

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Mengenai Kebijakan Publik

Tinjauan mengenai kebijakan publik dibutuhkan untuk membahas masalah yang diangkat oleh peneliti. Dalam tinjauan ini, terdapat berbagai pertanyaan yang akan dijawab terkait dengan masalah penelitian, seperti Apa yang dimaksud dengan kebijakan publik? Bagaimanakah agenda kebijakan dibuat? Dimensi dari kebijakan publik? Bagaimanakah Jenis-jenis kebijakan publik? Untuk menjawab berbagai pertanyaan tersebut, berikut akan diuraikan.

A. Pengertian Kebijakan Publik

Jemes E. Anderson (1979) dalam Hadiati (2010) mengatakan “*Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”, dapat diartikan bahwa Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah². Kebijakan yang dimaksudkan oleh Jemes tersebut merupakan kebijakan yang murni dibuat oleh pemerintah, atau elite politik. Implikasi dari kebijakan publik ini adalah berorientasi pada tujuan, berisi pola-pola tindakan pemerintah atau pejabat, memiliki sifat memaksa (otoritatif).

² <http://www.untagsmg.ac.id/fisip/mimbar-administrasi/100?task=view> diakses pada 27 Juli 2012

David Easton (1953) dalam Hadiati (2010) mengatakan “*Public Policy is the authoritative allocation of values for whole society*”, dapat diartikan bahwa Kebijakan Publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat³. Dari pengertian kebijakan oleh Easton, menjelaskan bahwa dalam pengambilan keputusan yang dilakukan seharusnya melibatkan langsung masyarakat yang menghadapi masalah yang akan diselesaikan dengan adanya kebijakan tersebut. Bagaimanapun juga, masyarakat lah yang mengetahui masalah yang sebenarnya terjadi.

Pendapat mengenai kebijakan yang telah diungkapkan diatas terdapat perbedaan yang terlihat. Jika Anderson dari penjelasan diatas mengungkapkan bahwa yang berhak memutuskan kebijakan adalah pemerintah atau elite politik, dimana pendapat dari masyarakat dapat dikesampingkan, sedangkan menurut Easton, dalam suatu kebijakan publik, masyarakat mempunyai peran dalam pembentukannya. Kedua pendapat tersebut sama benar jika ditempatkan pada situasi yang benar. Pendapat James sangat cocok apabila diterapkan dalam permasalahan yang membutuhkan penanganan yang cepat seperti menyangkut keamanan Negara. Sedangkan pendapat Easton diharapkan diterapkan apabila mengambil keputusan yang menyangkut mengenai kesejahteraan masyarakat, atau dalam penanganan keadaan sosial. Namun, dalam praktiknya, pengambilan keputusan yang menyangkut kondisi sosial ekonomi, seringkali diambil hanya elite politik saja. Sedangkan masyarakat seringkali dianggap tidak memiliki hak suara. Hal tersebut sependapat dengan pertanyaan Page dalam Putra (2004:58) mengenai kebijakan publik dan opini publik yaitu: seberapa besar dampak dari

³ <http://www.untagsmg.ac.id/fisip/mimbar-administrasi/100?task=view> diakses pada 27 Juli 2012

opini publik terhadap pembuatan kebijakan? Dan Apakah opini publik itu hanya dipolitisasi atau benar-benar dijadikan landasan pembuatan kebijakan publik?

Kesimpulan dari dua pendapat diatas adalah, kebijakan publik adalah suatu tindakan pemerintah dalam mengatasi masalah yang sedang dihadapi masyarakat baik yang sudah terjadi, sekarang maupun yang akan datang dengan sepenuhnya mempertimbangkan pendapat dari masyarakat yang berkenaan langsung dan dapat diputuskan sepihak oleh pemerintah apabila masalah yang dihadapi membutuhkan penanganan yang cepat yang menyangkut keamanan maupun kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Agenda Kebijakan

Permasalahan yang tengah disorot oleh pemerintah dan ditentukan bahwa masalah tersebut adalah masalah kebijakan, maka yang akan dilakukan pemerintah adalah membuat agenda kebijakan. Penentuan agenda kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor termasuk opini publik. Hal tersebut juga dikemukakan oleh Parson (2008:113) bahwa “agenda kebijakan sangat dipengaruhi oleh opini publik dan kekuatan publik”. Oleh karena itu, opini publik adalah sebuah konsep yang perkembangannya mengikuti perkembangan politik dimana opini publik muncul.

Opini publik yang berkembang dimasyarakat mengenai suatu masalah atau isu juga sangat dipengaruhi oleh peran dari media masa. Dikemukakan oleh McCombs dan Shaw dalam Parson (2008:115) menyimpulkan bahwa “media berperan penting dalam penentuan agenda, yakni mempunyai kekuatan untuk menentukan topik mana yang akan didiskusikan”. Media berkembang dengan sangat cepat dan sangat berpengaruh di masyarakat melalui berita yang

ditayangkan di media. Berita yang ditayangkan di media mempengaruhi opini yang berkembang di masyarakat. Oleh karena itu, media sangat mempengaruhi agenda kebijakan.

Pendapat McCombs dan Shaw yang dikemukakan diatas mendapat tambahan yang sedikit berbeda dari Rogers dan Dearing dalam Person (2008:116) bahwa “kita harus membedakan tiga jenis agenda: media, pulbik, dan kebijakan”. Ketiga jenis tersebut saling berkaitan satu sama lainnya dan merupakan proses yang interaktif yang membuat berbeda dengan pendapat McCombs dan Shaw. Pendapat McCombs dan Shaw yang menyatakan bahwa media mempengaruhi penetapan agenda, sedangkan pendapat Rogers dan Dearing menyatakan bahwa setiap agenda dapat saling mempengaruhi agenda-agenda yang lainnya. Maka dari itu, sebaiknya pemerintah memperhatikan terlebih dahulu bagaimana opini publik, agenda media maupun agenda kebijakan itu sendiri sebelum menentukan kebijakan.

C. Dimensi Kebijakan Publik

Menurut Bridgeman dan Davis dalam Suharto (2008: 5) menerangkan bahwa “kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yaitu sebagai tujuan, sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum, dan sebagai hipotesis”.

1. Kebijakan publik sebagai tujuan.

Kebijakan adalah *a means to an end* atau alat untuk mencapai sebuah tujuan. Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian tujuan publik. Artinya, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Sebuah kebijakan tanpa tujuan tidak memiliki arti, bahkan tidak mustahil akan menimbulkan masalah baru.

Sebagai contoh, telah ditetapkan kebijakan yang tidak mempunyai tujuan yang jelas, maka program yang ditetapkan untuk dilaksanakan juga menjadi berbeda-beda, ini akan berdampak pada strategi pencapaian yang menjadi kabur. Karenanya, kebijakan yang baik akan menghindari jebakan ini dengan jalan merumuskan secara eksplisit

- a. Pernyataan resmi mengenai pilihan-pilihan tindakan yang akan dilakukan
- b. Model sebab dan akibat yang mendasari kebijakan
- c. Hasil-hasil yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu.

Proses perumusan kebijakan yang efektif adalah memperhatikan keselarasan antara usulan kebijakana dengan agenda dan strategi besar pemerintah.

2. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

Meskipun demikian, keputusan-keputusan legal belum tentu dapat direalisasikan seluruhnya. Selalu saja ada rusang atau kesenjangan antara harapan dan kenyataan, antara yang sudah direncanakan dengan apa yang dapat dilaksanakan. Kebijakan sebagai keputusan yang legal juga tidak berarti bahwa pemerintah selalu memiliki kewenangan dalam menangani berbagai isu. Dalam konteks ini, adalah penting mengembangkan proses kebijakan yang partisipatif dan dapat diterima secara luas sehingga dapat menjamin bahwa usulan dan aspirasi masyarakat dapat diputuskan secara teratur dan mencapai hasil baik.

Kebijakan publik lahir dari dunia politik yang melibatkan proses yang kompleks. Gagasan dapat muncul dari berbagai sumber, seperti kepentingan para politisi, lembaga-lembaga pemerintah, interpretasi para birokrat, serta intervensi kelompok-kelompok kepentingan, media, dan warga negara.

3. Kebijakan sebagai hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. Kebijakan yang dibuat harus ampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi. Namun demikian, kebijakan bukan lah laboratorium tempat uji coba.

Kebijakan biasanya diciptakan dalam situasi ketidakpastian dan diuji oleh lingkungan dimana ia diterapkan. Para pembuat kebijakan belajar dengan menemukan dan memperbaiki kesalahan-kesalahan dalam membuat asumsi-asumsi dan model kebijakan. Sebuah proses kebijak yang baik biasanya merumuskan asumsi-asumsinya secara jelas sehingga para pelaksana kebijakan memahami teori dan model kebijakan yang mendukung keputusan-keputusan dan rekomendasi-rekomendasi di dalamnya.

Memahami kebijakan sebagai hipotesis memerlukan kalkulasi-kalkulasi ekonomi dan sosial dari para penasihat dan pembuat kebijakan. Pembuat kebijakan yang baik didasari kemampuan dalam memahami pelajaran-pelajaran dari pengalaman-pengalaman kebijakan, serta kemampuan menerapkan pelajaran itu dalam langkah perumusan kebijakan. Namun, karena banyaknya “pemain” dan kepentingan dalam perumusan sebuah kebijakan, mengintegrasikan pengalaman penerapan kebijakan dengan perbaikan kebijakan berikutnya tidak selalu mudah untuk dilakukan.

Dari ketiga dimensi yang telah dikemukakan diatas, semuanya saling melengkapi dan satu sama lain dan mempunyai hubungan yang sangat erat. Jika melihat proses pembuatan kebijakan, pembuatan kebijakan adalah pengambilan keputusan yang diambil oleh lembaga yang legal, berdasarkan hipotesis dari masalah yang dihadapi dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

D. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Jenis-jenis kebijakan menurut Nugroho (2011: 150) yang pertama adalah “kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan”. Kebijakan jenis ini sebagian besar berkenaan dengan hal-hal yang regulatif atau restriktif dan deregulatif atau non-restriktif. Menurut jenis ini, pemerintah hanya mengurus kegiatan yang bersifat strategis baik yang mampu dilaksanakan oleh masyarakat terlebih lagi kegiatan yang tidak mampu dilaksanakan oleh masyarakat.

“Jenis yang kedua adalah adalah kebijakan alokatif dan distributif”. Kebijakan kedua ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik. Fungsi alokatif dalam kebijakan ini menurut Musgrave dan Musgrave (1989) dalam Nugroho (2011: 150) bertujuan mengalokasikan barang-barang publik dan mekanisme alokasi barang dan jasa yang tidak bisa dilakukan melalui mekanisme pasar, sedangkan fungsi distributif berkenaan dengan pemerataan kesejahteraan termasuk perpajakan.

2.2 Tinjauan Mengenai Perumusan Kebijakan

Formulasi kebijakan bukanlah tindakan yang sederhana. Formulasi kebijakan merupakan proses yang sangat penting dari rangkaian proses pembuatan kebijakan. Dalam formulasi kebijakan, terdapat proses penyelesaian masalah yang sedang terjadi. Dapat dikatakan bahwa formulasi kebijakan dapat menyelesaikan sebagian besar masalah yang sedang terjadi apabila dilaksanakan dengan benar. Dalam pembahasan mengenai formulasi kebijakan, disini akan disampaikan mengenai definisi dari formulasi kebijakan, proses formulasi kebijakan, aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan tersebut, bagaimana model-model yang dapat dipakai dalam menyelesaikan atau yang dipakai dalam hal ini Pemerintah Kota Metro, Faktor-faktor yang mempengaruhi proses formulasi kebijakan, dan juga tentang langkah-langkah formulasi kebijakan yang melibatkan publik dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara.

A. Definisi Formulasi Kebijakan

Hal terpenting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi atau perumusan kebijakan. Proses formulasi kebijakan menurut Agustino (2008: 96) adalah

“bagaimana para analis kebijakan dapat mengenal masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah-masalah privat.” Formulasi kebijakan menurut Tjokroamidjojo dalam Islamy (2001: 24) merupakan “suatu proses pengambilan pilihan dari suatu alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai”.

Lebih lanjut lagi mengenai definisi tentang formulasi kebijakan, Udoji dalam Syamsuri (2012) mengemukakan bahwa

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

yang kurang lebih berarti Seluruh proses mengartikulasikan dan mendefinisikan masalah, merumuskan solusi yang mungkin menjadi tuntutan politik, penyaluran tuntutan ke dalam sistem politik, mencari sanksi atau legitimasi dari program pilihan tindakan, legitimasi dan pelaksanaan, pengawasan dan peninjauan (umpan balik).⁴

Kedua pendapat yang telah dijelaskan di atas, menggambarkan bahwa perumusan kebijakan merupakan proses mendefinisikan masalah yang kemudian dirumuskan menjadi solusi untuk diseleksi mana solusi atau alternatif kebijakan yang akan diambil untuk menyelesaikan suatu masalah. Jika kita salah memahami masalah kebijakan, sehingga yang muncul adalah pemecahan yang benar untuk masalah yang salah, atau pemecahan yang salah untuk masalah yang benar, atau bahkan pemecahan yang salah pada masalah yang salah. Untuk dapat menyelesaikan

⁴ <http://kebijakanpublik12.blogspot.com/2012/06/formulasi-kebijakan.html> diakses pada 11 september 2012

masalah yang dirasakan masyarakat, seharusnya para pembuat kebijakan harus dapat memahami masalah yang sedang terjadi, sehingga dapat menghasilkan pemecahan yang benar untuk masalah yang benar.

B. Proses Formulasi Kebijakan

Proses formulasi kebijakan menurut Suharto (2008: 27) meliputi identifikasi isu, merumuskan agenda kebijakan, melakukan konsultasi, menetapkan keputusan, menerapkan kebijakan, melakukan evaluasi. Penjelasan dari keenam proses tersebut adalah sebagai berikut.

1. Mengidentifikasi isu kebijakan

Isu-isu kebijakan ini pada hakikatnya merupakan permasalahan sosial yang aktual, mempengaruhi banyak orang, dan mendesak untuk dipecahkan. Isu-isu tersebut biasanya muncul berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan perguruan tinggi atau organisasi non-pemerintah. Selain aktual dan mendesak untuk dipecahkan, isu biasanya semakin mencuat jika didukung oleh pemberitaan media massa yang beragam dan terus menerus.

Dari semua isu atau masalah sosial, tidak semua bisa menjadi isu kebijakan. Sedikitnya ada empat prasyarat agar masalah bisa teridentifikasi sebagai sebuah isu kebijakan:

- a. Disepakati banyak pihak. Sebuah masalah kebijakan dianggap layak dijadikan isu kebijakan jika banyak pihak yang berpengaruh memiliki pandangan dan kesepakatan yang relatif sama.
- b. Memiliki prospek akan solusinya. Meskipun sebuah masalah menarik perhatian pemerintah, namun tidak otomatis menjadi isu kebijakan. Pemerintah biasanya akan mempertimbangkan apakah masalah

tersebut dapat dipecahkan? Apakah tersedia sumberdaya untuk merespon masalah itu?

- c. Sejalan dengan pertimbangan politik. Meskipun sebuah masalah sosial secara ekonomi layak dipecahkan, misalnya, tetapi jika tidak menguntungkan secara politis maka para pembuat kebijakan seringkali mengurungkan niatnya.
- d. Sejalan dengan ideologi. Kerangka ideologi partai politik yang berkuasa seringkali merupakan landasan bagi pemerintah untuk memutuskan apakah masalah A akan diprioritaskan, sementara masalah B akan ditunda atau dibatalkan menjadi isu kebijakan.

2. Merumuskan agenda kebijakan

Identifikasi dan perdebatan mengenai isu-isu di atas melahirkan agenda kebijakan. Agenda kebijakan pada intinya merupakan sebuah masalah sosial yang paling memungkinkan direspon oleh kebijakan. Agenda kebijakan juga dapat dianalogikan dengan sebuah *topik diskusi* atau *agenda rapat* yang dibahas dalam sebuah pertemuan besar para pejabat pemerintah. Kingdon (1995: 3) dalam Suharto (2008: 29) memberikan definisi agenda kebijakan sebagai daftar subjek atau masalah dengan mana pejabat pemerintah beserta orang-orang diluar pemerintah yang memiliki hubungan dengan pemerintah, memberi perhatian serius pada suatu waktu tertentu.

Adakalanya sebuah isu yang dianggap penting segera mendapat perhatian. Isu seperti ini kemudian menjadi agenda kebijakan yang akan dibicarakan oleh para pemain kebijakan formal. Namun, ada saatnya pula dimana sebuah isu hangat kemudian mendingin dan pada akhirnya dilupakan. Hal tersebut kembali mengacu pada syarat isu-isu sosial menjadi isu kebijakan.

3. Melakukan konsultasi

Pembuat kebijakan yang melibatkan banyak lembaga dan sektor kehidupan, maka untuk menghindari tumpang tindih kepentingan dan memperoleh dukungan yang luyas dari publik, setiap agenda kebijakan perlu didiskusikan dengan berbagai lembaga dan pihak. Inilah saatnya melakukan konsultasi. Melalui konsultasi, ide-ide dapat diuji dan proposal kebijakan disempurnakan.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu mengkonsultasikan agenda kebijakan menurut Suharto (2008: 33) yaitu:

- a. Sesuai dengan nilai-nilai demokratis yang menekankan pentingnya keterbukaan, partisipasi dan masukan sebanyak mungkin.
- b. Membangun konsensus dan dukungan politik. Pemerintah harus melibatkan sebanyak mungkin pihak untuk diajak membahas agenda kebijakan yang ditetapkan agar terjadi kesepahaman dan kesepakatan.
- c. Meningkatkan koordinasi diantara berbagai lembaga yang terkait dengan agenda kebijakan dan lembaga yang akan merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan tersebut.
- d. Mempercepat respon dan perumus strategi-strategi kebijakanyang akan ditetapkan untuk mengatasi agenda kebijakan prioritas.

4. Menetapkan keputusan

Setelah isu kebijakan teridentifikasi, agenda kebijakan dirumuskan, dan konsultasi dilakukan, maka tahap berikutnya adalah menetapkan alternatif kebijakan apa yang akan diputuskan. Diharapkan alternatif yang diambil setelah melalui berbagai proses oleh pemerintah dapat menjawab permasalahan yang sedang berlangsung sehingga masalah selesai dan tidak mendapatkan protes dari masyarakat.

5. Implementasi

Kebijakan yang baik tidak memiliki arti apa-apa jika tidak dapat diimplementasikan. Apabila sebuah kebijakan telah ditetapkan, maka proses perumusan kebijakan menginjak tahapan implementasi. Terdapat beberapa faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Selain dipengaruhi oleh konteks makro kondisi ekonomi, sosial, dan politik, Howlett dan Ramesh dalam Suharto (2008:37) mencatat bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh (1) hakekat dan perumusan masalah kebijakan itu, (2) keragaman masalah yang ditangani oleh pemerintah, (3) ukuran kelompok-kelompok sasaran, dan (4) tingkat perubahan perilaku yang diharapkan.

Implementasi kebijakan dapat berhasil sangat ditentukan oleh beberapa instrumen yang mendukungnya. Menurut Bridgman dan Davis dalam Suharto (2008:37) membagi instrumen implementasi kebijakan ke dalam dua kelompok, yakni: instrumen yang berkaitan dengan tindakan paksaan (lisensi, legislasi dan regulasi, petunjuk administrasi, pelaporan, pemajakan) dan tindakan tanpa paksaan (komunikasi, kontrak, pengeluaran, pengawasan, pinjaman, operasi pasar, pemberian pelayanan).

6. Evaluasi

Perumusan kebijakan pada hakikatnya merupakan proses terus menerus yang tiada henti. Sehingga wajar jika proses perumusan kebijakan sering disebut sebagai lingkaran kebijakan yang berputar terus menerus. Secara formal, evaluasi merupakan tahap “akhir” dari sebuah proses pembuatan

kebijakan. Namun, dari evaluasi ini dihasilkan masukan-masukan guna penyempurnaan kebijakan atau perumusan kebijakan selanjutnya. Dengan begitu, proses formulasi kebijakan menjadi mirip roda atau spiral yang berputar tiada akhir.

C. Aktor-Aktor Perumus Kebijakan

Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam tulisan James Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), maupun James P. Lester dan Joseph Stewan, Jr (2000) dalam Winarno (2012: 126), aktor perumus dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi.

1. Para pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah, yakni :

a. Eksekutif

Aktor eksekutif yang dimaksud di sini adalah presiden. Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat secara langsung maupun tidak langsung. Keterlibatan presiden secara langsung dapat kita lihat dengan kehadirannya dalam rapat-rapat kabinet. Keterlibatan presiden secara tidak langsung kita temukan ketika presiden membentuk komisi-komisi penasihat. Jika kebijakan merupakan produk yang dibuat untuk daerah tertentu dan oleh daerah itu sendiri maka aktor eksekutif dipegang oleh kepala daerah.

b. Lembaga Yudikatif,

Menurut undang-undang dasar lembaga yudikatif memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan. Artinya lembaga yudikatif ini memiliki wewenang untuk mengesahkan atau membatalkan suatu perundang-undangan maupun peraturan.

c. Lembaga Legislatif

Lembaga ini memiliki peran yang krusial dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif ini. Legislatif adalah lembaga yang orang-orangnya merupakan pilihan langsung masyarakat, maka lembaga ini diharapkan betul-betul menjadi wakil rakyat sehingga mereka dapat mengakomodir segala kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

2. Para pemeran serta tidak resmi

a. Kelompok-kelompok kepentingan

Peran kelompok kepentingan dalam sistem politik negara berbeda. Bagi negara demokratis peran kelompok ini sangat terbuka. Khususnya dalam perumusan kebijakan mereka memiliki peran atau fungsi artikulasi kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Tindakan yang diberikan mereka ini dapat membantu para perumus

kebijakan untuk kembali mempertimbangkan alternatif mereka atau merasionalisasikan kembali.

Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada ukuran-ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut. Selain itu pandangan orang lain terhadap kelompok tersebut akan mempengaruhi juga dalam perumusan kebijakan. Artinya jika kelompok tersebut baik di mata mereka, maka akan timbul kepercayaan orang lain terhadap kelompok tersebut.

b. Partai-partai politik

Peran partai politik sarat akan kepentingan kelompok tertentu, atau suatu partai akan berusaha untuk membawa alternatif partainya untuk menjaga kepercayaan orang-orang yang telah mendukung mereka. Peran partai politik pada perumusan kebijakan yakni, partai-partai tersebut berusaha untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan.

c. Warga negara individu

Peran warga negara individu terlihat pada saat proses pemilihan umum. Peran mereka dalam sistem politik yakni, dengan menggunakan hak suaranya untuk menentukan para legislatif dan eksekutif. Artinya ketika mereka menentukan pilihan mereka, secara otomatis mereka berharap

bahwa yang mereka pilih dapat mewujudkan keinginan mereka. Oleh karena itu, keinginan para warga negaranya perlu mendapat perhatian oleh para pembentuk kebijakan.

Sedangkan menurut Putra dalam Suharto (2008: 25) membagi pembuat kebijakan atau *stakeholder* kebijakan publik dapat dibedakan kedalam tiga kelompok.

1. *Stakeholder* kunci

Yaitu mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan. *Stakeholder* kunci mencakup unsur eksekutif sesuai tingkatannya, legislatif dan lembaga-lembaga pelaksana program pembangunan.

2. *Stakeholder* primer

Yaitu mereka yang memiliki kaitan penting secara langsung dengan suatu kebijakan, program atau proyek. Mereka biasanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam penyerapan aspirasi publik. *Stakeholder* primer bisa mencakup (a) masyarakat yang diidentifikasi akan terkena dampak (baik positif maupun negatif) oleh suatu kebijakan, (b) tokoh masyarakat, (c) pihak manajer publik, yakni lembaga atau badan publik yang bertanggungjawab dalam penentuan dan penerapan suatu keputusan.

3. *Stakeholder* sekunder

Yaitu mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk mempengaruhi keputusan legal pemerintah.

Kedua pendapat mengenai aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan peneliti menilai sama. Pendapat dari Anderson menjelaskan lebih rinci tentang siapa saja aktor formal maupun yang informal sedangkan pendapat Putra lebih menyederhanaan lagi. Aktor perumus kebijakan tidak akan membawa pengaruh terhadap masalah yang sedang dihadapi jika tidak adanya pemberdayaan dari pemerintah. Terutama bagi aktor pembuat kebijakan informal yaitu warga negara individu menurut Anderson atau *stakeholder* primer menurut putra. Hal ini didukung dengan pengertian pemberdayaan menurut Hulme dan Turner dalam Prijono (1996:62) bahwa dengan pemberdayaan, “orang-orang pinggiran yang

tidak berdaya dapat memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokal maupun nasional”.

D. Model-Model Perumusan Kebijakan

Menurut Nugroho (2011: 510-540) model perumusan kebijakan yaitu sebagai berikut:

1. Model Kelembagaan

Yaitu model yang secara sederhana bermakna bahwa “tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Hal ini dapat dianggap benar dikarenakan, *pertama* pemerintah memang *sah* membuat kebijakan publik, *kedua*, fungsi pembuatan kebijakan bersifat universal, *ketiga*, pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan bersama. Model ini lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik.

2. Model Proses

Kegiatan yang terangkum dalam perumusan kebijakan dengan Model proses meliputi: Identifikasi Permasalahan, Menata Agenda Formulasi Kebijakan, Perumusan Proposal Kebijakan, Legitimasi Kebijakan, Implementasi Kebijakan, Evaluasi Kebijakan. Dalam model proses, memberitahu kepada kita tentang bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada.

3. Model Teori Kelompok

Model perumusan kebijakan ini berpendapat bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah

yang terbaik. Individu dalam kelompok-kelompok kepentingan saling berinteraksi secara formal maupun informal dan secara langsung atau melalui media masa menyampaikan tuntutan kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Dengan manajemen konflik, maka titik keseimbangan terbangun untuk mencapai solusi dari permasalahan.

4. Model Teori Elite

Model ini melihat bahwa dalam masyarakat selalu ada dua kelompok yaitu *elite politik* atau yang memegang kekuasaan dan *massa* atau yang tidak memegang kekuasaan. Karena kebijakan publik merupakan perspektif elite politik, dan setiap elite politik ingin mempertahankan *status quo*, maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif dan kebijakan-kebijakan itu tidaklah selalu mementingkan kesejahteraan masyarakat.

5. Model Demokrasi

Model formulasi ini menghendaki setiap “pemilik hak demokrasi” diikuti sertakan dalam formulasi kebijakan yaitu dengan pengambilan keputusan demokratis. Namun, jika menghadapi kondisi yang kritis dan darurat, model ini menghadapi masalah tersendiri yang sangat tidak efektif untuk digunakan. Keberhasilan model ini dalam tahap implementasi sangat tinggi karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan.

6. Model Pilihan Publik

Model kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas

keputusan tersebut. Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna. Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Model pilihan publik biasanya digunakan oleh kebijakan yang bersifat *ekonomi publik*, atau meskipun digunakan bukan untuk kebijakanyang bersifat *ekonomi publik*, mayoritas alanis kebijakan, atau “selera” kekuasaan adalah *ekonom* atau, *ekonomi*.

Model ini memiliki kelemahan pokok dalam realitas interaksi itu sendiri karena interaksi akan terbatas pada *publik* yang mempunyai akses dan di sisi lain terdapat kecenderungan pemerintah untuk memuaskan pemilihnya daripada masyarakat luas.

Permasalahan yang terjadi dalam relokasi pasar tradisional di Metro peneliti menilai bahwa akan sangat membantu jika menggunakan Model Pilihan publik. Model Pilihan Publik membantu untuk pencapaian manfaat yang optimum bagi masyarakat. Dimana setiap kebijakan publih yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna. Model ini memberikan ruang luas kepada publik untuk mengontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Dibandingkan dengan fakta yang ada dilapangan setelah melakukan pra-riset pada tanggal 10 November 2012, peneliti melihat bahwa kebijakan yang diambil jauh dari pencapaian manfaat yang optimum bagi masyarakat dengan berbagai alasan yang telah disampaikan sebelumnya. Dilihat dari kebijakannya, dalam penetapan kebijakan tersebut pilihan-pilihan dari

masyarakat khususnya pedagang menurut pengakuannya tidak mendapat kesempatan untuk menentukan pilihan-pilihan mereka.

E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan

Berbagai kepentingan yang ada dalam proses pembuatan kebijakan menjadi masalah tersendiri yang harus dihadapi oleh para pembuat kebijakan. Menurut Nigro and Nigro dalam Islamy (2001: 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

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

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama

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

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

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

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Seringkali juga pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya diluar bidang pemerintah.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.

Pendapat lain yang melengkapai pendapat dari Nigro dan Nigro adalah pendapat dari Gerald E. Caiden dalam Islamy (2001: 27) menyebutkan adanya beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijakan, yaitu: (1) sulitnya memperoleh informasi yang cukup, (2) bukti-bukti sulit disimpulkan, (3) adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula, (4) dampak kebijakan sulit dikenali, (5) umpan balik

keputusan bersifat sporadis, (6) dan proses perumusan kebijakan tidak dimengerti benar.

F. Proses Publik dalam Formulasi

Peraturan Menteri Negara Pemberdayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah menjelaskan ada empat proses publik yang harus dilaksanakan dalam formulasi kebijakan.

1. Proses Publik Pertama

Dilaksanakan setelah tim penyusun formulasi kebijakan terbentuk, dan draf nol dirumuskan. Kemudian draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik. yaitu para paksar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait. Dan jika dimungkinkan, keikutsertaan anggota legislatif yang membidangi bidang terkait diperlukan. Tujuan dari diskusi ini adalah untuk melakukan verifikasi secara akademis dan kebenaran ilmiah.

2. Proses Publik Kedua

Diskusi yang kedua adalah diskusi dengan instansi pemerintah di luar lembaga pemerintah yang merumuskan kebijakan tersebut. Pada tingkat tertentu, diskusi forum publik yang kedua ini melibatkan komisi atau bidang terkait di lembaga legislatif.

3. Proses Publik Ketiga

Proses publik ketiga adalah diskusi dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena dampak langsung, atau juga yang disebut dengan kelompok sasaran. Diskusi ini dilakukan untuk mendapatkan verifikasi secara sosial dan politik dari kelompok masyarakat yang terkait secara langsung.

4. Proses Publik Keempat

Proses publik keempat adalah diskusi dengan seluruh pihak terkait secara luas, dengan menghadirkan tokoh-tokoh masyarakat, termasuk lembaga swadaya masyarakat yang mengurus isu terkait, asosiasi usaha terkait. Diskusi ini ditujukan untuk membangun pemahaman publik terhadap rencana dibangunnya suatu kebijakan. Tujuannya bukan untuk mendapatkan persetujuan seluruh peresta, melainkan untuk mendapatkan masukan dari publik terhadap kebijakan yang akan dibuat.

Keempat proses tersebut menjelaskan bahwa dalam tahap formulasi kebijakan partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari kesalahpahaman maupun penolakan terhadap kebijakan yang dibuat. Penolakan yang tetap dilakukan oleh masyarakat kemungkinan tetap terjadi namun itu hanya sebagian kecil. Namun, jika proses publik seperti yang dijelaskan diatas tidak dilaksanakan dengan baik, maka protes dari masyarakat akan terjadi dalam jumlah yang besar seperti yang terjadi dalam rencana relokasi pedagang tradisional. Penolakan terjadi di hampir semua pedagang yang akan direlokasi.

2.3 Tinjauan Tentang Opini Publik

Kata “publik” dari istilah ‘opini publik’ adalah sekelompok orang dengan kepentingan yang sama memiliki suatu pendapat yang sama mengenai suatu persoalan yang menimbulkan pertentangan. Setiap orang-orang diidentifikasi sebagai sejumlah publik, yang masing-masing mungkin terlibat dalam proses pembentukan opini tentang satu atau lebih persoalan yang menimbulkan pertentangan.

Seorang individu mungkin menjadi anggota dari kelompok-kelompok etnik, keluarga, sosial, politik, keagamaan, pendidikan, profesi, dan kelompok-kelompok lainnya yang berhadapan langsung dengan beberapa persoalan kontroversial, serta terlibat dalam pembentukan opini publik. Publik-publik memiliki kepentingan-kepentingan umum yang mempersatukan anggota-anggotanya, menciptakan suatu kesamaan pandangan dan mengarah kepada pada kebulatan pendapat tentang persoalan. Maka dari itu terkadang pandangan tiap kelompok dengan kelompok lainnya berbeda satu sama lain.

Menurut Carrol Clark dalam Moore (1987: 49) mengenai kesepakatan dalam opini kelompok dicapai dengan faktor-faktor berikut ini: (1) dengan mendasarkan kepentingan bersama yang kuat untuk mengesampingkan kepentingan dan perasaan yang bertentangan secara tajam, (2) suatu pembicaraan dalam istilah-istilah yang mempengaruhi pertukaran pandangan, (3) pemasukan informasi tentang suatu masalah melalui media komunikasi, (4) toleransi dari pandangan dan keinginan yang bertentangan untuk mendiskusikan persoalan, dan (5)

pemanfaatan mekanisme sosial yang inormal atau mekanisme politik yang formal untuk mencapai keputusan dan mengambiltindakan secara koleratif.

Opini publik dapat diartikan sebagai suatu ungkapan keyakinan yang menjadi pegangan bersama di antara para anggota sebuah kelompok atau publik, mengenai suatu masalah kontroversial yang menyangkut kepentingan umum. Opini publik biasanya diungkapkan setelah terjadinya pertentangan, pertikaian, dan perdebatan mengenai beberapa masalah kontroversial yang menyangkut sistem nilai, doktrin, dan kesejahteraan sebuah kelompok. Opini haruslah mewakili kelompok secara keseluruhan. Menurut Hennesy dalam Moore (1987: 50) opini publik adalah “kompleksitas keyakinan yang diungkapkan oleh sejumlah orang tentang suatu persoalan mengenai kepentingan umum”.Opini publik dapat dikatakan sebagai keyakinan yang disepakati oleh publik atau sebuah kelompok.

Rencana relokasi pedagang yang menyangkut kepentingan umum baik itu pedagang, pembeli maupun distributor, semuanya terpengaruh dengan adanya rencana tersebut. Letak pasar yang dijadikan tempat relokasi yang terhitung jauh dari pusat kota akan menambah biaya transportasi. Biaya tranSPORTasi yang bertambah akan berpengaruh terhadap harga yang ditetapkan oleh pedagang. Efisiensi waktu juga tidak berjalan dengan baik. Maka dari itu, pedagang menolak adanya rencana relokasi.

2.4 Tinjauan Tentang Ekonomi Politik

Pembahasan mengenai relokasi pasar tradisional ke pasar tejoagung kota metro jika hanya melihat terhadap bagaimana formulasi kebijakan tersebut dilaksanakan kurang menarik. Untuk itu peneliti menggunakan pendekatan ekonomi politik

dalam membahas permasalahan tersebut. Tinjauan mengenai ekonomi politik diharapkan dapat menjawab berbagai pertanyaan seperti definisi ekonomi politik dan cakupan ilmu ekonomi politik, kemudian kaitan ekonomi politik dengan kebijakan publik.

A. Definisi Ekonomi Politik

Pemaknaan terhadap Ekonomi Politik tidak terbatas pada studi tentang teori sosial dan keterbelakangan. Menurut Caparaso dan Levine dalam Deliarnov (2006: 8) pada awalnya ekonomi politik dimaksudkan untuk memberikan saran mengenai pengelolaan masalah-masalah ekonomi kepada para penyelenggara negara. Namun selanjutnya, Ekonomi Politik menurut pakar-pakar Ekonomi Politik Baru lebih diartikan sebagai analisis ekonomi terhadap proses politik. dalam kahjian tersebut mereka mempelajari institusi politik sebagai entitas yang bersinggungan dengan pengambilan keputusan ekonomi-politik, yang berusaha mempengaruhi pengambilan keputusan dan pilihan publik, baik untuk kepentingan kelompoknya maupun untuk kepentingan masyarakat luas.

Pengertian ekonomi politik tidak terlepas dari pengertian ekonomi dan politik itu sendiri. Menurut Caporaso dan Levine dalam Deliarnov (2006: 6) istilah ekonomi mengandung banyak arti dan dalam setiap artian tersebut akan berimplikasi terhadap pembahasan mengenai ekonomi itu sendiri. *Pertama*, ekonomi sebagai “cara” melakukan sesuatu dimana konotasinya adalah efisiensi. Dalam pengertian ini, maka politik hanya menjadi tempat dimana cara tersebut dilakukan, dan ekonomi cenderung mendominasi. *Kedua*, ekonomi sebagai aktivitas, yang biasanya ditujukan untuk memperoleh suatu yang diinginkan. Dalam pengertian

ini, ekonomi justru malah terbatas dan bahkan memungkinkan untuk memisahkan aktivitas ekonomi dengan politik. *Ketiga*, ekonomi sebagai institusi seperti dalam istilah ekonomi pasar atau ekonomi komando. Dalam pengertian ini ekonomi menjadi suatu ruang sosial dan bukan aktivitas material atau kalkulasi privat dalam realitas sosial tentang kehidupan di luar ekonomi.

Begitu juga dengan pengertian dari politik, yang kemudian Caporaso dan Levine dalam Deliarnov (2006: 7) menyimpulkan bahwa “politik merujuk pada aktivitas-aktivitas dan institusi-institusi yang terkait dengan pembuatan keputusan-keputusan otoritatif publik untuk masyarakat sebagai suatu keseluruhan”. pemaknaan politiknya adalah sebagai “otoritas, hubungan antara ekonomi dan politik dapat diterjemahkan ke dalam isu tentang hubungan antara kekayaan dan kekuasaan”. Dimana ekonomi terkait dengan penciptaan dan pendistribusian kekuasaan, sedangkan politik terkait dengan penciptaan dan pendistribusian kekuasaan.

Penggabungan analisis politik dalam kajian ekonomi atau analisis ekonomi dalam kajian politik saat ini sangat diperlukan, sebab jika kita hanya berbekal ilmu Ekonomi atau ilmu Politik saja, kita sering menemui kesulitan dalam menjelaskan berbagai gejala dan masalah yang dihadapi. Untuk itu lah kajian mengenai ekonomi politik muncul. Menurut Deliarnov (2006: 10) Ekonomi Politik merupakan kajian yang sangat komprehensif, membahas banyak segi, dan bersifat interdisipliner, tidak hanya melibatkan ilmu ekonomi dan politik, tetapi juga kadang-kadang juga ilmu sosial, budaya, hukum, dan psikologi.

Penjelasan mengenai Ekonomi Politik diatas sangat relevan jika dikaitkan dengan masalah yang terjadi sekarang ini. Dalam melihat masalah yang sekarang ini banyak terjadi, tidak dapat hanya dengan menggunakan satu disiplin ilmu saja. Sebagai contoh masalah yang dapat dilihat dengan menggunakan pendekatan ini adalah masalah yang diangkat oleh peneliti yaitu tentang relokasi pasar tradisional ke pasar Tejoagung kota Metro. Masalah tersebut tidak hanya semata-mata mengenai bagaimana kebijakan itu dibuat, tetapi juga mengenai siapa yang diuntungkan dengan adanya kebijakan tersebut yang berkaitan dengan ekonomi.

B. Hubungan Ekonomi Politik dengan Kebijakan Politik

Hubungan ekonomi politik dengan kebijakan menurut Deliarnov (2006: 11) terlihat dari mekanisme pasar, dimana mekanisme pasar yang tidak sepenuhnya dikuasai oleh produsen dan konsumen. Dalam mekanisme pasar campur tangan pemerintah diperlukan apabila mekanisme pasar tidak bekerja dengan sempurna. Dan juga campur tangan pemerintah diperlukan untuk mengatasi eksternalitas dan untuk pengadaan barang-barang publik.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah menunjukkan adanya kegiatan politik, namun dalam pembuatan kebijakan publik terjadi proses pengaruh-mempengaruhi baik dari segi ekonomi maupun dari segi lainnya. Selain itu, yang disebut dengan kebijakan publik menurut Arifin dan Rochbini dalam Deliarnov (2006: 11) “bukan karena kebijakan itu sudah diundangkan, atau karena kebijakan tersebut dilaksanakan oleh publik, melainkan karena isi kebijakan itu sendiri yang menyangkut kesejahteraan umum”.

Dari penjelasan diatas jelas menurut Arifin dan Rachbini bahwa terdapat hubungan yang erat antara ekonomi politik dengan kebijakan pulbik. Dimana disiplin ilmu ekonomi politik dimaksudkan untuk membahas keterkaitan antara asperk, prosses dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi seperti produksi, pembentukan harga, perdagangan, konsumsi dan lain sebagainya. Dengan demikian pembahasan Ekonomi Politik jelas terkait erat dengan kebijakan publik, mulai dari proses perancangana, perumusan, sistem organisasi, dan implementasi kebijakan tersebut.