

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep *Capacity Building*

1. Pengertian *Capacity Building*

Milen mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus. Sedangkan *Morgan* merumuskan pengertian kapasitas sebagai kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/ sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu. Lebih lanjut, Milen melihat *capacity building* sebagai tugas khusus, karena tugas khusus tersebut berhubungan dengan faktor-faktor dalam suatu organisasi atau sistem tertentu pada suatu waktu tertentu.¹⁰

UNDP (United Nations Development Program) dan *CIDA (Canadian International Development Agency)* dalam Milen memberikan pengertian peningkatan kapasitas sebagai: proses dimana individu, kelompok, organisasi, institusi, dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka untuk (a) menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (*core functions*),

¹⁰ Anni Milen, *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*. Diterjemahkan secara bebas. Pondok Pustaka Jogja, Yogyakarta, 2004, hlm. 12.

memecahkan permasalahan, merumuskan dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, dan (b) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dalam cara yang berkelanjutan.¹¹ Hal ini sejalan dengan konsep pengembangan kapasitas menurut Grindle (1997) yang menyatakan bahwa pengembangan kapasitas sebagai *ability to perform appropriate task effectively, efficiently and sustainable*. Bahkan Grindle menyebutkan bahwa pengembangan kapasitas mengacu kepada *improvement in the ability of public sector organizations*.

Keseluruhan definisi di atas, pada dasarnya mengandung kesamaan dalam tiga aspek sebagai berikut:¹²

- 1) bahwa pengembangan kapasitas merupakan suatu proses,
- 2) bahwa proses tersebut harus dilaksanakan pada tiga level/tingkatan, yaitu individu, kelompok dan institusi atau organisasi, dan
- 3) bahwa proses tersebut dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan organisasi melalui pencapaian tujuan dan sasaran organisasi yang bersangkutan.

Sesungguhnya pada beberapa literatur pembangunan, konsep *capacity building* sampai saat ini masih menyisakan perdebatan-perdebatan dalam pendefinisian. Sebagian pakar memaknai *capacity building* sebagai *capacity development* atau *capacity strengthening*, mengisyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*). Sementara pakar yang lain lebih

¹¹ Ibid, hlm. 15

¹² Imam Hardjanto, *Pembangunan Kapasitas Lokal (Local Capacity Building)*. Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2006, hlm 8.

merujuk kepada *constructing capacity* sebagai proses kreatif membangun kapasitas yang belum nampak (*not yet exist*).

Namun Soeprato tidak condong pada salah satu sisi karena menurutnya keduanya memiliki karakteristik diskusi yang sama yakni analisa kapasitas sebagai inisiatif lain untuk meningkatkan kinerja pemerintahan (*government performance*).¹³ Dalam hal ini searah dengan pendapat Grindle pengembangan kapasitas (*capacity building*) merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas kinerja pemerintah. Yakni efisiensi, dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcomes*; efektivitas berupa kepastian usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensikronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut.¹⁴

Dalam pengembangan kapasitas memiliki dimensi, fokus dan tipe kegiatan. Dimensi, fokus dan tipe kegiatan tersebut menurut Grindle adalah:¹⁵

- 1) dimensi pengembangan SDM, dengan fokus: personil yang profesional dan kemampuan teknis serta tipe kegiatan seperti: training, praktek langsung, kondisi iklim kerja, dan rekrutmen,
- 2) dimensi penguatan organisasi, dengan fokus: tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, serta tipe kegiatan seperti:

¹³ Ibid, hlm. 9

¹⁴ Grindle, M.S., (editor), *Getting Good Government : Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, MA: Harvard Institute for International Development. Boston, 1997, hlm. 22.

¹⁵ Ibid, hlm. 28

sistem insentif, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, struktur manajerial, dan

- 3) reformasi kelembagaan, dengan fokus: kelembagaan dan sistem serta makro struktur, dengan tipe kegiatan: aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi, dan reformasi konstitusi.

Sejalan dengan itu, Grindle menyatakan bahwa apabila *capacity building* menjadi serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas, maka *capacity building* tersebut harus memusatkan perhatian kepada dimensi: pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan. Dalam konteks pengembangan sumber daya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personel yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain pendidikan dan latihan (*training*), pemberian gaji/upah, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistim rekrutmen yang tepat. Dalam kaitannya dengan penguatan organisasi, pusat perhatian ditujukan kepada sistim manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas yang ada dan pengaturan struktur mikro.¹⁶

Aktivitas yang harus dilakukan adalah menata sistim insentif, pemanfaatan personel yang ada, kepemimpinan, komunikasi dan struktur manajerial. Dan berkenaan dengan reformasi kelembagaan, perlu diberi perhatian terhadap perubahan sistim dan institusi-institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro. Dalam konteks ini aktivitas yang perlu dilakukan adalah melakukan perubahan *aturan main* dari sistim ekonomi dan politik yang ada, perubahan kebijakan dan

¹⁶ Tim Peneliti, *Capacity Building Birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Indonesia*, STIA LAN, Makassar, 2012, hlm. 15

aturan hukum, serta reformasi sistim kelembagaan yang dapat mendorong pasar dan berkembangnya masyarakat madani.

Jika kita dalam semua pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengembangan kapasitas adalah proses yang dialami oleh individu, kelompok dan organisasi untuk memperbaiki kemampuan mereka dalam melaksanakan fungsi mereka dan mencapai hasil yang diinginkan. Dari pengertian ini kita dapat memberi penekanan pada dua hal penting: 1) pengembangan kapasitas sebagian besar berupa proses pertumbuhan dan pengembangan internal, dan 2) upaya-upaya pengembangan kapasitas haruslah berorientasi pada hasil.

2. Dimensi dan Tingkatan *Capacity Building*

Dalam melakukan pengembangan kapasitas individu, tingkatan kompetensi atau kapasitas individu bisa diukur melalui konsep dari Gross, yang menyatakan bahwa kompetensi yang harus dimiliki aparatur dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan adalah sebagai berikut:¹⁷

- 1) Pengetahuan yang meliputi: pengetahuan umum, pengetahuan teknis, pekerjaan dan organisasi, konsep administrasi dan metode, dan pengetahuan diri.
- 2) Kemampuan yang meliputi: manajemen, pengambilan keputusan, komunikasi, perencanaan, pengorganisasian, pengontrolan, bekerja dengan orang lain, penanganan konflik, pikiran intuitif, komunikasi, Dan belajar.
- 3) Tujuan yang meliputi: orientasi tindakan, kepercayaan diri, tanggung jawab, serta norma dan etika.

¹⁷ Richard M, Steers, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta, 1984, hlm. 55

Sedangkan untuk melihat kemampuan pada level organisasi, dapat digunakan konsep Polidano yang dianggap sangat cocok untuk diterapkan pada sektor publik (pemerintahan). Terdapat tiga elemen penting untuk mengukur kapasitas sektor publik, sebagai berikut:¹⁸

- 1) *Policy capacity*, yaitu kemampuan untuk membangun proses pengambilan keputusan, mengkoordinasikan antar lembaga pemerintah, dan memberikan analisis terhadap keputusan tadi.
- 2) *Implementation authority*, yaitu kemampuan untuk menjalankan dan menegakkan kebijakan baik terhadap dirinya sendiri maupun masyarakat secara luas, dan kemampuan untuk menjamin bahwa pelayanan umum benar-benar diterima secara baik oleh masyarakat.
- 3) *Operational efficiency*, yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan umum secara efektif/efisien, serta dengan tingkat kualitas yang memadai.

Pemahaman tentang kapasitas di atas dapat dikatakan masih terbatas pada aspek manusianya saja (*human capacity*). Pengembangan kemampuan SDM ini harus menjadi prioritas pertama oleh pemerintah daerah, karena SDM yang berkualitas prima akan mampu mendorong terbentuknya kemampuan faktor non-manusia secara optimal. Dengan kata lain, kemampuan suatu daerah secara komprehensif tidak hanya tercermin dari kapasitas SDM-nya saja, namun juga kapasitas yang bukan berupa faktor manusia (*non-human capacity*), misalnya kemampuan keuangan dan sarana/prasarana atau infrastruktur.

¹⁸ Tim Peneliti, *Capacity Building Birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Indonesia*, STIA LAN, Makassar, 2012, hlm. 19

Baik kapasitas SDM maupun kapasitas non-SDM ini secara bersama-sama akan membentuk *kapasitas internal* suatu organisasi (pemerintah daerah). Namun, walaupun kapasitas internal suatu pemerintah daerah berada pada level yang tinggi, tidak secara otomatis dikatakan bahwa kinerja pemerintah daerah itu secara agregat juga tinggi. Disini diperlukan adanya indikator-indikator eksternal yang dapat menjadi faktor pembanding/penilai/pengukur dari kapasitas internal tersebut. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa kapasitas internal yang tinggi merupakan prasyarat untuk menciptakan indikator kinerja eksternal yang tinggi. Adalah tidak masuk akal bahwa kinerja eksternal dapat dipacu dengan kemampuan internal yang terbatas.

3. Tujuan *Capacity Building*

Menurut Morrison bahwa *Capacity Building* (Pengembangan Kapasitas) adalah serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan responsifitas dari kinerja. Lebih lanjut Morrison mengatakan bahwa : *Capacity Building* adalah pembelajaran, berawal dari mengalirnya kebutuhan untuk mengalami suatu hal, mengurangi ketidaktahuan dan ketidakpastian dalam hidup, dan mengembangkan kemampuan yang dibutuhkan untuk beradaptasi menghadapi perubahan.¹⁹

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penjelasan tersebut menunjukkan bahwa adapun tujuan dari *Capacity Building* (pengembangan kapasitas) dapat dibagi menjadi 2 bagian yaitu :²⁰

¹⁹ Tarance Morrison, *Actionable Learning – A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning*, ADB Institute, 2001, hlm. 23

²⁰ Yeremias. T. Keban. “*Good Governance*” dan “*Capacity Building*” sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian, Jurnal Perencanaan Pembangunan, Jakarta, 2000, hlm. 7

- a. Secara umum diidentikkan pada perwujudan sustainabilitas (keberlanjutan) suatu sistem.
- b. Secara khusus ditujukan untuk mewujudkan kinerja yang lebih baik dilihat dari aspek :
 - 1) Efisiensi dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcome*
 - 2) Efektifitas berupa kepatantasan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan
 - 3) Responsifitas yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut.
 - 4) Pembelajaran yang terindikasi pada kinerja individu, grup, organisasi dan sistem.

4. Karakteristik *Capacity Building*

Capacity Building (Pengembangan kapasitas) dicirikan dengan hal-hal sebagai berikut :²¹

- a. Merupakan sebuah proses yang berkelanjutan.
- b. Memiliki esesensi sebagai sebuah proses internal.
- c. Dibangun dari potensi yang telah ada.
- d. Memiliki nilai intrinsik tersendiri.
- e. Mengurus masalah perubahan.
- f. Menggunakan pendekatan terintegrasi dan holistik.

²¹ Rida Gandara, *Capacity Building Dosen pada Jurusan di Perguruan Tinggi Badan Hukum Miliki Negara*. Fakultas Ilmu Pendidikan UPI. Bandung, 2008, hlm. 16

Dari indikator-indikator di atas dapat dimaknai bahwa *Capacity Building* merupakan suatu proses yang berlangsung secara berkelanjutan, bukan berangkat dari pencapaian hasil semata, seperti yang telah dijelaskan di muka bahwa *Capacity Building* adalah proses pembelajaran akan terus melakukan keberlanjutan untuk tetap dapat bertahan terhadap perubahan lingkungan yang terjadi secara terus menerus.

Capacity Building bukan proses yang berangkat dari nol atau ketiadaan, melainkan berawal dari membangun potensi yang sudah ada untuk kemudian diproses agar lebih meningkat kualitas diri, kelompok, organisasi serta sistem agar tetap dapat bertahan di tengah lingkungan yang mengalami perubahan secara terus-menerus. *Capacity Building* bukan hanya ditujukan bagi pencapaian peningkatan kualitas pada satu komponen atau bagian dari sistem saja, melainkan diperuntukkan bagi seluruh komponen, bukan bersifat parsial melainkan holistik, karena *Capacity Building* bersifat multi dimensi dan dinamis dimana dicirikan dengan adanya multi aktifitas serta bersifat pembelajaran untuk semua komponen sistem yang mengarah pada sumbangsih terwujudnya kinerja bersama (kinerja kolektif).

Walaupun konsep dasar dari *Capacity Building* ini adalah proses pembelajaran, namun *Capacity Building* pada penerapannya dapat diukur sesuai dengan tingkat pencapaiannya yang diinginkan, apakah diperuntukkan dalam jangka waktu yang pendek, menengah atau panjang. Proses *Capacity Building* dalam tingkatan yang terkecil merupakan proses yang berkaitan dengan pembelajaran dalam diri individu, kemudian pada tingkat kelompok, organisasi dan sistem dimana faktor-

faktor tersebut juga difasilitasi oleh faktor eksternal yang merupakan lingkungan pembelajarannya. Dalam jangka waktu yang sangat panjang dan terus menerus, maka pengembangan kapasitas memerlukan aktifitas adaptif untuk meningkatkan kapasitas semua stakeholder-nya.

5. Faktor-faktor yang mempengaruhi *Capacity Building*

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan maupun kesuksesan program pengembangan kapasitas. Namun secara khusus Soeprapto mengemukakan bahwa faktor-faktor signifikan yang mempengaruhi pengembangan kapasitas adalah sebagai berikut:²²

a. Komitmen bersama.

Collective commitments dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi sangat menentukan sejauh mana pengembangan kapasitas akan dilaksanakan ataupun disukseskan. Komitmen bersama ini merupakan modal dasar yang harus terus menerus ditumbuhkembangkan dan dipelihara secara baik oleh karena faktor ini akan menjadi dasar dari seluruh rancangan kegiatan yang akan dilakukan oleh sebuah organisasi. Tanpa adanya komitmen baik dari pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah dan juga staff yang dimiliki, sangatlah mustahil mengharapkan program pengembangan kapasitas bisa berlangsung apalagi berhasil dengan baik.

b. Kepemimpinan.

Faktor *conducive leadership* merupakan salah satu hal yang paling mendasar dalam mempengaruhi inisiasi dan kesuksesan program pengembangan kapasitas personal dalam kelembagaan sebuah organisasi. Dalam konteks

²² Soeprapto Riyadi, “*Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good Governance*”, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Volume IV (1), FIA UNIBRAW, Malang. 2006, hlm. 20

lingkungan organisasi publik, harus terus menerus didorong sebuah mekanisme kepemimpinan yang dinamis sebagaimana yang dilakukan oleh sektor swasta. Hal ini karena tantangan ke depan yang semakin berat dan juga realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik. Kepemimpinan kondusif yang memberikan kesempatan luas pada setiap elemen organisasi dalam menyelenggarakan pengembangan kapasitas merupakan sebuah modal dasar dalam menentukan efektivitas kapasitas kelembagaan menuju realisasi tujuan organisasi yang diinginkan.

c. Reformasi peraturan.

Kontekstualitas politik pemerintahan daerah di Indonesia serta budaya pegawai pemerintah daerah yang selalu berlindung pada peraturan yang ada serta lain-lain faktor legal-formal-prosedural merupakan hambatan yang paling serius dalam kesuksesan program pengembangan kapasitas. Oleh karena itulah, sebagai sebuah bagian dari implementasi program yang sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan maka reformasi (atau dapat dibaca penyelenggaran peraturan yang kondusif) merupakan salah satu cara yang perlu dilakukan dalam rangka menyukseskan program kapasitas ini.

d. Reformasi kelembagaan.

Reformasi peraturan di atas tentunya merupakan salah satu bagian penting dari reformasi kelembagaan ini. Reformasi kelembagaan pada intinya menunjuk kepada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program kapasitas personal dan kelembagaan menuju pada realisasi tujuan yang ingin dicapai. Reformasi kelembagaan menunjuk dua aspek penting yaitu struktural dan kultural. Kedua aspek ini harus dikelola sedemikian rupa dan

menjadi aspek yang penting dan kondusif dalam menopang program pengembangan kapasitas karena pengembangan kapasitas harus diawali pada identifikasi kapasitas yang dimiliki maka harus ada pengakuan dari personal dan lembaga tentang kelemahan dan kekuatan yang dimiliki dari kapasitas yang tersedia (*existing capacities*). Pengakuan ini penting karena kejujuran tentang kemampuan yang dimiliki merupakan setengah syarat yang harus dimiliki dalam rangka menyukseskan program pengembangan kapasitas.

B. Kebijakan Publik (*Public Policy*)

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

Kebijakan menurut Anderson, yaitu : serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Istilah kebijakan publik lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah.²³

²³ Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 1997, hlm. 67.

Pendapat Edwads III dan Sharkansky yang menyatakan bahwa “Kebijakan Negara adalah suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah”, sehingga suatu kebijakan tidak hanya suatu tindakan yang diusulkan tetapi juga yang tidak dilaksanakan. Demikian pula pendapat Thomas Dye yang mengatakan kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, definisi tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan public tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.²⁴

Sedangkan menurut Suharno istilah kebijakan akan disepadankan dengan kata *policy*. Istilah ini berbeda maknanya dengan kata kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebijakan (*virtues*). Demikian Winarno dan Wahab sepakat bahwa istilah kebijakan penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goal*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *Grand design*.²⁵

Berdasarkan beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran untuk kepentingan seluruh masyarakat, yang mampu mengakomodasi nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat, baik dilakukan atau tidak dilakukan, pemahaman tersebut sejalan dengan pendapat Islamy menyatakan “Kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan demi kepentingan seluruh masyarakat.” Kebijakan

²⁴ Subarsono, *Analisa Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 2.

²⁵ Edi Suharno, *Analisis Kebijakan Publik*. Alfabet, Bandung, 2008, hlm. 11.

Negara tersebut dapat berupa peraturan perundangundangan yang dipergunakan untuk tujuan, sasaran dari program program dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan.²⁶ Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu :²⁷

- a. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
- b. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
- c. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,
- d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.
- e. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik di atas, maka disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan

²⁶ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Kebijakan*, Gramedia, Jakarta 2003, hlm. 51

²⁷ Kismartini, dkk, *Analisis Kebijakan Publik*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2005, hlm. 16.

bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi, hal ini sejalan dengan pendapat *Easton* bahwa kebijakan mengandung nilai paksaan yang secara sah dapat dilakukan pemerintah sebagai pembuat kebijakan.²⁸

2. Elemen-elemen dalam Kebijakan Publik

Tidaklah mudah membuat kebijakan publik yang baik dan benar, namun bukannya tidak mungkin suatu kebijakan publik akan dapat mengatasi permasalahan yang ada, untuk itu harus memperhatikan berbagai faktor, sebagaimana dikatakan Raksasataya mengemukakan bahwa suatu kebijakan harus memuat elemen-elemen yaitu :²⁹

- b. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- c. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- d. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Mengidentifikasi dari tujuan yang ingin dicapai haruslah memahami isu atau masalah publik, dimana masalahnya bersifat mendasar, strategis, menyangkut banyak orang, berjangka panjang dan tidak bisa diselesaikan secara perorangan,

²⁸ Ismail Nawawi, *Public Policy (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek)*. PMN, Surabaya, 2009, hlm. 19

²⁹ Bintoro Tjokroamidjojo, *Analisa Kebijaksanaan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional*, Majalah Administrator, 1976. hlm. 17

dengan taktik dan startegi maupun berbagai input untuk pelaksanaan yang dituangkan dalam rumusan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada, rumusan kebijakan merupakan bentuk perundang-undangan, setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik di implementasikan baik oleh pemerintah, masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat.

Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup:³⁰

- a. Solusi untuk masalah publik
- b. Adanya kelompok sasaran yang menjadi akar masalah publik
- c. Koherensi yang disengaja
- d. Keberadaan beberapa keputusan dan kegiatan
- e. Program Intervensi
- f. Peran kunci dari para aktor publik
- g. Adanya langkah-langkah formal
- h. Keputusan dan kegiatan yang menyebabkan hambatan

Elemen-elemen diatas memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain yakni pertama-tama adanya aduan-aduan yang diaspirasikan oleh suatu kelompok sasaran atau permasalahan yang dilihat langsung oleh pemerintah kemudian permasalahan tersebut ditampung oleh aktor publik yang berkapasitas

³⁰ Joko Widodo, *Implementasi Kebijakan*, Pustaka Pelajar, Bandung, 2001, hlm. 190

membuat kebijakan publik. Aduan-aduan tersebut dicarikan solusinya, dengan mempertimbangkan adanya intervensi dalam pembuatannya (misalnya adanya kerjasama dengan pihak swasta) dalam rangka melancarkan implementasinya kelak. Kemudian solusi-solusi tersebut disusun menjadi terpadu dan kemudian diimplementasikan. Pengimplementasian kebijakan ini kemudian diterapkan oleh kelompok sasaran yakni untuk membentuk perilaku kelompok sasaran dalam rangka mengatasi persoalan yang muncul di awal tadi. Berdasarkan elemen yang terkandung dalam kebijakan tersebut, maka kebijakan publik dibuat adalah dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan.

3. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Dalam pembuatan kebijakan terdapat tahap-tahap yang harus dilewati agar suatu kebijakan dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik. Kebijakan yang dimunculkan sebagai sebuah keputusan terlebih dahulu melewati beberapa tahap penting. Tahap-tahap penting tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Dunn menyebutkan bahwa dalam kebijakan publik tahap-tahap yang dilaluinya adalah sebagai berikut:³¹

1) Tahap penyusunan agenda.

Masalah-masalah akan berkompetisi dahulu sebelum dimasukkan ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada saat itu, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan masalah tersebut

³¹ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjadara University Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 82-84

ditunda untuk waktu yang lama. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap yang akan menentukan apakah suatu masalah akan dibahas menjadi kebijakan atau sebaliknya.

2) Tahap formulasi kebijakan.

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari alternatif pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan ini, masing-masing alternatif akan bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

3) Tahap implementasi kebijakan.

Suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika tidak diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

4) Tahap penilaian kebijakan.

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang

diinginkan. Oleh karena itu, maka ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa sebuah kebijakan memiliki proses dan tahapan dalam menjadi sebuah kebijakan publik. Kebijakan-kebijakan pemerintah pada kenyataannya bersumber pada orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik yang pada akhirnya membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan pemerintah. Berbagai hal mungkin saja dilakukan oleh pemerintah, artinya pemerintah dapat saja menempuh usaha kebijakan yang sangat liberal dalam hal campur tangan atau cuci tangan sama sekali, baik terhadap seluruh atau sebagian sektor kehidupan. Kebijakan pemerintah dalam bentuknya yang positif pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu.

C. Organisasi Publik

1. Pengertian Organisasi Publik

Menurut Indriwijaya organisasi ialah setiap bentuk kerjasama antara manusia yang terikat oleh suatu ketentuan yang bermaksud untuk mencapai tujuan bersama. Siagian mengemukakan bahwa Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan, dalam ikatan

mana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.³²

Publik berasal dari bahasa latin “*Public*” yang berarti “*of people*” berkenaan dengan masyarakat. Mengenai pengertian publik, Inu Kencana Syafii memberikan pengertian sebagai berikut: “Sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki”. Itulah sebabnya, Inu Kencana Syafii mengatakan bahwa publik tidak langsung diartikan sebagai penduduk, masyarakat, warga negara ataupun rakyat, karena kata-kata tersebut berbeda.³³

Organisasi publik sering dilihat pada bentuk organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah (organisasi pemerintahan). Menurut Taliziduhu Ndraha Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan civil. Organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan, dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, dan melayani keperluannya, sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan.³⁴

Organisasi ini bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat demi kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebagai pijakan dalam

³² Adam I. Indra Wijaya, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru Algesindo. Bandung, 2002, hlm. 3

³³ Syafii Inu Kencana, *Teori dan Analisis Politik Pemerintahan: Dari Orde Lama, Sampai Orde Baru*. Pertja, Jakarta, 1999, hlm. 36

³⁴ Taliziduhu Ndraha, *Budaya organisasi*, Rineka Cipta. Jakarta, 2006, hlm 17.

operasionalnya. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat tidak pada laba atau untung. Organisasi sektor publik memiliki ciri sebagai berikut.³⁵

- a. Tidak mencari keuntungan finansial
- b. Dimiliki secara kolektif oleh publik
- c. Kepemilikan sumber daya tidak dalam bentuk saham
- d. Keputusan yang terkait kebijakan maupun operasi berdasarkan konsensus

Beberapa tugas dan fungsi sektor publik dapat juga dilakukan oleh sektor swasta, misalnya : layanan komunikasi, penarikan pajak, pendidikan, transportasi publik dan sebagainya. Adapun beberapa tugas sektor publik yang tidak bisa digantikan oleh sektor swasta, misalnya : fungsi birokrasi pemerintahan. Sebagai konsekuensinya, akuntansi sektor publik dalam beberapa hal berbeda dengan akuntansi sektor swasta.

Berdasarkan pemikiran-pemikiran di atas maka dapat disimpulkan bahwa Organisasi Publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan, dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, dan melayani keperluannya, sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan.

³⁵ Tika Pabundu, *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*, Cetakan Pertama, Jakarta, 2006, hlm 5

2. Karakteristik Organisasi Publik

Karakteristik organisasi publik bervariasi dan memiliki maksud masing-masing sendiri dalam merumuskan karakteristiknya. Struktur organisasi pada organisasi publik lebih birokratis dan tersentralisasi. Benih konflik selalu tampak pada struktur. Hanya saja, pada situasi demikian faktor loyalitas anggota organisasi cukup tinggi dan mempunyai daya ikat yang kuat untuk kesatuan organisasi. Organisasi sektor publik memiliki karakteristik sebagai berikut :³⁶

a. Tujuan

Untuk mensejahterakan masyarakat secara bertahap, baik dalam kebutuhan dasar dan kebutuhan lainnya baik jasmani maupun rohani

b. Aktivitas

Pelayanan publik seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik dan penyediaan pangan.

c. Sumber Pembiayaan

Berasal dari dana masyarakat yang berwujud pajak dan retribusi, laba perusahaan negara, pinjaman pemerintah, serta pendapatan lain – lain yang sah dan tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku.

d. Pola Pertanggungjawaban

Bertanggung jawab kepada masyarakat melalui lembaga perwakilan masyarakat seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

e. Kultur Organisasi

³⁶ Eliassen dan Kooiman, Eliassen, *Managing Public Organizations*, Second Edition, Sage Publications, 1993, hlm. 225

Bersifat birokratis, formal dan berjenjang

f. Penyusunan Anggaran

Dilakukan bersama masyarakat dalam perencanaan program. Penurunan program publik dalam anggaran dipublikasikan untuk dikritisi dan didiskusikan oleh masyarakat dan akhirnya disahkan oleh wakil dari masyarakat di DPR, DPD. Dan DPRD.

g. Stakeholder

Dapat dirinci sebagai masyarakat Indonesia, para pegawai organisasi, para kreditor, para investor, lembaga-lembaga internasional termasuk lembaga donor internasional seperti Bank Dunia, IMF (*International Monetary Fund*), ADP (*Asian Development Bank*), PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa), UNDP (*United Nation Development Program*, USAID), dan Pemerintah luar negeri.

Sebagai salah satu bentuk organisasi publik, yang memiliki legitimasi untuk melakukan berbagai urusan publik, birokrasi publik dituntut untuk melakukan manajemen sektor publik dengan baik. Namun hal ini bukan hal yang mudah. Kritikan yang ditujukan pada manajemen sektor publik yang dilakukan oleh birokrasi publik, seumur dengan keberadaan birokrasi publik itu sendiri. Mulai dari keluhan klien atas rendahnya kualitas layanan, kelambanan prosedur, inefisiensi, gejala *red tape*, kegagalan pelaksanaan program, dan sebagainya. Fenomena yang terjadi ini sangat ironis dengan apa yang seharusnya dilakukan dan dicapai oleh birokrasi publik.

D. Kebijakan Pengarusutamaan Gender

Isu gender merupakan isu baru bagi masyarakat, sehingga menimbulkan berbagai tafsiran dan respons yang tidak proposional tentang gender. Salah satu faktor yang mempengaruhinya adalah bermacam-macamnya tafsiran tentang pengertian gender. Istilah gender menurut Oakley (1972) berarti perbedaan atau jenis kelamin yang bukan biologis dan bukan kodrat Tuhan. Sedangkan menurut Caplan (1987) menegaskan bahwa gender merupakan perbedaan perilaku antara laki-laki dan perempuan selain dari struktur biologis, sebagian besar justru terbentuk melalui proses *social* dan *cultural*. Gender dalam ilmu sosial diartikan sebagai pola relasi lelaki dan perempuan yang didasarkan pada ciri sosial masing-masing.³⁷

Lips mengartikan gender sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan (*cultural expectations for women and men*). Sedangkan Lindsey menganggap bahwa semua ketetapan masyarakat perihal penentuan seseorang sebagai laki-laki dan perempuan adalah termasuk bidang kajian gender (*What a given society defines as masculine or feminim is a component of gender*). Wilson mengartikan gender sebagai Suatu dasar untuk menentukan perbedaan sumbangan laki-laki dan perempuan pada kebudayaan dan kehidupan kolektif yang sebagai akibatnya mereka menjadi laki-laki dan perempuan. Showalter menyebutkan bahwa gender lebih dari sekedar perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari konstruksi sosial-budaya.³⁸

³⁷ Zainuddin Maliki. *Bias Gender Dalam Pendidikan. Sosiologi Pendidikan*. <http://paksisgendut.files.wordpress.com/2009/02/gender-danpendidikan.pdf>. Jakarta. 2006. hlm. 6.

³⁸ Nasaruddin Umar, 2010. *Argumen Kesetaraan Gender*, Dian Rakyat, Jakarta, 2010, hlm. 30

Adapun istilah-istilah yang berkaitan dengan gender sebagaimana yang disampaikan dalam materi *Workshop* oleh Tim Gender Direktorat SMP adalah sebagai berikut:

1) Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan gender adalah strategi yang digunakan untuk mengurangi kesenjangan antara penduduk laki-laki dan perempuan Indonesia dalam mengakses dan mendapatkan manfaat pembangunan, serta meningkatkan partisipasi dan mengontrol proses pembangunan.

2) Kesetaraan Gender

Kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan serta hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan pertahanan dan keamanan nasional (hankamnas) serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan. Terwujudnya kesetaraan gender ditandai dengan tidak adanya diskriminasi antara perempuan dan laki-laki, dan dengan demikian mereka memiliki akses, kesempatan berpartisipasi, kontrol atas pembangunan dan memperoleh manfaat yang setara dan adil dari pembangunan. Adapun indikator kesetaraan gender adalah sebagai berikut:

a) Akses

Yang dimaksud dengan aspek akses adalah peluang atau kesempatan dalam memperoleh atau menggunakan sumber daya tertentu. Mempertimbangkan bagaimana memperoleh akses yang adil dan setara antara perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan laki-laki terhadap

sumberdaya yang akan dibuat. Sebagai contoh dalam hal pendidikan bagi guru adalah akses memperoleh beasiswa melanjutkan pendidikan untuk guru perempuan dan laki-laki diberikan secara adil dan setara atau tidak.

b) Partisipasi

Aspek partisipasi merupakan keikutsertaan atau partisipasi seseorang atau kelompok dalam kegiatan dan atau dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini guru perempuan dan laki-laki apakah memiliki peran yang sama dalam pengambilan keputusan di sekolah atau tidak.

c) Kontrol

Kontrol adalah penguasaan atau wewenang atau kekuatan untuk mengambil keputusan. Dalam hal ini apakah pemegang jabatan sekolah sebagai pengambil keputusan didominasi oleh gender tertentu atau tidak.

d) Manfaat

Manfaat adalah kegunaan yang dapat dinikmati secara optimal. Keputusan yang diambil oleh sekolah memberikan manfaat yang adil dan setara bagi perempuan dan laki-laki atau tidak.

3) Keadilan Gender

Keadilan gender adalah suatu proses dan perlakuan adil terhadap perempuan dan laki-laki. Dengan keadilan gender berarti tidak ada pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marginalisasi dan kekerasan terhadap perempuan maupun laki-laki.

4) Kesenjangan Gender

Dikatakan terjadi kesenjangan gender apabila salah satu jenis kelamin berada dalam keadaan tertinggal dibandingkan jenis kelamin lainnya ($L > P$ atau $L < P$).

Praktek ketidakadilan gender masih dijumpai dalam proses pendidikan, baik yang dilakukan oleh keluarga maupun oleh lembaga pendidikan, tidak terkecuali di SMP. Untuk mencapai kesetaraan gender, negara harus melakukan intervensi atau campur tangan dengan melakukan kebijakan untuk sebuah pembangunan. Oleh sebab itu pemerintah telah menetapkan beberapa kebijakan tentang pengarusutamaan gender (PUG) yang diturunkan sebagai berikut:

- a. INPRES No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional.

“Komponen kunci keberhasilan pengarusutamaan gender ditentukan oleh ada tidaknya komitmen politik dan kerangka kebijakan pemerintah dalam mendukung pembangunan berperspektif gender, sumber daya manusia yang memiliki gender analysis skill dan sumber dana yang memadai, data dan statistik gender, alat dan sistem monitoring dan evaluasi, media KIE, serta peran serta masyarakat”

- b. Permendagri No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan di Daerah.

“Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan daerah”

- c. Permendiknas No. 84 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan PUG di Bidang Pendidikan

“Untuk memperlancar, mendorong, mengefektifkan dan mengoptimalkan pelaksanaan kegiatan pengarusutamaan gender di bidang pendidikan secara terpadu dan terkoordinasi, maka perlu menetapkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan”

Maliki mengatakan bahwa salah satu penyebab rendahnya kualitas pendidikan diakibatkan oleh adanya diskriminasi gender dalam dunia pendidikan.³⁹ Pada materi ajar banyak contoh peran laki-laki dan perempuan yang bias gender. Anak-anak harus dilatih sejak dini untuk tidak membedakan peran laki-laki dan perempuan. Mengubah pola pikir hanya bisa melalui pendidikan.

Suatu kebijakan pendidikan dikatakan responsif gender apabila mengandung ketentuan yang jelas untuk memperkecil adanya kesenjangan gender di bidang pendidikan. Bappenas bersama-sama dengan WSP II dan CIDA mengembangkan alur kerja analisis gender (*gender analysis pathway-GAP*) yang dapat digunakan untuk membantu para perencana dalam melakukan pengarusutamaan gender dalam perencanaan kebijakan atau program pembangunan.⁴⁰ Dengan menggunakan GAP, para perencana pembangunan dapat mengidentifikasi kesenjangan gender (*gender gap*) dan permasalahan gender (*gender issues*) serta sekaligus menyusun rencana/kebijakan/program pembangunan yang ditujukan untuk memperkecil atau menghapus kesenjangan gender tersebut.

³⁹ Zainuddin Maliki, *Op, Cit.*, hlm. 7.

⁴⁰ Ismi Dwi Astuti Nurhaeni. Kualitas Kebijakan Pendidikan dari Perspektif Gender dan Dinamika Formulasinya di Provinsi Jawa Tengah. *Disertasi*. UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 136