untuk restrukturisasi perbankan. Kewajiban membayar utang (bunga dan amortisasi) pemerintah dalam beberapa tahun ke depan akan mencapai sekitar 40% anggaran pendapatan negara. Dengan sendirinya, hal ini akan sangat mempengaruhi kemampuan pemerintah dalam menggerakkan perekonomian sementara di lain pihak, kemampuan pihak swasta masih menjadi tanda tanya. (Putra, 2002). Menurut Putra, berdasarkan hasil uji statistik dengan Dickey Fuller

(DF) maupun Phillips-Perron (PP) untuk utang sektor publik dan rasio utang terhadap PDB nominal periode 1970-2000 diperoleh hasil *nonstationary*. Artinya, kebijakan fiskal Republik Indonesia tidak *sustainable* (tidak berkelanjutan). Hasil penelitian memperlihatkan rentannya kemampuan APBN dalam melakukan pembiayaan pembangunan untuk jangka panjang.

Tabel 2.1. Test Augmented Dickey-Fuller Unit Root terhadap Model Hutang Sektor Publik (Debt Level) dan Rasio Hutang Terhadap PDB (Debt Ratio)

Test	Nilai ADF Test Statistik		Critical Value		
	Debt Level	Debt Ratio	90%	95%	99%
Full Model	-1.424	-2.017	-3.217	-3.567	-4.295
Tanpa Time Trend	0.047	-0.291	-2.620	-2.963	-3.667
Tanpa Time Trend & Konstanta	0.927	0.676	-1.622	-1.953	-2.642

Sumber: Economic Review, 2002

Tabel 2.2. Test Phillips-Perron Unit Root Terhadap Modal Hutang Sektor Publik Disconted (Debt dan Rasio Hutang Terhadap PDB-Debt Ratio)

Test	Nilai PP Test Statistik		Critical Value		
	Debt Level	Debt Ratio	90%	95%	99%
Full Model	-1.424	-2.017	-3.217	-3.567	-4.295
Tanpa Time Trend	0.047	-0.291	-2.620	-2.963	-3.667
Tanpa Time Trend & Konstanta	0.927	0.676	-1.622	-1.953	-2.642

Sumber: Economic Review, 2002

Uji Full Model, model tanpa trend dan model tanpa time trend dan intersep juga menghasilkan kesimpulan sama yaitu tak mampu menolak hipotesa nol yang telah ditetapkan baik dengan menggunakan uji DF maupun PP. Ini menunjukkan terjadi konsistensi yang sangat tinggi untuk menyatakan bahwa sektor fiskal Indonesia memang berada dalam kondisi *unsustainable* (tak berkesinambungan). Fakta tidak berkesinambungnya fiskal ini diperburuk oleh kebijakan defisit APBN yang pada gilirannya memacu pembentukan utang publik baru ataupun penundaan pembayaran utang yang jatuh tempo. Fakta lain yang menunjukkan tidak adanya kesinambungan fiskal adalah terkait dengan tidak adanya penerimaan utama dalam skim APBN ataupun disiplin pengetatan pengeluaran yang mampu menjamin kesinambungan jangka panjang.

Putra misalnya mencontohkan, antara tahun 1995/1996 dan 2000, penerimaan pajak pemerintah tidak kunjung meningkat dari 11,5% terhadap PDB, sementara pada periode yang sama pengeluaran untuk pembayaran non bunga meningkat dari 11,8% menjadi 17,3% dari PDB. Padahal ke depannya sulit bagi pemerintah untuk membiayai defisit anggaran dengan mengandalkan penjualan aset dari BPPN mengingat sejak tahun 2004, BPPN tidak lagi beroperasi karena memang sudah tidak ada lagi aset yang dapat dijual. Peliknya masalah kesinambungan fiskal tersebut diakui oleh Fuad Rahmani dalam tulisannya soal “Ketahanan fiskal dan Manajemen Utang dalam Negeri Pemerintah”. Menurut Fuad, untuk menutup obligasi negara yang jatuh tempo maka pemerintah harus terus menerus melakukan *refinancing* (menerbitkan obligasi untuk membiayai obligasi yang akan jatuh tempo). Langkah tersebut diakuinya akan menimbulkan kerentanan APBN terhadap fluktuasi *interest rate* dan *refinancing risk* serta *contingent liabilities*. Fuad menjelaskan, untuk menghindari tekanan fiskal akibat lonjakan pembayaran utang pokok yang jatuh tempo, pemerintah telah menggeser utang dalam negeri yang seharusnya jatuh tempo pada periode 2004-2009 menjadi 2020 ataupun 2040. Dalam konteks ini, meskipun pemerintah dapat melakukan *refinancing* dengan menerbitkan obligasi di pasar domestik, namun dikhawatirkan hanya dapat dilakukan dengan biaya bunga yang tinggi. Akibatnya akan terjadi *spiral effect* sehingga total utang pemerintah semakin besar dan dapat mendorong tingkat bunga pasar semakin tinggi, serta menimbulkan komplikasi lebih dalam terhadap aktivitas ekonomi.

Besarnya kewajiban yang harus dibayar pemerintah berhubungan dengan Obligasi Rekap (OR) hingga tahun 2020, jumlah totalnya mencapai Rp 1.030 triliun. Angka tersebut diperoleh berdasarkan asumsi setiap lembar OR dibayar tepat pada tanggal jatuh temponya, dengan perincian jumlah bunga Rp 600 triliun dan pokoknya Rp 430 triliun. Namun bila pembayarannya ditangguhkan atau diundur, jumlah kewajiban pembayaran bunganya akan membengkak melebihi Rp 600 triliun, sehingga seluruh kewajiban pembayaran jumlah pokok dan bunga OR juga akan melebihi angka Rp 1000 triliun. Berdasarkan estimasi Putra dkk, dengan penundaan pembayaran kewajiban (*reprofiling*) hingga tahun 2041, jumlah keseluruhan kewajiban pembayaran OR beserta bunganya akan bervariasi

mulai dari Rp 3000 triliun hingga Rp 14.000 triliun. Bila tidak ada rencana sedikitpun dari pemerintah untuk mengambil tindakan drastis yang kreatif, inovatif dan tidak konvensional, skenario kewajiban pembayaran pemerintah dari beban OR yang paling ringan tapi realistis jumlahnya diperkirakan sekitar Rp 3.000 triliun. Estimasi ini menjadi bukti bahwa sektor fiskal pemerintah terancam tidak berkesinambungan.

Meskipun banyak mendapat kritik dari masyarakat, IMF dan Tim Ekonomi Pemerintah berpendapat bahwa sebelum dijual kepada swasta, semua kewajiban tersebut memang harus dibayar tanpa boleh mengembangkan upaya untuk menarik OR dari bank (yang dimiliki oleh pemerintah). Buktinya sudah ada, yaitu penjualan BCA. Lama sebelum BCA dijual, sudah diketahui bahwa BCA berhasil mencatat laba di laporan keuangan per 31 Desember 2001 (belum di-audit) sebesar Rp 3 triliun. CAR mencapai angka 32,6% sedangkan yang disyaratkan adalah 8%. Padahal kalau memang ada kemauan baik untuk menarik OR, CAR tersebut bisa diturunkan sampai 8%. Kalau CAR diturunkan sampai menjadi 8%, modal sendiri bisa diturunkan dengan jumlah Rp 4,8 triliun. Jadi modal sendiri bisa didebet dengan Rp 4,8 triliun, dan sebagai pembukuan lawannya, yang di-kredit adalah pos OR. Dengan demikian dalam pembukuan, OR musnah dengan besaran angka Rp 4,8 triliun, sehingga OR-nya secara fisik dapat diserahkan kembali kepada pemerintah. Namun ini tidak dilakukan, bahkan IMF memaksakan OR tidak boleh ditarik kembali sebelum bank rekap dijual.

Dalam kasus BCA, akhirnya OR yang melekat pada bank tersebut sejumlah Rp 60 triliun ikut terjual kepada swasta (Farralon). Dengan demikian tagihan kepada pemerintah dalam bentuk OR beralih ke swasta, sehingga pada tanggal jatuh temponya pemerintah harus membayar OR kepada pemilik baru BCA. Meminjam istilah Kwik Kian Gie, transaksi penjualan BCA yang sangat bodoh dan pro investor asing ini tidak dapat dimengerti oleh akal sehat. Ilustrasi sederhananya adalah seperti ini: pembeli BCA cukup mengeluarkan uang Rp 10 triliun maka dia langsung memiliki tagihan kepada pemerintah sebesar Rp 60 triliun. Selama pemerintah belum dapat membayar utangnya ini, pemilik baru BCA sudah menerima pembayaran bunga sebesar lebih dari Rp 10 triliun per tahun. Anehnya, pola penjualan saham pemerintah ala BCA ini juga dilakukan

saat pemerintah melakukan divestasi bank rekap lainnya seperti Bank danamon ataupun Bank Niaga.

Yang menarik untuk dikaji dari kebijakan obligasi rekapitalisasi perbankan adalah peran dari Pemerintah, khususnya Departemen Keuangan, BI dan BPPN. Sesuai dengan konsep di atas, maka setiap kebijaksanaan publik seharusnya memperhitungkan benefit secara sosial, politik dan ekonomi bagi masyarakat. Jika terdapat suatu kebijaksanaan publik yang tidak memberikan benefit pada salah satu unsur itu, maka kebijaksanaan publik bukan saja tidak tepat tetapi juga merugikan. Sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan publik yang tujuan akhirnya mencapai kesejahteraan masyarakat, Pemerintah antara lain menjalankan fungsi sebagai pengelola keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Menurut Undang-Undang tersebut, Pemerintah berkewajiban mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Karena secara definitif keuangan negara mencakup semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, maka pengelolaan keuangan negara mencakup pula kewajiban Pemerintah menggerakkan sektor perekonomian untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Mengenai definisi kebijakan publik sendiri, para ahli memiliki pemahaman yang berbeda-beda sesuai latar belakang mereka. Salah satu definisi diberikan oleh Robert Eystone. Ia mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya. Batasan lain tentang kebijakaan publik diberikan oleh Thomas R.Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan publik hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri (Winarno, 2007, p.17).

Definisi yang diberikan Carl Friedrich memandang kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk kemudian menggunakannya dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan menurut James Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang memiliki maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Sementara itu Amir Santoso menyimpulkan bahwa pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan Pemerintah. Pandangan kedua menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberi perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan (Winarno, 2007, p.19).

Dari berbagai perspektif tersebut Irfan Islamy menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh Pemerintah/negara kepada seluruh masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik. Dengan demikian lingkup kebijakan publik antara lain:

- a. Berbentuk pilihan tindakan-tindakan Pemerintah;
- b. Tindakan Pemerintah itu dialokasikan kepada seluruh masyarakat sehingga bersifat mengikat;
- c. Mempunyai tujuan tertentu;
- d. Selalu berorientasi pada kepentingan publik, yang menurut Dunn sebagai:
- e. Memberi kontribusi terhadap pencapaian nilai-nilai (Dunn, 1999).

Dengan pemaparan di atas, William N. Dunn merumuskan kebijakan publik sebagai *pola ketergantungan dan pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor Pemerintah*. Hampir semua definisi kebijakan publik yang diajukan para ahli tersebut mengarah agar kinerja Pemerintahan menjadi lebih efektif dan segenap fungsinya berjalan sesuai dengan status dan peranan sebagai pengayom

publik. Tetapi sebagaimana dikenal dalam konsep sosiologi tentang status dan peranan Pemerintah, sangat mungkin kebijakan publik yang lahir dan dilaksanakan tidak sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat.

Dari rujukan analisis status dan peranannya, konsep kebijakan publik memperhitungkan ketepatan diagnosa dan identifikasi masalah serta ketepatan kebijakan yang diambil ataupun ketepatan waktu melaksanakannya. Untuk sampai pada tingkat ini dan dengan memperhatikan berbagai pendapat ahli, maka setiap kebijakan publik akan melalui tahapan sebagai berikut :

1. Tahapan sosial;
2. Tahapan politik;
3. Tahapan organisasi;
4. Tahapan sosialisasi;
5. Tahapan pelaksanaan dan tahapan evaluasi.

Keseluruhan tahap itu tidak lepas dari konsep manajemen. Seperti tampak pada konsep Bromley, maka tahapan-tahapan tersebut merupakan siklus. Evaluasi atau penilaian kebijakan akan kembali lagi pada tahapan sosial untuk maksud memperbaiki kebijakan. Setelah aspirasi diserap dan dirumuskan dalam tahapan sosial, tahapan politik merupakan perdebatan antara eksekutif dengan legislatif atau dengan kalangan lain yang berpengaruh. Saat rumusan dicapai, pengorganisasian dilakukan. Kebijakan tersebut diperkenalkan kepada masyarakat dan kemudian dilaksanakan.

Ketika memasuki wilayah manajemen pemerintahan, ia mengikuti alur manajemen secara umum dan secara khusus mengikuti perubahan paradigma peranan pemerintahan (Osborne, 2005). Perubahan paradigma manajemen pemerintahan biasanya disebabkan:

- a. Keterbatasan anggaran;
- b. Budaya organisasi yang dalam praktek keseharian berbasis feodalis sehingga aparat birokrasi lebih suka dilayani ketimbang melayani;

- c. Dinamika masyarakat yang melahirkan tuntutan kebutuhan masyarakat yang makin kompleks dan sikap masyarakat yang menolak kekuasaan pemerintah yang terlalu dominan;
- d. Birokrasi organisasi pemerintahan karena terlalu banyaknya peraturan;
- e. Berubahnya peranan pemerintahan.

Dalam perubahan paradigma itu pula mekanisme pemerintahan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat menekankan aspek transparan, *open disclosure*, demokratis, dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Pada Bank Indonesia dan pemerintah khususnya Departemen Keuangan, perubahan paradigma itu pun tetap berlaku, ditambah lagi dengan prinsip kehati-hatian. Bahkan sesuai dengan peranannya sebagai Bank Sentral dan bendahara Negara, BI dan Departemen Keuangan harus menjadi lembaga yang menjaga kredibilitasnya dan disegani karena posisi keberadaannya. Sebaliknya, BI maupun Departemen Keuangan tidak akan menjadi lembaga yang berwibawa bahkan akan kehilangan kepercayaan masyarakat jika hubungan antara pelakunya dengan lembaga terkait lainnya tidak memberikan makna yang memadai dalam masalah sehat dan efisiennya dunia keuangan dan perbankan Indonesia.

Dari paparan diatas, kebijakan publik bisa dipahami sebagai keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik sendiri bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Bagaimana keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara kepada amanat rakyat yang berdaulat atasnya.

Dapatkah publik mengetahui apa yang menjadi agenda kebijakan, yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, dapatkah publik memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan. Begitu juga pada tahap pelaksanaan, dapatkah publik mengawasi penyimpangan pelaksanaan, juga apakah tersedia mekanisme kontrol publik, yakni proses yang memungkinkan keberatan publik atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan. Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini publik).

Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikannya sebagai kebijakan yang efektif, maka diperlukan sejumlah hal: pertama, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan; kedua, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; ketiga, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

Dalam masyarakat otoriter kebijakan publik adalah keinginan penguasa semata, sehingga penjabaran di atas tidak berjalan. Tetapi dalam masyarakat demokratis, yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Kemampuan para pemimpin politik untuk berkomunikasi dengan masyarakat untuk menampung keinginan mereka adalah satu hal, tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan pada masyarakat kenapa suatu keinginan tidak bisa dipenuhi. Adalah naif untuk mengharapkan bahwa ada pemerintahan yang bisa memuaskan seluruh masyarakat setiap saat, tetapi adalah otoriter suatu pemerintahan yang tidak memperhatikan dengan sungguh-sungguh

aspirasi dan berusaha mengkomunikasikan kebijakan yang berjalan maupun yang akan dijalankannya. Dalam pendekatan yang lain kebijakan publik dapat dipahami dengan cara memilah dua konsepsi besarnya yakni kebijakan dan publik.

Konsep kebijakan publik sebenarnya berawal dari cara berpikir sistemik untuk mengoptimalkan peranan pemerintah. Tahapan berpikirnya dimulai dengan menetapkan apa yang merupakan masukan (*input*), bagaimana memprosesnya dan kemudian keluaran apa yang dikehendaki (*output*). *Output* ini selanjutnya berinteraksi dengan lingkungan yang disebut sebagai *outcome*. Dampak dari interaksi itu pada gilirannya dapat dinilai negatif atau positif. Di Indonesia, suatu kebijakan publik baru dilihat pada tahapan apa dan bagaimana keluarannya, belum sampai pada tahap memperhitungkan *outcome* dan *multiplier effect*. Menurut Dunn (1999), prosedur yang lazim dipakai adalah definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Tahapan-tahapannya dimulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Bromley (1989) berpandangan bahwa kebijakan publik mencakup dua konsep mendasar. *Pertama*, secara sosial menentukan tatanan kelembagaan yang dapat diterima dalam menyusun struktur hak yang membatasi tindakan pribadi dan membebaskannya pada tingkat operasional. *Kedua*, mencari batasan antara otonomi atau kebebasan sebagaimana bekerjanya mekanisme suatu pasar dan pengambilan keputusan kolektif. Cara pandang Bromley bertitik tolak dari proses perubahan kelembagaan dalam rangka realokasi peluang ekonomi dan redistribusi pendapatan sekaligus untuk efisiensi dan efektivitas kelembagaan. Dalam mengkaji proses tersebut terdapat tiga tingkatan (diagram 2.1.).

Pada tahap kebijakan, seringkali muncul berbagai pernyataan umum tentang apa yang diinginkan, diperdebatkan dan kemudian dirumuskan. Penataan kelembagaan dilakukan agar apa yang diinginkan, diperdebatkan dan harus dirumuskan sesuai dengan aspirasi yang berkembang, yakni yang disebut Bromley sebagai keputusan kolektif atau pilihan publik.

Tatanan kelembagaan lebih lanjut menghubungkannya dengan tahap pengorganisasian sehingga melahirkan keputusan hukum dan sejumlah peraturan.

Memasuki tahap pelaksanaan, pengorganisasian bertemu dengan unit-unit kemasyarakatan seperti perusahaan atau rumah tangga.

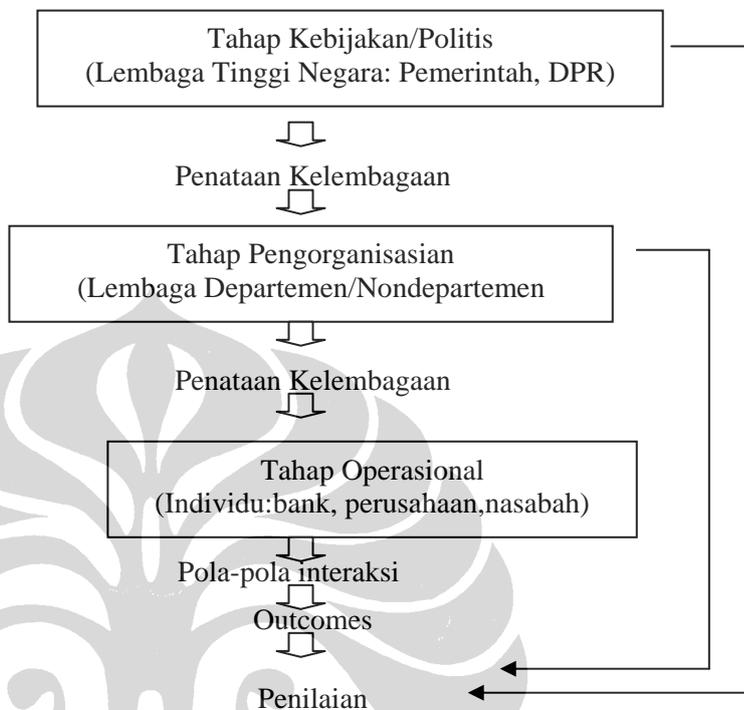


Diagram 2.1. Model Hierarki Kebijakan Publik  
Sumber: Disadur dari Bromley, 1989

Sementara perusahaan atau rumah tangga memiliki banyak pilihan terbuka dalam mencapai pilihan atau keputusan publiknya sehingga tahap pelaksanaan memang menyesuaikan diri dengan keputusan atau pilihan publik tersebut. Antara pejabat publik dan unit masyarakat membentuk suatu pola interaksi untuk sampai pada suatu keseimbangan umum (*general equilibrium*). Artinya, antara kebijakan yang dikehendaki dengan kebijakan yang diterbitkan mencapai titik temu sehingga kelembagaan berjalan efisien dan efektif sementara realokasi potensi ekonomi dan redistribusi pendapatan berlangsung sesuai dengan aspirasi.

*Outcomesnya* adalah masyarakat mendapat kepuasan atau justru melakukan bantahan atas rumusan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Bromley, di sini berlaku hukum besi kebijakan publik : mengabaikan kebijakan atau mengikuti kebijakan pemerintah. Kedua respons tadi, baik kepuasan maupun bantahan masyarakat merupakan penilaian yang kemudian memberikan umpan

balik pada tahapan pengorganisasian dan tahapan perumusan. Siklus tersebut seperti memberikan gambaran bahwa masalah kebijakan publik bukan hanya terfokus pada isu mekanisme pasar *versus* kebijakan pemerintah semata, tetapi juga meliputi konflik kepentingan.

Untuk menggambarkan hal tersebut, Bromley memperkenalkan empat tipe transaksi kelembagaan dari masing-masing pihak. **Pertama**, meningkatnya tindakan kolektif menjadi struktur baru dalam tatanan kelembagaan berakibat pada meningkatnya produktivitas karena perbaikan efisiensi. **Kedua**, tindakan kolektif berupa keinginan memperbaiki pendapatan yang dipenuhi pejabat publik melalui pajak pendapatan. **Ketiga**, kebijakan yang merealokasikan kesempatan atau peluang-peluang ekonomi. Dan **keempat**, munculnya kemampuan kelompok yang secara efektif melindungi kepentingan mereka serta timbulnya kerugian yang bersifat menyeluruh dalam masyarakat.

Dari sana nampak bahwa masalah yang selalu muncul adalah konsistensi antara tujuan kebijakan dengan peraturan dan tindakan para pelaku. Konsistensi yang dimaksud termasuk konsistensi dalam menerjemahkan fungsi kesejahteraan sosial, konsistensi dalam upaya menyeimbangkan tuntutan kebijakan dan kebijakan yang diterbitkan, dan konsistensi dalam merumuskan tatanan kelembagaan. Konsistensi menjadi penting dalam menilai hasil (*outcomes*) dan tujuan kebijakan jika tatanan kelembagaan meningkatkan pola-pola interaksi dan hasilnya. Dari paparan ini, transaksi kelembagaan yang mengubah tatanan kelembagaan yang sedang berlaku dapat dikategorikan sebagai bagian dari kebijakan publik.

Dalam konteks penilaian kebijakan publik tersebut, ukuran sukses atau tidaknya sebuah program bisa ditinjau dari 2 pendekatan, yaitu pendekatan yang menilai perilaku atau dikenal dengan **pendekatan perilaku**, dan pendekatan yang menilai hasil serta manfaat yang diberikan disebut **pendekatan hasil**. Keduanya sama-sama penting dalam rangka pengembangan program dalam jangka panjang (Keban, 2008, p.221).

**Pendekatan perilaku** mempelajari perilaku yang relevan atau memiliki hubungan langsung dengan pelaksanaan tugas pekerjaan. Pendekatan ini menekankan *quality of task-oriented behavior*. Yang diamati dalam pendekatan

ini adalah apakah perilaku atau cara tertentu mampu memberikan hasil tertentu, yang kemudian bisa dijadikan bahan pembelajaran bagi pengembangan metode kerja selanjutnya. Perubahan perilaku, pengembangan metode dan teknik yang digunakan, menjadi pusat perhatian utama dalam rangka perbaikan kinerja. Hasil aplikasi pendekatan ini adalah perubahan atau perbaikan metode dan teknik kerja.

Sementara itu, **pendekatan hasil** atau yang lebih dikenal dengan *result oriented criteria* mempelajari apakah hasil yang diperoleh sesuai dengan tuntutan, dan pihak yang membutuhkan telah memperoleh hasil dengan kualitas terbaik atau didistribusikan secara adil kepada mereka yang membutuhkan. Dalam pendekatan hasil, kesesuaian antara nilai yang hendak dihasilkan dan didistribusikan, dengan nilai dan pihak yang membutuhkan, serta kualitas dan cara memberi atau mendistribusikan nilai tersebut, menjadi fokus perhatian utama. Pada masa sekarang, orientasi kepada kualitas benar-benar ditekankan karena adanya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

Kombinasi kedua pendekatan di atas dapat dilihat pada prinsip *Good Governance* yang pada saat ini sedang dipromosikan untuk diterapkan di semua tataran pemerintahan termasuk pemerintahan daerah. Nilai-nilai *Good Governance* tersebut menggabungkan pendekatan cara dan pendekatan hasil untuk menilai kinerja program pemerintah. Di dalam pendekatan perilaku, parameter utama yang seringkali digunakan dalam menilai cara tersebut adalah biaya (uang, waktu, tenaga, dan energi) yang dikeluarkan di dalam proses dibandingkan dengan hasil yang dicapai atau dikenal dengan kriteria "**efisiensi**" (*efficiency perspective*), yaitu perbandingan terbaik antara hasil yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan. Sementara itu, ada yang lebih memfokuskan lagi pada biaya menyediakan *input* sebelum diproses atau yang disebut dengan kriteria "**ekonomi**" yaitu apakah *input* telah disediakan dengan biaya yang wajar.

Di dalam pendekatan hasil, yang dinilai adalah ketepatan hasil sesuai dengan harapan atau rencana, atau yang secara populer disebut dengan kriteria "**efektivitas**" (*effectiveness perspective*). Parameter utama yang sering digunakan adalah hasil apa dan berapa yang dapat yang dinikmati (ketepatan jenis dan jumlah produk/pelayanan), siapa yang mengambil manfaat, dan berapa yang dapat

menikmati hasil tersebut (ketepatan jenis dan jumlah orang/sasaran yang dijangkau), kapan dinikmati (ketepatan waktu), dan dimana dinikmati (ketepatan lokasi). Di samping kriteria ekonomi, efisiensi dan efektivitas tersebut, kini telah dikembangkan pula suatu parameter yang sangat populer yang mencoba mengukur cara memberikan barang dan jasa kepada kelompok sasaran (pelanggan dan masyarakat) atau yang dikenal dengan kriteria "**kualitas pelayanan**" (*quality perspective*). Kriteria itu kini menjadi semakin penting bagi institusi dan aparat yang bekerja atau terlibat dalam pelayanan publik.

Dari ketiga perspektif di atas, perspektif efisiensi seringkali dinilai sebagai *misguided* karena perhatian lebih diberikan kepada cara yang digunakan, sedangkan tujuan akhir itu sendiri kurang diperhatikan pencapaiannya. Orang bisa saja tidak mencapai tujuan akhir atau bahkan tujuan yang lain dan tujuan yang sebenarnya dengan cara yang efisien, sehingga penekanan pada perspektif ini harus diimbangi dengan perspektif efektivitas. Penggunaan perspektif kualitas dalam pengukuran kinerja merupakan perubahan yang sangat penting. Para pengguna jasa publik seharusnya terlibat dalam pengukuran tentang kualitas pelayanan karena mereka yang merasakan dan mengalami sendiri bagaimana mereka dilayani -- apakah mereka dilayani secara memuaskan atau tidak. Hal ini sangat penting bagi para pegawai yang secara langsung melayani penduduk seperti KTP, SIM, dan sebagainya. Pihak yang dilayani seharusnya ditanyakan apakah mereka dilayani secara pasti (jaminan kepastian), tepat waktu, ramah, aman, sopan santun, dan sebagainya.

Salah satu model yang populer dikemukakan oleh Henderson-Stewart (1990) yang mendekati kinerja dari empat titik pengukuran mulai dari biaya, sumberdaya, *output*, sampai *outcome*. Indikator yang digunakan antara biaya dengan sumberdaya disebut sebagai *economy*, antara sumberdaya dengan output disebut *efficiency*, antara output dengan outcome disebut sebagai *effectiveness*. Selanjutnya, antara sumberdaya dengan output juga digunakan indikator tingkat pelayanan dan jangkauan terhadap kelompok sasaran atau *target population* (Keban, 2008 p.223). Visualisasi model tersebut dapat dilihat pada diagram 2.2.

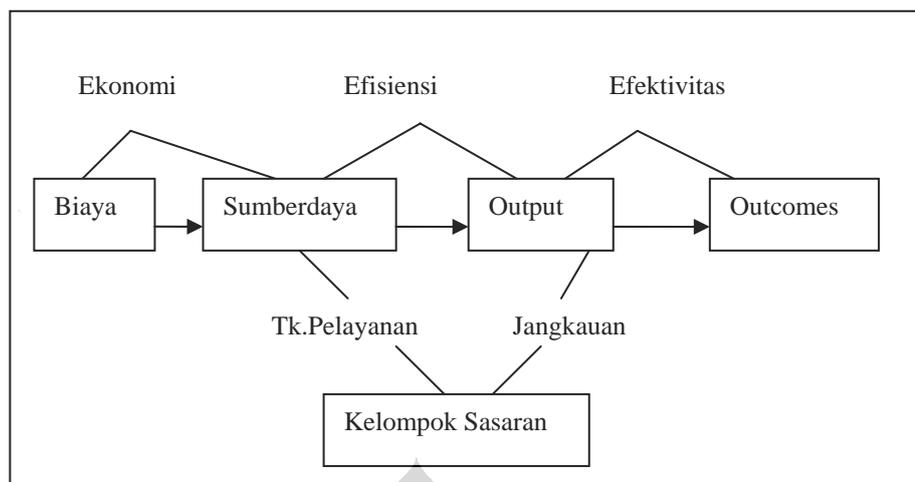


Diagram 2.2. Proses Pengukuran Kinerja  
(Henderson-Stewart)  
Sumber : Keban, 2008 p. 223

Salah satu model lain yang sangat populer dikemukakan oleh Christopher Pollit dan Geert Bouckaert (2000) adalah model *input/output* (*the input/output model*). Model tersebut mengasumsikan bahwa institusi/program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu (Keban, 2008 p.224). Berdasarkan kebutuhan tersebut disusun tujuan organisasi atau program. Organisasi atau program menyediakan *input* (staff, gedung, sumberdaya), menyusun kegiatan-kegiatan (*activities*) untuk mengolah *input* tersebut dalam proses tertentu untuk menjadi *output*. *Output* yang dihasilkan kemudian berinteraksi dengan lingkungan sehingga memberi hasil tertentu (*results*) atau disebut *intermediate outcomes*, dan dalam jangka panjang hasil tersebut menjelma menjadi dampak atau *final outcomes*. Dalam model ini parameter penilaian kinerja terdiri atas (1) *relevance* yaitu mengukur keterkaitan atau relevansi antara kebutuhan dengan tujuan yang dirumuskan; (2) *efisiensi* yaitu perbandingan antara *input* dengan *output*; (3) *efektivitas* yaitu tingkat kesesuaian antara tujuan dengan *intermediate outcomes* (*results*) dan *final outcomes* (*impacts*); (4) *utility and sustainability* yaitu mengukur kegunaan dan keberlanjutan antara kebutuhan dengan *final outcomes* (*impacts*). Model tersebut dapat digambar sebagai berikut:

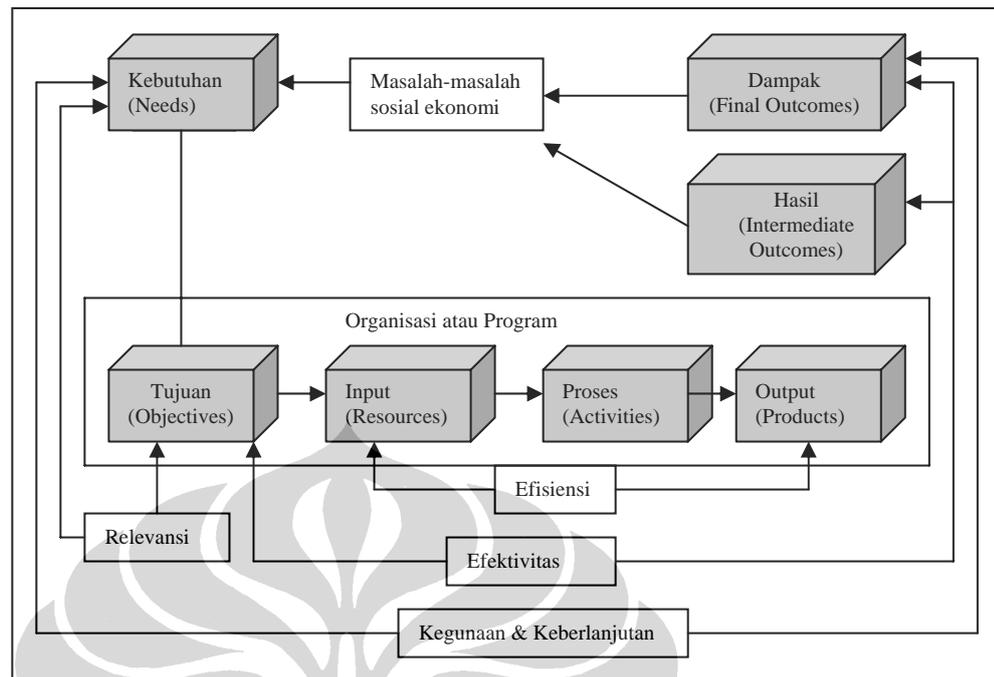


Diagram 2.3. Model Input/Output  
 Diadaptasikan dari Karya Pollit & Bouckaert  
 Sumber: Keban, 2008

Aplikasi dari model hirarki kebijakan publik Broomley dan model penilaian menggunakan pendekatan hasil, penulis tampilkan pada Bab 3 Metode Penelitian. Secara konseptual, maka kebijaksanaan publik dapat dilihat dalam sudut pandang sebagai berikut (Dunn, 1999):

Tabel 2.3. Kebijaksanaan Publik Menurut Dunn

1. Identifikasi masalah benar	1. Identifikasi masalah benar
2. Kebijaksanaannya salah	2. Kebijaksanaannya benar
3. Waktunya tidak tepat	3. Waktunya tepat
1. Identifikasi masalah salah	1. Identifikasi masalah salah
2. Kebijaksanaannya salah	2. Kebijaksanaannya benar
3. Waktunya tidak tepat	3. Waktunya tepat

Sumber : Dunn, William N. (1999).

Dilihat dari sudut prosesnya, maka kebijaksanaan publik mengharuskan dipenuhi persyaratan sebagai berikut, yang keluarannya adalah benefit bagi masyarakat secara sosial, politik dan ekonomi:

- a. Prosedural legal
- b. Prudensial (prinsip kehati-hatian)
- c. Proporsional
- d. Profesional
- e. *Public domain*;

Tanpa proses dan keluaran yang demikian, hampir dapat dipastikan *outcome* dan dampaknya tidak memberi makna positif. Konsekuensi dari hal ini pemerintah akan dicap kurang mampu melaksanakan asas-asas pemerintahan umum yang baik (Noorsy, 2001). Dari konstruksi ini, pernyataan awal pemerintah untuk merekap bank-bank dengan menggunakan dana APBN tanpa landasan hukum yang kuat dinilai banyak kalangan sebagai upaya untuk melahirkan kebijakan publik yang tidak sesuai dengan syarat dan norma keluaran kebijakan publik sebagaimana mestinya. Pada tahap implementasi kebijakan, kelebihan penghitungan biaya rekap dan kemudian proses divestasi yang lebih menguntungkan pihak investor asing memperkuat dugaan tersebut.

## **2.2 Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik**

Apa yang dimaksud dengan tidak sesuai dengan syarat dari norma diatas, dapat dilihat dari sudut pandang asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dikategorikan dalam 13 (tiga belas) asas. Yaitu (Purbopranoto, 1981):

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Asas tidak mencampur adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);

7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*Sapientia*); dan
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Mengenai implikasi asas kebijaksanaan, Kuntjoro Purbopranoto mengutip pendapat Notomihardjo dalam tiga kategori. Pertama, pengetahuan yang tandas dan analisis situasi yang dihadapi. Kedua, rancangan penyelesaian atas dasar *Staatsidee* (cita-cita negara) ataupun *Rechtsidee* (cita-cita hukum). Dan terakhir, ketiga, mewujudkan rancangan penyelesaian untuk mengatasi situasi dengan tindakan perbuatan dan penyelesaian yang tepat, yang dituntut oleh situasi yang dihadapi. Uraian Kuntjoro tersebut sesuai dengan pandangan tentang proses kebijaksanaan publik. Tetapi harus lebih tegas tentang bagaimana siklusnya. Maksudnya, apakah pendapat Kuntjoro itu pada proses atau pada keluaran sementara lima unsur di atas dikatakan sebagai proses.

Untuk mengkaji lebih dalam ada baiknya melihat Model Pembuatan Kebijakan Publik (Dunn 1999). Dengan mengikuti pola Under Standing Public Policy (Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1978) karya Thomas R Dye, Solichin menyebutkan ada 6 (enam) model pembuatan kebijaksanaan (Wahab, 1990). Yaitu model kelembagaan, model kelompok, model elite, model rasional, model inkremental, dan model sistem. Masing-masing sistem mempunyai kelebihan dan kekurangan seperti nampak pada Lampiran 1. Sebagaimana juga pendapat berbagai kalangan bahwa suatu konsepsi perlu memperhatikan *back ground assumption dan domain assumption*, maka model-model itu pun perlu dilihat dimensi pentingnya yaitu asumsi, yaitu sudut pandang para penganjur dan masing-masing model. Dalam hal ini latar belakang pendidikan, pekerjaan,

pengalaman kehidupan dan kepentingan serta tujuan yang hendak dicapai penganjur cukup sulit dilepaskan begitu saja.

Bagi Jones (1996) model-model itu merupakan perspektif yang ditentukan oleh pandangan para penganjurnya. Ia kemudian menyebutnya sebagai ciri-ciri kebijaksanaan yang terkomposisi sebagai berikut:

Tabel 2.4. Ciri-ciri Kebijaksanaan Menurut Jones

<b>Ciri-ciri</b>	<b>Rasionalis</b> (akhir – awal 80)	<b>Teknisi</b> (akhir 70 – awal 80)	<b>Inkrementalis</b> (1950-an)	<b>Reformis</b> (1960 – 1970)
Pemeran	Analisis kebijaksanaan/ Perencana	Tenaga ahli/spesialis	Politisi	warga Negara sebagai pelobby
Fokus	Metode rasional	Latihan/ keahlian	<i>Status quo</i>	Perubahan
Tujuan ( <i>goals</i> )	Dapat ditemukan ( <i>discorable</i> )	Ditentukan pihak lain	Ditentukan tuntutan-tuntutan baru	Sikap keprihatinan <i>substantive</i>
Gaya	Menyeluruh/ komprehensif	Eksplisit	Tawar-menawar ( <i>bargaining</i> )	Aktivis
Kecaman	Gagal menjawab pembatasan	Keterbatasan ( <i>narrowness</i> )	Konservatif	Tidak realistis, tidak mau kompromi

Sumber: Jones, Charles O. (1996)

Jika kalangan rasionalis dan teknisi terlibat langsung dalam dunia pemerintahan, sebutannya sebagai kalangan teknokrat. Tapi sikap rasionalis memang dibedakan dalam nilai dan tujuan. Rasionalitas nilai menyebabkan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu tindakan akan berorientasi pada nilai tindakan, cara mencapainya, serta akibat-akibatnya. Sedangkan rasionalitas tujuan berorientasi pada tujuan utama dan nilai-nilai atau norma yang

membenarkan atau tidak membenarkan suatu cara tertentu (Max Weber, dikutip oleh Kleden, 1984).

Bagi rasionalitas tujuan, yang penting adalah tercapainya tujuan berupa manfaat yang sebesar-besarnya. Pemilihan cara-cara yang digunakan tidak didasarkan pada norma-norma tertentu, namun hanya pada pertimbangan biaya (Dunn, 1999). Di sini berlaku hukum meminimumkan biaya untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya. Kleden mengkategorikan rasionalitas tujuan ini sebagai *homo economicus*. Bagi Kleden dua tipe rasionalitas ini merupakan tipe ideal, maka dalam kenyataan yang ada ialah campur aduknya ke dua rasionalitas (Riggs, 1989). Orientasi nilai, misalnya, sering dipengaruhi dan malah didesak oleh orientasi tujuan. Hal ini sangat nyata pada masyarakat yang sudah tergantung pada teknik dan teknologi. Juga tidak mengherankan karena teknik sendiri merupakan perpanjangan tangan dan rasionalitas tujuan.

Dengan masuknya kalangan rasionalitas ini ke panggung birokrasi, tidak berarti mereka menjadi pemburu kekuasaan. Berpijak pada nilai etika dan keilmuan yang mereka miliki, demikian kalangan pengamat perilaku berpendapat, mereka harus tetap berorientasi hasil kerja yang optimum dengan memperluas cakrawala pandang. Tujuan yang hendak dicapai dan hasil kerja yang optimum ketika disinerjikan dalam model sistem, selayaknya menghasilkan perbaikan bagi berbagai kepentingan lapisan masyarakat. Disinilah kemudian muncul model integratif sebagai suatu model yang memadukan kelebihan semua model tetapi sekaligus meminimalkan kelemahannya (Noorsy, 2001).

Sudut pandang integratif sebenarnya dapat dilihat pada keinginan menggunakan semua pendekatan keilmuan untuk memutuskan atau membuat dan melaksanakan suatu kebijaksanaan. Ilmu politik, ekonomi, sosial, hukum dan administrasi didayagunakan sedemikian rupa bagi efektivitas tindakan dan kerja Pemerintahan (Sugiyono, 1998). Untuk sikap pandangan yang demikian Dimock dan Dimock berpendapat, jika para administrator hendak melaksanakan tugas mereka yang sudah ditentukan, mereka harus mengembangkan suatu falsafah politik ekonomi yang sehat dan matang (Dimock, 1986).

### 2.3 Hubungan Administrasi Negara dengan Kebijakan Publik

Sebelum melanjutkan kategori proses, analisis, pembuatan dan implementasi kebijakan publik, ada baiknya membuat klasifikasi yang jelas tentang kebijakan publik dan model perumusan masalahnya. Perdefinisi tentang kebijakan publik telah dibahas sebelumnya. Tetapi hubungannya dengan administrasi negara belum nampak. Pembahasan cukup penting dengan tujuan agar ada kejelasan bidang antara kebijakan publik dengan administrasi negara.

Istilah administrasi negara oleh banyak kalangan merupakan terjemahan dari *public administration*. Menurut Presthus bersarna Pfiffner sebagaimana dikutip (Muslimin, 1980),

*Administration is an activity or process, mainly concerned with the means for carrying out prescribed ends. Public administration involves the implementation of public policy which has been outlined by representative political bodies. Public administration may be defined as coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly occupied with the daily work of government. To do this it is vitally interested in organization and administration. Organization is the structuring of individuals and functions into productive relationships. Administration is concerned with decision making and the direction of individuals to achieve ends, that have been determined by political leaders.*

Muslimin setuju dengan sudut pandang itu. Ia kemudian menegaskan, dalam *public administration* hanya diuraikan soal-soal mengenai aktivitas badan-badan pemerintahan di luar badan pengadilan. Dalam memahami pendapat Presthus dan Pfiffner tentang *public administration*, Muslimin menegaskan bahwa administrasi adalah suatu koordinasi dalam arti kerjasama antara pribadi-pribadi dan golongan-golongan manusia dalam suatu organisasi yang dikendalikan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebagai haluan negara. Kalau Muslimin membatasi diri pada arahan yang ditetapkan oleh badan

perwakilan, maka *public administration* tidak mencakup kebijaksanaan yang diterbitkan oleh badan peradilan. Dalam kenyataan, hal tersebut tidaklah demikian (Dimock,1986).

Rumusan yang lainnya adalah administrasi sebagai organisasi dan manajemen (Sugiyono, 1998). Organisasi dapat berarti sebuah lembaga, atau kumpulan kelompok fungsional (Lubis, dan Huseini, 1987). Maka pemahaman organisasi bermuara pada sistem sosial yang mempunyai tujuan. Dalam mencapai tujuan itu organisasi menggunakan teknik dan informasi dan dikoordinasikan dalam struktur tugas. Untuk penggunaan teknik, informasi dan koordinasi itu pula akhirnya organisasi masuk pada lingkup manajemen. Istilah yang terakhir ini disebut sebagai pendayagunaan sumber-sumber melalui kategori 5 M (*man, money, method, materials, machine*) dalam fungsi *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*.

Pendapat ini sesuai dengan pemikiran Dimock dan Dimock. Bagi suami isteri ini, administrasi negara bukan hanya persoalan *know-how*. “Kami menganut bahwa lapangan administrasi mempersoalkan politik bersama-sama dengan masalah-masalah, kekuasaan, organisasi dan teknik dan pada sekadar manajemen, yang di dalamnya kebijaksanaan dan rencana-rencana dilaksanakan,” tulisnya setelah menganalisis berbagai pendapat mengenai administrasi. Analisisnya mengenai politik, mereka berpendapat bahwa hal ini meliputi segala sesuatu yang berhubungan dalam penentuan kebijaksanaan negara. Dalam hal ini banyaklah administrator dalam tiap-tiap bagian badan-badan eksekutif pada semua tingkatan pemerintahan memainkan suatu peranan tertentu (Noorsy,2001).

Sudut pandang ini bertitik tolak dan dan bagaimana suatu pemerintahan. **Apa** berarti merupakan persoalan subyek pengetahuan teknis mengenai suatu lapangan yang memungkinkan seorang administrator menjalankan tugasnya. Sedangkan **bagaimana** mempunyai hubungan dengan teknik dan manajemen, yakni prinsip-prinsip yang menjadi dasar untuk melaksanakan rencana-rencana kooperatif hingga berhasil. **Apa** dan **bagaimana** merupakan suatu keharusan, dan bersama-sama membentuk suatu sintesis yang disebut administrasi (Wiloughby, 1936).

Menurut Rosenbloom, hal yang demikian bisa didekati dengan tiga label, yaitu manajerial, politik, dan hukum (Shafritz, dan Hyde, 1987). Pendekatan paling kuat dalam manajemen dilakukan oleh Frederick Taylor. Dalam kajian tahun 1977 pendekatan manajemen ini sudah menerapkan mekanisme input-output. Pada rangkaian kerja input ke output itulah:

*The goodness or badness of a particular organization pattern was a mathematical relationship of inputs to outputs. Where the latter was maximized and the former minimized, a moral goods resulted. Virtue or goodness was therefore equated with the relationship of these factors, that is, efficiency or inefficiency. Mathematical was transformed into ethics* (Simmons, dan Dvorin, 1977).

Jika dalam pendekatan manajemen masalahnya adalah efisiensi atau tidak efisien, maka dalam pendekatan politik hal terjadi pada persoalan anggaran. Pendekatan politik menekankan nilai-nilai perwakilan, sikap tanggap politik, dan tanggung gugat (*accountability*) dan pejabat publik ke dalam pelayanan dan produksi barang-barang publik. Dalam hal ini pendekatan politik bersitegang dengan pendekatan manajemen (White, 1926). Politik lebih berorientasi tercapainya tujuan yakni efektivitas yang terkadang mengabaikan efisiensi. Manajemen berorientasi pada biaya yang efisien dan tujuan tercapai dengan baik.

Pendekatan lainnya adalah pendekatan hukum. Intinya adalah persoalan hukum yang memberikan kewenangan dan otoritas pada eksekutif untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan yang dapat memberikan ganjaran atau pemaksaan kepada warga negara. Tetapi hak individu tetap dihargai. Dengan demikian badan-badan pemerintahan bekerja berdasarkan asas legalitas dan asas diskresi.

Dengan uraian di atas, dan merujuk pada tiga pendekatan di maksud, maka sampai pada bagaimana hubungan administrasi negara dengan kebijaksanaan negara. Hubungan itu berfokus dan terletak pada masalah keputusan yang diambil oleh para pejabat publik dalam menjalankan otoritas dan kewenangannya. Karena,

*Administrasi negara sebagai suatu sistem tidaklah beroperasi dalam alam yang hampa. Paling tidak ada 3 (tiga) lingkungan yang akan berpengaruh*

terhadap pelaksanaan kebijaksanaan publik. Yaitu (1) konstituen internal yakni kantor-kantor publik, (2) norma atau kaedah sosial (*law, custom, moral percept*), dan (3) konstituen eksternal, terutama kelompok kepentingan (Isworo). Sehingga **kebijaksanaan publik mengambil lingkup keputusan-keputusan yang diambil pejabat publik dalam wilayah apa dan bagaimana pemerintahan dilaksanakan**. Sementara administrasi negara tetap pada empat wilayahnya (Dimock, dan Dimock, 1986).

Diklasifikasikan dalam pemikiran model administrasi negara, maka baik cara pikir Dimock dan Dimock maupun Jones termasuk dalam model institusi dan model hubungan kemanusiaan. Di samping dua model itu, masih terdapat model-model birokrasi, neobirokrasi, dan model pilihan publik sebagaimana Lampiran 2. Dan model-model itu Frederickson berpendapat bahwa administrasi negara tidak cukup hanya memaksimalkan nilai-nilai efisiensi, efektivitas, produktivitas, rasionalitas, ekonomi, netralitas perilaku organisasi, dan kepuasan pekerja, atau pilihan warga. Sebab semua itu mencerminkan dominasi. Dalam cermin yang dominan pada satu atau beberapa kelompok tersebut administrasi negara juga harus mengandung keadilan sosial (Frederickson, 1984).

Jika pemikiran ini bersanding dengan uraian Dimock & Dimock, maka kandungan keadilan sosial harus masuk ke dalam apa dan bagaimana suatu peranan pemerintahan direncanakan, dilaksanakan dan dikendalikan. Untuk hal ini dengan tegas Frederickson mempertanyakan, adakah peranan itu meningkatkan keadilan sosial. Gugatan pada peranan untuk keadilan sosial itu merujuk soal komitmen administrasi negara baru dalam daya tanggap dan keadilan sosial termasuk pengertian partisipasi. Proses-proses keputusan yang disertai partisipasi terbuka dan penuh telah lama menjadi kaidah-kaidah praktek manajemen yang baik.

Dengan menekankan partisipasi warga negara dalam pengambilan kebijaksanaan, desentralisasi dan lingkungan kerja yang demokratis, administrasi negara baru sebenarnya bermaksud memberikan rancangan dan sikap tanggap pemerintahan terhadap perubahan. Dalam pandangan in perkembangan

administrasi negara tidak hanya bersifat empiris, tetapi juga filosofis, normatif dan spekulatif. Maka muncul persoalan kemampuan organisasi publik dalam mengartikulasikan konsep perubahan dan daya tanggap yang betul-betul menggambarkan cara yang sedang atau yang dapat digunakan untuk membuat organisasi menjadi responsif. Untuk hal ini Frederickson langsung memvonis bahwa administrasi negara konservatif belum mampu melakukannya.

Ia membuktikan:

*Kita cenderung mendekati kebutuhan untuk berubah seolah-olah ia merupakan suatu kegiatan yang bersifat teknologis dan ilmiah. Dalam kenyataan adalah sebaliknya. Perubahan sebagai dinamika abadi dalam administrasi negara umumnya merupakan fenomena yang bersifat politik dan manajerial.*

Pandangan yang berusaha membuktikan ini sebenarnya berangkat dari titik tolak bahwa tidak ada yang statis. Karena gerak yang statis akan selalu berhubungan dengan yang dinamis. Pelayanan administrasi yang statis akan dipaksa untuk memahami perubahan. Dan dalam proses perubahan itu, administrasi negara akan dipaksa untuk menyatakan dan menyetujui perubahan dengan mengubah prosedur dan kriteria. Prosedur dan kriteria ini akan mewakili stabilitas dalam sektor publik. Padahal stabilitas ini menggambarkan pula struktur masalah pada masyarakat baik dalam lingkup wilayah maupun dalam lingkup komunitas. Struktur masalah ini dapat sekaligus menggambarkan bagaimana aspirasi dan kehendak partisipasi. Hal ini yang kemudian melahirkan dinamika.

Maka stabilnya putaran mesin administrasi negara sebenarnya merupakan sikap tanggap yang konseptual dan dapat dipertanggungjawabkan atas desakan perubahan masyarakat. Untuk pelayanan yang demikian, tidak ada teori atau konsep tunggal yang mungkin dapat diharapkan guna memahami semua kegiatan ini. Guna memperkuat analisisnya, Frederickson mengutip pendapat John Brandi, seorang ekonom yang menjadi direktur utama School of Public Affairs dan Universitas Minnesota, dan kemudian mengundurkan diri. John Brandi berpendapat :

*Dalam suatu sekolah kebijaksanaan publik, ilmu ekonomi bersifat imperialistik terhadap disiplin-disiplin lain. Keluwesan formalnya dan kemanfaatan praktisnya memberikan peranan yang sentral, apabila hanya untuk tujuan-tujuan ilmu pendidikan. Kelemahan-kelemahannya, meskipun besar, tidak mendorong usaha untuk pengembangan disiplin baru. Disiplin analisis kebijaksanaan publik tak bisa terjadi justru karena inti pokok pembicaraannya adalah titik pandang alternatif yang digunakan orang untuk memahami dan menghadapi masalah-masalah publik.*

*Suatu sekolah kebijaksanaan publik harus mempersiapkan para mahasiswanya untuk memasuki suatu profesi, bukan suatu disiplin. Tantangannya bukanlah untuk mengembangkan isu-isu, tetapi untuk memungkinkan para mahasiswa mengembangkan keyakinan mereka sendiri sembari mulai memahami aneka ragam cara untuk memahami masalah-masalah publik.*

Kutipan ini membuktikan bahwa administrasi negara yang responsif terhadap dinamika perubahan berhubungan erat dengan keputusan-keputusan yang diambil pejabat publik. Bagi Frederickson bisa saja pernyataan Brandi merupakan dukungan atas pemikirannya bahwa tesa administrasi negara yang konservatif membutuhkan kemampuan pejabat publik beradaptasi dan mengadopsi perubahan sosial (*adapt and adopt the changing situation*). Ungkapan ini merupakan respon karena keluhan kalangan pebisnis teknologi informasi ketika American On Line bergabung dengan Time Warner, Desember 1999.

Untuk dapat melakukan hal tersebut, perubahan masyarakat sebagai realitas sosial pantas dicerna sebagai upaya untuk selalu menyegarkan iklim kerja pemerintahan. Kehendak seperti ini sama dengan bagaimana menyesuaikan keputusan-keputusan pemerintah dengan tuntutan atau aspirasi masyarakat. Karena itu apa pun yang dimiliki masyarakat dalam berorganisasi, termasuk berorganisasi dalam suatu negara, dengan fungsi dan instrumentasi yang dimilikinya akan berubah sesuai dengan perubahan nilai-nilai.

Frederickson benar saat menyebutkan tidak adanya konsep yang tunggal. Karena nilai tunggal itu hanya milik Maha Pencipta, Maha Kuasa dan Maha segala-galanya. Tetapi konsep dalam kehidupan, termasuk konsep administrasi negara sebenarnya merupakan derivasi dan bagaimana manusia menempatkan dirinya, bagaimana organisasi masyarakat, termasuk pemerintahan menempatkan status dan peranannya. Kalau nilai dinamika yang dimaksud Frederickson adalah fungsi dan instrumentasi kehidupan bersama, maka administrasi negara memang harus selalu menyesuaikan diri pada perubahan.

Demikian juga dengan sistem, pola, dan cara pengambilan keputusan oleh pejabat publik. Tetapi jika keadilan sosial yang menjadi tujuan, maka keputusan apapun yang dibuat manusia akan selalu bersifat relatif. Untuk hal ini Frederickson terperangkap dalam pemikiran antara yang absolut dengan relatif. Keadilan sosial yang dimaksudkannya adalah jiwa atau ruh dan bekerja sistem administrasi negara sehingga memang sepantasnya fungsi dan instrumentasi administrasi berubah dan berkembang mengikuti irama perubahan masyarakat. Dan soal pemilihan dan penentuan dengan segala macam alternatif yang sedia, lagi-lagi persoalannya adalah relatif dan subyektif.

Dalam pandangan Dunn, keputusan pemerintah untuk memilih dan menentukan juga memerlukan penalaran yang bersifat moral. Dan karena itu analisis kebijaksanaan merupakan bentuk etika terapan, masalah moral tidak dapat diabaikan. Saat memilih dan menentukan mana yang prioritas, bagaimana suatu pekerjaan didahulukan dibandingkan dengan yang lainnya, persoalannya tidak lagi menjadi teknis. Ia kemudian menyatakan bahwa akibat dan perubahan struktur pemerintahan dan lingkungannya termasuk perubahan masyarakat adalah tumbuhnya analisis kebijaksanaan. Analisis ini mengkombinasikan dan mentransformasikan substansi dan metode beberapa disiplin.

Lebih jauh lagi, menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan yang diterapkan untuk mengatasi masalah-masalah publik tertentu untuk melayani tujuan demokrasi. Dengan demikian kebijaksanaan yang lahir dan dilaksanakan oleh pejabat publik paling tidak didasari oleh moral dan kemampuan menghubungkan pengetahuan serta tindakan sekaligus berupaya menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan sosial dan transformasi politik.

Dalam rujukan itu, suatu kebijaksanaan publik menerapkan prinsip *continuos improvement*. Untuk mencapai hal ini Dunn memakai prosedur analisis kebijaksanaan sebagai kegiatan intelektual umum untuk menerapkan logika pengkajian kebijaksanaan. Prosedur ini terdiri dari perumusan masalah kebijaksanaan (*policy problem*), perenialan kebijaksanaan (*policy future*), rekomendasi tindakan kebijaksanaan (*policy action*), pemantauan hasil kebijaksanaan (*policy output*), dan mengevaluasi kinerja kebijaksanaan (*policy performance*).

Dalam kerangka definisi atas perumusan masalah itulah Dunn membangun metode perumusan masalah kebijaksanaan publik. Sketsa berpikir itu sebenarnya dimulai dari kehidupan yang selalu mempunyai masalah. Selesai satu masalah, datang lagi masalah lain. Dalam konteks kebijaksanaan publik, masalah itu adalah serangkaian konstruksi mental atau konseptual yang diabstraksikan dari suatu situasi dan kondisi oleh para pelaku kebijaksanaan (Dunn, 1999). Tetapi ia juga menulis, orang dapat setuju pada definisi, klasifikasi, dan penjelasan masalah namun tidak setuju pada ruang lingkup kepelikan dan pentingnya masalah.

Lagi-lagi masalahnya adalah kepentingan dan kebutuhan orang atau pelaku kebijaksanaan yang berbeda. Dunn menegaskan pula bahwa masalah kebijaksanaan adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpenuhi tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Untuk lebih menjelaskan bagaimana masalah tersebut, baik buku yang diterjemahkan Samodra Wibawa dan kawan-kawan maupun yang disadur tersebut menerangkan ciri dan tipe masalah.

Catatan atas uraian ciri-ciri masalah ini terutama terletak pada istilah eksternal. Dunn menggambarkan bahwa masalah kebijaksanaan lahir karena kondisi eksternal organisasi pemerintahan sehingga pelaku kebijaksanaan publik dengan daya tanggapnya harus menyelesaikan dengan membuat kebijaksanaan yang baru atau sekadar memperbaiki kebijaksanaan yang lama. Kondisi itu bisa juga lahir karena faktor internal (Noorsy, 2001).

Tabel 2.5. Ciri Masalah

Ciri Masalah	Uraian	Pendekatan
Saling ketergantungan ( <i>independent</i> )	Masalah kebijaksanaan adalah bagian dari seluruh sistem masalah, yaitu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidak- puasan diantara kelompok-kelompok masyarakat	Holistik, yaitu pendekatan yang memandang masalah sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan
Subyektif	Kondisi eksternal yang menimbulkan masalah kemudian didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Masalah adalah sesuatu yang abstrak yang timbul melalui transformasi pengalaman ke dalam penilaian/pemikiran manusia	Tergantung pada bagaimana manusia menilai, merasakan dan mengalaminya.  Dapat dilakukan dengan pendekatan analitik
Buatan (atrifisial)	Masalah lahir karena manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah situasi . Apa yang ada dalam masyarakat itu sendiri merupakan masalah yakni suatu kondisi obyektif	Paduan antara pendekatan holistik dan pendekatan analitik
Dinamis	Tidak ada masalah yang dapat diselesaikan secara tuntas. Bisa jadi pemecahannya benar dari masalah yang salah	Tergantung pada pengetahuan, keterampilan dan pengalaman

Sumber : Dunn, William N. (1999).

Dengan menggunakan cara berpikir Frederickson, organisasi pemerintahan bisa saja lebih sibuk dengan kondisi internalnya. Bahkan dalam suatu budaya organisasi pemerintahan yang cenderung dilayani ketimbang melayani publik, persoalannya lebih banyak pada kondisi internal pengambil kebijaksanaan sendiri.

Catatan lainnya adalah pembatasan masalah subyektif dengan masalah buatan. Keduanya pasti subyektif. Persoalannya terletak pada, apakah pelaku kebijaksanaan dalam merespon lebih karena lingkungan masyarakat yang dinamis atau karena lebih didasarkan pada pertimbangan-pertimbangannya sendiri. Dasar pertimbangan sendiri pun tidak salah kalau pendekatannya dilakukan melalui kegiatan intelektual ketimbang kegiatan politik.

Dalam dua catatan inilah dapat dipahami kenapa Dunn membangun tipe dan struktur masalah sederhana/tersusun baik (*well structured*), agak sederhana/agak tersusun (*moderately structured*), dan rumit/tidak tersusun (*ill structured*). Dalam pemerintahan yang kompleks, *well structured* dan *moderately structured* jarang muncul ke permukaan. Sebaliknya, kenapa *ill structured* sering muncul. Jawabnya (Dunn, 1999):

- 1) tidak terdapat kesepakatan umum tentang nilai-nilai (kegunaan) sosial;
- 2) pembuat kebijaksanaan cenderung memaksimalkan nilai-nilai mereka dan tidak tertarik untuk bergeser dan landasan nilainya;
- 3) keputusan sebelumnya sudah membatasi karena komitmen pelaku kebijaksanaan pada sumber dan program yang ada. Akibatnya menghalangi pembuat kebijaksanaan mempertimbangkan alternatif;
- 4) waktu dan usaha untuk mengumpulkan informasi memakan biaya; dan
- 5) seringkali pembuat kebijaksanaan tidak dapat meramalkan semua akibat positif dan negatif. Akhirnya hanya sedikit berbeda dan posisi status quo.

Lebih lanjut ia membangun penyederhanaan hal di atas sebagai berikut:

Tabel 2.6. Struktur Masalah

ELEMEN	STRUKTUR MASALAH		
	Sederhana/tersusun baik	Agak sederhana/agak tersusun	Rumit/tidak tersusun
Pengambil keputusan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tidak terbatas
Manfaat (nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Hasil	Pasti, nyata	Tidak pasti, tidak nyata	Tidak diketahui
Probabilitas	Dapat diperhitungkan	Tidak dapat diperhitungkan	Tidak dapat diperhitungkan

Sumber : Dunn, William N. (1999).

Lalu, bagaimana kalau masalahnya tidak jelas ? Dunn menyebutkan, kemampuan dan kemauan menguji serta kreativitas analisis kebijaksanaan yang menjadi kata kunci. Dengan demikian sistem dan mekanisme rekrutmen serta level pengambil kebijaksanaan menjadi sangat menentukan. Karena itu semakin kompleks isu sosial, politik, ekonomi dan hukum, semakin rumit perumusan masalahnya dan semakin tinggi level perumus dan pengambil kebijaksanaan publiknya.

Menurut Snyder hal tersebut dapat dimengerti melalui analisis proses yang menguraikan interaksi dan analisis proses yang menguraikan pembuatan keputusan. Pandangan ini memang lebih menekankan pada proses politik. Berpijak dan pandangan bahwa semua manusia melakukan tindakan politik yang nyata dan pemahaman keputusan harus dilihat dan perspektif orang yang bertanggung jawab mengambil keputusan, Snyder (1958) menegaskan:

*pembuatan keputusan terletak pada inti segala tindakan politik dan, oleh karena itu pembuatan keputusan itu sendiri memberikan pusat perhatian yang sama sehingga kita dapat mengajukan para pelaku, situasi, dan proses politik secara bersama-sama untuk dianalisis.*

Karenanya dalam usaha memahami suatu tindakan politik dengan tepat, sangat penting mengetahui : (a) siapa yang membuat keputusan penting yang menyebabkan timbulnya suatu tindakan tertentu, dan (b) menilai proses-proses intelektual dan interaktif yang ditempuh para pembuat keputusan dalam usaha mencapai keputusan tertentu. Dalam proses pembuatan keputusan tersebut terdapat tiga sub kategori. *Pertama*, bidang kemampuan. *Kedua*, komunikasi dan informasi. Dan *ketiga*, motivasi. Kesemua kategori ini mencakup peran, norma, dan fungsi. Ia kemudian menyimpulkan, kerangka pembuatan keputusan-keputusan itu mencakup serangkaian proses sosial, politik, dan psikologis yang rumit dan saling tergantung. Sebagai ilmuwan, ia pun menganjurkan pemakaian sejumlah besar konsep yang berkembang dalam sosiologi, psikologi sosial dan psikologi. Melalui penggunaan konsep-konsep ini persepsi, dorongan, pengalaman dan interaksi para pembuat keputusan dapat dianalisis.

Jelas, negara dan para pengambil keputusan publik dalam pandangan Snyder merupakan fenomena empiris yang motifnya harus diketahui. Motif ini terbagi atas dua macam. *Pertama*, karena dorongan yang diperoleh seorang pejabat publik karena keanggotaannya dan keikutsertaannya dalam organisasi pembuat keputusan. *Kedua*, karena dorongan yang dikembangkannya sebagai individu dalam suatu susunan luas pengalaman sebelumnya selama masa kanak-kanak dan dewasa.

Pandang lainnya melihat bahwa proses pembuatan keputusan dilakukan individu-individu yang bertindak atas nama negara dengan negara sebagai unit pokok pembuat keputusan (Frankel, 1963). Fokus pandangan ini terletak pada lingkungan atau kondisi psikologis dan operasional. Lingkungan psikologis menentukan batasan mengenai keputusan yang diambil, sedangkan lingkungan operasional membatasi tindakan efektif yang mungkin dilakukan. Jadi latar belakangnya adalah persepsi pengambil keputusan negara. Karena individu-individu yang hendak mencapai keputusan yang mereka buat berhadapan dengan nilai-nilai mereka sendiri, sesuai dengan gambaran atau persepsi tentang lingkungan atau kondisi yang ada.

Sudut pandang-sudut pandang di atas tetap melahirkan kritik. Snyder terperangkap pada pola pikir perilaku, dan Frankel kesulitan dalam melihat sistem umpan balik yang berputar terus menerus. Bahkan jika menggunakan sistem kebijaksanaan Dunn, Frankel tidak melihat hubungan antara pelaku kebijaksanaan publik, lingkungannya, dan kebijaksanaan publiknya sendiri. Lebih lanjut, dua pemikiran ini nampaknya lebih memberikan tekanan bahwa persepsi, motif dan interaksi pada proses pembuatan keputusan. Sebab bagaimana pun keputusan lebih dapat dipandang sebagai terdiri dan sekumpulan kategori yang membentuk suatu pendekatan atau suatu pola konseptual yang terdiri dan sekumpulan pertanyaan yang menetapkan hubungan di antara variabel-variabel yang dipilih oleh analis dan pengambil kebijaksanaan (Varma, 1999).

## 2.4 Implementasi Kebijakan

Dalam memahami implementasi, kebanyakan orang menerjemahkannya sebagai penerapan atau pelaksanaan. Soalnya bukan pada istilah. Yang terpenting adalah isinya, walaupun antara isi dengan judulnya secara normatif mestinya memang mempunyai hubungan yang relevan (Wahab, 1990). Dalam pandangannya, persoalan implementasi kebijakan menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dan suatu kebijakan. Apa yang dimaksud di sini mungkin berupa keuntungan atau kerugian. Sebab suatu keputusan tidak mungkin menguntungkan semua lapisan. Keputusan atau kebijakan publik selalu bermuka ganda, memberi keuntungan sekaligus menimbulkan kerugian.

Masalahnya adalah, mana yang lebih besar dan siapa yang menikmati keuntungan itu. Jika suatu organisasi publik melahirkan dan melaksanakan kebijakan publik untuk kepentingan organisasi internal dan kelompok politiknya, maka dapat dipastikan bahwa yang dirugikan adalah masyarakat. Contoh untuk hal ini adalah anggaran negara atau anggaran pemerintah daerah. Dari konteks yang demikian Wahab tiba pada kesimpulan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dan keseluruhan proses kebijakan. Tetapi lebih penting lagi persoalan kesenjangan antara apa yang dicita-citakan oleh suatu keputusan dan apa hasilnya. Kesenjangan implementasi itu pada hakikatnya adalah suatu kondisi kebijakan yang berbeda antara apa yang diharapkan (nilai-nilai) dengan kenyataan sebagai hasil suatu kebijakan itu sendiri.

Apa yang menjadi latar belakang perbedaan itu, antara lain disebabkan oleh kapasitas organisasi, kapasitas pelaku, dan daya serap lingkungan di mana kebijakan itu diterapkan. Dan paparan ini terlihat bahwa kapasitas itu sebenarnya tidak berdiri sendiri, tetapi juga mencakup persoalan fasilitas dan sarana. Dan ketika berbicara tentang kapasitas organisasi, fasilitas dan sarana, maka istilah ini berhubungan dengan:

*Actuating is setting all members of the group to want to achieve and to strike to achieve the objective willingly and keeping with the managerial planning and organizing efforts (Isworo).*

Dalam rumusan itu tersurat jelas bagaimana pelaksanaan suatu perencanaan. Kejelasan rumusan ini juga nampak pada persoalan penerapan kebijaksanaan sebagai suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program (Jones, 1996). Di balik semua rumusan itu persoalannya adalah sarana dan kegiatan dengan sarana yang tersedia dan kemudian memberikan dampak. Tetapi sebaik-baiknya rencana dan kegiatan, ukurannya tetap pada tingkat keberhasilan melaksanakannya. Di sini menurut Waterman Junior, dikutip dari Isworo, terdapat beberapa unsur yang menentukan tingkat keberhasilan itu, yakni :

- a. Communication
- b. Chance and information
- c. Causes, commitment, and the issues
- d. Crisis point
- e. Control
- f. Culture or shared value
- g. Capability.

Unsur-unsur itu dapat dikaji pada pemikiran Dunn tentang bagaimana arugumen, bantahan dan pembenaran suatu kebijaksanaan. Maka apapun uraiannya, hampir semua pandangan menyetujui bahwa implementasi (penerapan/pelaksanaan) kebijaksanaan merupakan mata rantai yang menghubungkan kebijaksanaan dengan hasil yang diharapkan. Dan sudut pandang inilah, nampak bagaimana sukses tidaknya suatu implementasi kebijaksanaan. Kata kunci untuk suksesnya kebijaksanaan ditentukan oleh:

- 1) logika kebijaksanaan sendiri, apakah kebijaksanaan itu secara filosofis dan teoritis cukup beralasan;
- 2) Kekuatan jaringan kerja untuk membangun kerja sama;

- 3) Kesiapan dan tanggung jawab pelaku kebijaksanaan di bidang masing-masing untuk melaksanakan kebijaksanaan itu.

Dalam bahasa yang lain, suatu kebijaksanaan akan sukses selama kebijaksanaan tersebut *logic, workable, reasonable, accountable, auditable, dan evaluable*. Sementara kegagalannya nampak sebagaimana matriks terdahulu tentang salah benarnya pengidentifikasian masalah, salah benarnya keputusan, dan tepat tidaknya waktu pelaksanaan. Bahkan kegagalan akan segera diperoleh pelaku kebijaksanaan jika bantahan atas kebijaksanaan itu lebih kuat dan dukungan dan argumennya sementara kebijaksanaan itu tetap dipaksakan untuk diterapkan.

Menurut pandangan Dunn, hal ini sebenarnya tidak perlu terjadi kalau analisis dan pelaku kebijaksanaan memperhatikan tiga jenis situasi sosial jika suatu kebijaksanaan diterapkan (Dunn, 1999) yaitu,

- 1) masa depan potensial, sering juga disebut masa depan alternatif, adalah situasi sosial yang mungkin terjadi dan berbeda dengan situasi sosial yang sebenarnya terjadi.
- 2) masa depan yang masuk akal adalah situasi masa depan yang, atas dasar asumsi tentang hubungan antara lingkungan dan masyarakat, diyakini akan berlangsung jika pembuat kebijaksanaan tidak mengintervensinya guna mengubah arah suatu peristiwa.
- 3) masa depan normatif adalah masa depan yang potensial maupun yang masuk akal yang konsisten dengan konsep analisis tentang kebutuhan, nilai dan kesempatan yang ada di masa depan.

Dari rumusan ini nampak bahwa masa depan normatif jelas lebih sempit dibanding pengertian dua masa depan lainnya. Tetapi manusia mana pun tidak pernah bisa menentukan masa depan. Pepatah menyebutkan, yang dilakukan hal ini adalah investasi untuk masa depan. Warisan bagi masa depan adalah apa yang dilakukan pada hari ini. Dalam konteks implementasi kebijaksanaan yang mempunyai hubungan erat dengan masa depan, apa yang dilakukan hari ini sebagai bangun konstruksi berpikir dan perencanaan sampai dengan bagaimana

pelaksanaan kebijaksanaan, merupakan kehidupan pemerintahan yang sepantasnya lebih menghargai, menghormati dan menumbuhkan serta mengembangkan pola kehidupan yang sesuai dengan *staatsidee*.

