

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/335788910>

Buku Kebijakan Publik

Book · September 2018

CITATIONS

0

READS

17,841

1 author:



[Hayat Hayat](#)

Universitas Islam Malang

41 PUBLICATIONS 40 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Pencegahan Terhadap Tindak Pidana Korupsi Desa_Jurnal Yuditisia [View project](#)



Buku Kebijakan Publik [View project](#)

BAB I

PENDAHULUAN

A. Sebuah Pengantar

Proses kebijakan publik tidak terlepas dari kebutuhan, tuntutan, kepentingan, dan agenda setting semua pihak dalam pemerintahan. Kebijakan publik dibuat adalah untuk menjawab persoalan-persoalan yang muncul dalam kehidupan masyarakat dengan berbagai aspek dan ketentuan yang berlaku di dalamnya.

Kebijakan publik adalah. keputusan-keputusan yang dilakukan oleh seseorang yang mempunyai kewenangan dalam pemerintahan, baik bersifat formal maupun informal. Sementara Dye (1982) berpendapat bahwa *policy is whatever governments choose to do or not to do*. Artinya bahwa apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah adalah adalah kebijakan publik. Melakukan dengan membuat keputusan atau tidak melakukan dengan tidak membuat keputusan adalah menjadi kebijakan publik.

Kebijakan publik pastinya diikuti oleh reformasi yang melekat dalam aspek-aspek kebijakan publik. Formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, maupun evaluasi kebijakan adalah tindakan kebijakan publik yang dilakukan berdasarkan kepentingan kepada publik. Di samping itu, untuk membentuk sebuah pencapaian tujuan dari kebijakan tersebut agar tercapai sesuai dengan yang diharapkan.

Tentunya formulasi kebijakan berdasarkan atas evaluasi terhadap kebijakan sebelumnya. Setiap kebijakan tidak berdiri sendiri dan merupakan kontinuitas dari kebijakan yang pernah ada. Sebagai rangkaian yang tidak dapat dipisahkan untuk menemukan pola yang relevan dan baik bagi kepentingan masyarakat. Kebijakan harus didasari oleh perbaikan-perbaikan terhadap kebijakan sebelumnya yang berdasar pada hasil evaluasi kebijakan.

Evaluasi kebijakan menjadi pola penting dalam mengetahui apakah kebijakan yang sudah diimplementasikan berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, hasil yang baik, kecepatan dalam pelaksanaan, ketepatan sasaran, dan apakah sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dari hasil evaluasi kebijakan, akan mendapatkan rekomendasi yang dapat dijadikan sebagai landasan dalam

pengambilan kebijakan pada tahun berikutnya. Dilanjutkan atau tidak adalah kebijakan pemerintah. Setelah evaluasi kebijakan dilakukan dengan berbagai rekomendasi dan saran, maka dibutuhkan sebuah reformasi kebijakan dalam penanganannya. Reformasi kebijakan menjadi transmisi antara evaluasi dan formulasi kebijakan. Berbagai masukan dalam evaluasi kebijakan dijadikan sebagai pedoman untuk melakukan perubahan dalam kebijakan. Termasuk di dalamnya adalah apakah mengganti kebijakan yang sudah ada dengan kebijakan yang baru, atau melanjutkan kebijakan yang sudah ada dengan pola dan metode yang lebih baik.

Reformasi kebijakan melekat dalam proses kebijakan publik. Formulasi kebijakan dilakukan berdasarkan kebutuhan secara langsung atau tidak langsung diawali oleh proses pengamatan, penelitian, pengkajian dan berbagai analisis sebelum rumusan kebijakan itu ditetapkan. Mulai dari serap aspirasi masyarakat yang dilakukan berdasarkan kebutuhan dan kondisi masyarakat. Keinginan secara menyulurh atas dibuatnya sebuah kebijakan adalah berdasarkan pada kepentingan masyarakat secara nasional. Proses formulasi kebijakan juga salah satunya adalah adanya tuntutan masyarakat kepada pemerintah sebagai bentuk penyampaian kebutuhan bersama.

Di samping itu, formulasi juga dilakukan dengan berbagai kajian secara ilmiah untuk mengetahui aspek kemanfaatan dan kemudharatan dari suatu kebijakan. Itu semua berangkat dari konsep reformasi yang ingin perbaikan atau perubahan terhadap kebijakan yang sudah ada atau merupakan pengembangan dari kebijakan yang sudah dijalankan, sehingga dibutuhkan kebijakan baru sebagai bagian dari regulasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Reformasi yang dibangun membentuk sebuah konsepsi dasar yang menjadi tuntutan, aspirasi, maupun temuan secara ilmiah yang membentuk kerangka formulasi sebagai dasar bagi pemerintah untuk membuat sebuah kebijakan publik. Setelah proses reformasi dilakukan dalam formulasi kebijakan maka akan membentuk sebuah formulasi kebijakan yang utuh untuk kemudian ditindak lanjuti sebagai pembuatan kebijakan.

Kebijakan seringkali gagal karena tanpa formulasi (perencanaan) yang baik, benar dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Baik atau tidaknya sebuah

perencanaan ditentukan dari apa yang menjadi orientasi dari kebijakan tersebut, bagaimana proses perumusan formulasi dilakukan, dan siapa yang menjadi subyek dan obyek dari kebijakan tersebut. Kebijakan yang baik dipengaruhi oleh banyak unsur dan banyak aspek yang menentukan, mulai dari awal mula sebuah kebijakan akan dilakukan hingga reformasi kebijakan untuk mendapatkan kebijakan yang relevan dan sesuai dengan kebutuhan.

B. Konsep dan Metode

Reformasi kebijakan publik tidak berdiri sendiri dalam perubahan dan pembaharuan kebijakannya. Konsep reformasi kebijakan berimplikasi kepada reformasi birokrasi dan reformasi administrasi. Keterkaitan antara ketiga reformasi ini menjadi kondisi yang sangat diharapkan dalam pemerintahan saat ini.

Gaung untuk melakukan reformasi administrasi adalah tuntutan yang harus terus dilakukan dalam tatanan administrasi negara. Reformasi administrasi yang secara luas adalah reformasi sistem dan tatanan pemerintahan. Penataan yang ada saat ini masih banyak patologi birokrasi yang berkembang dalam sistem administrasi negara sehingga proses reformasi administrasi tidak berjalan dengan baik, bahkan menemui banyak rintangan dan tantangan yang begitu berat.

Hal itu diperparah reformasi birokrasi yang juga masih lemah dalam implementasinya. Birokrasi masih menjadi lahan basah korupsi para pelaku koruptor. Pelayanan publik juga masih menjadi kendala yang tak terbendung dalam pola birokrasi pemerintahan. Serta sistem yang masih belum sinergi dengan perubahan dan kebutuhan. Sehingga yang terjadi adalah “warisan” sistem yang sejak lama mengakar dalam sebuah birokrasi kadangkala masih menjadi kendala dalam proses perubahan birokrasi.

Berbagai metode dan cara sudah dilakukan oleh pemerintah. Berbagai kebijakan dan regulasi dibangun untuk menciptakan birokrasi yang lebih baik. Grand Design reformasi birokrasi 2005-2025 sudah berjalan cukup lama, tetapi reformasi birokrasi seperti jalan ditempat. Ada perubahan, tetapi tidak signifikan dan kurang substantif. Nyatanya pelayanan yang berkualitas belum berhasil, birokrasi yang bersih juga masih jarang ditemui, paradigma para birokrat tentang

tugas dan fungsinya kadangkala keluar dari ketentuan dan peraturan yang sudah ditetapkan, dan berbagai permasalahan birokrasi lainnya yang menjadi penghambat tercapainya reformasi birokrasi.

Oleh karena itu, untuk membangun reformasi administrasi dan reformasi birokrasi yang menjadi tujuan utama pemerintah adalah diawali dengan reformasi kebijakan publik. Reformasi kebijakan publik adalah melakukan perubahan terhadap kebijakan-kebijakan. Namun yang paling penting dari semua itu, adalah perlunya integrasi semua elemen birokrasi untuk berani melakukan perubahan secara komprehensif dan mendukung pola kebijakan reformasi dalam pelaksanaannya, dari mulai pimpinan hingga level paling bawah. Dari sinergitas itu, akan bergerak bersama-sama membangun inovasi untuk perubahan yang lebih baik.

Suryanto dalam pengantar buku dari Inovasi Harga Mati yang ditulis oleh Utomo (2017) menjelaskan bahwa tidak mudah membuat sebuah perubahan dalam struktur dan kultur birokrasi. Butuh waktu panjang, karena selama ini orientasinya adalah aturan dan *rule driven, business as usual* (keajegan). Lebih lanjut dikatakan bahwa inovasi adalah sebuah proses perubahan yang mencakup kesadaran dan kemauan untuk berubah yang mengarah pada kebiasaan (*habit*). Maka perlu digalakkan lagi dalam kehidupan birokrasi pentingnya inovasi menuju perubahan yang lebih baik.

C. Dimensi dan Pendekatan

Reformasi kebijakan memiliki dimensi dan pendekatan yang komprehensif dan dinamis serta fleksibel. Mempunyai nilai-nilai yang terbangun dalam kebijakan sebagai sebuah proses perubahan menjadi lebih baik. Dimensi-dimensi dalam reformasi kebijakan yaitu:

1. Konteks.

Konteks dalam kebijakan memuat dua unsur, yaitu makro dan mikro. Pada aspek makro, konteks kebijakan mempunyai peran strategis dalam aspek tujuan dari kebijakan. Sebagai esensi dari kebijakan, konteks menjadi barometer penting bagi kebijakan, apakah kebijakan itu sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau

tidak. Apakah kebijakan mempunyai nilai relevansi dengan program yang dicanangkan. Bagaimana kebijakan itu dibuat dan diimplementasikan.

Aspek kemanfaatan dan kepentingan bagi publik adalah nilai penting dalam konteks kebijakan. Karena konteks kebijakan bersifat makro, yaitu dalam skala luas. Kebijakan harus memuat tujuan secara umum dari apa yang ingin dicapai. Konteks kebijakan lebih bersifat global, tetapi melalui pencapaian yang komprehensif.

Di samping itu, sifat makro dari konteks kebijakan adalah dalam skalanya, baik internasional maupun skala nasional sehingga membentuk kerangka pikir yang lebih luas dan dinamis, yang mempunyai implikasi dalam politik, sosial, budaya, ekonomi, dan lain sebagainya.

Pada konteks kebijakan yang mikro adalah bentuk kebijakan yang lebih konkret, spesifik, dan detail. Kebijakan-kebijakan yang dilakukan lebih bersifat teknis dan langsung bersentuhan dengan masyarakat. Kebijakannya konkret sesuai dengan kebutuhan yang diharapkan oleh publik. Selain itu, pada aspek mikro adalah berbentuk program-program yang dicanangkan oleh pengambil kebijakan untuk dijalankan. Program-program itu direalisasikan sebagai dengan ketentuan, kebutuhan dan peruntukannya, sehingga kebijakan yang dilakukan dapat berjalan dengan baik.

2. Arena

Kebijakan juga mempunyai arena yang menjadi bagian penting dalam pencapaian tujuannya. Arena kebijakan adalah sebuah dimensi kebijakan yang mempunyai peran penting dalam mengakomodir kebijakan. Mencakup aturan dan ketentuan dalam kebijakan yang dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kebijakan. Ketentuan atau peraturan adalah konsep dasar yang harus dijalankan oleh para pengambil kebijakan untuk tidak keluar dari rel yang sudah ditentukan.

Selain itu, dalam arena juga terdapat stakeholder yang menggerakkan seluruh lapisan kebijakan untuk tujuan yang sama. Stakeholder adalah menjalankan sistem yang dibangun sesuai dengan ketentuan dan peraturannya, kemudian dijalankan berdasarkan dengan apa yang sudah disepakati atau diatur, agar kebijakan itu berjalan dengan baik dan sesuai dengan harapan.

Stakeholder kebijakan mempunyai peran strategis terhadap sukses atau gagalnya kebijakan. Kompetensi dan kualitas stakeholder sangat mempengaruhi, sejauhmana kebijakan itu dijalankan dengan baik.

3. Proses

Dimensi yang terakhir adalah proses. Proses menjadi kunci utama pencapaian tujuan. Proses menjadi bagian sentral dari sebuah kebijakan. Kebijakan yang baik, jika dalam prosesnya tidak baik, maka kebijakan itu bisa berakibat tidak baik pula. Setiap proses menentukan hasil kebijakan. Kebijakan ditentukan oleh prosesnya. Proseslah yang menjadi garing penting dalam pencapaian tujuan dari kebijakan.

Proses berada di antara formulasi kebijakan dengan tujuan kebijakan. Proses merupakan sirkulasi yang mengaktualisasikan aspek kebijakan ke dalam semua komponen kebijakan untuk menghasilkan keluaran kebijakan. Dalam proses kebijakan ada tiga unsur yang menyertainya, yaitu *partnership*, *networking* dan *partisipatoris*.

Pertama, *partnership*. *Partnership* dalam proses kebijakan adalah pola membangun kerjasama antara semua stakeholder dalam kebijakan tersebut. Berkolaborasi untuk pencapaian tujuan kebijakan sesuai dengan tugas, pokok, dan fungsinya dalam kebijakan. Kebijakan tidak bisa dikerjakan secara mandiri oleh pimpinan. Struktural kebijakan harus difungsikan sesuai dengan *job discription* yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya, sehingga tidak tumpang tindih antara pekerjaan yang satu dengan pekerjaan yang lainnya, semuanya berkolaborasi dan saling membantu untuk pencapaian tujuan kebijakan.

Kedua, *networking*. Kebijakan tentunya tidak bisa berdiri sendiri. Kebijakan ditopang oleh kebijakan yang lain yang saling bersentuhan sebagai bagian dari sebuah kebijakan makro. Kebijakan membutuhkan jaringan yang dapat mengkomunikasikan antara kebijakan yang satu dengan kebijakan yang lain, sehingga keterkaitan terhadap program yang satu dengan program yang lainnya dapat berkesinambungan dan bersinergi. Oleh karena itu, penting untuk membangun jaringan dalam sebuah kebijakan sebagai bentuk kolaborasi efektif membangun tujuan kebijakan secara nasional maupun internasional.

Ketiga, partisipatoris. Kebijakan tidak akan berjalan dengan baik tanpa adanya partisipasi dari masyarakat. Partisipasi masyarakat adalah keniscayaan dalam kebijakan publik. Masyarakat sebagai warga negara mempunyai tanggung jawab yang sama untuk membangun pemerintahan menjadi lebih baik, yaitu melalui peran aktif dalam berbagai program pemerintah maupun mendukung secara langsung atau tidak langsung terhadap kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan tidak bisa dilepaskan dari peran serta masyarakat dalam pelaksanaannya. Partisipasi masyarakat sangat menentukan sukses atau tidaknya kebijakan publik. Masyarakat tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi menjadi subjek yang mempunyai peran penting dalam kebijakan.

Pada proses kebijakan inilah berlaku *policy cycle* yang termaktub dalam kebijakan publik, yaitu formulasi, implementasi, evaluasi, dan reformasi. Pada aspek formulasi adalah penentuan perencanaan dari kebijakan yang akan dilakukan. Formulasi menjadi alasan kebijakan itu dilakukan dengan melihat aspek kepentingan, kebutuhan dan kemaslahatan publik. Penentuan formulasi digunakan berdasarkan dengan proses yang akurat dan sesuai dengan kaidah keilmuan, yaitu tuntutan masyarakat, kajian akademik, dan kebutuhan negara.

Pada aspek implementasi kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang sudah diformulasikan dapat berjalan dengan baik. Kommpentesi dan kelengkapan sarana prasarana kebijakan menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya infrastruktur kebijakan adalah menjadi penting dalam pelaksanaan kebijakan, sehingga kebijakan yang dijalankan sesuai dengan target yang ingin dicapai.

Pada evaluasi kebijakan sebagai kontrol terhadap kebijakan yang sudah diimplementasikan. Faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan dilakukan berdasarkan evaluasi kebijakan. Apakah kebijakan itu sudah berjalan dengan baik atau tidak. Apa saja kendalanya dan bagaimana pemecahan terhadap permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan.

Reformasi kebijakan menjadi aspek yang menentukan apakah kebijakan itu dapat dilanjutkan atau tidak. Rekomendasi dari evaluasi kebijakan terhadap

kebijakan yang sudah dijalankan adalah dilakukannya reformasi terhadap kebijakan tersebut. Tidak serta merta rekomendasi kebijakan yang tidak baik tidak dapat dijalankan, atau sebaliknya. Disitulah peran reformasi kebijakan menentukan apakah kebijakan tersebut perlu dilanjutkan atau dirubah sesuai dengan kebutuhan atau di hapus.

Dari dimensi dan pendekatan kebijakan di atas menggambarkan bahwa reformasi kebijakan adalah sebagai bagian dari pencapaian dari reformasi birokrasi yang sedang digalakkan oleh pemerintah disemua level pemerintahan yang mengarah pada reformasi administrasi.

Oleh karena itu, reformasi kebijakan menjadi tumpuan dari reformasi birokrasi dan reformasi administrasi. Keberhasilan reformasi birokrasi ditentukan dari bagaimana reformasi kebijakan dilakukan. Termasuk juga menentukan pencapaian reformasi administrasi sebagai sebuah konsep dan tujuan tatanan pemerintahan yang baik.

Menurut Miftah Toha mengutip teori Weberian dalam bukunya, yang berjudul Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi yang direvisi pada Jurnal Transformasi Administrasi mengungkapkan bahwa idealnya birokrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti yang dijalankan secara rasional, yaitu: (a) individu pejabat secara personal bebas; (2) jabatan-jabatan itu disusun secara hirarki dari atas ke bawah dan ke samping; (3) perbedaan terhadap tugas dan fungsi masing-masing, sehingga dapat bekerja secara profesional; (4) kontrak jabatan harus dilakukan sesuai dengan kesepakatan; (5) seleksi terhadap pejabat harus berdasar pada kualifikasi atau kompetensi yang dilakukan melalui ujian; (6) setiap pejabat di gaji sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; (7) promosi berdasarkan senioritas; (8) ada pusat pengembangan karir untuk menjamin keberlangsungan aparatur; (9) setiap jabatan tidak dibenarkan menjalankan tugas dan tanggung jawabnya untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun kelompoknya; (9) sistem mengendalikan setiap jabatan yang melekat dalam diri seseorang, sehingga kontrol berjalan dengan baik. (Yasniva, 2015:940-941).

Idealnya adalah seperti di atas, bahwa birokrasi adalah realitas yang harus dilakukan oleh aparatur. Dalam hal ini, maka birokrasi perlu dilakukan perubahan. Perubahan yang dimaksud adalah reformasi birokrasi untuk meningkatkan kualitas

kinerja birokrasi. Ada 9 (sembilan) program perubahan dalam reformasi birokrasi, antara lain manajemen perubahan, penataan peraturan perundang-undangann, penataan dan penguatan organisasi, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan monitoring, evaluasi dan pelaporan. (Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur, 2015:902).

Reformasi birokrasi secara signifikan akan berpengaruh terhadap aspek pelayanan publik. Implementasi reformasi birokrasi sudah dilakukan disetiap lembaga ataupun kementerian. Diberlakukannya reformasi birokrasi adalah untuk melakukan penyegaran terhadap sistem pemerintahan yang ada serta memberikan kepercayaan kepada masyarakat agar masyarakat mempunyai nilai partisipasi dalam program-program pemerintahan. Dengan demikian, keterlibatan masyarakat dalam program kerja pemerinta merupakan bentuk dukungan terhadap pencapaian tujuan, visi maupun misi yang dibangun oleh pemerintah, sehingga tingkat keberhasilannya akan tinggi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa, pelayanan publik mempunyai pengaruh signifikan terhadap sistem dan tatanan pemerintahan. Penilaian yang baik dan profesional, tentunya akan menciptakan ekosistem reformasi birokrasi dan dapat bersinergi sebagai bagian dari pengembangan dan peningkatan kualitas pelayanan. (Hayat, 2015:831).

Oleh karena itu, agar reformasi bisa berjalan dengan baik maka harus ada kontrol dalam pelaksanaannya. Kontrol terhadap sistem dan sumber daya manusia aparatur menjadi penting dalam reformasi birokrasi, yaitu melalui penilaian kinerja pelayanan. Sumber daya manusia masih dianggap penting dalam pelayanan publik, maka seyogyanya ada penilaian yang dicantumkan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Penilaian kinerja atau pengukuran kinerja, menurut Wibowo (2013:229) mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja perlu dilakukan pada setiap organisasi, tujuannya adalah untuk mengetahui apakah pelaksanaan kinerja terdapa deviasi atau tidak, apakah kinerja dilakukan sesuai dengan jadwal yang sudah

ditentukan, atau apakah outputnya sudah dicapai dengan baik. Itulah pentingnya dilakukannya penilaian terhadap kinerja.

Ada 7 (tujuh) pengukuran kinerja yang dapat dilakukan menurut Wibowo (2013:230), yaitu: (1) memastikan bahwa persyaratan yang diinginkan pelanggan telah terpenuhi; (2) mengusahakan standar kinerja untuk menciptakan perbandingan; (3) mengusahakan jarak bagi orang untuk memonitor tingkat kinerja; (4) menetapkan arti penting masalah kualitas dan menentukan apa yang perlu prioritas perhatian; (5) menghindari konsekuensi dari rendahnya kualitas; (6) mempertimbangkan penggunaan sumber daya; (7) mengusahakan umpan balik untuk mendorong usaha perbaikan.

Maka dengan demikian, dalam penilaian kinerja pelayanan publik, tentunya juga menjadi penting untuk mengetahui pelaksanaan kinerja yang sudah dilakukan. Apakah berjalan dengan baik sesuai dengan ketentuan dan cita-cita yang diharapkan. Output yang dihasilkan dalam pelayanan publik apakah sudah dapat memuaskan masyarakat dengan pelayanan yang prima dan berkualitas. Serta sejauhmana pelaksanaan tugas dan tanggung jawab dari aparatur sipil negara. Kontrol melalui penilaian kinerja pelayanan publik menjadi central sebagai bagian dari pengembangan kualitas pelayanan dan penguatan kapasitas sumber daya manusia menjadi lebih baik dan kompeten.

BAB II

KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pengertian Kebijakan

Penggunaan bahasa kebijakan seringkali dikaitkan dengan bahasa kebijaksanaan. Kebijakan dan kebijaksanaan mempunyai arti dan makna tersendiri dalam arti konteks maupun dalam kontennya. Kebijakan merupakan keputusan-keputusan yang diambil untuk kepentingan masyarakat luas, sedangkan kebijaksanaan adalah alternatif keputusan sebagai bentuk penghormatan atau faktor lainnya untuk memberikan rasa keadilan dan kebaikan bagi seseorang atau sekelompok orang terhadap proses kebijaksanaan yang dilakukan. Keduanya mempunyai pola tersendiri dalam proses, pelaksanaan dan evaluasinya sehingga harus dibedakan penggunaannya.

Ada banyak pendapat tentang definisi kebijakan. Smith dan Larimer (2009:3) di dalam bukunya yang berjudul "*The Public Policy Theory Primer*" mengemukakan tentang berbagai pendapat tentang kebijakan. *Policy is whatever governments choose to do or no to do* (Kebijakan itu menurut Dye adalah apa yang dilakukan atau yang tidak dilakukan oleh pemerintah) (Dye, 1987:1). Dilakukan atau tidak dilakukannya sebuah kebijakan merupakan bentuk dari kebijakan publik. Apa pun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam rangka untuk kepentingan publik atau masyarakat adalah bagian dari kebijakan publik.

Sementara Eyestone (1971:18) mengemukakan bahwa kebijakan adalah *the relationship of governmental unit to its environment* (Hubungan pemerintah dengan unit-unit dalam lingkungan pemerintahan). Hubungan antar unit-unit dalam lembaga pemerintahan adalah sebagai bentuk dari kebijakan yang bersumber secara *top-down*. Setiap atasan mempunyai kebijakan yang harus dilaksanakan oleh bawahan, baik secara kelembagaan atau pun personal. Kebijakan itu berbentuk korelasi antar unsur dan lembaga.

Sementara Wilson (2006: 154) mengemukakan bahwa kebijakan itu *actions, objective and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what*

happens (or does not happen) (atau tindakan, objektif dan pernyataan pemerintah pada hal-hal tertentu, langkah-langkah yang mereka ambil (atau gagal dalam pengambilan keputusan) untuk melaksanakannya, dan penjelasan mereka berikan untuk apa yang terjadi (atau tidak terjadi).

Dari beberapa definisi dan pendapat di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan adalah sebuah keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk kepentingan-kepentingan publik yang diatur sedemikian rupa untuk dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan sebagai konsekuensi logis dalam tindakan dan pernyataan oleh pemerintah.

Kebijakan merupakan suatu tindakan berpola yang mengarah pada suatu tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. (Wahab, 2005:3). Sementara itu, Soenarko (2000:35), mengutip pendapatnya Woyowasito dan Purwodarminto, menjelaskan bahwa kebijakan itu menunjukkan adanya kemampuan atau kualitas yang dimiliki seseorang dalam keadaannya yang *learned* (terpelajar), *prudent* (baik) dan *experienced* (berpengalaman), yang berarti bahwa kebijakan adalah *skill* (keterampilan), *ability* (kemampuan), *capability* (kecakapan), dan *insight* (kemampuan untuk memahami sesuatu).

Disisi lain, kebijakan juga diartikan sebagai a *purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilakukan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). (Anderson, 2002:12). Suatu kebijakan adalah dalam rangka untuk memberikan solusi terhadap persoalan yang sedang terjadi. Di samping itu, kebijakan menjadi pemecahan masalah yang timbul dilingkungan masyarakat. Kebijakan mempunyai tujuan menyelesaikan persoalan yang ada secara tuntas, bukan menyelesaikan persoalan dengan menimbulkan persoalan baru. Tetapi dengan adanya kebijakan, permasalahan yang ada terselesaikan dan menjadi solusi atas permasalahan tersebut.

Sedangkan Donovan dan Jack Son (2004:55), mengutip pendapatnya Graycar, mengemukakan bahwa kebijakan dapat dilihat sebagai konsep, filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai kerangka kerja. Sebagai konsep *filosofis*, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang

diinginkan; sebagai suatu *produk*, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu *proses*, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu *kerangka kerja*, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Fredrich yang dikutip oleh Soenarko (2000:40, memberikan definisi yang berbeda, bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

B. Pengertian Kebijakan Publik

Berbagai definisi tentang kebijakan publik banyak diungkapkan oleh para pakar dan ahli kebijakan. Bahwa kebijakan publik itu adalah suatu keputusan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang untuk kepentingan bersama. Setiap kebijakan publik tentunya mempunyai proses formulasi dan evaluasi yang mengikutinya. Esensinya berada pada level implementasi kebijakan. Semua proses kebijakan publik saling mempengaruhi satu sama lainnya, tidak bisa saling melemahkan, tetapi sebaliknya harus saling menguatkan, sehingga kebijakan berjalan secara baik dan optimal.

Sadhana (2011:47) mengutip pendapatnya John Dewey, mengungkapkan bahwa ada dua cara untuk mengukur kebijakan publik, yaitu dengan cara bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif-alternatif dan bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat.

Apa yang dikatakan oleh John Dewey adalah sebuah eksperimen terhadap bentuk kebijakan publik. Bahwa kebijakan publik itu dapat dilihat dari alternatif yang diambil dalam kebijakan. Dalam kebijakan publik ada banyak pilihan alternatif, sehingga pilihan kebijakan itu adalah kebijakan yang paling baik di

antara alternatif-alternatif yang lain. Atau pilihan yang paling baik diantara yang baik.

Banyak alternatif itu semakin baik dalam kebijakan publik. Hal ini bertujuan untuk mengukur seberapa baik dan berkualitas atas kebijakan yang akan diambil. Tentunya, pilihan kebijakan publik adalah hampir dipastikan dapat dilaksanakan dengan baik, karena pilihan alternatif itu meliputi aspek keterlaksanaannya kebijakan dengan baik atau tidak, indikator keberhasilan kebijakan juga dapat diukur dengan berbagai pertimbangan dan pilihan lainnya. Dapat dipastikan bahwa pilihan kebijakan yang diputuskan adalah sudah diukur secara baik dan matang.

Di samping itu, John Dewey juga mengukur kebijakan dengan eksperimen terhadap keberhasilan kebijakan. Dampak yang ditimbulkan dari uji coba tersebut dijadikan sebagai barometer keberhasilan kebijakan. Ketepatan, kebaikan, keberhasilan dari uji coba akan menjadi indikator kebijakan itu berhasil atau tidak. Berbagai eksperimen dapat dilakukan serta dengan berbagai cara dan metode dapat pula dipraktikkan.

Setiap kebijakan tidak serta merta langsung diputuskan. Kebijakan publik membutuhkan pengujian, penelitian, eksperimen dan pengulangan tahapan-tahapan kebijakan, sehingga kelemahan dan kekurangan dari kebijakan dapat diminimalisir sekecil mungkin. Pengujian terhadap dampak kebijakan juga menjadi indikator dari keberhasilan kebijakan publik, yang mempunyai dampak positif yang dijadikan sebagai pilihan kebijakan. Aspek kemudharatan dan kemanfaatan kebijakan harus dikedepankan sebagai konsekuensi dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Oleh karena itu, kebijakan publik tidak boleh asal diputuskan, apa pun kondisi dan situasinya, karena setiap kebijakan mempunyai dampak yang cukup besar bagi masyarakat secara luas.

Sementara Hugwood & Gunn berpendapat bahwa kebijakan publik itu terdiri dari 10 definisi, yaitu:

1. Kebijakan sebagai merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu (*as a label for a field activity*); Merk atau label dari kebijakan akan menjadi sebuah kebersinambungan dan menjadi program rutin yang diselenggarakan serta melekat dalam diri kebijakan tersebut. Seperti kebijakan Bantuan Langsung

Tunai ketika Presiden Susilo Bambang Yudoyono menjadi Preside. Label atau merk kebijakan akan menjadi program bagi pemerintah yang bisa ditandai sebagai bagian dari bentuk kebijakan publik. Label atau merek itulah yang akan dikenal dan mengena bagi masyarakat tentang kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga memberikan kesan dan pesan yang memberikan dorongan partisipatoris aktif bagi masyarakat.

2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*as an expression of general purpose or desired state of affairs*); Pernyataan pemerintah tentang sebuah keputusan yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan umum dan/atau kepentingan masyarakat, baik untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi atau hal lain yang bermanfaat bagi masyarakat. Pemerintah melakukan kebijakan secara umum untuk kebaikan dan kepentingan bagi masyarakat, sehingga perlu dilakukan kebijakan tersebut.
3. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus (*as specific proposals*); Usulan-usulan khusus yang muncul secara bottom up atau top down yang berhubungan secara langsung dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Misalnya yang menyangkut masalah kehidupan masyarakat yang dipandang perlu untuk diambil langkah konkret pengambilan keputusan yang melahirkan kebijakan dari pemerintah. Hal urgent yang datangnya dari masyarakat langsung atau dari pemerintah langsung dan bersifat penting, bisa dijadikan sebagai kebijakan publik.
4. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah (*as decision of government*); Apapun langkah yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengambilan keputusannya, itu adalah kebijakan publik. Sekaligus keputusan pemerintah terhadap sesuatu itu adalah diam, maka diamnya pemerintah adalah kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah.
5. Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal (*as formal authorization*); Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal adalah seperti kebijakan yang berbentuk regulasi dari pemerintah yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai legitimasi untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta menjalankan tugas, pokok dan fungsinya yang dilakukan melalui

pengesahan secara formal. Kebijakan-kebijakan yang bersifat formal biasanya mengikat bagi stakeholder dalam kebijakan serta konsekuensi yang mengikutinya. Misalnya keberadaan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Gubernur, dan peraturan-peraturan lainnya yang mengikat secara formal.

6. Kebijakan sebagai program (*as programme*); Program-program pemerintah adalah bagian dari kebijakan publik. Setiap program yang dilakukan oleh pemerintah, baik program yang bersifat formal ataupun nonformal, dapat dikatakan sebagai kebijakan. Program kerja yang dihasilkan dari rencana kerja adalah bentuk kinerja untuk pembangunan pemerintah dalam jangka waktu yang sudah ditentukan untuk kepentingan masyarakat dan membangun sinergi dalam tata kelola pemerintahan yang baik.
7. Kebijakan sebagai keluaran (*as output*); Kebijakan sebagai keluaran adalah setiap kebijakan publik pasti mempunyai keluaran yang diharapkan. Keluaran yang dihasilkan dari program kerja menjadi bagian dari kebijakan publik. Misalnya pembuatan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan penanganan sampah, maka output peraturan yang dihasilkan menjadi keputusan dalam penanganan sampah. Keputusan peraturan tersebut masuk dalam katagori kebijakan publik.
8. Kebijakan sebagai hasil akhir (*as outcome*); Begitu juga dengan outcome sebagai bagian dari kebijakan yang merupakan hasil akhir dari program-program kerja yang sudah dilakukan. Hasil akhir dari program atau pekerjaan dari pemerintah itu adalah bagian dari kebijakan.
9. Kebijakan sebagai suatu teori atau model (*as a theory or model*); Dalam suatu pemerintahan, berbagai kajian dan analisis terhadap berbagai persoalan yang dihadapi oleh pemerintahan yang menghasilkan berbagai output atau outcome untuk dijadikan sebagai suatu kebijakan bagi pemerintah. Di samping itu, dalam penelitian, pengakajian, maupun analisis yang menghasilkan teori baru atau model baru atau temuan baru dapat dijadikan sebagai kebijakan untuk diterapkan dan dilaksanakan.
10. Kebijakan sebagai proses (*as process*); Sebagai proses, kebijakan akan mempunyai keterkaitan antara kebijakan yang satu dengan kebijakan yang lainnya. Setiap keputusan atau peraturan mempunyai sifat hirarki antara satu

peraturan dengan peraturan yang lainnya, sehingga membentuk sebuah kolaborasi kolektif yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Pemerintah secara berkelanjutan melakukan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan, keadilan, dan kebaikan bagi masyarakat. Proses yang terus berkesinambungan yang membentuk sebuah keputusan atau kebijakan adalah termasuk juga kebijakan publik.

Aminuddin Bakry (2010), mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia untuk kepentingan masyarakat, publik maupun warga negara. Pengaturan dan pengelolaan terhadap aspek-aspek yang bertujuan untuk kepentingan publik adalah dalam rangka untuk tercapainya tujuan publik tersebut. Pengaturan melalui kebijakan akan menjadi pedoman bagi seluruh stakeholder kebijakan, baik sebagai obyek maupun sebagai subyek. Di samping itu, kebijakan mempunyai legitimasi yang kuat dalam penerapannya untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Pengertian kebijakan publik mempunyai banyak tafsir dan makna, tetapi secara prinsip dan esensi adalah sama. Pandangan dan paradigma kebijakan publik sebagai sebuah ilmu mempunyai cara pandang tersendiri bagi sebagian ahli.

Para ahli mengklasifikasikan makna kebijakan publik ke dalam 4 sudut pandang, yaitu: *Pertama*, kebijakan sebagai keputusan. Beberapa makna/definisi mengenai kebijakan publik yang termasuk dalam sudut pandang ini. Thomas R. Dye dalam buku *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang*, yang ditulis oleh Riant Nugroho D. (2006) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai “*Whatever governments choose to do or not to do.*”, yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda. Lebih lanjut, dikatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan publik

tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Sedangkan Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah: a). kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; b). kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; c) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; d). kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; e). kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknyanya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa. (Islamy, 1994).

Lain lagi dengan Edward yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“What governments say and do, or do not do. It is the goals or purposes of governments programs.”* Maksudnya, apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah termasuk kebijakan publik. Kebijakan publik tampil sebagai sasaran atau tujuan program-program. Edward lebih lanjut menjelaskan bahwa kebijakan publik itu dapat diterapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. (Mustofa, 2003).

Sementara David Easton mendefinisikan *public policy* sebagai : *“The authoritative allocation of value for the whole society, but it turns out that only the government can authoritatively act on the ‘whole’ society, and everything the government choosed do or not to do result in the allocation of values.”* Maksudnya, *public policy* tidak hanya berupa apa yang dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi juga apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah karena

keduanya sama-sama membutuhkan alasan-alasan yang harus dipertanggungjawabkan. Kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah, baik itu berupa akan atau tidak akan melakukan sesuatu, itu semua sudah menjadi ketetapan dan keputusan pemerintah. (Yustika, 2000).

Kedua, kebijakan sebagai proses manajemen. Kebijakan sebagai proses manajemen merupakan serangkaian fase kerja dari para pejabat publik yang mencakup agenda *setting*, formulasi kebijakan dan legalitas pemerintah, implementasi, monitoring dan evaluasi, dan reformulasi/terminasi.

Definisi kebijakan publik yang termasuk dalam sudut pandang ini ialah Easton (1969) memberikan pengertian kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Peran pejabat/aktor-aktor publik sangat dominan. Dalam melakukan suatu kebijakan publik, pemerintah hanya mengandalkan pejabat publik saja, dari perencanaan awal sampai pada perumusan kebijakan untuk masyarakat sebagai wujud pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Sementara Jonnes (1977), memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Kegiatan pemerintah dalam melakukan perubahan suatu kebijakan publik secara bertahap tersebut merupakan suatu tindakan/sikap evaluasi dan reformasi yang dilakukan setelah melihat bagaimana hasilnya di dalam masyarakat. Hal itu dilakukan pemerintah sebagai tindakan untuk memperbaharui kebijakan publik menjadi lebih baik lagi.

Di samping itu, Starling yang dikutip oleh Wahab (1999), *public policy* didefinisikan sebagai “*The analysis of policy includes : conflict among policies, internal consistencies, impact on society and its environment, political consequences, problem of administrative implementation, institutional and organizational aspects, problems of coordination, the determination of relative priorities, timetables for action in programming, and evaluation and overview requirements.*”. Dalam penyelesaian kebijakan publik, pemerintah sangat

memperhatikan dengan seksama cara- cara/tahap-tahap bagaimana menyelesaikan masalah publik dengan sangat baik. Tahap-tahap itu menurut starling mencakup antara lain: memperhatikan dampak sosial dan lingkungan yang mungkin timbul, implementasi, koordinasi, evaluasi, dan juga masalah kebijakan-kebijakan yang ada.

Ketiga, kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Definisi kebijakan publik yang termasuk ke dalam sudut pandang ini ialah Wilson (1887) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik yang berbeda dengan makna administrasi. Yang lebih penting, khususnya sejak periode pasca perang PD-II, kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai sebuah *rationality*, sebuah manifestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan. Pengertian ini mengandung makna bahwa terdapat nilai-nilai yang fundamental yang diterapkan oleh pemerintah kepada masyarakat. Di sini tentu campur tangan pemerintah terhadap rakyatnya sangat terasa ketika pemerintah berusaha menerapkan rencananya yang bertujuan politik tersebut (dengan menerapkan nilai-nilai/mengintervensi rakyatnya).

Keempat, kebijakan sebagai *democratic government*. Kebijakan sebagai *democratic goverment* adalah adanya interaksi antara negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik.

Definisi kebijakan publik yang masuk dalam klasifikasi *democratic government* ialah Woll (1966) mengungkapkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah tersebut yaitu: a) adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat; b) adanya *output* kebijakan, di mana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat; c) adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi

kehidupan masyarakat. Di sini terdapat interaksi antara pemerintah dengan rakyat melalui politisi ataupun yang lainnya dalam rangka mengatasi persoalan publik secara bersama. Interaksi tersebut dilakukan karena mengingat kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah nantinya akan bersinggungan langsung dengan masyarakat. Demokrasi dalam proses tersebut sangat terasa ketika rakyat diijinkan untuk turut andil dalam pembuatan kebijakan melalui perwakilan, seperti politisi, pegawai pemerintah, ataupun yang lainnya yang mana dekat dengan pemerintah pusat.

Sementara Chief J.O. Udoji (1981), mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *An sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large.*” Maksudnya ialah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Semakin pemerintah memperhatikan kepentingan rakyatnya (dalam usaha pemerintah menuju sistem yang demokratis), maka semakin banyak hal-hal yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah. Maka dari itu, suatu tindakan bersanksi pun akhirnya muncul di dalamnya, artinya jika pemerintah salah dalam mengambil suatu keputusan maka rakyat banyaklah yang jadi taruhannya.

Oxford English Dictionary, memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai: “*Political sagdacity, statecraft, prudent conduct, craftiness, course of action adopted by government, party, atc.*” Salah satu kamus sinonim yang memberikan definisi sebagai berikut: “*policy, statesmanship, administration, wisdom, plan, role, action, tactics, strategy, sagacity.*” Maksudnya ialah kebijakan politik, keterampilan suatu negara bagian, pemimpin yang bijaksana, kecakapan sebagai negarawan, kebijaksanaan, rencana, aturan main, aksi/tindakan, taktik-taktik, strategi, merupakan arah suatu tindakan yang diadopsi oleh pemerintah, partai, dll. Hal-hal tersebut merupakan sesuatu yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin, khususnya ketika dirinya akan menyelesaikan suatu persoalan publik dan memerlukan berinteraksi dengan rakyatnya. Dalam pemerintahan yang demokratis, hal-hal seperti di atas pun menjadi penting untuk ada dan/ dimiliki.

Dari definisi-definisi yang sudah disebutkan di atas, maka dapat disimpulkan juga bahwa:

- a. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
- c. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik merupakan 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 pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Warga Negara sebagai bagian dari suatu Negara, sangat menaruh banyak harapan kepada Negara. Karena dengan hal ini Negara diharapkan akan memberikan pelayanan terhadap apa yang menjadi kepentingan warga negaranya. Mengingat bahwa kepentingan tersebut sangat beragam dan terus mengalami dinamika, maka Negara harus senantiasa mengetahui apa yang menjadi masalah dimasyarakat dan menetapkan solusinya. Kegiatan ini dilakukan sebagai wujud dari perhatian Negara terhadap kepentingan public serta dalam rangka penyelenggaraan fungsi pelayanan public. Pola yang digunakan oleh Negara dalam memecahkan permasalahan public ini kemudian dirumuskan dalam kebijakan Negara, ada baiknya bagi kita pahami terlebih dahulu pengertian kebijakan secara umum.

Kebijakan memiliki arti yang bermacam-macam menurut para ahli. Menurut PBB, kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (*United Nation* 1978; Wahab, 1997).

Sedangkan menurut Anderson, kebijakan merupakan perilaku dari sejumlah actor (pejabat, kelompok, maupun instansi pemerintah) atau serangkaian actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Anderson 1978; Wahab, 1997). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan berpola yang mengarah kepada tujuan tertentu untuk melakukan sesuatu.

Nugroho, (2003:51) berpendapat bahwa kebijakan Negara adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan) dan UUD 1945 yaitu Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan semata-mata bukan karena kekuasaan dalam mengantar kehidupan bersama untuk mencapai tujuan

Suatu kebijakan Negara juga dirumuskan dan diimplementasikan oleh instansi pemerintah, kebijakan Negara dalam bentuk Undang-undang atau peraturan-peraturan pemerintahan daerah. Sejalan dengan pandangan Nugroho (2003:159) kebijakan Negara yang memerlukan penjelasan atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.

Beberapa penjelasan yang dikemukakan di atas membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan Negara, yang dalam hal ini akan menunjukkan ciri-ciri yang melekat dalam konsep tersebut. Diharapkan sebuah keputusan dapat dikatakan sebagai kebijakan Negara jika memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan Negara itu lebih merupakan suatu tindakan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
2. Bahwa kebijakan Negara pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola, dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri serta mengarah kepada tujuan tertentu.

3. Bahwa kebijakan Negara itu saling bersangkutan dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Bahwa kebijakan Negara itu mungkin berbentuk positif atau pula berbentuk negative (Wahab, 1999).

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan Negara merupakan tindakan yang dilakukan oleh instansi pemerintah untuk mencapai tujuan bersama demi kepentingan bersama, baik berupa Undang-undang maupun peraturan-peraturan.

C. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan bagian terpenting dari kajian ilmu administrasi publik. Dewasa ini, kajian-kajian kebijakan publik terus berkembang seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks akan pentingnya kebijakan publik yang baik. Tiga pilar utama dalam kebijakan publik yang menghiiasi perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *policy formulation*, *policy implementation*, and *policy evaluation*.

Tiga pilar tersebut merupakan satu kesatuan dalam kajian kebijakan publik yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, karena mempunyai proses hirarki yang saling berhubungan dan berkaitan, yang membentuk sebuah sistem dalam pemerintahan untuk kepentingan publik dan menjadi solusi terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi. Namun disisi lain, selai tiga pilar yang disebutkan di atas, ada *policy reform* yang menyertai ketiganya. Yaitu pasca evaluasi kebijakan dilakukan, maka reformasi kebijakan menyertai di dalamnya. Hasil evaluasi dikelola oleh reformasi kebijakan untuk membentuk sebuah formula baru dalam kebijakan publik. Hasi reformasi kebijakan menjadi acuan dan pedoman untuk membuat formulasi kebijakan publik. Oleh karena itu, perkembangan ilmu administrasi publik terus mengalami dinamikanya, terutama kebijakan publik yang sangat kompleks dinamika keilmuannya, sehingga dengan cepat mengalami perubahan dan membentuk suatu kesatuan dalam kebutuhan implementatifnya.

Kebijakan publik menjadi pilar penting dalam penyelenggaraan negara. Menjadi tonggak keberhasilan dalam program-program pemerintahan untuk

pembangunan dan pengembangan dalam suatu negara. Kebijakan publik merupakan penentu dari kesuksesan negara dalam rangka menciptakan ketentraman, kesejahteraan dan keadilan dalam kehidupan masyarakat.

Persoalan kebijakan publik seringkali mengabaikan prinsip-prinsip karakteristik yang melekat di masing-masing negara. Setiap negara mempunyai karakter yang berbeda satu sama lainnya. Negara-negara berkembang tentunya mempunyai karakter yang berbeda dengan negara-negara maju dalam segala aspeknya. Namun demikian, di Negara-negara berkembang, kebijakan publik dikembangkan seperti di negara-negara maju (Nugroho, 2015).

Seyogyanya dalam kebijakan publik, karakteristik itu harus menjadi pedoman bagi negara-negara untuk mengambil langkah kebijakan publiknya. Seperti Indonesia, ketika krisis moneter menerjang seluruh lapisan negara, pemerintah dituntut untuk mengambil langkah konkret agar keluar dari jerat krisis moneter yang terjadi. Indonesia terjebak dalam kubangan *International Monetary Fund* (IMF) yang terjerumus ke dalam lembah hutang yang semakin curam. Sementara negara-negara lainnya menggunakan pola yang berbeda dalam pengambilan kebijakan publiknya.

Ada pengkajian dan proses yang dilakukan sebelum pengambilan kebijakan publik, yaitu kajian secara akademis, praktis, dan politis, kemudian dilakukan proses pengambilan kebijakannya. Proses pengkajian dilakukan berdasarkan analisis kebijakan yang dapat dijadikan sebagai instrumen penting dalam proses pengambilan kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan (Bauer dan Gergen, 1968; Dunn, 2005). Setiap pembuatan kebijakan dapat dipastikan melalui analisis kebijakan yang dimulai dari kajian-kajian terhadap aspek yang menjadi objek kebijakan. Proses menciptakan pengetahuan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut adalah meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan publik (Dunn, 2005).

Proses ini tidak boleh diabaikan dalam pengambilan kebijakan agar kebijakan tidak berhenti ditengah jalan atau hanya menjadi retorika belaka, apalagi menimbulkan persoalan baru dari kebijakan yang dilakukan. Banyak contoh-contoh kebijakan-kebijakan berdampak buruk pada kehidupan masyarakat.

Proses pengambilan kebijakan adalah hal yang paling penting dalam pengambilan kebijakan.

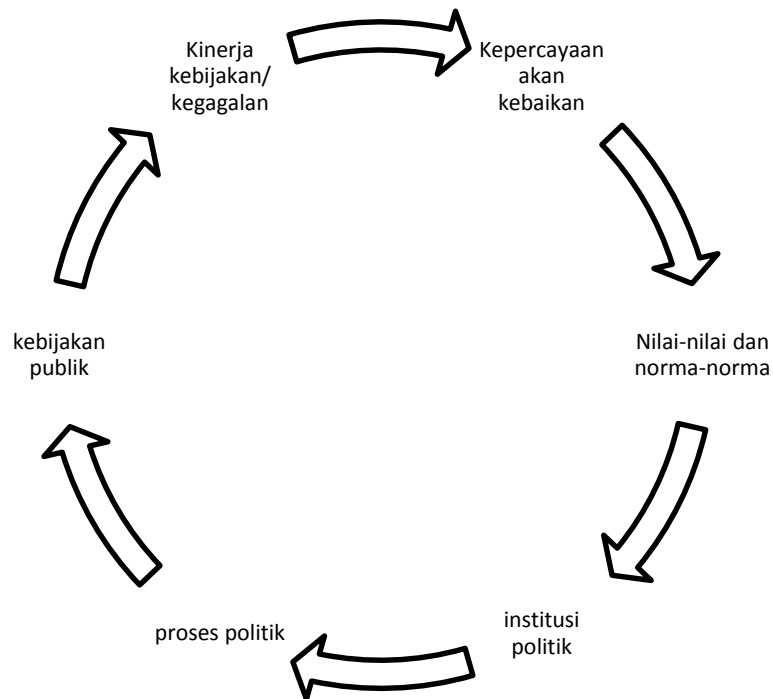
Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah proses kebijakan yang diawali dengan proses pengkajian terhadap kebijakan publik. Kajian terhadap kebijakan publik mempunyai tujuan untuk mengintegrasikan dan mengkontekstualisasikan model dan riset dari disiplin-disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan (Wayne Parson, 2005). Kajian-kajian yang dilakukan berdasarkan pada *empirical problem* yang didukung oleh *theoretical problem* dan *normatif problem* untuk menemukan dan mencari metode penyelesaiannya untuk dijadikan sebagai pedoman pengambilan kebijakan. Orientasi problem dan kebijakan publik dalam analisis kebijakan publik adalah dalam rangka untuk memaksimalkan dan mengoptimalkan kebijakan publik yang diambil.

Nugroho (2016:110) memberikan landasan penting dalam proses kebijakan publik. Bahwa dalam kebijakan publik memiliki urutan dalam prosesnya, yaitu:

1. Kepercayaan akan kebaikan. Bahwa setiap kebijakan publik adalah baik. Kebaikan dalam kebijakan publik tertuang dalam orientasi dan filosofi yang dibangun dalam mewujudkan kepentingan publik/masyarakat. Setiap kebijakan secara prinsip adalah baik dan untuk kebaikan bersama. Maka ketika kebijakan itu diimplementasikan dan betul-betul dirasakan manfaat dan tujuannya oleh masyarakat, kekuatan *trust* masyarakat terhadap pemerintah akan semakin tinggi. Namun demikian, setiap kebijakan tentunya harus meyakinkan masyarakat akan implikasi dari kebijakan itu, sehingga dapat diterima secara mayoritas dan tidak menimbulkan persoalan baru.
2. Nilai-nilai dan norma-norma. Kebijakan juga mempunyai nilai dan norma yang terkandung di dalamnya. Setelah diterimanya atas kebijakan publik oleh masyarakat, maka yang perlu kuatkan adalah nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung di dalam kebijakan itu. Apakah sudah sesuai dengan norma yang ada atau tidak. Atau nilai yang terkandung dalam sebuah kebijakan melanggar kode etik atau nilai substansi dari kebijakan itu sendiri. Unsur nilai dan norma adalah urutan yang tidak boleh diabaikan bagi pengambil kebijakan, karena nilai dan norma itulah yang mengantarkan kebijakan itu pada keberhasilannya.

3. Institusional politik. Lembaga pemerintahan merupakan lembaga publik yang dibangun berdasarkan asas demokrasi. Proses kepemimpinan dalam lembaga negara dianut berdasarkan sistem politik. Jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan adalah berdasarkan pilihan politik. Presiden, Gubernur, dan Wali Kota/ Bupati adalah jabatan politik. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakannya berdasarkan pertimbangan politik. Setelah melihat aspek nilai-nilai dan norma-norma dalam suatu kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah masuk ke ruang institusi politik. Diterima atau tidak kebijakan itu adalah menjadi kebijakan. Berbagai pertimbangan dan kemungkinan-kemungkinan menjadi pilihan terbaik dalam proses politik di dalamnya. Koalisi berjalan seiring dan terintegrasi sesuai dengan kesepakatan bersama untuk tujuan bersama yang membentuk sebuah kebijakan publik.
4. Proses politik. Kebijakan sebagai produk dari proses politik. Kebijakan yang sudah masuk ke institusionalisasi politik akan menghasilkan sebuah keputusan bersama. Lobby-lobby maupun pendekatan-pendekatan dalam sebuah kebijakan adalah lumrah untuk menggoalkan sesuai dengan visi, misi, dan tujuan dari kebijakan itu. Adalah yang terbaik produk yang dihasilkan ketika palu di tok yang menandakan kebijakan itu berlaku untuk diimplementasikan bersama.
5. kinerja kebijakan atau kegagalannya yang menghasilkan kepercayaan baru tentang kebaikan memperkuat adanya kebijakan.

Urutan kebijakan itu seperti tergambar pada gambar 2.1. Namun demikian, kebijakan publik itu mempunyai dua ekosistem, yaitu filosofis atau konseptual dan manajerial atau operasional. Pada tataran konseptual atau filosofis, urutan kebijakan publik mempunyai implikasi terhadap tampilan politik yang mempunyai hubungan erat terhadap formulasi politik, implementasi politik, dan kontrol politik sebagai aspek manajerial dalam kebijakan publik.



Gambar 2.1 Urutan Kebijakan Publik

Sumber: Rian Nugroho (2016:110)

Dari urutan kebijakan di atas, peran serta semua stakeholder adalah keniscayaan. Keberhasilan suatu kebijakan publik diikuti oleh korelasi erat semua komponen yang mempunyai kepentingan dalam kebijakan publik.

Stakeholder kebijakan harus terlibat secara intensif dalam proses pengambilan kebijakan publik. Dalam teori governance menegaskan bahwa, untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang baik adalah kolaborasi antara *state* (negara), *private sector* (pihak swasta) dan *civil society* (masyarakat) harus terlibat langsung dalam penentuan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan-kebijakan yang dilakukan. Kebijakan-kebijakan tersebut dalam bentuk program-program pemerintah yang dibangun berdasarkan pada kepentingan publik.

Keterlibatan stakeholder tersebut menjadi penentu dari keberhasilan kebijakan publik. Kebijakan publik akan berjalan sebagaimana mestinya jika dilakukan secara bersama-sama oleh semua pihak. Di samping itu, bahwa setiap individu mempunyai peran yang sama dalam kebijakan publik, sebagai warga negara dan sebagai individu adalah ikut serta dalam pelaksanaan kebijakan publik yang tidak bisa dipisahkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan

bernegara. Oleh karena itu, kebijakan publik harus dipahami secara komprehensif, sehingga tidak “buta” terhadap kebijakan yang ada di lingkungan sekitar sebagai pola pembangunan partisipasi menjadi warga negara yang baik dan ikut serta dalam pengambilan kebijakan publik.

D. Bentuk Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai bentuk yang dapat dijadikan sebagai pegangan dan ketentuan bagi seluruh stakeholder dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bentuk kebijakan adalah pedoman dan panduan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya, jika tidak, maka akan ada sanksi yang mengikutinya. Bentuk kebijakan adalah dapat dijalankan sebagai hukum yang mengikat kepada seluruh warga negaranya.

Riant Nugroho (2011:77-82) membagi bentuk kebijakan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu undang-undang, paternalistik (bersikap seperti bapak), dan perilaku pemimpin. Bentuk pertama adalah undang-undang adalah bentuk akhir dari kebijakan publik yang dijadikan sebagai pedoman dan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat. Ketentuan dalam undang-undang mengatur seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Di dalamnya terdapat sanksi bagi yang melanggar dari ketentuan yang sudah tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai bentuk dari kebijakan publik, undang-undang harus dijalankan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pembuatan undang-undang melibatkan seluruh stakeholder yang berkaitan untuk dapat dijalankan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Bentuk kedua adalah paternalistik. Paternalistik adalah berperilaku seperti ayah yang dikaitkan dengan sikap pemimpin kepada pegawainya. Pemimpin berperilaku seperti bapak dan pegawai berperilaku seperti anak. Itu adalah bentuk kebijakan yang melekat dan terjadi di semua level kebijakan. Pemimpin sebagaimana seorang ayah memperlakukan pegawai seperti anak-anaknya. Pemimpin melakukan apa pun yang diinginkan untuk kepentingan individu maupun kelompoknya. Pegawai atau bawahannya berperilaku seperti anaknya yang tidak dapat menolak segala perintah dari atasannya.

Nugroho membagi paternalistik menjadi dua bagian, yaitu paternalistik konvensional dan paternalistik rasional. Paternalistik konvensional menjadikan pemimpin sebagai raja. Tidak hanya menjadi kewajiban bagi para bawahan untuk wajib dan tunduk pada titah pemimpin, tetapi titah itu sudah menjadi budaya yang melekat dalam kehidupan masyarakatnya. Bukan pula menjadi kewajiban, tetapi sudah menjadi kebutuhan. Sementara itu, paternalisme rasional bisa juga disebut sebagai kepemimpinan yang otoriter. Seluruh keputusan pemimpin adalah final dan wajib dilaksanakan, jika tidak maka akan mendapatkan sanksi atas penolakan tersebut. Status quo menjadi harga mati pada tataran paternalisme rasional.

Ketiga adalah perilaku pemimpin. Perilaku atau sikap pemimpin menjadi kebijakan publik. Dalam ranah yang agak vulgar pun hal itu dapat terjadi, bahwa kebijakan publik adalah sikap dari pemimpin itu sendiri. Korupsi menjadi salah satu contoh yang masih marak terjadi dalam kaidah bentuk kebijakan yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan, salah satunya adalah penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemimpin mengantarkannya pada kasus korupsi.

Hal ini menjadi marak terjadi di hampir semua level pemerintahan. menjadi patologi birokrasi bagi pemerintah daerah sampai pemerintah pusat. Bahkan sudah merambah pada level pemerintah desa, yang semula tidak pernah mengenal korupsi. Lahirnya Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa tidak mesti berjalan secara mulus dalam implementasinya, terutama dalam hal keuangan desa. Kekhawatiran dari para pakar tentang semakin tingginya korupsi di desa betul adanya, hal itu dipengaruhi oleh lemahnya sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta akuntabilitas dan manajemen pemerintah desa yang belum berjalan dengan baik, menjadikan pemerintahan desa rawan korupsi.

Pemimpin adalah kunci utama untuk memperbaiki atau memperburuk sistem pemerintahan. perilaku pemimpin menjadi madzhab yang akan diikuti oleh seluruh anggota masyarakat serta patuh terhadap perintahnya. Pegawai yang buruk yang dipimpin oleh pemimpin yang baik, akan menjadikan pegawai itu menjadi lebih baik dan organisasi yang dipimpinnya jauh lebih baik. Begitu juga sebaliknya. Pemimpin itu yang dapat memoles mau dibawa kemana organisasinya dan mau dibentuk seperti apa. Pemimpin sejatinya adalah cerminan dari anggota masyarakat dan organisasinya.

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan yang dikemukakan oleh Nigro dan Nigro yang dikutip oleh Islamy (2007):

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan rasional komprehensif yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap adanya pembuatan keputusannya.

- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*Conservatisme*).

Kebiasaan-kebiasaan lama seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya.

- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan sangat berperan besar.

- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Karena seringkali pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Karena orang sering membuat keputusan tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggungjawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan

tanggung jawab yang dilimpahkan itu disalahgunakan. Atau membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan dan sebagainya.

E. Tujuan Kebijakan Publik

Setiap ahli mempunyai penafsiran sendiri terhadap tujuan dari kebijakan publik. Secara implisit bahwa tujuan kebijakan publik adalah untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat. Ada pula yang mendefinisikan tujuan kebijakan publik adalah fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk kehidupan masyarakat yang lebih baik, sejahtera, dan adil sentosa.

Riant Nugroho (2011:57-60) dalam bukunya yang berjudul “Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang” mengemukakan 4 (empat) tujuan dari kebijakan publik, yaitu: Pertama mendistribusikan sumber daya secara nasional, yang mencakup redistribusi dan absorpsi sumber daya secara nasional. Redistribusi adalah kebijakan yang mengarah pada pembagian terhadap sumber daya manusia yang ada sebagai sumber utama dalam kebijakan absortif. Kebijakan absortif adalah kebijakan yang mengarah pada kebijakan penyerapan. Penyerapan terhadap pendapatan pemerintah untuk kemudian dilakukan redistribusi sebagai penyanggah dari kebijakan-kebijakan yang ada, karena kebijakan absortif bertujuan untuk mendukung kebijakan redistribusi.

Kedua, untuk regulasi (mengatur), liberasi (pembebasan) dan deregulasi (kegiatan atau proses menghaspuskan pembatasan atau peraturan). Kebijakan publik akan menghasilkan sebuah regulasi yang dibangun berdasarkan kesepakatan untuk dilaksanakan sebagai sebuah kebijakan. Membuat regulasi, membuat aturan dan ketentuan, dan membuat kesepakatan bersama tentang kebijakan yang akan diambil, termasuk dampak dari kebijakan yang akan ditimbulkan. Pengaturan tersebut untuk memaksimalkan dan mengoptimalkan dalam pelaksanaan kebijakan publik. Di samping itu, kebijakan regulatif akan bertolak belakang dengan kebijakan deregulatif yang melepaskan, membebaskan, dan melonggarkan semua regulasi yang ada untuk menyelesaikan persoalan dan permasalahan yang timbul. Proses deregulasi itu adalah bagian dari kebijakan publik.

Ketiga, dinamika dan stabilitas. Kebijakan publik adalah melakukan stabilitas terhadap situasi dan kondisi suatu negara. Kondisi yang stabil adalah harapan dan kondisi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Stabilitas secara politik, ekonomi, sosial maupun budaya adalah bagian dari kebijakan publik. Negara wajib memberikan rasa aman kepada seluruh warga negaranya dengan kebijakan-kebijakan yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab negara. Dinamika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah konsekuensi dari masyarakat yang interaktif dan mempunyai sosial yang tinggi, sehingga apa pun persoalannya yang menjadi dinamika kehidupan kebangsaan harus diatasi dengan menstabilkan kondisi masyarakat. Seperti misalnya, ketika gerakan reformasi berkejolak, negara harus mampu mengambil langkah kebijakan konkret untuk melakukan stabilitas secara politik maupun ekonomi, sehingga gejolak yang lebih besar dapat dihindari.

Keempat, memperkuat pasar dan negara. Memperkuat pasar adalah karena ekonomi negara tergantung dari pasar. Pasar yang menentukan naik turunnya harga. Pasar pula yang memainkan peran perekonomian secara global. Memperkuat pasar untuk melakukan stabilitas ekonomi adalah penting untuk dilakukan dan dikontrol. Disamping itu, memperkuat negara adalah suatu hal yang wajib dilakukan dalam rangka untuk mengamankan dari serangan yang merongrong kedaulatan bangsa dan negara. Keduanya saling dikuatkan agar menjadi negara yang mandiri, sejahtera dan sentosa.

Tujuan kebijakan publik dapat dibedakan melalui:

- a. Sumber daya atau *resources*, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusikan sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara. Sebagai contoh, kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumber daya.
- b. *Regulatif* dan *deregulatif*, kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM, dan sebagainya. Sedangkan kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif.

- c. *Dinamisasi dan stabilisasi*, kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki, seperti kebijakan desentralisasi. Sedangkan kebijakan stabilisasi adalah menghambat dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi, maupun sosial. Contoh kebijakan ini adalah kebijakan tentang keamanan negara dan kebijakan penetapan suku bunga.
- d. Memperkuat negara dan pasar, kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran negara, seperti kebijakan tentang pendidikan nasional yang menjadikan negara sebagai pelaku utama pendidikan nasional dari pada publik. Sementara kebijakan yang memperkuat pasar atau publik adalah kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran publik atau mekanisme pasar daripada peran negara, seperti kebijakan privatisasi BUMN dan kebijakan Perseroan Terbatas (PT).

Namun pada kenyataan yang terjadi, setiap kebijakan mengandung lebih dari satu tujuan kebijakan yang dikemukakan di atas, dengan kadar yang berlainan. Dengan demikian, kebijakan publik selalu mengandung multi-fungsi untuk menjadikan kebijakan itu adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama (Nugroho, 2006).

F. Fungsi Kebijakan Publik

Fungsi kebijakan adalah untuk memberikan arah kerja atau kegiatan agar sesuai dengan apa yang menjadi keinginan para aktor pembuat kebijakan. Kebijakan secara regulatif bersifat mengatur dan membatasi seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM kebijakan proteksi industri dan sebagainya. Sedangkan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan pencabutan daftar negatif investasi. (Nugroho, 2006).

BAB III

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan penilaian terhadap suatu persoalan yang umumnya menunjukkan baik dan buruknya persoalan tersebut. Dalam kaitannya dengan suatu program biasanya evaluasi dilakukan dalam rangka mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. (Hanafi & Guntur, 1984).

William N. Dunn (Pengantar Analisis Kebijakan Publik, 2003) mengungkapkan bahwa istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.

Sementara Widodo (2007) yang mengutip dari pendapatnya Jones menjelaskan bahwa evaluasi sebagai *“an activity designed to judge the merits of government policies which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis”*. Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya.

Evaluasi kebijakan pada dasarnya adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan yang ditentukan (Darwin, 1994).

Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*asessment*) kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Berpijak dari pengertian evaluasi kebijakan di atas, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan kegiatan pemberian nilai atas suatu “fenomena” yang di dalamnya terkandung pertimbangan nilai (*value judgment*)

tertentu. Fenomena yang dinilai adalah berbagai fenomena mengenai kebijakan, seperti tujuan dan sasaran kebijakan, kelompok sasaran yang ingin dipengaruhi, instrumen kebijakan yang dipergunakan, respons dari lingkungan kebijakan, kinerja yang dicapai, dampak yang terjadi dan lain-lain.

B. Sifat, Tujuan dan Fungsi Evaluasi

Evaluasi merupakan bagian dari sebuah pemeriksaan terhadap kinerja yang sudah dilakukan. Sebagai bagian dari pemberian penilaian untuk dilakukan langkah-langkah strategis ke depan menjadi lebih baik. Disamping itu, evaluasi merupakan bagian penting dalam sebuah organisasi untuk menjamin organisasinya berjalan dengan baik.

Selain itu, evaluasi tentunya mempunyai sifat, tujuan dan fungsi yang melekat dalam sebagai kontrol terhadap aktifitas dan kegiatan yang dilakukan. Serta sebagai alat untuk memperbaiki dalam aspek sistem yang kurang baik untuk kemudian digantikan dengan sesuatu yang lebih baik, baik dalam sumber daya manusia maupun sumber daya infrastruktur.

a. Sifat Evaluasi

Evaluasi akan menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Oleh karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya (Dunn, 2003). Adapun karakteristik tersebut adalah sebagai berikut: *Pertama*, fokus nilai, evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.

Kedua, interdependensi fakta-nilai, untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja tertinggi atau terendah diperlukan tidak *hanya* bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Oleh karena itu, harus didukung oleh bukti

bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu.

Ketiga, orientasi masa kini dan masa lampau, evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi dilakukan.

Keempat, dualitas nilai, nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan cara.

b. Tujuan dan Fungsi

Kebijakan publik bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama, dalam arti untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati. Sehingga jelas bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan (Nugroho, 2006).

Menurut Ripley yang dikutip oleh Riyanto (1997), menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah evaluasi yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses
2. Dilaksanakan dengan menambah pada perspektif apa yang terjadi selain kepatuhan
3. Dilakukan untuk mengevaluasi dampak jangka pendek.

Samodra Wibawa mengungkapkan evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Eksplanasi, melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antara berbagai dimensi realitas yang diamatinya;
- b. Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan;
- c. Audit, melalui evaluasi dapat diketahui apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan;
- d. Akunting, dengan evaluasi dapat diketahui akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut. (Nugroho, 2006).

Sedangkan Dunn (2003) memberikan pandangan yang berbeda bahwa fungsi kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan;
- b. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target;
- c. Evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya.

C. Konsep Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan bentuk pengukuran terhadap kinerja atau program yang sudah dilakukan. Segala aspek kebijakan penting untuk dilakukan review atau evaluasi sebagai proses perbaikan dan peningkatan serta sebagai upaya membangun kebijakan yang lebih baik. Setiap kebijakan mempunyai kelemahan dan kekurangan masing-masing dalam implementasinya, yang sudah baik ditingkatkan sedangkan yang masih lemah dikuatkan dengan kebijakan pendorong.

Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektorial Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (2013) disampaikan dalam laporan evaluasi kebijakan reformasi birokrasi bahwa untuk menciptakan evaluasi kebijakan yang efektif dan efisien, ada beberapa konsep pokok yang harus dilakukan, yaitu keluaran kebijakan (*policy outputs*), hasil kebijakan (*policy outcomes*), dampak kebijakan (*policy impacts*).

Menurut Dunn (2002: 608-609), evaluasi kebijakan mempunyai karakter yang dapat dibedakan dengan lainnya, yaitu:

1. Fokus Nilai

Evaluasi sebagai esensi dan nilai terhadap program kegiatan atau agenda kebijakan. Bukan hanya sebagai usaha untuk mengumpulkan informasi terhadap output dari kebijakan tersebut. Baik yang bisa diantisipasi dan tidak diantisipasi. Evaluasi mempunyai tujuan memastikan bahwa kebijakan dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu, nilai menjadi target utama dalam evaluasi kebijakan.

2. Interdependensi Fakta Nilai

Kebijakan atau program dapat dikatakan baik atau buruk, sesuai dengan target atau tidak, dapat dilihat dari fakta dalam pelaksanaan kebijakan dan nilai yang terkandung dalam kebijakan tersebut. Kebijakan harus memberikan dampak yang luas dalam pelaksanaannya, tidak hanya bagi individu, kelompok ataupun masyarakat. Semua dapat menerima manfaat dari kebijakan yang dilakukan. Secara langsung, setiap evaluasi kebijakan harus didukung oleh instrumen dan fasilitas pendukungnya sebagai bukti, bahwa kebijakan telah dilaksanakan secara baik dan benar.

3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau

Evaluasi kebijakan mempunyai orientasi masa kini dan masa lampau. Masa kini diperlukan sebagai target yang ingin dicapai. Tentunya didukung oleh aspek formulasi yang komprehensif dan konkret yang diimplementasikan dengan sumber daya manusia yang mendukung. Disertai oleh kompetensi dan daya saing yang tinggi. Sementara masa lampau adalah sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kebijakan saat ini untuk menjadi lebih baik. Menjadi proses penyatuan tujuan yang diharapkan masa kini, diperlukan tujuan, serta rekomendasi-rekomendasi yang dibutuhkan terhadap kebijakan yang akan datang.

4. Dualitas Nilai

Setiap kebijakan mempunyai tujuan ganda. Selain untuk mencapai tujuan yang diharapkan dalam program atau kebijakan, kebijakan juga sebagai role model dalam pengambilan kebijakan yang akan datang. Nilai yang terkandung di dalam kebijakan seyogyanya mengandung dua nilai yang saling mendukung. Hal ini yang memungkinkan tercapainya antara sasaran dan tujuan dari kebijakan publik.

Sementara itu, setiap evaluasi kebijakan mempunyai fungsi utama dalam analisisnya. Dunn (2003: 609-611), mengungkapkan fungsi-fungsi dari evaluasi kebijakan. Pertama, evaluasi sebagai bahan informasi untuk mengetahui kinerja kebijakan yang sudah dilakukan.

Kedua, evaluasi menjadi alternatif untuk terus memperbaiki kelemahan dalam program. Ada proses klarifikasi dan kritik yang membangun dalam

pelaksanaan kebijakan. Nilai dalam kebijakan dapat dikonkretkan dengan mengoperasikan tujuan dan target yang ingin dicapai.

Ketiga, evaluasi kebijakan menjadi instrumen dan alat untuk menganalisis kebijakan, termasuk rumusan masalah dan rekomendasi. Hal yang berkaitan dengan masukan dan rekomendasi terhadap rumusan dapat dirumuskan ulang dengan mengacu kepada relevansi metode-metode yang ada, sehingga menghasilkan tujuan dan target yang lebih baik.

D. Tipe Evaluasi Kebijakan

Langbein dalam Analisis Kebijakan Publik, (2007) membedakan tipe evaluasi menjadi dua macam, yaitu:

1. Tipe evaluasi hasil (*outcomes of public policy implementation*) yang merupakan riset yang mendasarkan diri pada tujuan kebijakan. Ukuran keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah sejauh mana apa yang menjadi tujuan program dapat dicapai.
2. Tipe evaluasi proses (*process of public policy implementation*) yang merupakan riset evaluasi yang mendasarkan diri pada petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Ukuran keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan adalah kesesuaian proses implementasi suatu kebijakan dengan garis petunjuk (*guide lines*) yang telah ditetapkan.

Mustopadidjaja (2003) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan memberikan nilai atas suatu fenomena mengenai kebijakan, seperti tujuan dan sasaran kebijakan, kelompok sasaran yang ingin dipengaruhi, instrumen kebijakan yang dipergunakan, respons dari lingkungan kebijakan, kinerja yang dicapai, dampak yang terjadi dan lain-lain. Sedangkan evaluasi kinerja kebijakan merupakan bagian dari evaluasi kebijakan yang secara spesifik terfokus pada berbagai indikator kinerja yang terkait kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan.

Sementara itu, LAN (2005), menjelaskan bahwa tipe evaluasi kinerja kebijakan dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori besar:

1. Evaluasi proses. Evaluasi proses meliputi evaluasi implementasi dan evaluasi kemajuan. Pada aspek evaluasi implementasi yang menjadi pusat perhatiannya adalah pada (a) upaya mengidentifikasi kesenjangan yang ada antara hal-hal

yang telah direncanakan dan realita; dan (b) U paya menjaga agar kebijakan / program dan kegiatan-kegiatan sesuai dengan rancangan dan bila diperlukan dapat dilakukan modifikasi dalam rangka penyesuaian dan penyempurnaan. Sementara pada aspek evaluasi kemajuan, lebih memfokuskan pada kegiatan pemantauan indikator - indikator dari kemajuan pencapaian tujuan kebijakan.

2. Evaluasi hasil, dilakukan dalam rangka menetapkan tingkat pencapaian tujuan kebijakan. Termasuk di dalamnya analisis SWOT, dan rekomendasi untuk perbaikan di masa yang akan datang.

Kedua tipe evaluasi tersebut perlu dilakukan untuk memastikan pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Sedangkan secara metodologis, LAN (1989) membedakan evaluasi dalam dua tipe, yaitu evaluasi formatif dan sumatif. Evaluasi formatif biasanya melihat dan meneliti pelaksanaan suatu program, mencari umpan balik untuk memperbaiki pelaksanaan program tersebut. Sementara evaluasi sumatif biasanya dilakukan pada akhir program untuk mengukur apakah tujuan program tersebut tercapai.

Sedangkan Herman, Morris dan Gibbon (1987) membedakan evaluasi formatif dengan evaluasi sumatif menurut fokus tindakannya, yang mentakan bahwa “....*formative evaluations, which focus on providing information to planners and implementers on how to improve and refine a developing or ongoing program; and summative evaluations, which seeks to acces the overal quality and impact of mature program for purpose of accountability and policy making.*”(..... evaluasi formatif, yang memfokuskan pada pemberian informasi kepada perencana dan pelaksana mengenai bagaimana meningkatkan dan memperbaiki suatu program yang sedang dikembangkan atau berlangsung. Sementara evaluasi sumatif yang berusaha menilai kualitas dan dampak keseluruhan dari program yang matang untuk tujuan pertanggung jawaban dan pembuatan kebijakan).

Perbedaan yang lebih jelas antara keduanya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1: Perbandingan antara Evaluasi Formatif dan Evaluasi Sumatif

Kriteria	Evaluasi Formatif	Evaluasi Sumatif
Penggunaan Utama	▪ Pengembangan program ▪ Manager program ▪ Pelaksana program	▪ Pengambil kebijakan ▪ Pemerhati / peminat ▪ Penyandang dana
Tekanan utama dalam pengumpulan data	▪ Klarifikasi Tujuan ▪ Kematangan program, proses atau implementasi ▪ Klarifikasi persoalan dalam imple-mentasi dan kemajuan terkait outcome ▪ Analisis level mikro dari implementasi dan outcome	▪ Dokumentasi outcome ▪ Dokumentasi implementasi
Peran utama pengembang dan pelaksana program	Kolaborator	Penyedia data
Peran utama evaluator	Interaktif	Independen
Metodologi tipikal	Kualitatif dan kuantitatif, dengan penekanan pada metode kualitatif	Kuantitatif, kadang diperkaya dengan kualitatif
Frekuensi pengambilan data	Selama proses monitoring	Terbatas
Mekanisme	Diskusi atau interaksi dalam	Laporan formal

utama pelaporan	pertemuan informal	
Frekuensi pelaporan	Selama proses berlangsung	Pada akhir proses
Penekanan pelaporan	▪ Hubungan antara elemen proses level mikro ▪ Hubungan konteks & proses ▪ Hubungan proses & outcome ▪ Implikasi terhadap pelaksanaan program & perubahan yang spesifik dalam operasi.	▪ Hubungan dalam konteks makro dari proses dan outcomes. ▪ Implikasi terhadap kebijakan, kontrol administrasi dan manajemen.
Kredibilitas yang diper - syaratkan	▪ Memahami program ▪ Adanya hubungan dengan pengembang atau pelaksana ▪ Advokasi atau rasa percaya	▪ Aturan ilmiah yang ketat ▪ Kenetralan

Sumber: Herman, Morris & Gibbon (1987)

Pendapat James Anderson yang dikutip oleh Winarno, (2002) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe, yaitu:

1. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, artinya evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembuat kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program, dan proyek-proyek.
2. Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut tujuan dan operasional.
3. Evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi ini melihat secara obyektif program-program yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan

melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut dapat tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

E. Tahapan Evaluasi Kebijakan

Dalam melakukan evaluasi kebijakan terdapat beberapa tahapan yang perlu diikuti. Evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. Dalam kerangka evaluasi yang baik dengan *margin kesalahan* yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi.

Pall (1987) membagi evaluasi kebijakan kedalam empat kategori, yaitu: (1) *planning and need evaluations*; (2) *process evaluations*; (3) *impact evaluations*; (4) *efficiency evaluations*.

Sedangkan Edward A. Suchman yang dikutip oleh Winarno (2002) mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi;
2. Analisis terhadap masalah;
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan;
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi;
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lainnya;
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Keseluruhan tahapan di atas mencerminkan ragam dari kebutuhan evaluator, baik yang digerakkan dari perbedaan kepentingan, perbedaan latar belakang, perbedaan tujuan, perbedaan keberadaan (pemerintah atau target), perbedaan waktu, dan lain-lain.

Namun demikian, ada beberapa hal yang dapat dipergunakan sebagai panduan pokok, yaitu;

1. Terdapat perbedaan yang tipis antara evaluasi kebijakan dengan analisis kebijakan. Namun demikian, terdapat satu perbedaan pokok, yaitu analisis

kebijakan biasanya diperuntukkan bagi lingkungan pengambil kebijakan untuk tujuan formulasi atau penyempurnaan kebijakan, sementara evaluasi dapat dilakukan oleh internal dan eksternal pengambil kebijakan;

2. Evaluasi kebijakan yang baik harus mempunyai beberapa syarat pokok, yaitu:
 - a. Tujuan menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan;
 - b. Yang bersangkutan harus mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan;
 - c. Prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
3. Evaluator haruslah individu atau lembaga yang mempunyai karakter profesional, dalam arti mempunyai kecakapan ilmu, metodologi, dan dalam beretika;
4. Evaluasi dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.

BAB IV

PENILAIAN KINERJA

A. Pengertian Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja atau prestasi kerja (*performance appraisal*) adalah suatu proses yang digunakan oleh pimpinan sebagai bagian dari bentuk evaluasi terhadap kinerja untuk menentukan apakah seorang karyawan melakukan pekerjaan dengan baik atau tidak, apakah sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. (Mengginson, 1981; Mangkunegara, 2000).

Menjadi penting keberadaan penilaian kinerja dalam setiap organisasi. Setiap pemimpin melakukan penilaian kinerja terhadap setiap orang untuk memastikan apakah pekerjaan sudah dilakukan dengan baik. Dalam penilaian kinerja tentunya ada ketentuan yang mengatur dan melekat dalam diri setiap karyawan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya.

Ketentuan dan aturan itu sendirilah yang dipakai untuk melakukan penilaian. Penilaian kinerja juga menjadi sumber data bagi pimpinan untuk memberikan *reward* (hadiah) bagi yang berprestasi dan menjalankan tugasnya dengan baik dan *punishment* (sanksi) bagi yang melanggar ketentuan dan tidak sesuai dengan aturan yang berlaku.

Pendapat yang lain mengatakan bahwa penilaian kinerja atau evaluasi kinerja dilakukan untuk memberikan penilaian terhadap hasil kerja atau prestasi kerja yang diperoleh organisasi, tim atau individu. (Wibowo, 2013). Sebagai bentuk konkret dan umpan balik dari adanya penilaian kinerja adalah penilaian yang dilakukan dengan bentuk penghargaan atau sanksi. Bisa juga umpan balik dari penilaian kinerja adalah support dan motivasi bagi seorang pegawai untuk menjalankan tugas dan kewajibannya lebih baik. Adanya motivasi dan semangat dari pimpinan sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas kinerja sebagai bagian dari pencapaian tujuan yang diharapkan bersama.

Disamping itu, bahwa penilaian pegawai merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penafsiran atau penentuan nilai, kualitas atau status dari

beberapa obyek orang ataupun sesuatu (barang). (Sikula, 1981; Mangkunegara, 2000).

Dengan demikian, selain sebagai bentuk penilaian terhadap kinerja pegawai, evaluasi kebijakan dapat dijadikan sebagai instrument untuk melakukan identifikasi terhadap potensi-potensi yang dimiliki oleh pegawai sebagai bagian dari promosi jabatan, jenjang karir, maupun pemberian penghargaan yang dilakukan secara sistematis dan terukur sesuai dengan kebutuhan, sehingga dapat memberikan nilai positif bagi pemimpin dalam mengambil keputusan atau kebijakan.

Penilaian kinerja adalah proses merencanakan, mengorganisasi, menyupervisi, mengontrol dan menilai kinerja (Wirawan, 2009; Ayun, 2011). Perencanaan dalam pengelolaan sumber daya manusia penting untuk dikontrol. Perencanaan yang tidak tepat akan menghasilkan kinerja dan output yang tidak tepat pula. Proses perencanaan bagi pegawai penting sebagai unsur yang harus dimonitor. Begitu juga dengan pengorganisasi merupakan bentuk dari sebuah penilaian kinerja pegawai. Proses pengorganisasian dalam sebuah organisasi menjadi jalinan komunikasi yang harus dilakukan oleh pimpinan, untuk mengetahui kualitas kinerja pegawai. Ditambahkan lebih lanjut bahwa penilaian kinerja merupakan muara akhir dari manajemen modal manusia. Komprehensifitas pengelolaan sumber daya manusia akan menghasilkan apa yang sudah dikerjakan melalui kinerja pegawai.

Sementara itu, dalam pengusahamuslim.com (14/01/2016), bahwa penilaian atau pengukuran kinerja merupakan salah satu faktor yang penting dalam perusahaan. Selain digunakan untuk menilai keberhasilan perusahaan, pengukuran kinerja juga dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan sistem imbalan dalam perusahaan, misalnya untuk menentukan tingkat gaji karyawan maupun reward yang layak. Pihak manajemen juga dapat menggunakan pengukuran kinerja perusahaan sebagai alat untuk mengevaluasi pada periode yang lalu.

B. Konsep Penilaian Kinerja

Disisi lain, dalam kemenpu.go.id. (24/10/2013) konsep yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu responsivitas (*responsiveness*), tanggungjawab (*responsibility*), akuntabilitas (*accountability*).

Responsivitas merupakan bentuk kemampuan organisasi publik yang sudah seharusnya menjalankan tugas dan fungsinya untuk kepentingan masyarakat. Visi dan misinya serta tujuan utamanya adalah untuk melayani masyarakat. Sebagai organisasi publik tentunya unsur yang harus didahulukan dalam pelayanan adalah kepuasan bagi masyarakat.

Konteks penilaian responsivitas adalah bersumber dari data organisasi untuk mengidentifikasi berbagai kegiatan yang sudah dilakukan, sementara dalam aspek masyarakat adalah kepuasan yang diterima dari pelayanan yang diberikan oleh pegawai dalam melayani untuk mengidentifikasi *demand* atau kebutuhan masyarakat.

Tanggungjawab sebagai konsep penilaian kinerja kedua merupakan kegiatan-kegiatan dalam organisasi publik yang mengacu kepada prinsip-prinsip administrasi dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Prinsipnya adalah melaksanakan berbagai kegiatan sesuai dengan kebijakan dan aturan yang sudah diberlakukan untuk diikuti dan dilaksanakan. Penilaian dalam konsep tanggungjawab adalah dengan mencocokkan kegiatan yang sudah dilaksanakan dan program-program yang sudah dilakukan dengan prosedur atau tata cara administratif dan ketentuan yang berlaku.

Sementara itu, dalam aspek yang terakhir adalah konsep akuntabilitas menunjukkan seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk ada para pejabat politik. Konsep penilaian akuntabilitas dapat dilihat dari anggota dewan sebagai wakil rakyat untuk memastikan apakah kebijakan sudah dilaukan dengan baik, atau bisa dari masyarakat secara langsung sebagai kontrol dalam pelaksanaan kebijakan.

Dalam Modul 3 dari 5, Sosialisasi SAKIP (2000), mengutip pendapat James B. Whittaker dalam bukunya yang berjudul *The Government Performance Result Act of* (1993), menyebutkan bahwa pengukuran kinerja adalah suatu instrument manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan

keputusan dan akuntabilitas. Ditambahkan, bahwa kunci dari pengukuran kinerja itu antara lain perencanaan dan penetapan tujuan, pengembangan ukuran yang relevan, pelaporan format dan hasil serta penggunaan informasi. (Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, 2012).

Pengukuran kinerja menjadi barometer tercapainya sebuah tujuan kinerja aparatur. Pengukuran kinerja menjadi referensi bagi pengambil keputusan untuk melakukan berbagai terobosan dan inovasi untuk perbaikan dalam pelaksanaan kebijakan. Hal itu juga didukung oleh proses perencanaan tujuan sampai kepada format pelaporan untuk memastikan apakah kebijakan sudah berjalan dengan baik, apakah kualitas layanan sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan dan apakah tujuan sesuai dengan yang diharapkan. Sehingga pelaksanaan kebijakan publik berjalan sesuai dengan petunjuk dan monitor yang ada untuk memastikan implementasinya berjalan dengan baik. Pengukuran kinerja juga mempunyai fungsi sebagai langkah pencegahan terhadap tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuannya.

Hasil survey Integritas 2011 yang dilakukan oleh KPK pada instansi pusat, vertikal dan pemda menunjukkan, bahwa secara keseluruhan nilai dari Indeks Integritas Nasional adalah 6,31 dengan rata-rata nilai integritas instansi pusat (7,07) dan vertikal (6,40) lebih tinggi dibanding rata-rata nilai integritas pemerintah daerah (6,00). Disamping itu, masih terdapat 43 persen yaitu sebanyak 37 instansi/pemda yang nilai integritasnya masih di bawah rata-rata nasional (www.kpk.go.id, di akses 16/9/2013).

Skor integritas menunjukkan bahwa karakteristik kualitas dalam pelayanan publik mengandung persepsi yang negative dengan ada atau tidaknya penyalahgunaan terhadap hukum bagi penyelenggara Negara, misalnya suap, gratifikasi, korupsi, dibagian lain memungkinkan ada tidaknya *standart operating procedure* (SOP) dalam penilaian kinerja pelayanan publik, proses implementasi apakah sesuai dengan SOP, informasi yang transparan, transparansi penyedia prasarana layanan, keadilan, kebaikan, biaya yang murah dan kecepatan dalam pemberian pelayanan serta kemudahan pengaduan pelayanan terhadap masyarakat.

Selain itu, sebagian besar unit pelayanan publik belum menerapkan standar pelayanan, yang secara jelas dan terbuka dalam informasi tentang hak dan kewajiban masyarakat sebagai penerima layanan publik. Disamping itu, penggunaan TI sebagai salah satu instrument layanan masih belum secara maksimal dirasakan termasuk didalamnya menyangkut akuntabilitas layanan masih terbilang rendah. Begitu juga dengan sistem evaluasi kinerja pelayanan publik juga masih lemah dalam mendorong kinerja pelayanan. (Direktorat Aparatur Negara Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS. 2010).

Lemahnya pelayanan publik tersebut dapat dilihat dari hasil penelitian dari Governance Assessment Survey pada tahun 2006 di sepuluh provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa persepsi masyarakat tentang pelayanan publik masih sangat buruk. Yang lebih mengejutkan ialah bahwa sebagian besar responden mengatakan bahwa penyebab kegagalan usaha di daerah ialah birokrasi yang korup (41,7%), kepastian hukum atas tanah (33,1%), dan regulasi yang tidak pasti (25,2%). Informasi ini jelas menunjukkan bahwa pelayanan publik di daerah belum berhasil menjadi penggerak investasi.

Peningkatan kualitas pelayanan ditentukan oleh penilaian kinerja pegawai sebagai pelaksana dari kebijakan pemerintah. dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara perubahan atas Undang-undang Nomor: 8/1974 Jo. UU No. 43/1999 pasal 20 tentang pokok-pokok kepegawaian bahwa untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian prestasi kerja. penilaian kinerja tersebut mengacu pada daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) yang meliputi kejujuran, kesetiaan, ketaatana, prestasi kerja, tanggungjawab, kerjasama, kepemimpinan, dan prakarsa.

Bird. at. al, (2003), memberikan 3 (tiga) alasan pentingnya penilaian kinerja pelayanan public. *pertama*, implementasi kebijakan terhadap pelayanan public yang meliputi efektifitas kinerja dan efisiensi anggaran; *kedua*, menjadi bahan evaluasi dari apa yang sudah dilakukan dalam pelayanan public. baik maupun buruknya pelayanan akan teridentifikasi oleh instrument penilaian; *ketiga*, transparansi kinerja sebagai bentuk akuntabilitas kepada public sebagai pengguna

layanan. Artinya bahwa aspek pelayanan dinilai dari berbagai factor pendukung sebagai instrument pelayanan dengan system rantai komando yaitu kepemimpinan secara *top-down*. Hal itu berupa kebijakan dari pimpinan untuk menjadikan sebuah instrument pelayanan berjalan secara adil, karena hal itu merupakan alat utama yang dibutuhkan dalam proses pemberian pelayanan terbaik, kebaikan dan keadilan kepada pengguna layana.

C. Pengukuran Kinerja

LAN (2012), bukti tentang buruknya kualitas pelayanan publik itu juga didukung oleh beberapa hasil penelitian mengenai kinerja pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hasil penelitian dari *Governance Assessment Survey* pada tahun 2006 di sepuluh provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa persepsi masyarakat tentang pelayanan publik masih sangat buruk. Yang lebih mengejutkan ialah bahwa sebagian besar responden mengatakan bahwa penyebab kegagalan usaha di daerah ialah birokrasi yang korup (41,7%), kepastian hukum atas tanah (33,1%), dan regulasi yang tidak pasti (25,2%).

Informasi ini jelas menunjukkan bahwa pelayanan publik di daerah belum berhasil menjadi penggerak investasi. Sebaliknya, banyaknya keluhan dari para pelaku usaha di daerah menunjukkan bahwa birokrasi pelayanan publik justru menjadi sumber penghambat dari investasi dan pengembangan ekonomi kerakyatan. sementara itu, Dwiyanto (2007) tersedianya ruang untuk menyampaikan aspirasi (*voice*) dalam bentuk pengaduan dan protes terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik akan sangat penting peranannya bagi upaya perbaikan kinerja tata pemerintahan secara keseluruhan.

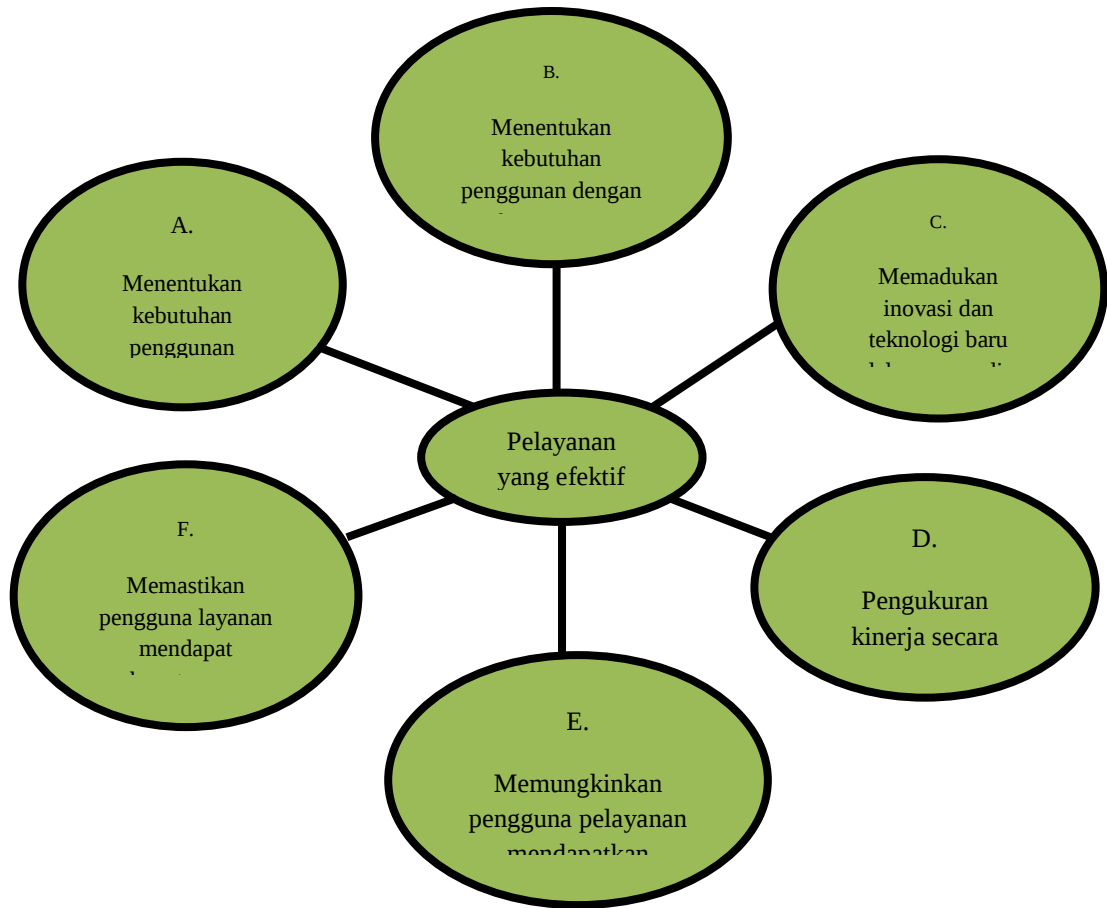
Halacmi (2005), mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja merupakan metode yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai tujuannya. Bastian (2006), mendefinisikan kinerja sebagai prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi (Hamzah, 2008). Penelitian yang dilakukan Azhar (2008), mengungkapkan bahwa kinerja diartikan sebagai

aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan. Karena secara hakekat Greiling (2005) memberikan gambaran bahwa salah satu kunci sukses dari pembaharuan dalam sektor publik adalah dengan melakukan pengukuran kinerja. sementara itu, Yang dan Hsieh (2007) mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja merupakan bagian penting dalam melakukan reformasi pemerintah di seluruh dunia. Lebih lanjut, dengan diberlakukannya otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat lebih bebas dalam mengelola keuangan mereka sendiri dan lebih efisien lagi di dalam mengatur sumber daya keuangan mereka sendiri (Azhar, 2008).

Perhatian yang besar terhadap pengukuran kinerja disebabkan oleh opini bahwa pengukuran kinerja dapat meningkatkan efisiensi, keefektifan, penghematan dan produktifitas pada organisasi sektor publik (Halacmi, 2005). Oleh karena itu, pengukuran kinerja akan memberikan umpan balik sehingga terjadi upaya perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan di masa mendatang (Bastian, 2006). *Government Accounting Standard Board* (GASB), dalam *Concept Statements* No. 2, menambahkan, bahwa terdapat tiga kategori indikator dalam mengukur kinerja, yaitu (1) *service efforts*, (2) *service accomplishment*, dan (3) hubungan *efforts* dengan *accomplishment*.

Penelitian Perwitasari (2010), menjelaskan bahwa *service efforts* adalah bagaimana sumber daya digunakan untuk melaksanakan berbagai program atau pelayanan jasa yang beragam. Lebih lanjut, *service accomplishment* diartikan sebagai prestasi dari program tertentu (Perwitasari, 2010). Berdasarkan GASB (1994), bahwa penilaian efisiensi pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara membandingkan antara *service efforts* dengan *service accomplishment*.

pengukuran kinerja pelayanan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan public di Indonesia didasar atas berbagai kondisi dan situasi yang memungkinkan semuanya berjalan dengan baik. LAN. 2007, menggambarkan secara teoritik bahwa kualitas pelayanan pasti dipengaruhi oleh beberapa factor yang menjadi penentu apakah pelayanan itu baik atau buruk. berikut gambar diagram factor yang mempengaruhi pelayanan publik:



Sumber: (NAO, 2003; LAN, 2007. hal. 4)

Gambar 4.1: **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan**

Menurut hasil penelitian Nurmah Semil (2005), bahwa pengoptimalan pelayanan publik di kota Semarang diperlukan 5 katagorisasi yang paling utama dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, yaitu; (1) kejujuran petugas. Kejujuran merupakan menjadi komitmen penting bagi setiap petugas dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Kejujuran terhadap pemberian pelayanan adalah mutlak harus dimiliki oleh setiap pegawai, tujuannya adalah melayani masyarakat secara baik, maksimal dan berkualitas. Persoalan pungli masih menjadi masalah klasik yang selalu menyertai dalam setiap pelayanan. Masih sering ditemukan adanya pungli terhadap konsumen yang ingin cepat dan

selesai dalam proses pengurusan pelayanan, sehingga menimbulkan kecemburuan social bagi konsumen lain dan merusak citra pelayanan sendiri; (2) ketepatan waktu pelayanan sesuai dengan SOP. SOP dibuat untuk dilaksanakan dan dijalankan secara baik, tepat dan sesuai. Banyak ditemukan keterlambatan penyelesaian pelayanan.; (3) alur pelayanan. Alur pelayanan sebagai bagian dari proses penyelesaian pelayanan. Berbelit-belitnya alur juga mempengaruhi proses pelayanan. Tidak adanya loket yang membedakan antara pengurusan sertifikat yang satu dengan yang lainnya, sehingga agak ribet karena pelayanannya bercampur.; (4) ketersediaan system penanganan keluhan. Tidak adanya kotak aduan yang disediakan menjadi kesulitan bagi masyarakat yang ingin menyampaikan aduannya terkait dengan pelayanan yang diberikan. Kotak pos atau hotline telepon berkaitan dengan aduan masyarakat terhadap lembaga penting sebagai evaluasi kinerja atau bentuk masukan, saran, maupun kritikan dalam proses pemberian pelayanan, sehingga dapat selalu terpantau dan bisa segera melakukan perbaikan-perbaikan; (5) ketersediaan sarana dan fasilitas pelayanan. Fasilitas umum dalam kantor pengurusan pelayannya publik adalah keharusan, misalnya ruang tunggu yang layak, ruang khusus bagi masyarakat yang berkebutuhan khusus, dan lain sebagainya sebagai bentuk dari kepedulian pemerintah terhadap masyarakat yang menerima pelayanan. Terutama ruang tunggu adalah menjadi hal yang sangat dibutuhkan dalam setiap ruang pelayanan.

Pengukuran pelayanan publik apakah sudah baik atau tidak, diukur berdasarkan kinerja yang dilakukan oleh aparatur negara. Penilaian kinerja yang baik dapat berdampak pada kualitas pelayanan yang memuaskan. Penilaian kinerja merupakan bagian dari sebuah sistem kinerja. Sistem penilaian kinerja pelayanan publik merupakan sebuah kebijakan dalam rangka untuk meningkatkan kualitas aparatur negara dalam memberikan pelayanan yang maksimal. Pentingnya sebuah sistem penilaian adalah untuk meningkatkan kinerja, sehingga output yang dihasilkan dari penerapan sistem penilaian akan berdampak terhadap kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Penilaian kinerja pelayanan publik mempunyai faktor penting dalam kinerja pelayanan bagi aparatur negara. Sistem penilaian dengan menggunakan Sasaran Kerja Pegawai (SKP) sudah cukup efektif diimplementasikan. Namun demikian,

perlu pengembangan konsep penilaian untuk memaksimalkan input dan output penilaian serta dampak yang ditimbulkan dari sistem penilaian tersebut.

Penilaian terhadap aparatur pelayanan publik sejatinya bertumpu pada kualitas sumber daya manusia di dalamnya. Kinerja pelayanan yang baik dengan sistem kinerja yang baik harus mempunyai konektivitas terhadap kemampuan sumber daya manusia dalam memberikan pelayanan yang maksimal. mengatakan bahwa di Indonesia perekrutan sumber daya aparatur perekrutannya tidak berdasarkan pada aspek kemampuan dan kompetensinya (Prasojo, 2009; Amalia, 2011).

Penilaian kinerja merupakan catatan yang dihasilkan dari pekerjaan yang sudah dilakukan terhadap pekerjaannya. Penilaian kinerja pelayanan publik adalah bentuk capaian dari aparatur negara dalam melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan fungsi dan tugasnya untuk mencapai tujuan bersama. Penilaian kinerja dalam lembaga publik adalah sebuah keharusan yang dipenuhi oleh aparatur untuk mengukur sejauhmana pelayanan publik yang sudah dijalankan.

D. Model Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja mempunyai beberapa model yang berkembang. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kinerja dan output yang diharapkan bersama. Menurut Wirawan (2009) dalam Ayun menjelaskan model dan instrument yang digunakan dalam pengukuran kinerja antara lain: *Pertama*, model esai. Model esai dalam penilaian kinerja merupakan bentuk penilaian yang merumuskan hasilnya berbentuk narasi yang disampaikan secara tertulis. Memberikan penilaian dengan melukiskan kinerja pegawai yang dinilai serta kelemahan dan kelebihan yang dimilikinya.

Kedua, model critical incident Model ini memberikan penilaian terhadap pegawai yang dinilai berdasarkan peristiwa atau kejadian yang pernah dilakukan oleh pegawai. Penilaian ini berbasis pada kehidupan pegawai dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Pada penilaian model ini diharuskan kepada penilai untuk membuat catatan yang melukiskan perilaku pegawai baik dan buruknya serta implikasi yang ditimbulkan. Model ini memberikan penilaian secara obyektif dan langsung kepada pegawai. Kesimpulan dari catatan harian dari penilai yang

menentukan apakah pegawai ini bekerja secara baik atau tidak. Rumus dalam penilaian ini adalah perilaku buruk diberikan angka negative, sementara perilaku baik akan diberi nilai positif, kemudian kedua penilaian tersebut dijumlahkan untuk menentukan apakah kinerja pegawai itu buruk atau baik.

Ketiga, ranking method. Model *ranking method* memberikan penilaian melalui peringkat. Peringkat didapatkan dari kinerja yang dilakukan oleh pegawai dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Pegawai dilakukan pemeringkatan mulai dari yang tertinggi hingga terendah.

Keempat, model checklist. Pada model ini penilai melakukan checklist terhadap indikator kinerja pegawai yaitu hasil kerja, perilaku, sifat dan karakter serta hal yang diperlukan dalam penilaian. Penilai melakukan observasi terhadap pegawai yang dinilai kemudian disesuaikan dengan indikator penilaian berdasarkan checklist yang sudah ditentukan. Bentuknya bisa bermacam-macam antara lain menggunakan pembobotan pada penilaiannya, dan lain sebagainya. Kemudian dijumlahkan pembobotannya, sehingga akan kelihatan apakah kinerjanya baik atau tidak dilihat dari jumlah yang dihasilkan.

Kelima, model graphic rating scale. Model ini memberikan penilaian dengan membuat indikator kinerja pegawai yang sudah ditentukan disertai penjelasan dalam penilaiannya. Kemudian dideskripsikan melalui level kinerja yang dikemukakan melalui skala berbasis angka.

Keenam, model forced distribution. Model penilaian kinerja ini mengelompokkan penilaian terhadap kinerja pegawai dari angka 5 – 10 kelompok kurva normal dari yang paling tinggi sampai terendah. Penilaiannya melalui observasi kinerja yang mendapatkan nilai baik yang terendah sampai tertinggi dengan pengelompokan yang tersebut di atas.

Ketujuh, model forced choice scale. Model ini terdiri atas 15-50 tetrad dilihat dari level pekerjaan yang dinilai serta tugas dan tanggung jawabnya.

Kedelapan, model behaviorally anchor rating scale (BARS). Model ini adalah menggunakan sistem penilaian dengan menggunakan pendekatan perilaku kerja yang dikonektivitaskan dengan perilaku dan sikap individu. BARS terdiri dari 5-10 seri dengan skal perilaku vertical untuk setiap indikator. Setiap dimensi

disusun berdasarkan urutannya 5-10 anchor yang menunjukkan perilaku setiap individu. Penyusunannya sesuai dengan nilai yang paling tinggi hingga terendah.

Kesembilan, model behavior observation scale (BOS). BOS hampir sama dengan penilaian kinerja menggunakan BARS. Persamaanya terletak pada perilaku kerja sebagai dasar penilaian. Sementara yang membedakan keduanya terletak pada munculnya perilaku dalam pernyataan penilaian BOS. Tim penilai berdasarkan pada observasi perilaku berdasarkan anchor yang ada kemudian dilakukan deskripsi terhadap level yang dinilai.

Kesepuluh, model behavior expectation scale (BES). Sistem penilaian BES mengedepankan pada prinsip perilaku dan karakter dari pegawai. Ekspektasi pegawai menjadi kunci penilaian dari pegawai yang dinilai. Tugas dan tanggung jawab pegawai harus diselesaikan secara baik dengan mengedepankan aspek perilaku, etika bekerja serta menjalankan prosedur dan ketentuan yang sudah ditetapkan organisasi.

Kesebelas, management by objectives (MBO). Model penialain MBO memberikan ruang kepada pegawai untuk melakukan kreativitas kerja dan eksplorasi pengalaman dalam kerangka peningkatan kualitas kerja. Pegawai diberikan kewenangan untuk menyusun pekerjaan berjangka dan kemudian penyelesaiannya sesuai dengan ketentuan yang dibuat oleh dirinya. Sukses tidaknya dalam penerapan kinerja pegawai berdasarkan pada programnya menjadi penilaian dalam kinerja organisasi. Sehingga capaian dan target yang telah ditentukan menunjukkan sebuah kinerja.

Keduabelas, 360 degree performance appraisal model. Model ini mengedepankan sistem penilaian berbasis sistem esai, MBO, BARS, checklist dan lain sebagainya. Perbedaannya terletak pada penilaiannya. Dalam model ini, tim penilai terdapat dari berbagai unsur baik bawahan, atasan, teman sejawat, pelanggan, nasabah dan lain sebagainya. Para penilai diberikan form untuk penilaian bagi pegawai yang dinilai, kemudian dari beberapa penilaian dijadikan satu dan diambilkan kesimpulan sebagai umpan balik dari kinerja yang sudah dilakukan.

Ketigabelas, paired comparison. Model ini memberikan penilaian dengan melakukan perbandingan terhadap pegawai yang lain. Perbandingannya

berdasarkan pada aspek kinerja yang telah dilakukan antara pegawai yang satu dengan yang lainnya. Model penilaian ini berbasis rumus, rumus yang digunakan adalah $N(N-1)/2$ dimana N adalah jumlah pegawai yang dibandingkan. Model ini juga dapat dipakai untuk melakukan pemutusan hak kerja (PHK).

Dari beberapa model penilaian kinerja di atas bahwa banyak pilihan bagi pemimpin untuk melakukan penilaian kinerja kepada pegawai. Banyak pilihan untuk meningkatkan kualitas kinerja pegawai, selain motivasi dan support bagi pegawai, aspek sistem penilaiannya juga berimplikasi terhadap peningkatan kinerja pegawai.

Sementara itu penilaian kinerja pelayanan publik juga mempunyai koridor yang sama dalam penilaian kinerja. Penilaian kinerja dalam pelayanan publik akan berimplikasi kepada kualitas pelayanan dan kualitas kinerja pegawai. Sistem penilaian yang baik akan memacu kinerja pegawai agar bekerja sesuai dengan tujuan dan target yang sudah ditentukan. Penilaian kinerja juga akan berdampak terhadap kemampuan dan kompetensi yang dimiliki pegawai terhadap tugas dan tanggung jawab yang diembannya.

Penilaian kinerja pelayanan secara mandiri mengharuskan penyedia pelayanan untuk secara jujur mendeskripsikan keberadaan instansinya sehingga dapat melakukan berbagai tindakan untuk memperbaikinya. agar mendapatkan hasil penilaian kinerja yang komprehensif (Lembaga Administrasi Negara, 2007). Penilaian kinerja pelayanan yang dipergunakan yaitu:

Pertama, parameter kebijakan pelayanan merupakan aspek menyangkut kebijakan strategis dan operasional organisasi yang melandasi pelaksanaan penyediaan pelayanan publik. ada beberapa kelaster dalam parameter kebijakan pelayanan yaitu: (1) perencanaan strategis ialah proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 tahun sampai dengan 5 tahun secara sistematis dan berkesinambungan dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada dan mungkin timbul. proses ini menghasilkan suatu rencana strategis antara lain visi, misi, tujuan, sasaran, strategis, kebijakan, dan program serta ukuran keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaannya; (2) standar pelayanan yaitu suatu tolok ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen dari pihak penyedia pelayanan

kepada pelanggan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas; (3) manajemen kinerja ialah pendayagunaan sumber daya dan informasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi melalui proses yang terukur.

Kedua, parameter penyampaian pelayanan. parameter ini menyangkut operasionalisasi pelayanan kepada pelanggan di instansi penyedia pelayanan yang terbagi dalam kelaster-kelaster berikut: (1) sarana dan prasarana pelayanan yaitu berbagai perangkat penunjang pelaksanaan dengan baik yang berupa software ataupun hardware dengan prinsip kenyamanan dalam melakukan transaksi pelayanan; (2) sumber daya pelayanan adalah pelaksana penyedia pelayanan yang langsung berhubungan dengan masyarakat yang disediakan; (3) tata laksana merupakan mekanisme yang dikembangkan oleh suatu unit pelayanan dalam menyelenggarakan pelayanan.

Ketiga, parameter kemanfaatan merupakan berbagai aspek yang menyangkut kepuasan dan kemanfaatan dari berbagai pelayanan baik dari sisi pelanggan, petugas, maupun organisasi penyedia pelayanan. parameter ini terbagi dalam sub parameter sebagai berikut: (1) kepuasan pelanggan, yaitu berbagai bentuk ungkapan, tindakan dan aktifitas yang mencerminkan bahwa pelayanan yang diberikan mampu memenuhi atau melampaui kebutuhan dan keinginan pelanggan; (2) kepuasan organisasi ialah berbagai aspek yang berkaitan dengan upaya organisasi dalam mengelola pelayanan seperti system penilaian pegawai, efisiensi dan efektivitas, produktivitas, komitmen organisasi untuk melakukan perbaikan pelayanan dan persepsi public terhadap organisasi; (3) kemanfaatan public adalah berbagai bentuk kondisi yang mencerminkan bahwa tujuan penyediaan pelayanan public telah terpenuhi bukan hanya oleh pelanggan langsung namun juga masyarakat luas dapat merasakan manfaat dari pelayanan yang diselenggarakan.

Pusat Kajian kinerja sumber daya aparatur. LAN. (2012), menyatakan bahwa, secara prinsip DP3 sudah tidak mampu mengukur kinerja nyata pegawai, hanya saja penggunaannya dalam konteks formalitas saja. LAN mengenal instrument penilaian kinerja dengan sebutan LKM (Laporan Kinerja Mingguan) yang akan mencatat seluruh kinerja pegawai dalam waktu mingguan dan langsung mereview dengan kontrak yang sudah disepakati. Hal ini dinilai efektif dalam

mengontrol pegawai dan dapat langsung mengarahkan untuk pencapaian tujuan pelayanan publik. Namun instrument ini masih berfokus kepada penilaian sepihak kepada aparatur Negara, dengan tanpa melihat system yang ada dalam organisasi aparatur. Di dalam instrument ini juga memaksakan sumber daya yang ada tanpa mendapatkan produktifitas kinerja karena masih berkuat pada prinsip tertib administrative.

Adapula bentuk penilaian pelayanan public yang dikembangkan oleh tim *support for governance (SFGG)-GTZ* dan kementrian *PAN-GTZ*. 2004 dengan menggunakan metode janji perbaikan pelayanan (*service charter*). instrument ini memanfaatkan pengaduan masyarakat terhadap pelayanan untuk perbaikan. hanya saja dalam prakteknya, instrument ini lebih mengarah kepada penyedia jasa yang menjadi titik lemah implementasi pelayanan. padahal dalam pelayanan public aspek pengaturan layanan, penyediaan layanan, dan aspek pelanggan. (LAN. 2007).

Pengukuran merupakan suatu instrument untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas serta pelayanan public dalam pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. pengukuran dapat dikategorisasi sebagai perencanaan dan penetapan tujuan, pengembangan ukuran yang relevan, pelaporan dan hasil, dan penggunaan informasi. (LAN, 2012; Sosialisasi SAKIP, 2000).

Pengukuran penilaian kinerja pelayanan publik merupakan evaluasi bagi penyelenggara pelayanan dalam rangka optimalisasi kinerja yang efektif dan efisien sebagai parameter kepuasan masyarakat dan maksimalitas layanan yang diberikan dengan menentukan indicator penerapan pakta integritas, penilaian kinerja individu pegawai dan reward and punishment. (Kajian LAN. 2012).

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 tahun 2010 menegaskan dalam pasal 4 bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan asas: kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. pemenuhan seluruh asas pelayanan public merupakan sebuah langkah konkrit yang harus

diimplementasikan oleh penyelenggara pelayanan sebagai upaya meningkatkan kualitas dan kesejahteraan masyarakat.

BAB V

REFORMASI BIROKRASI

A. Pengertian Reformasi Birokrasi

Rewansyah (2010), mengutip dari *Encyclopedia Britance* disebutkan bahwa reformasi adalah gerakan pembaharuan yang dilancarkan oleh kekuatan tertentu di dalam masyarakat sebagai reaksi atau koreksi total dan fundamental terhadap kekuasaan yang sedang berjalan berdasarkan pertimbangan moral, politik, ekonomi dan doktrinal. Di dalam kamus bahasa inggri (2000), rofrmasi berarti *reform* yang mempunyai pengertian sebagai sebuah proses pembentukan, penyusunan atau perbaikan. Sedangkan dalam kamus bahasa indonesia (2008), kata reformasi mempunyai makna perubahan untuk perbaikan dalam suatu masyarakat atau pemeirntahan baik yang berhubungan dengan politik, agama, sosial, budaya dan lain sebagainya. Sementara itu, dalam *Oxford Advanced Lerner's Dictionary* (1978) kata *reform* bermakna *make or become by removing obstacles or putting right what is bad or wrong*. Digambarkan oleh Rewansyah (2010), bahwa rumusan reformasi secara mendasar adalah mengubah atau membuat sesuatu menjadi lebih baik.

Memahami makna reformasi memang tidak bisa lepas dari makna perubahan, yaitu perubahan terhadap sistem atau tatanan pemerintahan yang berorientasi pada perubahan mendasar untuk menjadi lebih baik. Perubahan terhadap sistem atau tatanan membutuhkan waktu yang cukup lama dan ruang yang cukup besar dalam bingkai sistem yang terus mengalami dinamisasinya. Perubahan yang terus melangkah maju mengubah sistem di dalam organisasi menjadi lebih baik. Perubahan terhadap sistem yang ada adalah juga mengubah sumber daya manusia di dalamnya menjadi lebih baik, infrastruktur ditingkatkan, serta pembangunan sosial budaya yang ada di dalamnya sesuai dengan tuntutan dan tujuan yang diharapkan. Tidak hanya perubahan yang bersifat sementara, tetapi perubahan yang terus bergerak dan lebih baik.

Sedangkan pengertian dari birokrasi menurut Rewansyah (2010) berasal dari dua kata, yaitu *bureau* (kain penutup meja) dan *cracy* (pengatur).

dikemukakan bahwa pengertian birokrasi mempunyai tiga pengertian mendasar yaitu: *Pertama*, birokrasi sebagai *Government by bureaus* adalah pemerintahan biro yang diangkat oleh pemegang kekuasaan di dalam sebuah organisasi formal, baik publik maupun private. Bahwa organisasi pemerintahan tidak melibatkan masyarakat secara komprehensif dalam berbagai program dan kegiatan pemerintahan. Hal ini melekat dalam diri birokrasi sehingga membentuk pengaturan yang semena-mena dan menyimpang dari ketentuan yang sudah ada.

Kedua, birokrasi sebagai sifat atau perilaku pemerintahan adalah bahwa pemerintahan mempunyai sifat yang tidak baik dan terkesan buruk, berbelit-belit, kaku, macet, berliku-liku, otoriter dan berbagai sifat negatif dilekatkan pada birokrasi pemerintahan. Sifat ini sudah sejak lama melekat dalam diri birokrasi sebagai sebuah pandangan dan persepsi masyarakat yang membentuk karakter birokrasi itu sendiri. Hal ini berakibat buruk terhadap perilaku para birokrat yang dibentuk oleh sifat dan perilaku dari birokrasinya. Penjelmaan ini terus berlangsung hingga sekian lama sehingga budaya dan karakter dengan sifat-sifat di atas menjadi fakta yang terus melekat dalam diri birokrasi itu sendiri.

Ketiga, birokrasi sebagai tipe ideal sebuah organisasi. Tidak bisa dipungkiri bahwa birokrasi adalah tipe ideal dalam sebuah organisasi yang mencipta sebuah sistem dengan penata kelolaan yang diatur untuk mencapai tujuan organisasi.

Sementara itu, pengertian reformasi birokrasi menurut Dwiyanto (2011) adalah upaya melakukan perubahan secara fundamental dan menyeluruh dalam bidang pemerintahan, terutama dalam bidang sumber daya manusianya (birokrat) untuk menghasilkan tatanan pemerintahan yang baik, memiliki karakteristik, peduli, profesional, berintegritas, mampu menyelenggarakan pelayanan yang unggul, berperan sebagai agen pembaharu, dan berkontribusi dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

Ditambahkan oleh Hayat (2014), bahwa reformasi birokrasi menjadi sebuah konsep yang penting dalam menggawangi perubahan di dalam tubuh birokrasi Indonesia menuju perbaikan-perbaikan dengan penyelenggaraan negara yang berkualitas dan berorientasi pada tatanan pelayanan publik yang prima dan kinerja pegawai yang profesional. Hal itu juga diperkuat oleh pendapat Mariana,

dkk. (2010) yang menyatakan bahwa reformasi birokrasi tidak hanya sekedar menyederhanakan struktural dalam birokrasi, tetapi mengubah pola pikir (*mind set*) dan pola budaya (*culture set*) birokrasi untuk berbagi peran dalam tata kelola pemerintahan. Karena birokrasi merupakan instrumen utama dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan negara

Dari pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa reformasi birokrasi merupakan sebuah instrumen untuk mengembalikan *trust publik* dan menciptakan tatanana pemerintahan menjadi lebih baik dengan pelayanan publik yang profesional, akuntabel dan transparansi. Disisi lain peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur menjadi penting dalam reformasi birokrasi sebagai pendorong dalam pencapaian tujuan reformasi birokrasi.

B. Konsep dan Strategi Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi telah dicanangkan oleh pemerintahan melalui pada tahun 2008 dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 tahun 2008 tentang Pedomaan Umum Reformasi dan Birokrasi Kementerian negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Peraturan tersebut merupakan pedoman untuk melakukan reformasi birorkasi sebagai upaya untuk mempercepat tata kelola pemerintahan yang baik di seluruh kementerian/ lembaga dan pemerintahan daerah.

Kemudian, dirubah atas kebijakan baru terkait dengan kebutuhan reformasi birokrasi dengan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, diperkuat dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 sebagai turunannya tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Grand Design Reformasi Birokrasi adalah rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional untuk kurun waktu 2010-2025. Sedangkan *Road Map* Reformasi Birokrasi adalah bentuk operasional *Grand Design* Reformasi birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dan merupakan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya selama lima tahun dengan sasaran per tahun jelas. (Lampiran Peraturan Presiden No. 81 tahun 2010).

Arah kebijakan birokrasi berdasarkan pada perencanaan yang tertuang dalam Grand Design Reformasi Birokrasi untuk dijalankan secara baik dan sesuai dengan harapan. Grand Design Reformasi Birokrasi merupakan bentuk konkret perencanaan pengembangan birokrasi dengan target-target pencapaian setiap tahun mempunyai implikasi yang baik terhadap birokrasi. Hal ini menjadi pedoman bagi seluruh lembaga dan kementerian dalam rangka meningkatkan kualitas dan kapabilitas instansi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Target pencapaian harus menjadi indikator keberhasilan dari reformasi birokrasi serta menjadi bahan evaluasi pada tahapan berikutnya sehingga ada keberlanjutan dan terus berupaya menjadi lebih baik sebagai konsekuensi dari pencapaian *good governance*.

Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah konsep dan strategi dalam pencapaian *Grand Design* Reformasi Birokrasi. Ada beberapa persoalan yang cantumkan dalam Lampiran Peraturan Presiden No. 81 tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi, yaitu: *Pertama*, organisasi. *The right man on the right place* belum sesuai dengan prosinya. Tumpang tindih aparatur kerap kali menjadi persoalan serius dalam birokrasi. Disisi lain, pada dinas tertentu kekurangan sumber daya, sehingga target suatu lembaga terkadang menjadi terhambat. Begitu juga persoalan salah tempat. Kinerja yang dilakukan tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya.

Kedua, peraturan perundang-undangan. Tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pengaturan di bidang aparatur negara dan penyelenggaraan negara menjadi kendala tersendiri, terutama bagi pengambil keputusan dan pelaksana dilapangan. Inkonsistensi dalam peraturan juga menjadi persoalan yang sering dialami, tidak jelas penafsiran dari peraturan-peraturan yang ada sehingga menimbulkan banyak tafsir yang berakibat pada kesalahan dalam pelaksanaan peraturan tersebut. Disamping itu, ada ketidaksinkronan antara peraturan yang di atas dengan yang di bawahnya, atau sebaliknya. Bahkan ada yang bertentangan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya sehingga menjadi faktor penghambat tercapainya reformasi birokrasi.

Ketiga, sumber daya manusia. Persoalan kualitas, kuantitas dan distribusi aparatur masih mengalami ketidakseimbangan sesuai dengan porsi yang

dibutuhkan. Keberadaan aparaturnya mempengaruhi tingkat produktifitasnya, terutama ini terjadi di daerah-daerah yang mempunyai tingkat aparaturnya sangat minim sehingga berdampak pada pelayanan yang diberikan. Disamping itu tingkat produktivitas aparaturnya juga masih terbilang rendah. Profesionalitas dan proporsionalitasnya menjadi kendala yang masih terjadi di beberapa lembaga negara. Begitu juga dengan tingkat kesejahteraan aparaturnya menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam persoalan sumber daya manusia.

Keempat, Kewenangan. Penyalahgunaan wewenang masih marak terjadi. Persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme masih menjadi kendala dan hambatan yang signifikan dalam pencapaian reformasi birokrasi. Serta masih rendahnya nilai akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kelima, pelayanan publik. Aspek utama dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pelayanan publik. Salah satu indikator utama pemerintahan yang baik adalah memberikan pelayanan publik yang prima dan berkualitas. Aspek pelayanan publik masih belum dapat mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat secara umum dan belum memenuhi hak-hak dasar masyarakat. Artinya apa yang diharapkan oleh masyarakat masih belum sesuai dengan harapannya, misalnya pelayanan yang cepat, murah, mudah, dan baik.

Keenam, pola pikir dan budaya kerja. Pola pikir (*mind-set*) dan budaya kerja (*culture-set*) masih terkontaminasi dengan paradigma dan budaya lama yang memang sudah mengakar dan menjadi karakter. Belum sepenuhnya mendukung birokrasi yang efektif, efisien, dan produktif serta profesional. Melayani masyarakat belum menjadi pola pikir yang melekat dalam birokrasi. Sebagai penyelenggara negara tentunya aspek melayani masyarakat menjadi prinsip dasar untuk memberikan pelayanan terbaik dan berkualitas sesuai dengan yang diharapkan. Kemudian, aspek kinerja juga masih menjadi kendala. Pekerjaan bukan hanya aktifitas rutin yang hanya menjadi nilai formalitas saja, tetapi nilai kinerja lebih ditingkatkan menjadi nilai produktivitas dengan inovasi dan kreatifitas setiap aparaturnya untuk meningkatkan kinerja yang orientasinya tidak hanya pada *output*, tetapi *outcome* atau berorientasi pada hasil.

Persoalan birokrasi di atas menjadi persoalan serius dalam pencapaian tujuan reformasi birokrasi. Menjadi tantangan bagi pemerintah untuk terus

mengupayakan melakukan berbagai terobosan dan inovasi dalam pencapaian tujuan yang diharapkan. Permasalahan di atas, hampir terjadi di setiap lini pemerintahan, terutama di daerah-daerah yang mempunyai tingkat kerawanan yang tinggi dari setiap permasalahan yang seperti disebutkan di atas.

Oleh karena itu Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (LAN) Bandung merumuskan model strategi reformasi birokrasi di daerah berdasarkan aspek orientasinya, pendekatannya, dan titik masuk substansinya (Riyadi, 2013).

Berdasarkan orientasinya, strategi reformasi birokrasi mempunyai tujuan secara institusional yang dibangun berdasarkan atas konsep, pola dan praktik-praktik penyelenggaraan reformasi birokrasi sesuai dengan kebutuhan dan kesiapan dari setiap daerah. Ada 3 (tiga) model strategi di daerah, yaitu:

1. *Institusional - Dokumentatif Strategy*. Pada aspek ini pemerintahan daerah masih dalam proses persiapan terhadap isu reformasi birokrasi melalui dokumentatif. Melengkapi berbagai dokumen yang diperlukan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Strategi ini dilakukan untuk mendukung tercapainya tujuan yang diharapkan. Orientasinya adalah menata organisasinya melalui kelengkapan dokumen-dokumen penting yang dibutuhkan, sifatnya adalah institusional. Seluruh kelengkapan dan dokumen yang menyangkut berbagai aturan, ketentuan, peraturan dan tata terbit merupakan bagian yang dipersiapkan dalam aspek ini. Semangat reformasi birokrasi bagi daerah yang melakukan strategi ini adalah memberikan implikasi yang baik untuk tercapainya tujuan birokrasi yang diharapkan. Sekali pun bentuknya masih bersifat persiapan dan belum menjalankan reformasi birokrasi secara implementatif. Provinsi Banten, Kabupaten Sukabumi, dan Kota Cirebon merupakan daerah yang masuk katagori ini.

2. *Institusional - Implementatif Strategy*. Strategi ini adalah melaksanakan perubahan secara langsung terhadap penataan internal organisasi. Perubahan-perubahan yang dilakukan berdasarkan aspek tujuan yang diharapkan untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi. Sementara dokumen sebagai tuntutan dari sebuah kebijakan bukan menjadi acuan utama dalam melakukan perubahan. Perubahannya didasarkan pada hasil identifikasi dari pelaksanaan yang sudah

dilakukan. Proses perubahannya diarahkan pada penguatan-pengutan internal organisasi. Daerah yang menerapkan strategi ini adalah Provinsi Jawa Barat, Kota Denpasar, dan Kota Banda Aceh.

3. *Institusional - Public Implementatif Strategy.* Penataan dan penguatan internal organisasi dilakukan sebagai strategi reformasi birokrasi melalui berbagai aspeknya serta melakukan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat secara bersamaan. Berbagai aspek perubahan yang dilakukan didasarkan pada pelibatan masyarakat secara langsung. Kebijakan yang dilakukan juga berdasarkan pada kebutuhan masyarakat sebagai bagian dari pengautan internal organisasi. Hal ini juga dapat mengurai persoalan dimasyarakat serta mengembalikan *trust public* terhadap birokrasi. Daerah yang telah melaksanakan strategi ini adalah Kota Surabaya, dengan berbagai potensi yang dimilikinya melakukan pemetaan dan membuat kantong-kantong UKM serta pelibatan masyarakat dalam kebijakan publik yang diikuti oleh semakin kuatnya aspek pelayanan publik di semua level instansi daerahnya.

Berdasarkan pendekatannya, pelaksanaan reformasi birokrasi dilihat dari aspek teknik dan strategi yang digunakan. Metode dan cara apa yang dilakukan dalam strategi ini untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Aspek pendekatan dalam reformasi birokrasi menjadi kunci keberhasilan dan pencapaian tujuan secara efektif. Cara dan teknik yang tidak tepat dapat berpengaruh terhadap hasilnya. Reformasi birorkasi berdasarkan pendekatan ini terbagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Strategi Inisiatif – Inovatif

Pelaksanaan reformasi birokrasi dibangun berdasarkan inovasi-inovasi terhadap perubahan yang diharapkan. Inovasi ini bisa atas gagasan sendiri yang dapat diterima oleh masyarakat dan sesuai dengan kebutuhan yang memungkinkan untuk mengembangkan potensi-potensi yang dimilikinya. Disamping itu, inovasi bisa dari gagasan orang lain atau daerah lain yang memungkinkan untuk dapat diterapkan di daerahnya sesuai dengan karakteristik dan pola pelaksanaan yang sama. Strategi ini dapat dibangun melalui program-program yang inovatif, menggali dari latar belakang masyarakatnya yang mempunyai nilai lebih, serta membangun partisipasi masyarakat yang tinggi

berdasarkan keterlibatan masyarakat secara langsung dalam menggali inisiatif dan inovasi untuk melakukan perubahan dari dalam maupun dari luar.

2. Strategi Prosedural

Pada strategi ini, pelaksanaan reformasi birokrasi dijalankan secara bertahap sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang ada. Ketetapan dan peraturan daerah menjadi rujukan utama untuk melakukan berbagai perubahan. Pelaksanaannya berdasarkan pada ketentuan atau keputusan yang sudah dibuat atau direncanakan, sehingga tujuan yang diharapkan juga sesuai dengan ketetapan yang telah dibuat.

Berdasarkan pada titik awal-substantif. Strategi ini dilakukan berdasarkan prioritas program yang dibangun untuk melakukan perubahan di daerahnya. Memulai perubahan dari program yang diutamakan sehingga fokus perbaikan dan perubahannya ada pada program itu, sehingga menjadi acuan dinamis untuk melakukan perubahan pada aspek yang lain. Strategi pada aspek ini terdapat 4 (empat) bagian.

1. *Organizational Based* (Berbasis pada Penataan Kelembagaan)

Daerah melakukan perubahan melalui proses penataan organisasinya. Secara khusus menata lembaga atau berdasarkan kelembagaan. Perubahan ini mengarah kepada aspek struktur kelembagaannya. Perubahan struktur kelembagaan bersifat *up-sizing* atau *down-sizing* termasuk melakukan evaluasi terhadap tugas dan fungsi organisasinya untuk meningkatkan kualitas kinerja dan efektifitas organisasi. Perubahan terhadap organisasi dipandang sebagai suatu cara untuk mengontrol dan mengevaluasi semua elemen yang ada di dalamnya untuk dijadikan sebagai dasar dari proses perubahan yang akan dilakukan. Perubahan berbasis pada penataan kelembagaan dapat membentuk kerangka dasar yang dilakukan dari aspek organisasinya sehingga berimplikasi pada perubahan di dalam organisasi itu sendiri secara berkelanjutan.

2. *Human Resources Based* (Berbasis pada Sumber Daya Manusia)

Perubahan yang berdasar pada sumber daya manusia dilakukan dengan menata sistem kinerja melalui penguatan terhadap Sumber Daya Manusia (SDM). Pengaturan secara profesional dan proporsional menjadi kunci sukse *Human Resources Based* ini karena yang melakukan perubahan di dalam organisasi

adalah SDM. SDM yang berkualitas tentunya akan berpengaruh terhadap organisasi yang berkualitas, sekalipun bukan menjadi satu-satunya dalam melakukan perubahan. Tetapi perubahan bisa dilakukan dari mengubah SDM. Perubahan melalui SDM dimulai dari proses rekrutmen, kinerja, penerapan *reward* dan *punishment* sebagai implikasi dari kualitas kinerja yang dilakukan.

3. *Work System Based* (Berbasis pada Sistem Kerja)

Penataan terhadap sistem kerja organisasi adalah bagian dari strategi yang dapat dilakukan oleh daerah dalam melakukan perubahan. Penataan yang berbasis pada sistem kerja adalah menyangkut tentang patuh terhadap sistem kinerja yang dibangun dalam sebuah organisasi, mekanisme dan prosedur pelayanan yang dilakukan berbasis pada kepentingan masyarakat, mematuhi Standar Operating System (SOP), dan penguatan tugas dan fungsi organisasi. Proses perbaikan dimulai dari penguatan terhadap sistem dan tata kerja organisasi. Sistem mengatur tentang proses kinerja hingga evaluasi kinerja dari organisasi sampai pada pencapaian tujuan organisasi disetting berdasarkan pada kinerja sistem, sehingga tujuan yang diharapkan sesuai dengan apa yang sudah direncanakan, dan perubahan dapat dicapai dengan baik.

4. *Mix Substantive Based* (Berbasis pada *Mix Substantive*)

Pendekatan ini berbasis pada prinsip perubahan terhadap organisasi secara menyeluruh, simultan dan terintegrasi dalam suatu program yang dibangun. Pemerintahan daerah melakukan perubahan secara berkesinambungan dan berkelanjutan dengan menggabungkan semua elemen yang ada dalam organisasi. Strategi perubahan ini mengakomodasi semua elemen organisasi secara substantive, baik secara kelembagaan, sumber daya manusia, maupun sistem kinerja.

C. KKN dan Persoalan Birokrasi

Persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) masih menghantui bangsa dan negara Indonesia. Pelaku korupsi terutama, masih belum secara penuh hukumannya memberikan efek jera. Pelaku yang rata-rata adalah pejabat negara sampai saat ini masih marak terjadi.

Tantangan dan rintangan terkait dengan KKN menggorogoti nilai-nilai kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbagai cara dan metode sudah dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). KPK sudah bekerja secara maksimal dan optimal dalam melakukan berbagai penindakan terhadap kejahatan korupsi, tetapi memang sikap dan perilaku aparaturnya yang belum mempunyai kesadaran penuh terhadap tindak pidana korupsi. Mengabaikan peraturan dan ketentuan perundang-undangan dalam penggunaan anggaran dan keuangan negara menjadi potret masih maraknya korupsi di Indonesia.

Data www.acch.kpk.go.id, bahwa tindak pidana korupsi menunjukkan trend yang cukup memprihatinkan. Rekapitulasi tindak pidana korupsi tahun 2016 perinciannya adalah, 86 penyelidikan perkara, 89 penyidikan perkara, penuntutan 71 perkara, inkracht 63 perkara, dan eksekusi 71 perkara. Jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yaitu tahun 2015 dengan perincian sebagai berikut. Penyelidikan 87 perkara, 57 penyidikan perkara, 62 penuntutan perkara, inkracht 37 perkara, dan eksekusi 38 perkara. Dari data tersebut pada tahun 2016 mengalami peningkatan yang cukup besar. Jika ditotal secara keseluruhan terhadap tindak pidana korupsi dari tahun 2004-2016, yaitu 838 perkara, penyidikan 557 perkara, penuntutan 460 perkara, inkracht 383 perkara, dan eksekusi 404 perkara.

Dari data di atas menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi mengalami peningkatan. Hal ini menunjukkan bahwa minimnya kesadaran masyarakat, terutama elit terhadap tindak pidana korupsi. Korupsi belum memiliki efek jera yang signifikan, efektif dan kurang memberikan dampak perilaku yang implikatif, terutama para pejabat pemerintahan, karena korupsi bersinggungan dengan penyalahgunaan wewenang. Padahal korupsi sudah masuk ke zona merah yang dikategorikan sebagai *extra ordinary crime* atau termasuk kejahatan yang luar biasa.

Tingginya angka tindak pidana korupsi diikuti oleh aspek pelayanan yang tidak baik alias kurang profesional. Terbukti, bahwa siapa yang melayani dan melayani apa kepada siapa. Pelayanan mempunyai keterkaitan erat dengan tindak pidana korupsi. Jika perilaku birokrat adalah koruptor, maka pelayanan yang diberikan hanya berorientasi pada kepentingan individu atau kelompoknya.

Pelayanan publik menjadi orientasi utama dalam pencapaian tujuan pemerintahan yang baik. Melalui pelayanan publik, aspek pelayanan lainnya dapat dioptimalkan. Optimalisasinya berdasarkan pada aspek penilaian kinerja pelayanan. Penilaian kinerja menjadi barometer apakah pelayanan yang diberikan sudah baik atau tidak. Dari penilaian kinerja, kinerja aparatur dapat terpantau dan dimonitor.

Instruksi Presiden Nomor: 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi mengintruksikan bahwa salah satunya adalah terkait dengan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, dalam bentuk jasa ataupun perizinan melalui transparansi dan standarisasi. Instruksi ini berlaku bagi setiap aparatur dalam menjalankan tugasnya, terutama bagi aparatur yang secara langsung berkomunikasi dengan masyarakat. Tentunya pelayanan yang prima dan baik harus dikedepankan. Pungli harus dijadikan sebagai musuh utama dalam pelayanan publik, karena dari situlah persoalan muncul. Dari hal yang paling kecil dapat merambah pada aspek yang lain, sehingga berdampak terhadap pelayanan yang diberikan.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/26/M.PAN/05/2006 bahwa tujuan penilaian kinerja pelayanan publik adalah untuk meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat yang berbasis pada transparansi dan berkeadilan. Pelayanan yang baik dan berkualitas mempunyai dampak signifikan terhadap kinerja pegawai untuk kepentingan masyarakat. Penilaian kinerja sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan profesionalitas aparatur. Hal itu sebagai kontrol dan review terhadap pekerjaan yang sudah dilakukan. Jika penilaian kinerjanya baik, maka pasti akan diberikan reward atau penghargaan, begitu juga sebaliknya, punishment juga akan diberlakukan bagi aparatur yang melakukan pelanggaran. Begitu juga dengan Permenpan dan RB No. 20 Tahun 2010 yang memuat Road Map Reformasi Birokrasi periode 2010-2014.

Pada periode pertama dilaksanakannya reformasi birokrasi belum secara signifikan berjalan dengan mulus. Bahkan tidak mengalami perubahan sama sekali. Berdasarkan *Corruption Perception Index* 2013 menunjukkan bahwa Indonesia menduduki peringkat 114 dari 177 negara. Sementara itu, *Global*

Innovation Index 2013 pada aspek kemudahan berbisnis dan pendidikan berada pada ranking 108 dan 104 dari 142 negara. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa birokrat belum maksimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan ketidakberpihakan pada masyarakatnya. (Nurul Hidayah, 2015: iii).

Tercapainya pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah salah satunya dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kualitas pelayanan publik menjadi salah satu barometer kepuasan masyarakat dalam menerima pelayanan. Pelayanan yang baik dan berkualitas tentunya akan mempunyai dampak positif terhadap penilaian masyarakat terhadap aspek pelayanan yang diberikan. Apakah pelayanannya baik atau tidak itu tergantung bagaimana memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Aparatur negara sebagai pelayan bagi masyarakat menjadi keniscayaan bahwa *public service* adalah orientasi utama yang harus dikedepankan dalam pelayanan. *Service oriented* menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tidak mudah mengubah perilaku dan mindset aparatur maupun masyarakat dalam budaya birokrasi yang tidak terstruktur dan sistematis, mengingat hal itu lama menjadi akar bobroknya birokrasi pada masa orde baru.

Namun demikian, melalui reformasi birokrasi, menjadi tonggak keterbukaan dan transparansi dibangun berdasarkan pada nilai-nilai akuntabilitas dan aksesibilitasnya. Reformasi birokrasi menjadi jujukan penting untuk mengubah perilaku dan mindset aparatur negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Selain itu, sistem dan tatanan pemerintahan terus melakukan berbagai proses perubahan menjadi lebih baik. Seluruh elemen pemerintah menyesuaikan terhadap kebutuhan masyarakat sebagai kebutuhan dasar dalam kehidupan masyarakat.

Sistem yang semakin baik, tentunya akan didorong untuk berimplikasi terhadap aspek pelayanan publik. Yang dimulai dari *policy reform*. *Policy reform* mempunyai point penting dalam penyelenggaraan reformasi birokrasi maupun reformasi administrasi. Pelayanan publik tidak serta merta dapat dijadikan sebagai alat untuk melakukan perubahan. Reformasi adalah sebagai alat untuk mengembalikan *trust public* yang selama ini hilang dari kehidupan masyarakat yang menganggap bahwa berbicara birokrat adalah sebuah ketidakbaikan. Oleh karena itu, penting untuk terus mengumandangkan prinsip-prinsip reformasi

birokrasi sebagai benang penyambung dalam memperbaiki sistem yang ada, terutama dalam perbaikan terhadap aspek pelayanan publik. Perbaikan melalui pelayanan publik adalah berdasarkan pada penilaian kinerja pelayanan yang diberikan.

Penilaian kinerja pelayanan publik menjadi indikator untuk mengetahui apakah pelayanan yang dilakukan sudah baik, berkualitas, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, aparturnya ramah, baik, cepat, murah ataupun mudah. Banyak hal yang harus dipenuhi dalam memaksimalkan penilaian kinerja pelayanan publik. Hasil penilaian kinerja pelayanan publik menjadi dasar untuk mengetahui tingkat kompetensi, kualitas sumber daya manusia, maupun akuntabilitas serta perilaku bagi aparatur. Karena hal itu berdampak pada pelayanan yang mereka berikan.

D. Reformasi Birokrasi Sebagai Instrumen

Reformasi adalah menata ulang, memformat ulang atau mengembalikan hal-hal yang tidak sesuai agar kembali seperti sediakala yang sesuai dengan keinginan dan harapan bersama. Reformasi birokrasi adalah upaya untuk melakukan perubahan dan pembaharuan yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. (Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur, 2015).

Reformasi birokrasi menjadi instrument untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Melalui reformasi birokrasi, aspek kepemimpinan harus menjadi visioner, jika tidak maka kerangka tujuan yang diharapkan oleh pemerintah akan mengalami berbagai kendala. Disamping itu, reformasi birokrasi sebagai upaya untuk membangun mind set dan perilaku masyarakat dan aparatur dalam menghindari perilaku-perilaku yang mengarah pada korupsi.

Indonesia sudah darurat korupsi, tetapi perilaku korupsi masih terus menjangkitinya. Berbagai pencegahan maupun pengendalian sudah dilakukan dengan berbagai cara dan metode, tetapi tindak pidana korupsi semakin tidak terkendali. KPK sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam tindak pidana korupsi sudah maksimal dalam tugas dan tanggung jawabnya. Elemen masyarakat juga mempunyai peran yang sama dalam pencegahan terhadap tindak

pidana korupsi di Indonesia sebagai bagian dari pengawasan bagi para aparatur negara. Oleh karena itu, diperlukannya reformasi birokrasi untuk membangun aparatur yang hebat dan berkualitas. Berbicara reformasi birokrasi maka harus memahami secara komprehensif tentang apa birokrasi.

Menurut Miftah Toha mengutip teori Weberian dalam bukunya, yang berjudul *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* yang direvisi pada *Jurnal Transformasi Administrasi* mengungkapkan bahwa idealnya birokrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti yang dijalankan secara rasional, yaitu: (a) individu pejabat secara personal bebas; (2) jabatan-jabatan itu disusun secara hirarki dari atas ke bawah dan ke samping; (3) perbedaan terhadap tugas dan fungsi masing-masing, sehingga dapat bekerja secara profesional; (4) kontrak jabatan harus dilakukan sesuai dengan kesepakatan; (5) seleksi terhadap pejabat harus berdasar pada kualifikasi atau kompetensi yang dilakukan melalui ujian; (6) setiap pejabat di gaji sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; (7) promosi berdasarkan senioritas; (8) ada pusat pengembangan karir untuk menjamin keberlangsungan aparatur; (9) setiap jabatan tidak dibenarkan menjalankan tugas dan tanggung jawabnya untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun kelompoknya; (9) sistem mengendalikan setiap jabatan yang melekat dalam diri seseorang, sehingga kontrol berjalan dengan baik. (Yasniva, 2015).

Idealnya adalah seperti di atas, bahwa birokrasi adalah realitas yang harus dilakukan oleh aparatur. Dalam hal ini, maka birokrasi perlu dilakukan perubahan. Perubahan yang dimaksud adalah reformasi birokrasi untuk meningkatkan kualitas kinerja birokrasi. Ada 9 (sembilan) program perubahan dalam reformasi birokrasi, antara lain manajemen perubahan, penataan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan monitoring, evaluasi dan pelaporan. (Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur, 2015).

Reformasi birokrasi secara signifikan akan berpengaruh terhadap aspek pelayanan publik. Implementasi reformasi birokrasi sudah dilakukan di setiap lembaga ataupun kementerian. Diberlakukannya reformasi birokrasi adalah untuk

melakukan penyegaran terhadap sistem pemerintahan yang ada serta memberikan kepercayaan kepada masyarakat agar masyarakat mempunyai nilai partisipasi dalam program-program pemerintahan. Dengan demikian, keterlibatan masyarakat dalam program kerja pemerintah merupakan bentuk dukungan terhadap pencapaian tujuan, visi maupun misi yang dibangun oleh pemerintah, sehingga tingkat keberhasilannya akan tinggi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa, pelayanan publik mempunyai pengaruh signifikan terhadap sistem dan tatanan pemerintahan. Penilaian yang baik dan profesional, tentunya akan menciptakan ekosistem reformasi birokrasi dan dapat bersinergi sebagai bagian dari pengembangan dan peningkatan kualitas pelayanan. (Hayat, 2015).

Oleh karena itu, agar reformasi bisa berjalan dengan baik maka harus ada kontrol dalam pelaksanaannya. Kontrol terhadap sistem dan sumber daya manusia aparatur menjadi penting dalam reformasi birokrasi, yaitu melalui penilaian kinerja pelayanan. Sumber daya manusia masih dianggap penting dalam pelayanan publik, maka seyogyanya ada penilaian yang dicantumkan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Penilaian kinerja atau pengukuran kinerja, menurut Wibowo (2013) mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja perlu dilakukan pada setiap organisasi, tujuannya adalah untuk mengetahui apakah pelaksanaan kinerja terdapat deviasi atau tidak, apakah kinerja dilakukan sesuai dengan jadwal yang sudah ditentukan, atau apakah outputnya sudah dicapai dengan baik. Itulah pentingnya dilakukannya penilaian terhadap kinerja.

Ada 7 (tujuh) pengukuran kinerja yang dapat dilakukan menurut Wibowo (2013), yaitu: (1) memastikan bahwa persyaratan yang diinginkan pelanggan telah terpenuhi; (2) mengusahakan standar kinerja untuk menciptakan perbandingan; (3) mengusahakan jarak bagi orang untuk memonitor tingkat kinerja; (4) menetapkan arti penting masalah kualitas dan menentukan apa yang perlu prioritas perhatian; (5) menghindari konsekuensi dari rendahnya kualitas; (6) mempertimbangkan penggunaan sumber daya; (7) mengusahakan umpan balik untuk mendorong usaha perbaikan.

Maka dengan demikian, dalam penilaian kinerja pelayanan publik, tentunya juga menjadi penting untuk mengetahui pelaksanaan kinerja yang sudah dilakukan. Apakah berjalan dengan baik sesuai dengan ketentuan dan cita-cita yang diharapkan. Output yang dihasilkan dalam pelayanan publik apakah sudah dapat memuaskan masyarakat dengan pelayanan yang prima dan berkualitas. Serta sejauhmana pelaksanaan tugas dan tanggung jawab dari aparatur sipil negara. Kontrol melalui penilaian kinerja pelayanan publik menjadi central sebagai bagian dari pengembangan kualitas pelayanan dan penguatan kapasitas sumber daya manusia menjadi lebih baik dan kompeten.

E. Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik

Menurut Michael G. Roskin bahwa birokrasi adalah setiap organisasi yang berskala besar yang terdiri atas para pejabat yang diangkat berdasarkan fungsi utamanya yaitu melaksanakan (*to implement*) kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh para pengambil keputusan (*decision makers*). (Nurul Hidayah, 2014).

Hal itu menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan yang ada dalam birokrasi menjadi tuntutan bagi aparatur untuk melaksanakan sesuai dengan fungsi dan wewenangnya. Aparatur negara sebagai pelayan publik menjadi kendala dalam pelaksanaannya. Sistem dan tatanan birokrasi yang tumpang tindih dan berbelitnya aspek pelayanan menjadi tantangan tersendiri dalam implementasi reformasi birokrasi. Oleh karena itu, filosofi dari reformasi birokrasi adalah menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan berkualitas untuk kepentingan masyarakat.

Setiap lembaga negara dituntut untuk melaksanakan reformasi birokrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. *Road map* yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 mengharuskan bahwa reformasi birokrasi harus berjalan sesuai dengan harapan. Untuk memastikan apakah reformasi sudah dijalankan adalah bisa dilihat dari aspek pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara. Reformasi birokrasi akan mengalami hambatan jika pelayanan masih belum memberikan kenyamanan, keadilan, dan kesamaan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Oleh karena itu, pemerintah sudah menetapkan *Grand Design Reformasi Birokrasi* (GDRB) pada periode 2010-2025 yang menjadi landasan dan pijakan dalam penata kelola pemerintahan menjadi lebih baik sesuai dengan peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010. Hal itu merupakan bentuk dari perencanaan bagi pemerintah dalam rangka menciptakan kinerja yang lebih baik untuk kepentingan dan kemaslahatan masyarakat. Melalui GBRD diharapkan kementerian dan lembaga negara menjalankan amanah tersebut sebagai turunan kebijakan yang harus dilaksanakan secara baik berdasarkan ketentuan yang sudah ada.

Pada level pemerintahan daerah, pelaksanaan reformasi birokrasi mempunyai 9 (sembilan) program perubahan, yaitu manajemen perubahan, penataan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penataan penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, peningkatan kualitas pelayanan publik, monitoring, evaluasi dan pelaporan. (Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara PKP2A IV LAN-Aceh, 2015)

Kesembilan program kerja RB di atas menunjukkan semangat yang tinggi dalam menciptakan sebuah pemerintahan yang baik. Kerjasama dari semua elemen pemerintah menjadi kunci keberhasilan RB. Aspek SDM, infrastruktur pemerintahan dan sistem yang ada juga harus seimbang sejalan sesuai dengan rel yang sudah ditentukan, sehingga pelaksanaan dan pencapaiannya sesuai dengan harapan. Jika dijalankan secara bersama-sama atas program RB tersebut, sistem dan roda pemerintahan akan berjalan secara baik, terhindar dari nilai-nilai korupsi, kolusi dan nepotisme yang saat ini menjadi sandungan paling rentan dalam birokrasi serta unsur kompetensi sumber daya aparatur yang masih terpaut jauh dari harapan dan prinsip-prinsip pelayanan yang harus terus ditingkatkan dari semua level pemerintahan.

Sementara itu, berbagai perbaikan terhadap tata kelola pemerintahan di hampir semua level pemerintahan, namun masih belum berjalan secara optimal. Disamping itu, aspek rendahnya pelayanan publik masih menjadi persoalan yang serius dalam pencapaian tujuan reformasi birokrasi. Perbaikan terhadap pelayanan publik menjadi harapan yang paling dari masyarakat terhadap kinerja aparatur negara. (Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, 2012).

Pelayanan publik merupakan salah satu indikator penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik juga merupakan salah satu penentu apakah pemerintahan itu sudah berjalan dengan baik atau tidak. Disamping itu, pelayanan publik juga bagian dari metode penilaian kinerja aparatur negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara negara. Dari pelayanan publik akan menghasilkan indikator kepuasan yang diterima oleh masyarakat atas layanan yang diberikannya, sehingga itu menjadi barometer atas terselenggaranya pelayanan sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Menurut Indriyati dan Hayat (2015) bahwa pelayanan publik mempunyai pengaruh signifikan terhadap tata pemerintahan dan sistem yang ada di dalamnya. Baik buruknya pelayanan yang diberikan yang akan berimplikasi terhadap ekosistem dan dinamika pemerintahan dalam menciptakan iklim reformasi birokrasi yang lebih baik.

Konsep pelayanan publik memang tidak bisa lepas dari kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik dikatakan berhasil atau sukses ketika masyarakat merasa puas dan nyaman dalam menerima pelayanan. Begitu juga sebaliknya. Pelayanan publik adalah kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi secara optimal oleh aparatur negara dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan, yaitu *good government*.

Hal ini, sesuai dengan Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004. tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, bahwasan terdapat 14 indikator kriteria pengukuran kinerja organisasi, antara lain (1) prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan; (2) persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya; (3) kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya); (4) kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku; (5) tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan

wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan; (6) kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat; (7) kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan; (8) keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani; (9) kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati; (10) kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan; (11) kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan; (12) kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; (13) kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan; (14) keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Oleh karena itu, tidak ada alasan lain untuk tidak melaksanakan prinsip-prinsip pelayanan yang tidak maksimal. Pemerintah dengan berbagai stakeholder yang ada sudah melakukan berbagai regulasi pelaksanaan pelayanan publik secara optimal. Melalui berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan, tentunya menjadi tumpuan utama bagi pemerintah kepada aparatur dalam menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat. Sudah menjadi hak masyarakat untuk menerima pelayanan yang prima sesuai dengan kebutuhannya.

Sejatinya, masyarakat hanya mengharapkan sebuah kebaikan, keadilan, kesamaan hak, dan transparansi dalam pemberian layanan. Layanan yang baik, mudah, murah dan cepat adalah harapan masyarakat. Hal itu sebagai indikator dalam pelayanan yang baik. Dengan pelayanan yang optimal, konsekuensinya

adalah aparaturnya mendapatkan penilaian yang baik atas kepuasan yang diterima oleh masyarakat. Itu merupakan bentuk peningkatan kinerja aparaturnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Reformasi birokrasi menjadi kunci keberhasilan sistem pelayanan publik diberbagai *lining sector*. Terutama pada sector publik untuk memastikan bahwa seluruh pelayannya berjalan secara maksimal dan optimal. Penggalakan reformasi birokrasi sudah dilakukan oleh pemerintah di lembaga negara maupun kementerian. Hal ini menjadi tujuan bersama dalam mencapai sebuah *good government* yang menjadi cita-cita bersama.

Menurut Prayitno, dkk. (2013) mengatakan bahwa reformasi birokrasi dilakukan karena adanya sebuah sistem yang kurang baik dan harus segera diperbaiki agar tidak berimbas kepada sistem yang lain. Kondisi ini memberikan peluang kepada pemerintah untuk melakukan sistem pemerintahan secara baik dan optimal dengan menekankan pada semua aspek, baik sumber daya manusia, infrastruktur dan sistem menjadi lebih baik. Sistem yang baik dengan sumber daya yang handal serta infrastruktur yang memadai akan mampu menciptakan pemerintahan yang baik sebagai tujuan utama dalam penyelenggaraan negara.

Sementara itu, Hayat (2014) mengungkapkan bahwa kinerja pelayanan publik akan berhasil jika sistem kepemimpinan berjalan dengan baik. Tata kepemimpinan juga menjadi indikator tercapainya tujuan pemerintahan yang baik. Begitu pula sistem penilaian kinerja akan berjalan baik jika aspek kepemimpinannya dijalankan secara baik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Penyelenggaraan reformasi birokrasi ditentukan oleh aspek pelayanan publik. Perbaikan terhadap tatanan dan sistem pemerintahan harus dimulai dari aspek pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Indikator penting dalam pemerintahan yang baik adalah ketika masyarakat merasa puas dan nyaman dalam penerimaan pelayanan. Pemerintahan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 dalam pasal 1 ayat (1) menguraikan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa,

dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Untuk mencapai pemerintahan yang baik, tentunya semua *stekholder* bekerjasama sesuai dengan fungsi dan wewenangnya. Pemimpinan melayani dengan kepemimpinannya, aparatur melayani dengan tugas dan fungsinya, dan masyarakat menjadi monitor bagi penyelenggaraan pemerintahan untuk memastikan apakah layanan publik sudah berjalan secara baik.

BAB VI

PELAYANAN PUBLIK DAN GOOD GOVERNANCE

A. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik berasal dari dua kalimat, pelayanan dan publik. Secara mendasar pengertian pelayanan adalah suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa, sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis (Sedarmayanti, 2013; Albrecht dalam Lovelock, 1992). Sementara pengertian publik dalam bahasa inggris adalah masyarakat, umum, atau negara. Menurut Syafiie (2010), publik dalam pengertian bahasa indonesia adalah *praja* yang berasal dari bahasa sansekerta. *Praja* mempunyai arti rakyat, jadi pelayan kepada rakyat atau publik itu sama dengan *pamong praja* (pelayan rakyat).

Makna kata publik bisa mempunyai makna rakyat, negara, atau umum sesuai dengan konteksnya. Pelayanan publik bisa mempunyai makna pelayanan kepada rakyat atau masyarakat, bisa pula mempunyai arti pelayannya yang dilakukan oleh negara atau bisa pula mengandung makna pelayanan umum. Tetapi secara prinsip, bahwa pelayannya publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara atau pemerintah kepada rakyat atau masyarakat sebagai upaya pemenuhan terhadap kebutuhan masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, pengajaran, pekerjaan, usaha, perbankan, perhubungan dan lain sebagainya.

Pelayanan publik, bisa diartikan sama dengan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan masyarakat adalah usaha seseorang atau sekelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan (Toha, 1991; Sedarmayanti, 2013). Setiap kebutuhan masyarakat terpenuhi oleh pelayanan yang diberikan oleh instansi atau sekelompok orang untuk kepentingan masyarakat dengan tujuan memberikan kemudahan, aksesibilitas, kenyamanan dan pengayoman bagi masyarakat. Karena sesungguhnya, pelayanan itu adalah untuk masyarakat, sementara penyelenggara pelayanan adalah pelayan bagi masyarakat.

Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam pasal 1 (1) mendefinisikan pelayanan publik adalah kegiatan dalam rangka pemenuhan

kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pemenuhan itu harus dilakukan dan diberikan kepada masyarakat yang menjadi dasar dan kebutuhannya. Masyarakat banyak yang tidak paham tentang apa itu pelayanan publik, bahkan hak dan kewajibannya mendapatkan pelayanan pun kadangkala juga tidak disadari dengan baik, sehingga tidak mengetahui tentang proses pelayanan yang diberikan. Padahal sesungguhnya, masyarakat menjadi kontrol penuh terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah melalui aparatur negara. Pelayanan publik menjadi hak dasar masyarakat untuk dipenuhi dengan segala konsekuensi yang melekat dalam dirinya, termasuk persyaratan untuk mendapatkan pelayanan dan ketentuannya.

Perlu digarisbawahi bahwa pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka mengatur dan mengadministrasikan dengan baik. Pengaturan dan pengadministrasian itu dilakukan secara profesional dan berkualitas sesuai dengan harapan dari masyarakat. Pelayanan itu tentunya mempunyai unsur-unsur penunjang untuk menjadikan pelayanan yang baik, selain profesionalitas, berkualitas dan baik, tentunya harus didukung oleh sikap dan perilaku aparatur dalam memberikan pelayanan. Hal itu sebagai bentuk dari kolektifitas pelayanan yang baik.

Hayat (2017), memberikan penguatan tentang pengertian dari pelayanan publik. Menurutnya, pelayanan publik adalah pemberian hak dasar kepada warga negara atau masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tidak hanya melayani dalam makna harfiahnya, tetapi pelayanan secara menyeluruh terhadap aspek yang dilayani. Bukan hanya menyelesaikan persoalan apa yang sedang dilayani, tetapi seluruh komponen dan aspek pelayanan memberikan implikasi terhadap pelayanan yang diberikan, yaitu sikap, pikiran, hati, perilaku, tutur kata maupun jiwa merupakan eksistensi dari pemenuhan terhadap pelayanan kepada masyarakat.

B. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik adalah mutlak harus dipenuhi dalam pelayanan kepada masyarakat. Menjadi keniscayaan bagi pemerintah untuk melakukan berbagai inovasi dan kreatifitas dalam rangka membangun peningkatan terhadap kualitas pelayanan publik. Sudah lama masyarakat mengimpikan pelayanan di sektor publik adalah pelayanan yang prima, berkualitas dan profesional.

Diberbagai kasus tentang buruknya pelayanan publik masih menjadi tantangan pemerintah. Di berbagai sektor pelayanan, masih ditemukan pelayanan yang tidak baik. Pelayanan dasar atau pelayanan umum, barang maupun jasa, masih banyak ditemukan kelemahan-kelemahan yang didasari oleh banyaknya keluhan masyarakat terhadap berbagai aspek pelayanan. Misalnya, pada pelayanan kesehatan. Masih saja ada diskriminasi terhadap masyarakat yang mempunyai ekenomi lemah dalam penanganan kesehatan. Bahkan terkesan menjadi penanda, bahwa masyarakat yang menggunakan kartu BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial) dalam aspek pelayanan kesehatan mempunyai kendala dalam pelayanan, bahkan menjadi viral di beberapa kasus dan menjadi konsumsi publik. Tentunya di beberapa kasus pelayanan lainnya juga masih seringkali ditemukan pelayanan yang kurang baik.

Indikator kualitas pelayanan menurut pelanggan ada 5 (lima) dimensi, (Irawan, 2002; Muchsen, 2007), yaitu:

1. *Tangibles.*

Kualitas pelayanan berupa sarana fisik kantor, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi dan sebagainya. Sarana fisik kantor menjadi bagian penting dari penilaian terhadap pelayanan publik. Kantor yang bersih, wangi, tertata rapi, dengan viewe yang nyaman membuat masyarakat yang berkunjung merasa betah dan nyaman berada di kantor. Kenyamanan itu berimplikasi pada kenyamanan-kenyamanan yang lain. Merasa enjoy menunggu antrian, serta dapat menikmati enakny ruang kantor. Dilengkapi dengan kebutuhan masyarakat, misalnya ada ruang khusus bagi ibu menyusui, pelayanan khusus kepada disabilitas dan orang jompo, serta berbagai fasilitas lainnya yang mendukung dan memberikan rasa nyaman dan aman bagi masyarakat.

Selain itu, fasilitas kantor yang memadai, memberikan dampak kenyamanan kepada pegawai atau aparatur. Karena pelayanan itu tidak hanya serta merta memperhatikan aspek yang dilayani, tetapi memberikan kenyamanan kepada orang yang melayani juga bagian pendukung dari tercapainya pelayanan publik yang berkualitas. Bekerja secara nyaman dan bernuansa keindahan dan asri, akan merasa betah berada dalam kantor. Memberikan pelayanan dengan perasaan enjoy dan nyaman. Hal itu berdampak pada pemberian pelayanan. Selain memberikan kenyamanan, keberadaan ruang kantor juga berpengaruh terhadap aspek psikologis, misalnya bosan, gelisah, resah, tidak nyaman dan lain sebagainya, sehingga bisa berimplikasi kepada aspek pelayanan.

2. Reliability.

Kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya. Memberikan pelayanan dibutuhkan sebuah kompetensi dan kualitas diri yang mumpuni. Sikap yang peka dan sigap terhadap tugas dan tanggung jawabnya adalah sebuah bentuk reliability dalam memberikan pelayanan. Penyediaan pelayanan harus diberikan secara maksimal dan sempurna. Tidak hanya memperkuat dalam aspek pemberian pelayanannya, tetapi pelayanan yang handal akan dapat membentuk karakter penerima pelayanan. Sikap kooperatif dan komunikatif yang baik akan mendorong pelayanan yang diberikan berkualitas, karena dianggap telah memberikan nilai penghargaan ataupun penghormatan kepada yang dilayani. Di samping kompetensi perlu didukung oleh sikap yang baik dan berbudi luhur agar proses pelayanan dapat dijalankan dengan baik.

3. Responsiveness.

Kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggap terhadap kebutuhan pelayanan. Bentuk kesanggupan bisa dilakukan dengan komitmen aparatur dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Siap mengabdikan secara penuh kepada negara dengan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Komitmen yang tinggi mempunyai kombinasi efektif terhadap layanan yang diberikan. Memberikan pelayanan dengan hati dan penuh tanggung jawab adalah pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat.

Kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan tanggap dalam memberikan pelayanan menjadikan masyarakat merasa senang dengan pelayanan yang diberikan. Secara prinsip setiap masyarakat pasti mengharapkan dan menginginkan pelayanan yang dilakukan secara sungguh-sungguh dan untuk kepentingan masyarakat. Sudah tidak jamannya memberikan pelayanan berdasarkan pada *embel-embel* atau kepentingan pribadi. Pemerintah sudah melakukan gerakan bebas pungli di semua level pemerintahan, bahkan sudah ada lembaga yang menangani terkait dengan pungli. GERAKAN SABER PUNGLI (Sapu Bersih Pungutan Liar) menjadi lembaga yang dibentuk untuk menyelesaikan kasus pelayanan yang hampir di semua level pelayanan terjadi pungutan liar oleh aparaturnya terhadap masyarakat. Diharapkan, semua proses pelayanan publik di seluruh pemerintahan bebas pungutan liar, sehingga pelayanan masyarakat berdasarkan pada ketentuan dan prosedur yang sudah ditetapkan sebagai bentuk dari pencapaian tujuan pelayanan yang prima.

4. Assurance.

Kemampuan dan keramahan serta sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan konsumen. Salah satu dari prinsip-prinsip pelayanan yang baik adalah *attitude* atau sikap dan perilaku dari pemberi layanan. Sikap dan perilaku menjadi indikator penting dalam pelayanan, terutama dalam pelayanan publik. Sikap dan perilaku mewakili dari semua aspek pelayanan. Pelayanan yang baik, tetapi tidak diiringi dengan sikap dan perilaku yang baik, maka pelayanan tidak dapat dikategorikan baik, karena bukan pelayanannya yang dinilai, tetapi proses pemberian pelayanan. Misalnya, pelayanan pembuatan KK (Kartu Keluarga), bukan pembuatan KK nya yang dilihat dalam aspek pelayanannya, tetapi proses bagaimana pelayanan pembuatan KK itu dilakukan, mulai dari proses penerimaan berkas, pemeriksaan berkas, hingga penyelesaian pembuatan KK. Hal itu semua berhubungan dengan sikap dan perilaku pemberi layanan atau aparaturnya dalam pelayanan publik.

Keramahan adalah bagian tidak terpisahkan dari pelayanan. Dalam pelayanan publik, ramah dalam memberikan pelayanan adalah harus diutamakan. Ramah dalam menerima masyarakat, ramah dalam menyampaikan sesuatu hal yang berkaitan dengan kekurangan berkas dari masyarakat, ramah dalam

memberitahukan kesalahan dari masyarakat, ramah dalam memberikan saran dan masukan, serta perilaku ramah yang lainnya terhadap penerima layanan. Jika hal itu dibudayakan dalam pelayanan publik, maka secara tidak langsung akan membentuk karakter masyarakat yang ramah dalam pengurusan berbagai kebutuhannya. Keramahaman itu adalah bentuk sikap yang akan membentuk sikap orang lain, sehingga dengan demikian, pelayanan publik akan berjalan secara baik dan kualitas yang prima.

5. *Emphaty*.

Sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan pelayanan adalah bentuk konkret dari komitmen kinerja. Empati menurut kamus ilmiah populer (2001) adalah keadaan sikap keaktifan otot-otot atau perasaan-perasaan yang kita alami jika menghadapi benda-benda atau manusia-manusia serta merasa bersatu dengan mereka dan pada waktu yang sama kita mengadakan respon dan menyertai mereka. Artinya bahwa, rasa empati adalah sebuah perasaan yang menyatu dengan perasaan orang lain. Merasakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam membutuhkan pelayanan. Dengan rasa empati, maka bisa merasakan apa yang dirasakan oleh orang lain, sehingga menjadi bagian dari introspeksi diri bagi aparatur dalam melayani. Dari rasa empati ini akan menumbuhkan komitmen dalam dirinya. Dengan demikian, pelayanan yang diberikan akan semakin baik dan profesional.

Komitmen dalam memberikan pelayanan bersumber dari dalam diri sendiri untuk melayani masyarakat secara baik. Setiap pelayanan yang didasari oleh komitmen yang kuat, seberat apapun tugas dan tanggung jawabnya akan dilaksanakan sebaik-baiknya. Bentuk komitmen adalah bagian dari menjalankan tanggung jawab dari setiap tugas yang melekat dalam dirinya. Komitmen secara bahasa adalah mengikat janji dalam diri seseorang dan menjalankannya sebagai bentuk dari tanggung jawabnya. Komitmen dalam pemberian pelayanan publik adalah penting untuk ditanamkan kepada seluruh aparatur negara dalam rangka menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Penanaman komitmen bisa dimulai sejak proses rekrutmen melalui berbagai instrumen yang mendorong terciptanya komitmen yang baik, yaitu menekankan pada prinsip *mindset* aparatur terhadap aspek yang dilayani. *Mindset* atau paradigma adalah bawaan dari pikiran yang

berkembang melalui pengetahuan, pengamalan, ataupun pengalaman yang membentuk karakter dan perilaku seseorang, sehingga mempengaruhi sikap dan perbuatannya. Oleh karena itu, paradigma aparatur penting untuk dilakukan perubahan secara berkelanjutan melalui pendidikan maupun pelatihan yang dicanangkan sebagai sebuah konsep pembangunan sumber daya manusia yang komprehensif dalam membentuk karakter aparatur yang handal dan profesional.

Dari kelima indikator di atas menunjukkan bahwa pelayanan publik itu bersumber dari sumber daya manusia dan sumber daya infrastruktur. Aspek sarana prasarana yang memadai dan kualitas sumber daya manusia yang unggul merupakan bagian terpenting dalam pencapaian pelayanan publik yang berkualitas. Untuk dapat mengetahui secara komprehensif aspek kualitas pelayanan dari 5 indikator di atas adalah melalui kinerja. Kinerja menjadi salah satu instrumen yang dapat dijadikan sebagai barometer penilaian.

Apabila kinerja menunjukkan lebih besar dari harapan, maka pelayanan yang diberikan oleh petugas merupakan pelayanan yang prima atau istimewa. Itulah letak kepuasan dan harapan masyarakat terhadap seluruh pelayanan public yang berada disektor public dan begitu juga harapan dari seluruh *stakeholder* dan pemerintah dalam memperbaiki pelayanan. Rumusnya adalah, apabila kinerja lebih rendah dari harapan, maka pelayanan dianggap tidak memuaskan dan pelanggan merasa kecewa. Apabila kinerja sama dengan harapan yang diinginkan oleh pelanggan, maka pelayanan dianggap memuaskan walaupun tingkat kepuasannya minimal (Semil, 2005).

C. Azaz-Azaz Pelayanan Publik

Selain itu, dalam pelayanan publik ada asas yang harus dipenuhi untuk mendukung kinerja yang baik. Sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2009 pasal 4, yaitu kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, dan kecepitan, kemudahan, dan keterjangkauan. Pemenuhan terhadap unsur tersebut harus didukung oleh semua unsur dan integrasi dari semua sektor dan *stakeholder*. Tetapi yang menjadi *leading sector* adalah pemerintah.

Sebagai penyedia pelayanan sudah seharusnya menyediakan prinsip-prinsip kebijakan yang mendukung tercapainya pelayanan publik yang baik dan berkualitas. Skema dasarnya bahwa pelayanan publik yang baik dan berkualitas itu adalah pelayanan yang mudah, murah, baik, dan cepat.

Di samping itu, orientasi pelayanan publik adalah menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Sebagai konsekuensi dari pelayanan yang berkualitas dengan tata kelola yang prima diharapkan dapat berdampak pada kebutuhan masyarakat yang mudah dan terjangkau dengan baik, sehingga masyarakat nyaman dan aman dalam menerima pelayanan. Itulah cita-cita bersama dalam pelayanan publik di Indonesia. Oleh karena itu, untuk mencapai ke arah itu, dibutuhkan sebuah proses yang panjang dalam pelaksanaannya dengan berbagai faktor kelemahan dan kekurangan yang menyertainya. Namun demikian, sejak dilakukannya reformasi birokrasi diberbagai segmen pemerintahan, memberikan sedikit perubahan yang secara berkelanjutan dapat berubah menjadi lebih baik. Seperti diungkapkan oleh Gunawan dkk. (2006) dalam penelitiannya, bahwa reformasi birokrasi merupakan alternatif solusi untuk memperbaiki sistem birokrasi di Indonesia. Selain itu, reformasi birokrasi perlu diikuti dengan reformasi lainnya seperti pengembangan ilmu administrasi publik, netralitas birokrasi, merit system dan pengembangan *e-Government* dalam pelayanan *online* langsung kepada masyarakat yang dapat mengurangi celah kegiatan korupsi sebagai dampak tatap muka antara masyarakat dan penyelenggara pemerintah.

Reformasi merupakan instrumen untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja birokrasi dalam melayani masyarakat. *Mindset* birokrasi yang merupakan bawaan zaman orde baru masih banyak ditemui hingga saat ini, lama, sulit, prosedur “ribet” dan lain sebagainya masih menjadi paradigma masyarakat, sehingga banyak masyarakat yang masih enggan berurusan dengan birokrasi. Salah satu contohnya misalnya percaloan masih marak terjadi atau pengurusan administrasi yang menyuruh orang lain untuk mengurusinya dengan memberikan fee pengurusan, dan lain sebagainya. Begitu banyak alasan masyarakat enggan berhubungan dengan birokrasi.

Namun demikian, reformasi birokrasi yang digalakkan oleh pemerintah merupakan langkah kongrit untuk mengembalikan *trust public* dalam birokrasi

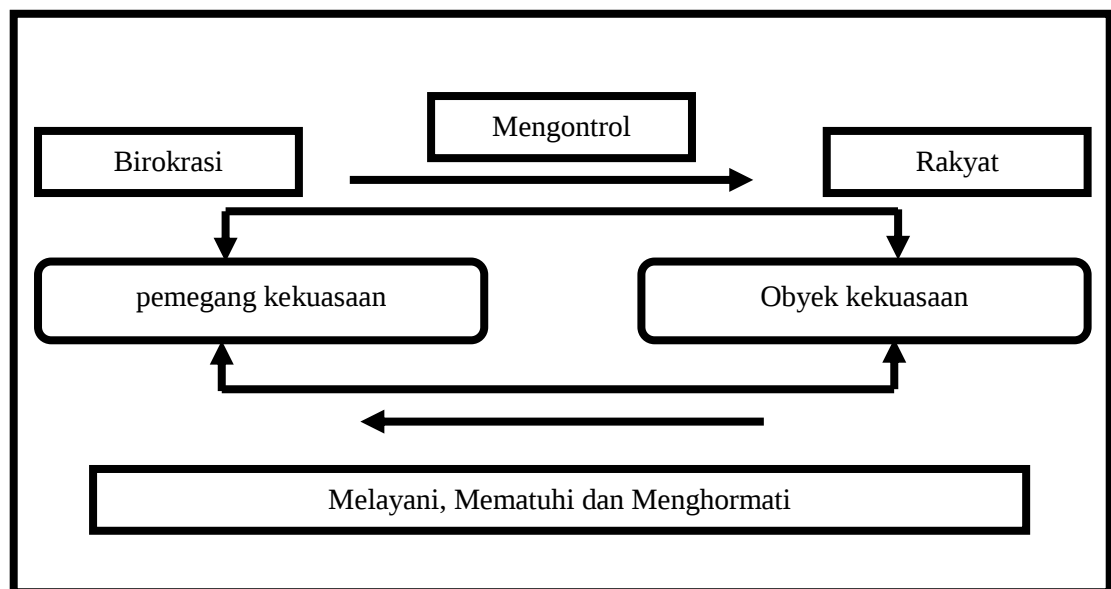
pemerintahan. melakukan perubahan secara komprehensif terhadap birokrasi di semua level pemerintahan. Ini penting untuk meningkatkan kualitas birokrasi pemerintahan dengan berbagai tantangan yang semakin kompleks. Melalui reformasi birokrasi, perubahan ke dalam birokrasi sendiri maupun ke luar birokrasi akan dapat tercapai dengan baik, secara struktural efektif, secara infrastruktur memadai, dan secara sistem terkontrol dengan baik. Gelombang reformasi birokrasi terus bergerak melalui gelombang kinerja yang profesional dan berkualitas sebagai upaya membangun kepercayaan kepada masyarakat. *Good governance* menjadi kunci keberhasilan dari reformasi birokrasi tetapi pelayanan publik merupakan pintu utama untuk menuju tatanan pemerintahan yang baik.

Pelayanan publik yang baik ditandai oleh beberapa faktor, yaitu: (1) sumber daya manusia yang berkualitas, kompeten, aksesibilitas, dan berdaya saing tinggi; (2) sarana prasarana yang memadai, optimal dan memenuhi standar pelayanan; dan (3) sistem atau manajemen yang baik, terarah, terukur, dan terkendali. Dari ketiga standar pelayanan di atas menunjukkan bahwa untuk mencapai tujuan pelayanan yang prima dan berkualitas ketiganya harus sejalan beriringan dan berkesinambungan dalam pelaksanaannya.

Hasil penelitian Yudha (2007) menunjukkan bahwa pembenahan terhadap pelayanan publik dibedakan antara daerah yang maju dengan wilayah tertinggal berdasarkan kombinasi preferensi dan penilaian dari masyarakat. Untuk wilayah maju dalam memberikan pelayanan publik dapat berfokus pada empat atribut, yakni ketersediaan lapangan kerja, akses informasi program pemerintah daerah, birokrasi yang ramping dan modal petani. Sedangkan untuk wilayah tertinggal berfokus juga pada empat atribut, yakni pengentasan kemiskinan, ketersediaan lapangan kerja, jaminan keamanan dan peningkatan pelayanan tempat peribadatan.

Paradigma yang masih ada di Indonesia terhadap manajemen pelayanan publik terhadap birokrasi yang adalah pola kerja yang sudah membudaya yakni meminta untuk dilayani dan mengontrol kehidupan warganya yang dilandasi dengan distrust. hal itu dibuktikan dengan prasyarat untuk mendapatkan sebuah pelayanan penting dari pemerintah, masyarakat harus terlebih dahulu mengikuti peraturan yang panjang mulai dari tingkat RT, RW hingga ketingkat

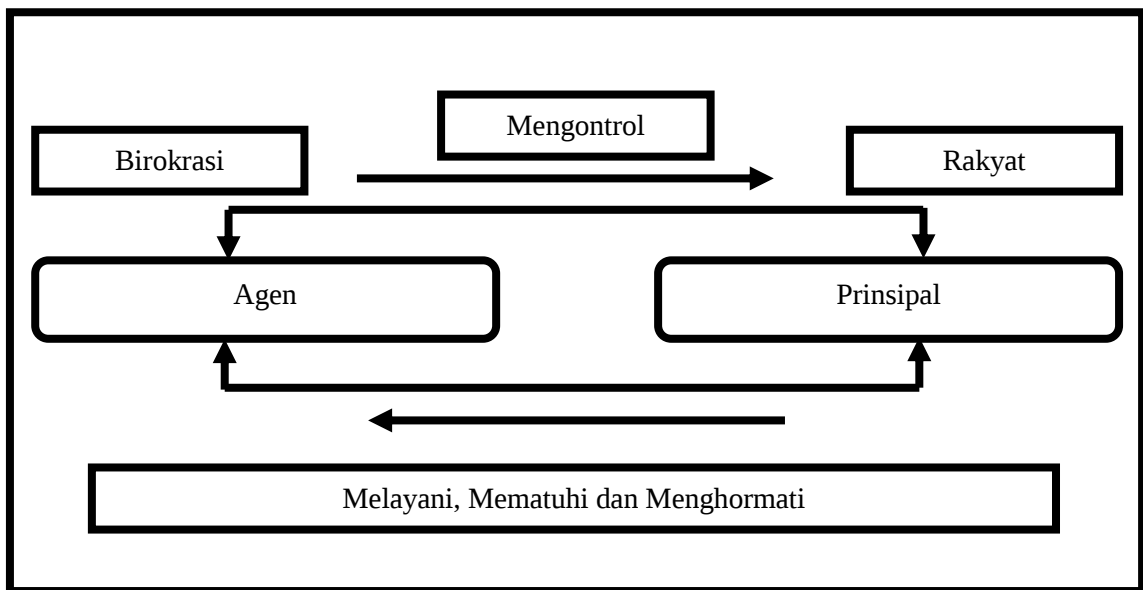
Kabupaten/Kota. (Pusat Kajian Manajemen Pelayanan. LAN. 2009). Pola atau budaya pelayanan yang terjadi memang sudah mengakar di masyarakat maupun para birokrat dalam melakukan pelayanan. karena pada prinsipnya pelayanan public itu terjadi antara hubungan birokrasi atau pemberi pelayanan dengan masyarakat atau pengguna pelayanan. Hal itu seperti pada gambar berikut:



(Sumber: Dwiyanto dalam Pusat Kajian Manajemen Pelayanan: 2009. hal. 13)

Gambar 5.1: Pola Hubungan Antara Birokrasi dengan Warga Saat Ini

Dwiyanto dalam Pusat Kajian manajemen pelayanan LAN (2009), menambahkan bahwa secara teori antara penerima pelayanan dan pemberi pelayanan adalah bersifat kontraktual seperti antara pribadi dan agen. dalam hal ini, masyarakat sebagai pemegang kekuasaan dalam pemerintahan memberikan amanah kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, karena hal itu merupakan hak dari rakyat untuk mendapatkan pelayanan sebaik-baiknya. sementara itu, pemerintah sebagai penerima amanah mempunyai kewajiban untuk mematuhi aturan dan ketentuan yang sudah ditetapkan. gambar dibawah ini memberikan gambaran pola hubungan pemerintah dengan rakyatnya secara ideal berikut ini:



(Sumber: Dwiyanto dalam Pusat Kajian Manajemen Pelayanan: 2009. hal. 14)

Gambar 5.2: Pola Ideal Hubungan Antara Birokrasi dengan Warga

Amanah rakyat terhadap birokrasi merupakan sebuah kontrak nyata yang harus saling mengontrol, melayani, mematuhi dan menghormati. amanah yang diberikan rakyat melalui pembayaran pajak dari setiap unsure pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada rakyatnya, tentu rakyat menginginkan sebuah pelayanan yang berkualitas dan mempunyai akuntabelitas realistis untuk keberlanjutan suatu kontrak kebijakan tersebut. yang paling mendasar dalam prinsip pelayanan dan pola pelayanan adalah setiap warga Negara mempunyai hak terhadap pelayanan yang diinginkan, dan pemerintah mempunyai kewajiban untuk memenuhi hak rakyat sebagai tanggungjawab yang harus dijalani sesuai dengan peraturan yang sudah diputuskan.

D. Pengertian Good Governance

Berdasarkan pengertian *World Bank*, *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab serta sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political

framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman prinsip-prinsip didalamnya.

Prinsip-prinsip *good governance* adalah sebagai berikut (Crescent, 2003): *Pertama*, partisipasi masyarakat. Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

Kedua, tegaknya supremasi hukum. Tegaknya supremasi hukum artinya kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

Ketiga, transparansi. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Keempat, peduli pada stakeholder. Peduli pada stakeholder berarti lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

Kelima, berorientasi pada konsensus. Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

Keenam, kesetaraan. Kesetaraan berarti semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

Ketujuh, efektivitas dan efisiensi. Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

Kedelapan, akuntabilitas. Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk

pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

Kesembilan, visi strategis. Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Dwiyanto (2003:81) menyebutkan bahwa kinerja pelayanan public menjadi suatu dimensi yang strategis dalam menilai keberhasilan otonomi daerah dan reformasi tata pemerintahan, karena semakin tinggi kepedulian pemerintah terhadap *good government*, maka akan berpengaruh positif terhadap kinerja pelayanan.

Perubahan paradigm penyelenggaraan pemerintahan yang berdampak luas bagi lembaga pemerintah di tingkat pusat sampai tingkat daerah sejak diberlakukannya otonomi daerah. Perubahan tersebut secara langsung maupun tidak langsung mengubah bentuk organisasi, pembiayaan, pengisian personil, pemenuhan kebutuhan logistik serta akuntabilitasnya. Oleh karena itu, dalam rangka memenuhi kepentingan masyarakat, aparat di tingkat kecamatan dituntut untuk profesional, memiliki sistem dan prosedur pelayanan yang transparan dan terpadu, serta partisipasi masyarakat yang responsif dan adaptif terhadap setiap perubahan yang terjadi. (Cahliana, 2008).

Ditegaskan bahwa, berdasarkan hasil analisis *importance performance analysis* (IPA), atribut yang perlu dijadikan prioritas utama dalam perbaikannya adalah kedisiplinan aparat/ petugas pelayanan, pelayanan yang cepat, aparat/ petugas tanggap terhadap keluhan masyarakat, aparat/ petugas cepat dalam penanganan keluhan masyarakat, kepastian jadwal pelayanan, aparat/ petugas pelayanan memahami kebutuhan masyarakat, dan pemberian pelayanan kepada semua lapisan masyarakat tanpa pilih-pilih di Kecamatan Cibinong serta Kedisiplinan aparat/ petugas pelayanan, aparat/ petugas tanggap terhadap keluhan masyarakat dan kepastian jadwal pelayanan di Kecamatan Jasinga. Atribut-atribut ini dianggap penting, namun kinerjanya belum memuaskan masyarakat. Bila

dilihat dari tingkat kepuasannya, masyarakat Kabupaten Bogor secara keseluruhan merasa puas dengan kinerja pelayanan publik Pemerintah Kabupaten Bogor.

Hal ini ditunjukkan dengan nilai Customer Satisfaction Index (CSI) sebesar 60,71 persen di Kecamatan Cibinong dan 67,63 persen di Kecamatan Jasinga. Berarti secara umum masyarakat di Kecamatan Cibinong dan Kecamatan Jasinga sudah merasa cukup puas dengan kinerja pelayanan public Pemkab Bogor. Pemerintah Kabupaten Bogor dalam memperbaiki kualitas pelayanan publik sebaiknya berfokus pada atribut yang dianggap penting, namun belum memuaskan masyarakat. Arah kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bogor untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik adalah dengan memperbaiki profesionalisme aparat pemerintahan melalui penguatan kapasitas aparat pemerintahan, menciptakan birokrasi yang ramping, dan pengawasan terhadap kinerja aparat pemerintah. Implikasi kebijakan dari penilaian masyarakat berupa Arah kebijakan yaitu peningkatan profesionalisme aparat, merampingkan birokrasi serta pengawasan terhadap kinerja pelayanan publik.

E. Road Map Good Governance

Sebagai akibat masih lemahnya kapasitas manajemen pelayanan publik, berbagai pengurusan jenis perizinan yang seharusnya menjadi daya saing dalam menarik investasi menjadi sering terhambat. Ini terbukti dari lamanya rata-rata waktu perizinan yang diperlukan. Sebagai catatan, pada tahun 2005 jumlah prosedur yang harus ditempuh untuk mengurus usaha baru adalah sebanyak 12 prosedur, dengan memakan waktu 151 hari, serta membutuhkan biaya melebihi rata-rata pendapatan per kapita penduduk Indonesia (1,3 kali lebih tinggi dari pada pendapatan per kapita). Lama waktu pengurusan membaik menjadi 97 hari pada tahun 2007, tetapi memburuk lagi menjadi 105 hari pada 2008. Pada tahun 2009, jumlah prosedur yang ditempuh menjadi 11 prosedur dengan lama pengurusan 76 hari. Selanjutnya sebagaimana Menteri Dalam Negeri (Mendagri), lama pengurusan sudah mulai menurun dengan rata-rata menjadi 60 hari. Sampai saat ini waktu dibutuhkan investor untuk mengurus izin usahanya di Indonesia rata-rata selama 60 hari. Kondisi ini menunjukkan, bahwa waktu pengurusan izin

usaha berinvestasi di Indonesia masih cukup lama dan menempati peringkat terlama ke-161 diantara 183 negara di dunia (OSS Center, 2010).

Menurut laporan Doing Business (2011) merupakan *Making Difference for Entrepreneurs*, merupakan laporan kedelapan dari rangkaian laporan tahunan yang diterbitkan oleh IFC dan Bank Dunia, negara Singapura, Hong Kong SAR China, dan Selandia Baru merupakan-negara-negara yang menduduki peringkat teratas dalam hal tingkat kemudahan berusaha bagi perusahaan-perusahaan domestik. Untuk pertama kalinya dalam kurun waktu delapan tahun terakhir ini, negara-negara di kawasan Asia Timur dan Pasifik tercatat sebagai negara-negara yang paling aktif melakukan reformasi untuk meningkatkan kemudahan berusaha.

Sebanyak 18 Negara dari 24 negara yang berada di kawasan ini telah melakukan reformasi kebijakan dan kelembagaan dalam setahun terakhir melampaui kawasan lainnya. Negara-negara berkembang seperti Indonesia, Malaysia, dan Vietnam berada di jajaran terdepan dalam hal meningkatkan kemudahan mendirikan usaha, perizinan, dan pendaftaran properti, serta peningkatan akses terhadap informasi kredit. Selanjutnya sebagaimana dijanjikan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), pengurusan sudah mulai menurun dengan rata-rata menjadi 60 hari dan akan diupayakan untuk diturunkan menjadi 30 hari.

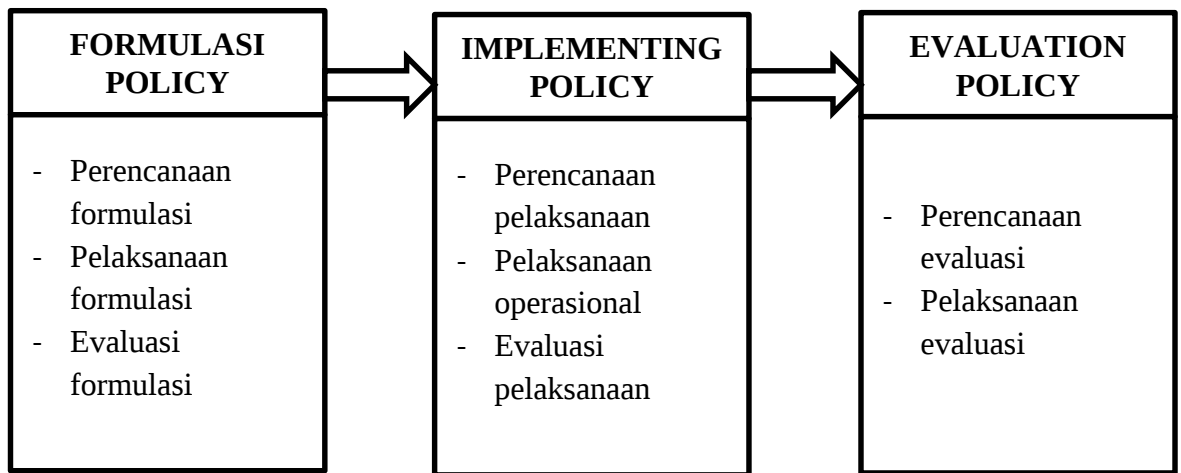
Beberapa ahli menyatakan paling tidak terdapat lima prasyarat yang perlu dipenuhi untuk meningkatkan pelayanan publik dalam kerangka pemerintahan yang baik (*good governance*). Pertama, Mendorong masyarakat untuk ikut ambil bagian dari proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun tidak. Kedua, Mengupayakan adanya saling percaya di antara masyarakat dan pemerintah. Ketiga, Kemampuan untuk menyikapi setiap masalah yang timbul, menampung aspirasi dan keluhan masyarakat secara tepat, tanpa ada perbedaan. Keempat, Profesionalisme yang terlihat dari kemauan, kemampuan, dan keahlian birokrasi pemerintah sehingga mereka mampu melayani publik secara mudah, cepat, akurat dan sesuai permintaan. Kelima, Akuntabilitas dari setiap kebijakan publik; terutama yang menyangkut keputusan politik, perpajakan maupun anggaran pemerintah. (BAPPENAS. 2010).

BAB VII

FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Konsep Formulasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai kerangka pikir yang sistematis, terukur dan terarah. Setiap kebijakan yang diambil mempunyai konsekuensi logis yang dapat dipertanggungjawabkan dalam pelaksanaannya dan menjadi solusi terhadap persoalan yang muncul. Setiap kebijakan harus dilakukan atas dasar kebutuhan dan kepentingan kepada masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan publik mempunyai tiga aspek yang tidak dapat dipisahkan dalam pelaksanaannya, yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Seperti yang tergambar pada gambar dibawah ini.



Sumber: Kridawati Sadhana (2011: 02)

Gambar 7.1 Proses Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan merupakan konsep untuk merencanakan apa yang akan diputuskan dan diambil kebijakannya. Dalam kaidah formulasi kebijakan, ada perencanaan formulasi yang harus dilakukan. Perencanaan formulasi merupakan perencanaan terhadap tahapan formulasi. Merencanakan perencanaan itu menjadi penting dalam menghasilkan sebuah konsep formulasi yang dapat dirumuskan dan diputuskan dalam kebijakan publik.

Merencanakan formulasi adalah untuk mengetahui apa saja yang akan direncanakan, hasil dari perencanaan akan dibawa kemana, dampak dan implikasi

dari perencanaan yang dihasilkan akan melahirkan apa, dan lain sebagainya yang dapat dijadikan sebagai perbandingan sebelum perencanaan itu direncanakan.

Perencanaan formulasi membutuhkan pelaksanaan formulasi untuk sebuah hasil formulasi yang sesuai dengan harapan. Pelaksanaan formulasi adalah melaksanakan apa yang akan direncanakan yang dimasukkan ke dalam agenda setting proses kebijakan publik. Melaksanakan apa yang sudah dirumuskan dalam perencanaan formulasi adalah menjalankan proses formulasinya. Artinya bahwa, formulasi yang sudah direncanakan diimplementasikan dalam penentuan formulanya. Setelah itu baru dilakukan evaluasi terhadap pemilihan formulasi yang sudah ditetapkan dan dijalankan dalam implementasi formulasi. Evaluasi formulasi adalah untuk mengukur sejauh mana formulasi yang dilakukan menjadi kaidah utama dalam pengambilan keputusan.

Sementara itu, pada *implementing policy* merupakan pelaksanaan terhadap rumusan atau formulasi kebijakan. Proses pelaksanaannya hampir sama dengan proses formulasinya, yaitu perencanaan pelaksanaan adalah merencanakan apa yang akan dilaksanakan. Formulasi yang ada dapat direalisasikan dengan menentukan dan memastikan perencanaan pelaksanaan. Tidak serta dalam melaksanakan perencanaan begitu saja dilaksanakan, tetapi membutuhkan proses perencanaan untuk melaksanakannya.

Selain itu, pelaksanaan operasional merupakan hasil dari perencanaan pelaksanaan. Perencanaan pelaksanaan yang sudah ditentukan akan dijadikan sebagai tujuan pelaksanaan operasional. Pelaksanaan operasional adalah realisasi pelaksanaan dari kebijakan tersebut. Dalam pelaksanaan kebijakan juga ada evaluasi terhadap pelaksanaan. Pelaksanaan kebijakan dapat diukur dengan mengetahui sejauhmana pelaksanaan kebijakan itu dilakukan. Dengan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan dapat melihat output dari pelaksanaannya.

Sedangkan pada konteks *evaluation policy* mempunyai dua aspek yaitu perencanaan evaluasi dan pelaksanaan evaluasi. Setiap evaluasi kebijakan ada proses juga yang harus dilakukan untuk memastikan evaluasi terhadap kebijakan berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan evaluasi kebijakan. Melakukan perencanaan terhadap evaluasi kebijakan adalah mutlak dilakukan. Tujuannya adalah untuk mengetahui pelaksanaan evaluasi sesuai dengan harapan kebijakan.

Di samping itu, pelaksanaan evaluasi adalah proses evaluasi dilakukan. Pelaksanaan evaluasi mengacu kepada proses perencanaan evaluasinya. Standar evaluasinya ditentukan oleh perencanaan evaluasi, sehingga dalam evaluasi kebijakannya dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan tujuan dari evaluasi kebijakan publik.

B. Prinsip-Prinsip dalam Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan publik adalah suatu proses pemikiran dan tindakan manusia yang memiliki kewenangan dan merupakan suatu bentuk kepercayaan untuk memberikan penalaran secara sistematis dengan menggunakan data dan informasi yang baik dan benar, sehingga dapat dipahami dan dimengerti bagi orang yang mendengar atau membacanya, kemudian ditaati sesuai dengan peruntukannya. Sementara orang yang melakukan formulasi adalah sekelompok orang yang diberikan kewenangan untuk menggunakan pola pemikiran yang rasional dan pola tindakan yang profesional untuk menciptakan penalaran secara sistematis, makna yang jelas, dan terhindar dari penafsiran yang ganda terhadap rumusan kebijakan publik yang dihasilkan. (Makmur dan Rohana Thahier, 2016:30).

Pelaksanaan formulasi kebijakan membutuhkan teknik dan cara yang dapat dilakukan secara efektif dan efisien, sehingga dalam penentuan formulasinya dapat dijalankan dengan baik dalam pelaksanaan kebijakan publik. Makmur dan Rohana Thahier (2016: 31-34) Ada beberapa cara dan metode yang dapat digunakan dalam melakukan formulasi kebijakan, yaitu: Pertama, penafsiran fenomena. Kebijakan publik sejatinya adalah untuk memberikan solusi terhadap persoalan yang ada. Solusi itu dapat diterapkan dan memberikan dampak yang positif bagi kehidupan masyarakat. Kebijakan publik yang baik, dilakukan berdasarkan formulasi yang baik pula yang diikuti oleh prinsip-prinsip keadilan dan komprehensifitas perencanaannya. Proses perencanaan yang baik adalah dengan melihat fenomena yang ada. Fenomena-fenomena dalam kehidupan masyarakat menjadi kunci keberhasilan dari formulasi kebijakan publik, sehingga kebijakan publik yang diambil sesuai dengan empirical problem, yaitu sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam penanganannya.

Kedua, penyusunan agenda kegiatan. Dalam penyusunan formulasi kebijakan membutuhkan konsepsi dasar dan ketentuan-ketentuan yang mengatur agar tindakan kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Penyusunan formulasi tersebut dapat dimulai dari penyusunan agenda kegiatan yang merupakan program yang akan dikerjakan dalam jangka waktu yang sudah ditentukan. Penyusunan agenda kegiatan merupakan pedoman bagi penyelenggaraan kebijakan agar teratur, terarah, sistematis, efektif dan efisien. Penyusunan agenda kegiatan juga dapat dikatakan sebagai jadwal kegiatan, dimulai kapan, dimana, siapa, mengapa, dan bagaimana kegiatan itu dilakukan. Dengan penyusunan agenda kegiatan dapat dijalankan sebagaimana yang sudah disepakati bersama. Penyusunan agenda kegiatan juga melibatkan semua stakeholder yang ada dalam organisasi dalam pengambilan keputusan, yaitu keputusan bersama dan dikerjakan secara bersama pula, sehingga tercipta harmonisasi organisasi untuk mencapai tujuan yang menjadi goals dari kebijakan publik.

Ketiga, perumusan masalah. Setelah dilakukan penyusunan agenda kegiatan, langkah selanjutnya adalah merumuskan masalah. Masalah adalah ketidaksesuaian antara harapan dan tujuan. Ada pula yang menyatakan bahwa masalah itu problem yang setiap individu atau kelompok pasti mengalaminya, karena masalah bagian dari dinamika kehidupan manusia ataupun organisasi. Selain itu, masalah juga merupakan hambatan dan menjadi sumber utama dalam kegagalan pencapaian tujuan. Merumuskan masalah adalah aktivitas mengurai masalah apa yang menjadi obyek kebijakan. Tujuannya adalah untuk memecahkan masalah yang timbul dari proses kebijakan yang didasarkan pada proses perumusan kebijakannya. Harapannya, masalah terhadap kebijakan dapat dicarikan solusi dan dipecahkan sesuai dengan harapan, agar tujuan dapat tercapai dengan baik.

Keempat, identifikasi masalah. Perumusan masalah harus diikuti oleh identifikasi masalah atau memfokuskan persoalan yang ada, sehingga penyelesaiannya dapat diurai secara sistematis, terukur, terarah dan tepat sasaran. Setelah rumusan masalah diketahui, maka langkah berikutnya adalah mengidentifikasi terhadap setiap masalah itu. Setiap masalah mempunyai

kerangka dan identitas masing-masing yang hal tersebut perlu dilakukan pemfokusan masalah, sehingga dapat diketahui secara detail item-item permasalahannya. Dengan demikian, dapat dengan mudah untuk dicari solusi dan penyelesaiannya. Disamping itu, identifikasi masalah adalah untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil relevan dengan formulasi kebijakan publik.

Kelima, pemecahan masalah. Setiap formulasi kebijakan publik berdasarkan pada persoalan atau permasalahan yang berkembang. Untuk memastikan formulasinya baik dan benar, maka diperlukan ketelitian untuk menemukan isu dan emperical problemnya. Isu yang berkembang tentunya harus aktual dan komprehensif yang berkaitan dengan persoalan masyarakat umum atau persoalan publik yang menjadi sasaran formulasi kebijakan publik. Dengan mengetahui isu-isu yang berkembang di ranah publik, dan diidentifikasi secara detail dan teliti, maka pemecahan terhadap persoalan dan masalah yang muncul dapat segera terselesaikan. Pemecahan masalah tersebut tentunya harus dikomunikasikan secara berkelanjutan dan sesuai dengan harapan bersama. Pemecahan masalah terhadap persoalan yang menjadi rumusan masalah dalam formulasi kebijakan adalah kunci pelaksanaan kebijakan publik yang baik.

Keenam, teknik pertimbangan keputusan. Prose tindakan penetapan formulasi kebijakan publik sering juga disebut dengan pengambilan keputusan yang dilakukan berdasarkan pemikiran yang cermat, pertimbangan yang matang, dan teknik eksekusi yang tepat. Pertimbangan dalam pengambilan keputusan harus melibatkan semua unsur yang terlibat dalam penetapan formulasi kebijakan. Indikator-indikator apa saja yang menjadi rujukan dalam penetapan keputusan harus ditentukan sebelum keputusan diambil. Mengingat pertimbangan keputusan adalah hal yang sangat penting untuk memutuskan terhadap yang menjadi formulasi dalam kebijakan publik. Namun demikian, setiap pertimbangan keputusan harus berdasar pada fakta yang benar, informasi yang valid, dan berbagai data pendukung lainnya, agar keputusan yang diambil sesuai dengan kebutuhannya.

Ketujuh, penyusunan konsep kebijakan publik. Pada penyusunan konsep kebijakan publik dibutuhkan kemampuan dan kompetensi yang dimiliki oleh perumus kebijakan. Selain itu, kemahiran dalam menuangkan ide dan gagasan

kebijakan menentukan pula terhadap konsep kebijakan yang akan dilaksanakan. Baik secara konteks, konten, nilai, estetika dan semua unsur yang dibutuhkan dalam kebijakan harus diartikulasikan ke dalam bentuk tulisan dan kalimat yang baik dan benar. Di samping itu, penyusunan konsep kebijakan publik harus dapat dimengerti, dipahami, sistematis, rasional, praktis dan mudah, sehingga pelaksanaannya sesuai dengan kebutuhan dan peruntukannya.

Kedelapan, sosialisasi konsep kebijakan publik. Melakukan penyusunan konsep kebijakan publik dibuktikan dengan dokumen kebijakan yang menjadi pedoman dan panduan dalam pengambilan kebijakan publik. Konsep dalam bentuk dokumen kebijakan perlu disosialisasikan kepada seluruh sasaran kebijakan. Tujuannya adalah untuk memberikan penjelasan secara komprehensif kepada seluruh masyarakat yang menjadi sasaran dari kebijakan publik. Sosialisasi bisa dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, disesuaikan dengan kebutuhan dan peruntukannya.

Agar sosialisasi konsep kebijakan publik berjalan secara efektif dan efisien, maka diperlukan tim sosialisasi yang kredibel dan mempunyai kemampuan berkomunikasi secara baik. Sosialisasi kebijakan tidak hanya sekadar menjelaskan tentang kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan publik, tetapi bagaimana berkomunikasi yang baik kepada masyarakat, agar konsep kebijakan yang disosialisasikan dapat dimengerti, dipahami, dan dijalankan dengan baik. Pemahaman dari masyarakat tentang konsep kebijakan publik menjadi unsur penting terhadap bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik. Salah satu kesuksesan dari kebijakan publik yang baik adalah dipengaruhi oleh bentuk partisipasi yang baik dari masyarakat. Karena masyarakatlah yang menjadi sasaran dalam kebijakan publik, maka keterlibatan masyarakat sangat menentukan tujuan dari kebijakan tersebut.

Disamping itu, sosialisasi konsep kebijakan publik bertujuan untuk menjaring kebutuhan masyarakat terhadap kebijakan publik yang akan diambil. Sinergitas konsep yang sudah dirancang sesuai dengan permasalahan dan penyelesaian, diperlukan pula saran, masukan, dan rekomendasi dari masyarakat langsung sebagai sasaran dari kebijakan publik. Masukan-masukan itu menjadi point-point yang dapat dinarasikan kembali dan dianalisis sesuai dengan tingkat

kebutuhan dan relevansi, sehingga secara top-down maupun bottom up kebijakan itu sudah memenuhi kebutuhan semua komponen, baik bagi pengambil kebijakan maupun yang menjadi sasaran dari kebijakan publik.

Kesembilan, pelegalisasian kebijakan publik. Setelah dilakukan sosialisasi terhadap konsep kebijakan publik, perumus kebijakan melakukan berbagai perbaikan-perbaikan atau revisi yang diperoleh dari lapangan (sosialisasi). Masukan dan saran yang membangun dan relevan serta sesuai dengan kebutuhan dalam kebijakan publik dapat dilakukan perbaikan. Penting diingat bahwa, kebijakan publik yang baik itu adalah kebijakan yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat secara langsung dan sesuai dengan kebutuhan.

Setelah proses perbaikan sudah dilakukan, maka diusulkan kepada pejabat yang berwenang untuk dilegalisasikan. Pelegalisasian konsep kebijakan publik menjadi jenis kebijakan publik dijadikan sebagai pedoman bagi semua stakeholder untuk menjalankan kebijakan publik tersebut secara baik dan benar. Serta bagi masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan dapat berpartisipasi aktif terhadap kebijakan publik yang dilegalisasikan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

C. Model Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan adalah fase utama dalam proses kebijakan publik (Nugroho, 2015:141). Bahwa fase perumusan kebijakan adalah dengan model demokrasi. Hal ini ditentang oleh Nugroho dalam pandangannya bahwa ada dua alasan kenapa tidak setuju terhadap model demokrasi yang dijadikan sebagai satu-satunya model dalam perumusan kebijakan publik. Padahal setiap persoalan publik mempunyai penyelesaiannya masing-masing.

Alasan-alasan itu adalah (1) literatur barat lain tidak memperkenalkan dua belas model perumusan kebijakan, mulai dari demokratis sampai elitis dan dari kelompok sampai konsultatif; dan (2) pakar barat maupun timur sepakat bahwa setiap masalah memiliki solusinya masing-masing.

Apa yang disampaikan di atas menjadi konsekuensi konkret dalam proses kebijakan publik. Bahwa dalam proses pembuatan kebijakan publik mempunyai

modelnya sendiri dalam perumusan atau formulasi kebijakannya sesuai dengan relevansi dan tingkat kebutuhan dari kebijakan tersebut.

Nugroho (2015:142), mengutip literatur kebijakan publik Barat (Dye, 1995; Hill, 2005; Henry, 2007), ada tiga belas model dalam formulasi kebijakan publik, yaitu institusional, proses, kesimpulan, elite, rasional, inkramental, campuran pemindaian, teori permainan, pilihan publik, sistem, demokrasi, startegis, deliberatif, dan “keranjang sampah”.

Lebih lanjut disampaikan bahwa implementasi terhadap model-model di atas mempunyai kecenderungannya masing-masing, karena setiap pembuatan kebijakan bersifat pragmatis dan elektik. Model institusional sampai campuran pemindaian biasanya dilakukan oleh pendekatan konstinentalis. Sedangkan model teori permainan sampai model “keranjang sampah” dipraktikan oleh pakar Anglo-Saxon. (Nugroho, 2015:143). Seperti dalam gambar dibawah.

Secara mendasar, Nugroho (2015: 143-169) menjelaskan keempat belas model di atas secara komprehensif dan konkret.

1. Model Institusional.

Model institusional merupakan model formulasi kebijakan publik yang terinstitutionlisasikan. Formulasi kebijakan yang terinstitutionalkan merupakan kebijakan publik yang legal dan mempunyai kewenangan di dalamnya. Pemerintah mempunyai kewenangan dalam merumuskan kebijakan publik. Fokus pengerjaannya terletak pada aspek institutionalisasinya, sekalipun aspek proses dan substansinya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses formulasi kebijakan publik.

2. Model Proses

Model proses dalam formulasi kebijakan publik menekankan pentingnya proses dalam membuat rumusan kebijakan. Proses adalah penentu dari setiap output atau hasil perumusan kebijakan. Anderson at.al (1978), Dye (1995), Patton dan Swicki (1996), Dunn (2004), dan Nugroho (2009) menjelaskan bahwa ada enam proses dalam formulasi kebijakan yang paling didorong untuk dilakukan, yaitu identifikasi isu kebijakan, agenda kebijakan, proposal kebijakan, alternatif kebijakan, keputusan kebijakan, dan legitimasi kebijakan. (Nugroho, 2015:143).

3. Model Kesimpulan

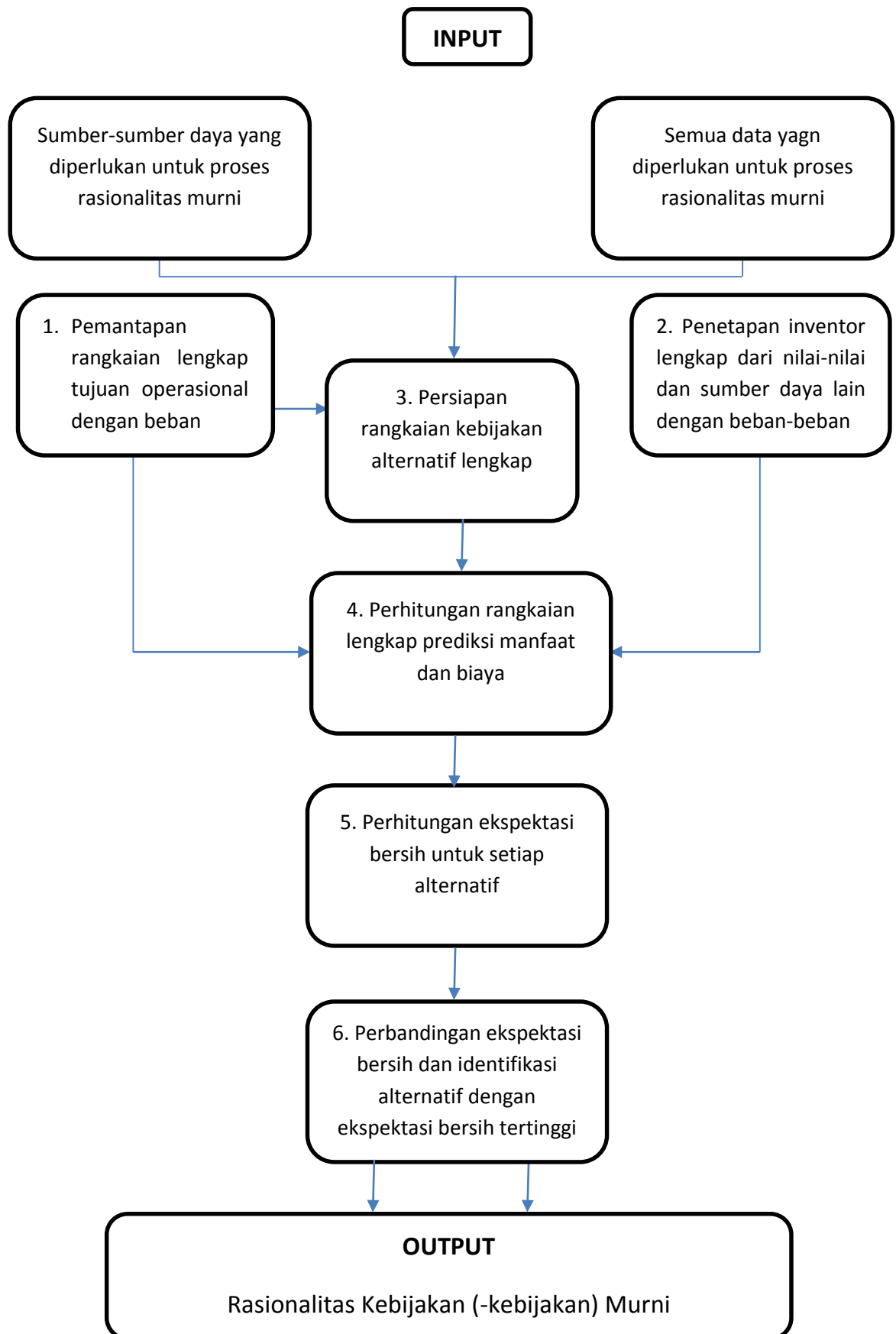
Model ini mengedepankan aspek keseimbangan dalam perumusan kebijakan publik. Untuk memenuhi keseimbangan itu, seperti yang dikutip oleh Nugroho (2016:141) dari Dye (2005) bahwa perumusan kebijakan publik memerlukan interaksi kelompok. Setiap kelompok mempunyai perannya masing-masing dan tujuan yang dibawanya masing-masing. Hasil kesimpulan dari kelompok itulah yang menjadi rumusan terbaik.

4. Model Elite

Model elite merupakan model yang direpresentasikan oleh elit. Perumusan kebijakan ditentukan oleh kepentingan elite, bukan pada tataran kebutuhan masyarakat. Masyarakat dalam model ini bersifat apatis dan acuh tak acuh terhadap proses kebijakan publik. Model elite ini dikembangkan dari teori *Elite-Mass* yang berbasis pada praktik-praktik faktual atau nyata. Pada model ini, para elite membentuk opini massa sebagai preferensi dalam tataran ekonomi, politik, budaya, sosial, dan agama yang dibungkus oleh simbol-simbol kekuasaan. Model ini menunjukkan bahwa kebijakan publik mengalir ke bawah, tidak mengalir ke atas. Kebijakannya bersifat *top-down*, bukan *bottom up*.

5. Model Rasional

Model rasional merupakan model yang paling banyak diterapkan di beberapa negara dalam proses kebijakan publik. Model ini memfokuskan pada keuntungan publik atas kebijakan yang telah dilakukan. Model ini juga paling banyak diterima oleh semua stakeholder yang terlibat dalam kebijakan publik. Namun demikian, model ini lebih dominan menggunakan rumus matematika yang mengarah kepada aspek *public economic* dengan memberlakukan prinsip efektivitas dan efisiensi. Hal ini seperti gambar dibawah ini.



Gambar 7.2. Model Rasional Kebijakan Publikn (Dye, 2005:29, Nugroho, 2016:147)

Namun demikian, model ini banyak dikritisi dalam penerapannya. Meskipun secara konsep model ini sangat recommended untuk dilaksanakan dan diterapkan dalam proses kebijakan publik. Aspek rasionalitas dalam kebijakan publik menjadi pertimbangan utama dalam perumusannya.

6. Model Inkramental

Model kebijakan ikremental merupakan kebijakan yang berkelanjutan dari kebijakan sebelumnya. Model ini lebih menekankan pada penyesuaian terhadap apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan dalam perumusan kebijakan. Hal ini juga, model ini sebagai kritik terhadap model rasional. Secara implementatif, model ini lebih banyak dilakukan di negara-negara maju, sedangkan untuk negara-negara berkembang tergantung dari kondisi dan situasi negaranya. Seperti indonesia, pembangunannya menerapkan kebijakan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Pada kebijakan jangka panjang, penerapan model kebijakan inkremental dapat dilakukan Ada perbandingan model rasionalitas dan model inkremental seperti dalam tabel dibawah ini.

Tabel 7.1 Perbandingan Model Rasional dan Model Inkremental

Proses Rasional	Proses Inkremental
Analisis situasi	Pembuatan kebijakan langsung bekerja menurut persetujuan tentang proyek spesifik, kebijakan-kebijakan atau program dan bukan terhadap kesepakatan tentang tujuan yagn abstrak
Akhir reduksi dan elaborasi	Pembuat kebijakan hanya memperlihatkan perbandingan dan evaluasi inkremen
Desain pelaksanaan tindakan	Pembuat kebijakan hanya mempertimbangkan jumlah alternatif kebijakan yang terbatas
Evaluasi komparatif konsekuensi	Akhri disesuaikan dengan sarana,

menyangkut akhirnya	serta cara lain yang ada. Masalah terus menerus didefinisikan kembali. Tujuan kebijakan banyak diperoleh dari inspeksi cara kita.
Pemilihan alternatif yang lebih disukai	Banyak alternatif diusahakan dalam rangkaian “serangan” pada masalah yang menjadi perhatian.
Penilaian tindakan yang diambil menyangkut akhir dan maknanya	Penilaian didasarkan pada pengalaman, umpan balik karena pembuatan kebijakan bersifat perbaikan. Pemecahan masalah publik lebih sedikit dengan aspirasi ke arah tahapan masa depan yang didefinisikan dengan baik daripada penyakit sosial yang diidentifikasi yang terlihat membutuhkan perbaikan. Singkatnya, tujuan akhir bukanlah merupakan perhatian utama.

Sumber: Lester & Steward (2000:94); Nugroho (2016: 155)

7. Model Campuran Pemindaian

Model ini bisa dikatakan sebagai model kompromi dari model kebijakan yang ada. Untuk menampung dan mengakomodir kebutuhan dan kepentingan yang diharapkan. Model ini juga dikenal dengan model kebijakan “cara ketiga” antara sosial demokrat dan neoliberal menurut Anthony Giddens atau bisa juga dikatakan sebagai model jalan tengah seperti yang dikumandangkan oleh Amitia Etzioni antara model komprehensif rasional dan model inkremental.

8. Model Teori Permainan

Model permainan merupakan model perumusan kebijakan yang didalamnya diikuti oleh pola metode, cara, ataupun teknik yang terdiri dari beberapa alternatif sebagai senjata untuk menangkai gerakan atau langkah oposisi. Memikirkan beberapa langkah yang akan dilakukan guna mencapai tujuan

yang diharapkan. Konsep utamanya ada pada strategi. Bagaimana strategi itu dimainkan dalam perannya sebagai pengambil kebijakan. Model ini merupakan model perumusan yang membutuhkan kecerdasan secara intelektual, emosional dan spritual yang tinggi untuk merumuskan beberapa konsep dan strategi kebijakan yang akan dilakukan.

9. Model Pilihan Publik

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang berdasarkan pada pilihan masyarakat. Model ini juga diasumsikan dalam teori ekonomi, yaitu manusia adalah *homo economicus* yang mmempunyai kebutuhan ekonomi dan dipenuhinya. Namun demikian, tidak setiap yang dipilih atau yang menjadi pilihan itu yang terbaik, kadangkala pilihan masyarakat tidak bisa memberikan yang terbaik dalam implementasinya.

Partai-partai dan para kadidat-kandidat tidak tertarik dalam memajukan prinsip-prinsip, tetapi lebih tertarik untuk memenangkan dalam pemilihan. Pada akhirnya, kebijakan yang dapat menarik jumlah pemilih besarlah yang dijadikan sebagai alat untuk memperalat masyarakat. Karena dengan pilihan kebijakan yang memberikan suara terbanyak memberikan dampak pada proses pilihan terhadap dirinya. (Dye, 2011); Nugroho (2016:160-161).

10. Model Sistem

Model sistem ini merupakan model perumusan kebijakan publik yang sederhana. Input rumusan kebijakan dikelola melalui proses penjang politik atau kekuasaan untuk menghasilkan outpu kebijakan publik. Input rumusan kebijakan berasal dari tuntutan atau dukungan politik yang diproses oleh lembaga politik atau pemerintahan dan menghasilkan produk politik yang merupakan produk kebijakan publik. Kelemahan dalam model ini adalah mengabaikan sisi negatif sistem apa pun. Sementara positifnya adalah model ini dapat mengestimasi apakah sistem politik menghasilkan banyak produk atau tidak, sehingga dapat diketahui secara konkret dari ekosistem yang dibangun di dalam model ini.

Nugroho (2016:164) mengemukakan bahwa model perumusan kebijakan demokrasi adalah model yang paling ideal, tetapi mempunyai kelemahan, yaitu: (1) demokrasi adalah tentang kesepakatan. Kebijakan lebih kepada kesepakatan daripada nilai atau substansi yang baik, bagus, dan benar; (2) demokrasi adalah tentang mayoritas. Kebijakannya lebih didasarkan kepada suara mayoritas yang notabene dianggap mewakili keseluruhan elemen masyarakat, walaupun secara prinsip kebijakan itu bukan menjadi kebutuhan dan harapan bagi masyarakat. Suara minoritas tidak akan dipertimbangkan sekalipun ide dan gagasannya bagus dan inovatif; (3) dalam penanganan permasalahan yang darurat, model ini tidak efisien karena suara mayoritas yang menjadi pilihannya.

12. Model Strategis

Model kebijakan strategis dalam perumusan kebijakan publik merupakan model turunan dari model rasional, namun berbeda pada fokus dan detail langkah-langkah manajemennya dalam proses kebijakan publik. Model strategis dikembangkan dari ide perencanaan strategis.

13. Model Deliberatif

Model deliberatif adalah model kebijakan yang berasal dari kesepakatan atau kebutuhan masyarakat. Model ini memberikan keleluasaan kepada masyarakat untuk menyepakati terkait dengan putusan kebijakan. Masyarakat mempunyai peran penuh dalam penerapan model ini. Pemerintah hanya menjadi fasilitator dan melegalkan keputusan yang sudah dilakukan dan disepakati oleh masyarakat dan menjadikan putusan itu sebagai kebijakan pemerintah.

14. Model “Keranjang Sampah”

Model perumusan kebijakan ini dianalogikan dengan model “anarki terorganisasi”. Bahwa proses kebijakan sebagai rangkaian “anarki terorganisasi”. Model ini seperti yang dikutip oleh Nugroho (2016:166-167), bahwa model ini dikembangkan oleh Kingdown (2003:87) bahwa pembuatan kebijakan adalah tentang proses tiga aliran independen, yaitu aliran masalah, aliran kebijakan dan aliran politik. Aliran masalah adalah meletakkan isu sosial menjadi agenda politik. Aliran kebijakan adalah tentang proses

kebijakan yang melibatkan aktor-aktor kebijakan. Sementara aliran politik adalah mempertimbangkan kondisi nasional, opini publik, hasil pemilihan, perubahan pemerintahan, pergeseran partisan dan kelompok-kelompok kepentingan. Keranjang sampah menggambarkan karakter institusi pengambil keputusan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abou, Mohammad N. Tudolf K.E and Ali Sayed. 2008. *Implementation a Dual System of Technical Education in Egypt. The Journal of Technology Studies. University Archive, 1999.* (URL:[http://www Schlor, lib.vt.Edu/ejournals/JOTS/ Winter-Spring-1999/ideas.html](http://www.Schlar.lib.vt.Edu/ejournals/JOTS/Winter-Spring-1999/ideas.html), 2008).
- Acch.kpk.go.id. 2015. Rekapitulasi Penindakan Pidana Korupsi. <http://acch.kpk.go.id/statistik>. Update 31 Juli 2015. Diakses tanggal 13 Januari 2016.
- Adner, MJ. 1998. *The Paidea Proposal; An Educational Manifesto*. New York: Collier,
- Amalia, Shafiera. 2011. *Standar Kompetensi Aparatur Pemerintah: Urgensi, Model dan Proses Penyusunannya*. Jurnal Wacana Kinerja Vol. 14. No. 1 Juli. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan I Lembaga Administrasi Negara. Hal. 1-19.
- Aminuddin Bakry. 2010. *Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*. Jurnal Medtek Volume 2 Nomor 1, April.
- Anzar, Muhammad Karya Satya. 2008. *Analisa Kinerja Keuangan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah*. Tesis Pascasarjana Universitas Sumatera Utara dipublikasikan.
- Asmawi Rewansyah. 2010. *Reformasi Birokrasi dalam Good Governance*. Jakarta: PT. Rizky Grafis.
- Ayun, Qurrotu. 2011. *Penilaian Kinerja (Performance Appraisal) Pada Karyawan di Persahaan*. Majalah Ilmiah Informatika Vol. 2 No. 3 September 2011. Hal. 74-88.
- Bastian, I. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE. 2006. *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga.
- Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara PKP2A IV LAN-Aceh. 2015. *Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Daerah (Studi Kasus Pada Kabupaten Aceh Jaya dan Kota Banda Aceh)*. Jurnal Transformasi Administrasi Vol. 05 No. 01 tahun 2015. Hal. 900-923.

- Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur. *Jurnal Transformasi Administrasi*. Volume 05 Nomor 01 Tahun 2015, Lembaga Administrasi Negara, hal, 900-923
- Brog. W & Gall. 1989. *Educational Research Introduction*. New York.
- Budi Prayitno, dkk. 2013. *Reformasi Birokrasi di Daerah*. Jatinangor: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara
- Budihardjo, E dan Hardjohubojo, S. 1993. *Kota Berwawasan Lingkungan*. Bandung: PT. Alumni.
- Budiharjo dan Sujarto, D. 2005. *Kota Berkelanjutan*. Bandung: PT. Alumni.
- Budiharjo, Eko. 1997. *Tata Ruang Perkotaan*. Bandung: PT. Alumni.
- Budiyon. 2006. *Kajian Pengembangan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kota Sebagai Saran Ruang Publik (Studi Kasus Kawasan Sentra Timur Jakarta)*. Makalah. Bogor: ITB.
- Bungin, B. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Cahlia, Cecep. 2008. *Analisis Penilaian Masyarakat Terhadap Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Kabupaten Bogor. Studi Kasus Kecamatan Cibinong dan Kecamatan Jasinga*. Skripsi. Program Studi Ekonomi Pertanian dan Sumber Daya. Fakultas Pertanian Institut Teknologi Pertanian Bogor
- Direktorat Aparatur Negara Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS. 2010. *Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: BAPPENAS.
- Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 2000.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gajah Mada.
- Dwiyanto, Agus, et. al. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia (Governance Assesment Survei 2006)*. Yogyakarta: PSKK.

- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia.
- Echols, John M.. 2000. *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia
- Greiling, Dorothea. 2005. *Performance measurement in the public sector: the German experience*. Emerald Research, Vol. 54: 551-567.
- Gunawan, R.H., Nurleyla Hatala & Yossi R.W. 2006. *Urgensi Reformasi Birokrasi Bagi Percepatan Pemberantasan Korupsi*.
www.redifer.blogspot.com
- Halachmi, Arie. 2005. *Performance measurement is only one way of managing performance*. International Journal of Productivity and Performance Management. Vol. 54: 502-516.
- Hamidi. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. Malang: Universitas Muhammadiyah.
- Hamzah, Ardi. 2007. *Pengaruh Belanja dan Pendapatan terhadap pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan dan Pengangguran*, Konferensi Penelitian, Jatim
- Hayat. 2014. *Konsep Kepemimpinan dalam Reformasi Birokrasi: Aktualisasi Pemimpin dalam Pelayanan Publik Menuju Good Governance*. Jurnal Borneo Administrator. Volume 10, Nomor 1, hal. 59-84
- Hayat. 2017. *Manajemen Pelayanan Publik*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Indriyati dan Hayat. 2015. *Peranan Perawat dalam Kerangka Kinerja Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-Undang Keperawatan*. Jurnal Transformasi Administrasi. Volume 05 Nomor 01, Lembaga Administrasi Negara, hal. 828-845.
- Intruksi Presiden Nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi
- Islamy, M. Irfan. 2002. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Cet. 14. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kaloh, J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah. Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Edisi revisi. Jakarta: PT. Rineka Cipta.

- Kementerian Pekerjaan Umum. 2013. *Pengukuran Kinerja*.
<http://ciptakarya.pu.go.id/randal/content/pengukuran-kinerja>. Thu,
 24/10/2013 - 22:34 – admin. Diakses tanggal 12 Janui 2016.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. 2013. *Evaluasi Kebijakan Reformasi Birokrasi*. Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektoral.
- Keputusan Menpan No.63/Kep/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menjadi Acuan Penyelenggara Pelayanan dalam Memberikan Pelayanan Terbaik-Baiknya Bagi Masyarakat.
- Keputusan Menpan Nomor 148/M.PAN/5/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat. Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara
- Keputusan Menpan Nomor Kep/26/M.PAN/2/2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara nomor: kep/25/m.pan/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
- Keputusan Menteri Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/2003.
- Lembaga Administrasi Negara. 2007. *Kajian Model Penilaian Kinerja Pelayanan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Makmur dan Thahire, Rohana. 2016. *Konseptual dan Kontekstual Adminsitasi dan Organisasi Terhadap Kebijakan Publik*. Bandung: PT. Refika Utama.
- Mangkunegara, A.A Anwar Prabu. 2012. *Evaluasi Kinerja SDM*. Cet. Keenam. Bandung: Refika Aditama.
- Mariana, Dede dan Paskarina, Caroline dan Nurasa, Heru. 2010. *Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia: Revitalisasi Administrasi Negara*. Ed. Falih Suaedi dan Bintoro Wardiyanto. Yogyakarta: Graha Ilmu

- Muchsen, Mursad. 2007. *Analisis Tingkat Kepuasan Nasabah Terhadap Mutu Pelayanan Bank BRI Cabang Pinrang Sulawesi Selatan*. Skripsi. Program Sarjana Ekstensi Manajemen Agribisnis. Fakultas Pertanian. Institut Pertanian Bogor. Bogor
- Muhammad, Farouk dan H. Djaali. 2003. *Metodologi Penelitian Sosial: Bunga Rampai*. Jakarta: PTIK Pres.
- Nasution, N. 2003. *Metode penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nugroho, D. Riant. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Nugroho, Riant. 2015. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Cet. 2.
- Nurul Hidayah. 2015. *Reformasi Birokrais dan Perubahan Perilaku Birokrat*. Jurnal Transformasi Administrasi. Volume 05 Nomor 01, Lembaga Adminsitrasi Negara, hal, iii-v.
- Patilima, Hamid. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif. Dilengkapi dengan Panduan Penggunaan Software Analisis Kualitatif CDC EZ-TEXT*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Pengusahamuslim.com. 2016. *Konsep Penilaian Kinerja Menggunakan Balanced Scorecard*. <https://pengusahamuslim.com/4713-konsep-penilaian-kinerja-menggunakan-balanced-scorecard.html>. Diakses tanggal 14 Januari 2016.
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Publik. Provinsi Jawa Timur
- Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS.
- Peraturan Menpan Nomor 20/M.PAN/2006 Tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publi. Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara.
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/26/M.PAN/05/2006 tentang Pedomanan Penilaian Kinerja Pelayanan Publik dalam Rangka Pelaksanaan Kompetisi Antar Kabupaten/Kota.

- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/26/M.PAN/05/2006 tentang Pedomanan Penilaian Kinerja Pelayanan Publik dalam Rangka Pelaksanaan Kompetisi Antar Kabupaten/Kota.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 tahun 2008 tentang Pedomaan Umum Reformasi dan Birokrasi Kementerian negara Pendayagunaan Aparatur Negara
- Peraturan Pemerintah Nomo 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025
- Permenpan dan RB No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi periode 2010-2014.
- Perwitasari, Citra. 2010. *The Influence of Financial Performance to the Level of Accountability Disclosure of Indonesia's Local Government*. Tesis Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Purwadarminta. 1987. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. 2012. *Pengukuran dan Evaluasi kinerja manajemen PNS di Daerah*. Info Kajian Lembaga Administrasi Negara, Vol. 6 No. 1. 59-75
- Pusat Kajian Manajemen Pelayanan, Deputi II Bidang Kajian Manajemen Kebijakan dan Pelayanan Lembaga Administrasi Negara. 2009. *Standar Pelayanan Publik: Langkah-langkah Penyusunan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Riyadi. 2013. *Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah: Langkah Taktis Mewujudkan Pelayanan Publik yang Profesional*. Sumedang: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara.
- Sabarguna, S. Boy. 2005. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press, 2005.
- Sadhana, Kridawati. 2011. *Realitas Kebijakan Publik*. Malang:UM Press.

- Sedarmayanti. 2013. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik*. Bandung: PT. Refika Aditama
- Semil, Nurham. 2005. *Analisis Penilaian Kinerja Pelayanan Public Instansi Pemerintah. Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kota Semarang*. Tesis. Program Pascasarjana Universitas diponegoro. semarang
- Sevilla, G. Consuelo dkk. 1993. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: Uneversitas Indonesia.
- Siagian, P Sondang. 2000. *Administrasi pembangunan: Konsep, Dimensi, Strategi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Smith, Kevin B. dan Larimer, Christopher W.. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. United States of America: Westview Press.
- Suciati. 2006. *Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota Pati*. Semarang: Tesis Undip.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sukirno, Sadono. 1976. *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sukmana, Oman. 2007. *Konsep Penataan dan Pengelolaan Ruang Publik pada Wilayah Perkotaan (Studi Kasus di Wilayah Kota Malang)*. Karya Ilmiah. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Supari, A. Imam. 1999. *Sosiologi Kota dan Desa*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Syafiie, Inu Kencana. 2010. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Tim Reality. 2008. *Kamus Terbaru Bahasa Indonesia*. Surabaya: PT. Reality Publisher.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Nomor: 8/1974 Jo. UU No. 43/1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- Undang-Undang Otonomi Daerah No 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan*

- Daerah*. Bandung: Karya Utama. 1999.
- Undang-Undang Otonomi Daerah No 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*. Surabaya: Serba Jaya. 2004.
- Undang-undang RI Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. 2007.
- Utomo, Tri Widodo, W. 2004. *Pendelegasian Kewenangan Pemerintah Daerah Kepada Kecamatan dan Kelurahan*. Disampaikan dalam Diklat Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah. Pusat Kajian dan Diklat Aparatur (PKP2A I). Lembaga Administrasi Negara. Bandung. 7 Agustus.
- Utomo, Tri Widodo, W. 2017. *Inovasi Harga Mati: Sebuah Pengantar Inovasi Adminsitration Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Wahab, Solichin Abdul. 1999. *Analisis Kebijakan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijakan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Edisi Revisi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibowo. 2013. *Manajemen Kinerja*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- William N. Dunn. 2005. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Ed. Muhadjir Darwin. Cet. 5
- www.acch.kpk.go.id
- www.kpk.go.id
- Yang, Kaifeng dan Hsieh, Jun Yi. 2007. *Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model*. Public Administration Review October 2007.
- Yasniva. 2015. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jurnal Transformasi Administrasi. Volume 05 Nomor 01, Lembaga Adminsitration Negara, hal. 939-944.
- Yudha, Eka Purna. 2007. *Analisis Penilaian Sikap Masyarakat Terhadap Atribut-atribut Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor (Studi Kasus Kecamatan Maja dan Kecamatan Bayah)*. Skripsi. Program Studi Ekonomi Pertanian dan Sumberdaya. Fakultas Pertanian. Institut Pertanian Bogor.