Kebijakan Publik

EKO HANDOYO

Penerbitan kerjasama antara :

Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Semarang

Penerbit
Widya Karya
SEMARANG

Kebijakan Publik

Penulis :
Eko Handoyo

Design Cover :
Basuki

Editor :
Mustrose

Cetakan Pertama : Oktober 2012

Penerbitan kerjasama antara :
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang
Penerbit, "Widya Karya" Semarang
Anggota IKAPI Nomor 117 / JTE / 2008

Pengutipan isi buku ini
harus disertakan pencatuman sumber aslinya

Hak Cipta dilindungi undang-undang
All right reserved

Perpustakaan Nasional / Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Eko Handoyo
Kebijakan Publik/Eko Handoyo ; editor : Mustrose
Widya Karya, 2012
xiii; 323 hlm. ; 23 cm

Bibliografi; hlm 315
ISBN : 978-602-8517-64-5

1. Kebijakan Publik
I. Judul. II. Mustrose

PRAKATA

Segala kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah tidak lepas dari apa yang diputuskan. Apa-apa yang telah dan akan diputuskan, yang menyangkut kepentingan masyarakat disebut dengan kebijakan publik. Sementara wujud dari kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah, apakah berupa barang dan jasa yang dapat dinikmati oleh masyarakat dinamakan dengan pelayanan publik. Kebijakan dan pelayanan publik merupakan dua hal yang dilakukan oleh pemerintah sebagai bagian dari fungsi pemerintahan yang harus dilakukan oleh pemerintah.

Pada era modern, sejak bergesernya paradigma pemerintah sebagai pusat pengambilan keputusan ke pemerintah sebagai salah satu pembuat keputusan, maka pemerintah tidak dapat seenaknya membuat keputusan secara sembarangan, sebab dampak keputusan yang dibuat dapat merugikan kepentingan masyarakat. Selain itu, aktivitasnya selalu diawasi oleh pihak lainnya. Sebagaimana paradigma good governance, selain pemerintah terdapat pelaku lainnya dalam pengambilan keputusan yaitu kalangan bisnis (swasta) dan masyarakat. Selain dikenai oleh kebijakan yang dibuat pemerintah, masyarakat melalui kelompok kepentingan, kelompok penekan, atau kelompok volunter juga dapat berperan sebagai mitra pemerintah dalam merancang suatu kebijakan publik yang diprakarsai oleh pejabat pemerintah.

Tujuan kebijakan publik yang dibuat pemerintah tidak lain adalah untuk mengatur kehidupan bersama agar masyarakat menjadi lebih tertib, lebih nyaman hidupnya, dan dapat menikmati kesejahteraan secara maksimal. Agar tujuan tersebut tercapai, maka pemerintah dapat meminta masukan dari masyarakat dan kalangan bisnis untuk membuat naskah akademik mengenai rancangan kebijakan tertentu, agar kebijakan tersebut tepat sasaran dan menghasilkan manfaat (benefit) yang sebesar-besarnya kepada

masyarakat.

Buku ini terdiri atas 9 bab, dari bab yang sifatnya teoretis konseptual hingga bab yang berisi bahasan tentang aplikasi kebijakan publik dalam kasus tertentu. Bab I tentang Konsep Dasar Kebijakan Publik, membahas pengertian publik, kebijakan, dan kebijakan publik. Setelah mengkaji pengertian kebijakan publik, bab I juga membahas tentang strata kebijakan, ciri-ciri kebijakan, pandangan filsafat tentang kebijakan, dan diakhiri dengan bahasan tentang tujuan kebijakan publik. Dari bab I ini diharapkan pembaca dapat memahami konsep dasar kebijakan publik dengan baik.

Bab II tentang Perumusan Kebijakan Publik membahas bagaimana pembuat kebijakan merumuskan suatu kebijakan publik. Kebijakan publik memiliki tahapan tertentu, dimulai dari proses merumuskan permasalahan publik hingga mengevaluasi kebijakan publik. Mengidentifikasi dan merumuskan permasalahan publik bukan pekerjaan mudah. Bab ini akan menjelaskan bagaimana pihak pembuat dan analis kebijakan melakukan identifikasi permasalahan publik, melakukan penyusunan agenda, membuat rumusan permasalahan publik, dan memilih model yang tepat untuk merumuskan permasalahan publik.

Bab III tentang Analisis Kebijakan Publik akan mengelaborasi konsep analisis kebijakan publik, pendekatan yang digunakan dalam melakukan analisis, bentuk analisis dan model analisis yang dapat dipilih oleh seorang analis atau para pengambil keputusan.

Bab IV tentang Implementasi Kebijakan Publik akan menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, siapa saja para implementator yang terlibat dalam menerapkan kebijakan publik, tahapan-tahapan implementasi dan model-model implementasi yang dapat dipilih para pengambil keputusan untuk menerapkan suatu kebijakan yang menguntungkan dan memberi manfaat kepada masyarakat.

Bab V tentang Pemantauan Hasil-hasil Kebijakan akan membahas secara singkat mengenai pengertian dan peranan pemantauan kebijakan, jenis hasil dan tindakan pemantauan, dan beberapa pendekatan pemantauan yang dapat digunakan untuk memastikan apakah hasil-hasil kebijakan betul-betul tepat sasaran dan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat atau tidak.

Bab VI tentang Evaluasi Kebijakan Publik akan menjelaskan pengertian evaluasi kebijakan, sifat evaluasi kebijakan, fungsi evaluasi kebijakan, tipe-tipe evaluasi kebijakan, serta pendekatan dan tahapan evaluasi kebijakan. Pada bagian akhir dari bab ini akan dibahas salah satu metode yang digunakan dalam melakukan evaluasi kebijakan.

Suatu kebijakan harus dapat dirumuskan dengan baik dan hati-hati, karenanya seorang perumus kebijakan harus mampu memberikan alasan mengapa kebijakan A diambil, bukan kebijakan B yang diputuskan untuk digunakan. Semua itu disebut dengan naskah kebijakan (policy paper). Bab VII tentang Naskah Kebijakan Publik akan menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan naskah kebijakan, fungsi naskah kebijakan, model-model yang dapat dipilih, isi atau komponen dari suatu naskah kebijakan publik, diakhiri dengan bahasan tentang kiat menyusun naskah kebijakan.

Pelayanan publik merupakan salah satu dari output kebijakan, yang dampaknya diharapkan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Dampak yang dimaksud adalah terpenuhinya kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara memuaskan. Bab VIII tentang Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik akan menjelaskan pengertian pelayanan publik, etika pelayanan publik, kualitas pelayanan publik, klasifikasi pelayanan publik, penyelenggaraan pelayanan publik, dan diakhiri dengan bahasan tentang keterkaitan antara kebijakan publik dan pelayanan publik.

Bab IX tentang Kebijakan Pemkot Semarang dalam Penataan

Pedagang Kaki Lima membahas mengenai implementasi kebijakan, yakni bagaimana kebijakan pemerintah kota Semarang dalam melakukan penataan pedagang kaki lima (PKL). Pada awal pembahasan akan dilihat berbagai peraturan sebagai wujud kebijakan pemkot Semarang dalam menata PKL, di antaranya adalah Perda tentang RTRW kota Semarang tahun 2011-2031 dan Perda Nomor 11 tahun 2000 tentang Pembinaan PKL. Berlindung pada Perda tersebut, pemkot Semarang melakukan penertiban disertai penggusuran. PKL yang digusur adalah PKL yang menjalankan aktivitas ekonomi di Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono. Penggusuran yang disertai kekerasan tersebut menimbulkan perlawanan dan respon PKL di tiga lokasi tersebut. Kebijakan pemkot yang menggunakan Perda sebagai payung untuk menertibkan PKL serta bagaimana bentuk perlawanan dan respon yang diperlihatkan PKL, dibahas secara lengkap dalam bab ini.

Selain isi buku yang terdiri atas 9 bab, buku ini juga dilengkapi dengan lampiran tentang contoh naskah kebijakan (*policy paper*) yang dapat digunakan oleh pembaca yang tertarik pada kajian kebijakan publik untuk mengkaji suatu kebijakan berdasarkan naskah akademik atau naskah kebijakan yang telah disusun.

Semarang, Oktober 2012

Penulis,

DAFTAR ISI

		Halaman
Judul		i
Prakata		ii
Daftar Isi		iii
BAB I	KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK	1
	A. Pengertian Publik	1
	B. Pengertian Kebijakan	4
	C. Pengertian Kebijakan Publik	6
	D. Strata, Karakteristik dan Unsur Kebijakan Publik	14
	E. Bentuk dan Tujuan Kebijakan	19
	F. Pandangan Filsafat tentang Kebijakan Publik	21
	G. Rangkuman	26
BAB II	PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK	29
	A. Identifikasi Permasalahan Publik	29
	B. Penyusunan Agenda	33
	C. Formulasi Masalah Kebijakan Publik	38
	D. Model Perumusan Kebijakan Publik	40
	E. Rangkuman	55
BAB III	ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK	57
	A. Pengertian dan Pendekatan Analisis Kebijakan Publik	57
	B. Bentuk Analisis Kebijakan Publik	62
	C. Pendekatan Analisis Kebijakan	65
	D. Model Analisis Kebijakan Publik	71
	E. Rangkuman	88

BAB IV IMPLEMENTASI LKEBIJAKAN PUBLIK 93
A. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik 93
B. Implementator Kebijakan Publik 97
C. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik ... 99
D. Tahapan Implementasi Kebijakan Publik 101
E. Model Implementasi Kebijakan Publik 104
F. Rangkuman 116

BAB V PEMANTAUAN HASIL-HASIL KEBIJAKAN 119
A. Arti dan Peran Pemantauan 119
B. Jenis-Jenis Tindakan Kebijakan 120
C. Pendekatan Pemantauan 122
D. Rangkuman 133

BAB VI EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK 135
A. Pengertian dan Sifat Evaluasi Kebijakan Publik 135
B. Fungsi Evaluasi Kebijakan 137
C. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan Publik 140
D. Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik 143
E. Tahap Evaluasi Kebijakan Publik 146
F. Pendekatan dan Teknik Evaluasi Kebijakan Publik 147
G. Rangkuman 149

BAB VII NASKAH KEBIJAKAN 153
A. Arti dan Fungsi Naskah Kebijakan 153
B. Model-Model Naskah Kebijakan 154
C. Isi Naskah Kebijakan 156
D. Kiat (tip) Menyusun Naskah Kebijakan 161
E. Rangkuman 165

BAB VIII KEBIJAKAN PUBLIK DAN PELAYANAN PUBLIK 167
A. Pengertian Pelayanan 167
B. Etika Pelayanan Publik 171
C. Kualitas Pelayanan Publik 173
D. Klasifikasi Pelayanan Publik 186
E. Penyelenggaraan Pelayanan Publik 190
F. Pelayanan Publik Wujud Kebijakan Publik 191
G. Rangkuman 195

BAB IX KEBIJAKAN PEMKOT SEMARANG DALAM PENATAAN PKL 199
A. Anatomi dan Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Semarang 199
B. Penertiban dan Penggusuran terhadap PKL 214
C. Respon PKL 235
D. Rangkuman 249

DAFTAR PUSTAKA 253
GLOSARIUM 259
LAMPIRAN 265
BIODATA PENULIS 323

DAFTAR TABEL

Tabel 1	:	Pembedaan Publik dan Privat	2
Tabel 2	:	Model Teori Permainan.....	52
Tabel 3	:	Tiga Pendekatan dalam Analisis Kebijakan	62
Tabel 4	:	Pembedaan Ragam Kegiatan Berkenan dengan Kebijakan	76
Tabel 5	:	Model Analisis Meltsner	83
Tabel 6	:	Tipe-Tipe Analisis ditinjau dari Karakter Analisis	84
Tabel 7	:	Konflik dan Metode Pemecahan	87
Tabel 8	:	Model Implementasi Kebijakan Nakamura dan Smallwood	113
Tabel 9	:	Jenis-Jenis Tindakan Kebijakan dan Hasil Kebijakan	122
Tabel 10	:	Beberapa Indikator Sosial yang Representatif	125
Tabel 11	:	Skema Koding Kasus Indikator dan Kategori yang Representatif	131
Tabel 12	:	Kriteria Evaluasi	139
Tabel 13	:	Kaitan antara Pendekatan, Tujuan, Asumsi, Bentuk-bentuk Utama	145
Tabel 14	:	Teknik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan	148
Tabel 15	:	Pedoman Wawancara untuk Analisis Survei Pemakai	149
Tabel 16	:	Perbedaan Karakteristik antara Barang dan Jasa	169
Tabel 17	:	Jumlah Penertiban PKL yang dilakukan Satpol PP Semarang	214

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	:	Dimensi Tugas Negara	7
Gambar 2	:	Studi Kebijakan Penyebab dan Konsekuensi-nya	12
Gambar 3	:	Agenda Setting Process	37
Gambar 4	:	Kaitan Isu, Problem dan Kebijakan	38
Gambar 5	:	Model Proses Kebijakan sebagai Corong	42
Gambar 6	:	Model Teori Kelompok	44
Gambar 7	:	Model Teori Elit	45
Gambar 8	:	Model Inkrementalis	47
Gambar 9	:	Model Demokratis	49
Gambar 10	:	Model Sistem	54
Gambar 11	:	Model Demiberatif	55
Gambar 12	:	Proses Analisis Kebijakan Dunn	74
Gambar 13	:	Model Analisis Kebijakan Weimer Vining	78
Gambar 14	:	Proses Kebijakan Versi Patton dan Savicky	79
Gambar 15	:	Proses Deliberatif	81
Gambar 16	:	Daur Kebijakan Quade	83
Gambar 17	:	Model Demokratik untuk Mengatasi Konflik	86
Gambar 18	:	Implementasi sebagai Delivey Mechanism Policy Output	96
Gambar 19	:	Sekuensi Implementasi Kebijakan 1	102
Gambar 20	:	Sekuensi Implementasi Kebijakan 2	103
Gambar 21	:	Model Implementasi Kebijakan Versi van Meter dan van Horn	105
Gambar 22	:	Model Implementasi Kebijakan dari Mazmanian dan Sabatier	107
Gambar 23	:	Model Implementasi Goggin Bowman dan Laster	111
Gambar 24	:	Model Jaringan	115

Gambar 25 : Tindakan Regulatif dan Alokatif serta Implementasinya melalui Badan, Program dan Proyek 121
Gambar 26 : Perilaku Koruptif Birokrat 174
Gambar 27 : Bintang Lima Pelayanan Bermutu 181
Gambar 28 : Tritura Pelayanan Publik 182
Gambar 29 : Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe Pembuatan Kebijakan 192
Gambar 30 : Bekas Lokasi Bangunan dan Lapak PKL Sampangan yang telah digusur 216
Gambar 31 : Mebel PKL Basudewo yang Hancur karena Penggusuran pada Bulan Juni 2010 219
Gambar 32 : Reruntuhan Bangunan PKL Basudewo karena Penggusuran pada bulan Juni 2010 220
Gambar 33 : Seorang PKL Basudewo sedang meratapi nasibnya karena Lapaknya hancur 221
Gambar 34 : Dua Orang PKL Basudewo sedang merapikan Lapaknya yang hancur 221
Gambar 35 : Suasana Sentra PKL Basudewo Pasca Penggusuran 222
Gambar 36 : Begu yang digunakan untuk merapikan Bibir Sungai Banjir Kanal Barat dan Bekas Lokasi PKL Basudewo 225
Gambar 37 : PKL Basudewo dan Aktivis LSM Saling Dorong dengan Petugas Satpol Semarang 238
Gambar 38 : PKL Basudewo melakukan Demonstrasi di Depan Kantor Walikota 243
Gambar 39 : Poster Menolak Penggusuran 243
Gambar 40 : Poster tentang Eksistensi PKL 245
Gambar 41 : Poster tentang Kritik PKL terhadap Kebijakan Pemkot 245

Gambar 42 : Spanduk Anti Penggusuran yang dipasang di Posko Anti Penggusuran 246
Gambar 43 : Achmad sebagai Pusat Kendali Relasi PKL Basudewo 247
Gambar 44 : Seorang Tokoh PKL Basudewo sedang di gelandang Polisi 248

BAB I

KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebijakan publik umumnya ditetapkan oleh pihak pemerintah. Level kebijakan bisa berada pada tingkat umum, tingkat pelaksanaan, dan tingkat teknis. Suatu kebijakan dibuat secara sengaja, karena hendak mewujudkan tujuan tertentu. Kebijakan memiliki unsur-unsur yang dengannya dapat dimengerti mengapa kebijakan tersebut perlu ada. Unsur penting dari kebijakan, yaitu (1) tujuan kebijakan, (2) masalah, (3) tuntutan (demand), dan (4) dampak atau outcomes. Selain membahas apa itu kebijakan publik dan unsur-unsurnya, bab ini juga memaparkan pandangan filsafati tentang kebijakan publik serta tujuan kebijakan publik.

A. PENGERTIAN PUBLIK

Kata "publik" dalam kebijakan publik dapat dipahami ketika dikaitkan dengan istilah "privat". Istilah publik dapat dirunut dari sejarah negara Yunani dan Romawi Kuno. Bangsa Yunani Kuno mengekspresikan kata publik sebagai koinion dan privat disamakan dengan idion. Bangsa Romawi Kuno menyebut publik dalam bahasa Romawi res-publica dan privat sebagai res-priva. Dengan menelusuri literatur sejarah Romawi, Gobetti (2007) memilah istilah privat dalam kaitannya dengan individu atau person; sedangkan publik merujuk pada komunitas atau negara. Dalam analisis Gobetti, John Locke termasuk pemikir politik yang lebih menekankan pada kepentingan privat atau individu, sedangkan Thomas Hobbes

meyakini urusan publik atau negara lebih penting. Saxonhouse sebagaimana dikutip Parsons (2005:4) melakukan pemilahan antara kata publik dan privat sebagai berikut.

Tabel 1. Pembedaan Publik dan Privat

Publik	Privat
Polis	Rumah tangga
Kebebasan	Keharusan (necessity)
Pria	Wanita
Kesetaraan	Kesenjangan
Keabadiaan	Kesementaraan
Terbuka	Tertutup

Pemilahan publik dan privat dalam konteks ruang, dalam praktik kehidupan tidaklah mudah. Saxonhouse (dalam Parsons 2005) menyadari bahwa batas-batas keduanya tidaklah absolut. Hubungan antara ruang publik dengan ruang privat sangat kompleks dan mencerminkan interdependensi. Kepentingan publik dan privat pun bisa saling bertentangan. Untuk memecahkan ketegangan antara kepentingan publik dan privat adalah dengan memasukkan gagasan pasar. Sebagaimana dikemukakan Habermas, bahwa pada awal abad 19, ruang publik yang berkembang di Inggris, berasal dari perbedaan antara kekuasaan publik dan dunia privat.

Cara memaksimalkan kepentingan individu dan sekaligus mempromosikan kepentingan publik adalah dengan menggunakan kekuatan pasar (Parsons 2005). Berfungsinya kebebasan individu dalam menentukan pilihan dapat memenuhi kepentingan individu sekaligus meningkatkan ketersediaan barang publik dan kesejahteraan publik. Dalam kaitan ini, peran negara dan politik adalah menciptakan kondisi di mana kepentingan publik dapat dijamin. Itulah sebabnya, pemerintah tidak boleh banyak mencampuri urusan individu. Kepentingan publik dalam hal ini

akan terlayani dengan baik jika kepentingan kebebasan ekonomi dan pasar difasilitasi oleh negara, tetapi tidak diatur dan dikendalikan oleh negara. Intervensi negara bisa dipahami sejauh intervensi tersebut untuk menjamin penegakan hukum dan hak asasi manusia, namun tidak mencampuri keseimbangan alami yang muncul dari kepentingan diri.

Dalam kaitan dengan posisi dan peran negara di dalamnya, sektor publik dapat dibedakan dari sektor privat. Baber sebagaimana dikutip Parsons (2005) dari Masey, menyebutkan sepuluh ciri penting dari sektor publik, yaitu:

(1) sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih mendua,
(2) sektor publik lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya,
(3) sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam,
(4) sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas,
(5) sektor publik lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar,
(6) sektor publik melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik,
(7) sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas,
(8) sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespon isu-isu keadilan dan kejujuran,
(9) sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik,
(10) sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Sektor publik tidak selalu hanya mengejar keuntungan finansial. Sektor ini bisa mengejar keuntungan finansial, tetapi dapat

juga mengutamakan kesejahteraan sosial. Jika yang dikejar adalah kesejahteraan sosial, maka sektor publik ini tergolong sektor nonprofit, yang ciri-cirinya adalah (1) sektor ini tidak mengejar keuntungan, (2) cenderung menjadi organisasi pelayanan, (3) ada batasan yang lebih besar dalam tujuan dan strategi yang mereka susun, (4) lebih tergantung kepada klien untuk mendapatkan sumberdaya finansialnya, (5) lebih didominasi oleh kelompok profesional, (6) akuntabilitasnya berbeda dengan akuntabilitas organisasi privat atau provit, (7) manajemen puncak tidak mempunyai tanggung jawab yang sama atau imbalan finansial yang sama, (8) organisasi sektor publik bertanggung jawab kepada elektorat dan proses politik, dan (9) tradisi kontrol manajemennya kurang (Parsons 2005).

B. PENGERTIAN KEBIJAKAN

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan memiliki banyak makna. Hogwood dan Gunn, seperti dikutip Parsons (2005:15) menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan, yaitu sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas, sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan, sebagai proposal spesifik, sebagai keputusan pemerintah, sebagai otorisasi formal, sebagai sebuah program, sebagai output, sebagai hasil (outcome), sebagai teori atau model, dan sebagai sebuah proses. Makna modern dari gagasan kebijakan dalam bahasa Inggris adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik.

Kebijakan melibatkan perilaku seperti halnya maksud-maksud, bisa berupa tindakan dan bukan tindakan. Kebijakan menunjuk pada serangkaian tindakan yang bertujuan. Kebijakan memiliki outcomes di masa depan. Kebijakan juga menunjuk pada serangkaian tindakan, muncul dari proses yang melibatkan hubungan organisasional. Kebijakan juga melibatkan peran dari para agen kebijakan.

Anderson (dalam Hill and Hupe 2002) memahami kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Kebijakan berkaitan dengan tindakan. Sebagaimana diungkapkan Suskind, seorang penulis yang dekat dengan pejabat gedung putih masa George W. Bush, "ketika kita melakukan tindakan berarti kita telah membuat suatu realitas dan ketika kita membuat tindakan baru, maka kita juga membuat realitas baru" (Fischer et al (ed). 2007).

Istilah kebijaksanaan memiliki makna yang tidak jauh berbeda dengan kata kebijakan. Kebijaksanaan dipahami sebagai suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu (Budiardjo 2009).

Friedrich mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang dinginkan (Widodo 2007:13).

Post, et al (1999) memaknai kebijakan sebagai rencana tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mencapai tujuan yang lebih luas yang memengaruhi kehidupan penduduk negara secara substansial.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan, dapat ditarik benang merah bahwa suatu kebijakan pasti berkaitan dengan rencana tindakan yang diarahkan untuk mewujudkan tujuan tertentu.

Kebijakan memiliki arti umum dan spesifik. Dalam arti umum, kebijakan menunjuk pada jaringan keputusan atau sejumlah tindakan yang memberikan arah, koherensi, dan kontinuitas. Dalam kaitan ini, Greer and Paul Hoggett (1999) memaknai kebijakan sebagai sejumlah tindakan atau bukan tindakan yang lebih dari sekadar keputusan spesifik. Dalam arti spesifik, ide kebijakan

berkaitan dengan cara atau alat (means) dan tujuan (ends), dengan fokus pada seleksi tujuan dan sarana untuk mencapai sasaran yang diinginkan.

Ide kebijakan di atas melibatkan apa yang disebut Easton sebagai alokasi nilai-nilai (the allocation of values) dan memiliki konsekuensi distribusional. Kebijakan dalam arti khusus, berkaitan dengan ruang publik. Kebijakan berada pada ruang hidup di luar kepentingan privat individu atau kelompok. Namun demikian, sebagaimana dicatat Ranson and Steward (dalam Greer and Paul Hoggett 1999), domain publik yang mewarnai kebijakan publik memiliki peran esensial dalam mengklarifikasi, menyatakan, dan mewujudkan tujuan-tujuan publik, yang juga menjadi tujuan para individu atau kelompok secara keseluruhan.

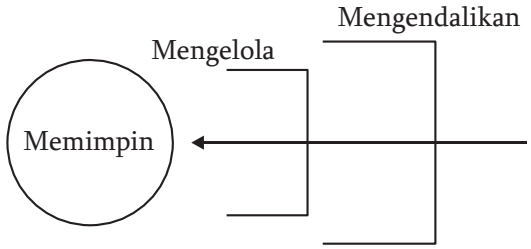
Apa yang dikemukakan Anderson, Budiardjo, Friedrich, Post, et al., serta Greer and Paul Hoggett mengenai konsep kebijakan terdapat kesamaan, yaitu mereka sama-sama memfokuskan diri pada suatu tindakan atau keputusan yang berkaitan dengan permasalahan yangdimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan atau sasaran dimaksud adalah tujuan publik, bukan tujuan orang per orang atau kelompok tertentu.

C. PENGERTIAN KEBIJAKAN PUBLIK

Ketika istilah kebijakan dan publik digabung menjadi satu, yaitu kebijakan publik, memiliki makna yang lebih luas daripada ketika diartikan secara sendiri-sendiri. Kebijakan publik merupakan salah satu komponen negara yang tidak boleh diabaikan. Negara tanpa komponen kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja, yang bekerja seperti tiran, dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja (Nugroho 2009:11).

Kebijakan publik, termasuk di dalamnya adalah tata kelola

negara (governance), mengatur interaksi antara negara dengan rakyatnya. Pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana signifikansi kebijakan publik sebagai komponen negara. Sebagaimana dijelaskan Nugroho (2009), setiap pemegang kekuasaan pasti berkepentingan untuk mengendalikan negara, sekaligus juga mengelola negara. Mengelola berarti mengendalikan dengan menjadikannya lebih bernilai. Pemerintah suatu negara dalam mengelola negara, tidak hanya mengendalikan arah dan tujuan negara, tetapi juga mengelola negara agar lebih bernilai melalui apa yang disebut dengan kebijakan publik. Inilah tugas pemerintah atau negara sesungguhnya. Gambar berikut memperjelas ilustrasi di atas.



Gambar 1. Dimensi Tugas Negara
Sumber: (Nugroho 2009).

Kekuasaan yang dimiliki negara tidak dapat dipertahankan hanya dengan kekuatan paksa, tetapi memerlukan kebijakan (Parsons 2005). Negara merupakan pemegang kekuasaan yang sah, tetapi tidak akan efektif tanpa ada kebijakan publik yang dibuat. Negara merupakan pemegang kekuasaan yang sah dan karena kebijakan publik pada dasarnya merupakan kebijakan negara, maka kebijakan publik dimaknai sebagai sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan, untuk memastikan bahwa tujuan yang sudah dirumuskan dan disepakati oleh publik dapat tercapai.

Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya dipahami sebagai persoalan teknis administratif saja, tetapi juga dimengerti sebagai sebuah persoalan politik. Kebijakan publik berkaitan dengan penggunaan kekuasaan, oleh karenanya kebijakan publik berlangsung dalam latar (setting) kekuasaan tertentu. Dalam konteks ini, berarti ada pihak yang berkuasa dan pihak yang dikuasai.

Perspektif kekuasaan tersebut dapat digunakan dalam memandang relasi antara rakyat dan negara, misalnya dalam melihat hubungan antara pedagang kaki lima (PKL) dengan pemerintah kota Semarang.Pedagang kaki lima (PKL) dalam perspektif kebijakan publik, berada pada posisi pihak yang seharusnya dilayani, sedangkan pemerintah kota Semarang beserta aparaturnya merupakan pihak yang sudah semestinya memberi pelayanan melalui kebijakan yang diambil. Hal ini sangat beralasan, karena sebagaimana dikatakan Ndraha (2003), pemerintah berfungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai konsumen atas produk-produk pemerintah, dengan melakukan pelayanan publik dan pelayanan sipil.

Pemerintah melakukan pelayanan publik, karena pemerintah merupakan badan publik yang diadakan tidak lain adalah untuk melayani kepentingan publik, sedangkan dalam hal layanan sipil, pemerintah setiap saat harus siap sedia memberikan layanan kepada setiap orang yang membutuhkan. Dalam realitasnya, tidak jarang yang terjadi justru sebaliknya, masyarakat yang melayani dan birokrasi pemerintah sebagai pihak yang dilayani. Itulah sebabnya, dalam praktik pemerintahan acapkali menimbulkan abuse of power sehingga praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadi penyakit yang sulit disembuhkan dari diri birokrasi.

Dalam realitas relasi pemerintah-masyarakat, sebagai pihak yang menguasai sumber daya politik, ekonomi, budaya, dan militer, pemerintah berada pada posisi superordinat, yakni pihak yang sangat

berkuasa dalam mengatur dan mengendalikan warga masyarakat, termasuk di dalamnya pedagang-pedagang kecil seperti halnya PKL. Dalam posisi ini, pemerintah kota dengan segala kebijakannya harus ditaati dan dipatuhi oleh PKL. Perda Kota Semarang nomor 11 tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, merupakan salah satu wujud dari kebijakan pemerintah kota Semarang yang harus ditaati pedagang kaki lima. PKL sebagai pihak subordinat, harus siap diatur dan dikendalikan oleh pemerintah. Dalam konteks relasi kuasa, yang dikhawatirkan adalah jika kebijakan publik yang ditempuh Pemkot merupakan perencanaan yang cerdik (scheming), sebagaimana ditulis Marlowe (dalam Parsons 2005), yaitu menciptakan atau merekayasa sebuah ceritera yang masuk akal dalam rangka mengamankan tujuan-tujuan si perekayasa.

Kebijakan berkaitan dengan apa yang dilakukan pemerintah. Dalam kaitan ini, Dye (2002:1) mengartikan kebijakan publik sebagai "whatever government choose to do or not to do". Kebijakan publik merupakan sebuah pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Dalam buku berjudul Public Policymaking, Anderson (2000) pun setuju dengan pandangan Dye tentang makna kebijakan publik sebagai "apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu". Dalam kesempatan lain, Anderson (dalam Hill and Hupe 2002) mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang dibuat oleh pejabat dan badan-badan pemerintahan.

Edward III dan Sharkansky (dalam Widodo:2007) sepaham pula dengan Dye dan Anderson dengan menyatakan "what government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government programs".

Sesuai dengan konsep kebijakan publik di atas, pemerintah dapat melakukan banyak hal, mulai dari mengelola konflik dalam masyarakat, mengorganisasikan masyarakat untuk berkonflik

dengan masyarakat lain, mendistribusikan berbagai penghargaan atau hadiah dan layanan material kepada anggota-anggota masyarakat, hingga menarik uang dari masyarakat yang sering diwujudkan dalam bentuk pajak.

Individu atau masyarakat mengharapkan pemerintah melakukan banyak hal untuknya. Semua kelompok masyarakat pasti menginginkan pemerintah dapat melayani kepentingan mereka dan menyelesaikan persoalan-persoalan yang mereka hadapi. Kebijakan publik harus didesain untuk menghilangkan atau setidaknya mengurangi ketidaknyamanan dan ketidaksenangan individu dan kelompok-kelompok masyarakat (Dye 2002). Sejalan dengan pandangan Dye tersebut, pemerintah kota Semarang suka atau tidak suka, melalui kebijakan yang diambil mestinya dapat mengatasi konflik penggunaan ruang publik yang selama ini banyak digunakan oleh para pedagang dan melalui kebijakannya pula, semua warga kota Semarang harus dapat dibuat nyaman, aman, tenang dan senang, termasuk mereka yang bekerja sebagai pedagang kaki lima.

Kebijakan publik dalam pandangan Dye dan Anderson, bukan sekadar keputusan yang menghasilkan aktivitas-aktivitas yang terpisah. Sebagaimana dilihat Richard Rose, kebijakan dipandang sebagai serangkaian panjang aktivitas yang saling berhubungan (Anderson 2000). Makna kebijakan Dye maupun Anderson, tidak semata-mata berkaitan dengan apa yang dapat atau tidak dapat dilakukan pemerintah, tetapi lebih dari itu, kebijakan publik menyangkut sejumlah aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik. Hal ini sejalan dengan apa yang digagas Carl J. Friedrich tentang kebijakan publik. Menurut Friedrich (dalam Anderson 2000), kebijakan adalah sejumlah tindakan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang menyediakan rintangan sekaligus kesempatan di mana kebijakan yang diajukan dapat dimanfaatkan

untuk mengatasi usaha mencapai tujuan atau merealisasikan tujuan dan sasaran.

Ide utama kebijakan memang terkait dengan sejumlah tindakan. Kebijakan sebagai tindakan, dalam pandangan Friedrich (dalam Anderson 2000), diarahkan untuk memenuhi sejumlah maksud dan tujuan, meskipun diakui bahwa tidak mudah untuk melihat maksud dan tujuan tindakan pemerintah. Hanya melalui pejabat-pejabat atau agen pemerintah, kebijakan publik dapat diketahui ke mana arahnya.

Perkembangan masyarakat industri dengan bentuk-bentuk administrasinya, telah mengubah makna kebijakan tidak sekadar sebagai apa yang dilakukan oleh negara, tetapi juga memiliki kaitan dengan persoalan politik dan administrasi birokrasi. Gagasan kebijakan sebagai politik dijalankan oleh sebuah alat administrasi yang canggih, yang disebut dengan birokrasi. Mereka yang berkecimpung di ruang birokrasi dinamakan birokrat, sedangkan mereka yang berkutat pada arena politik disebut politisi.

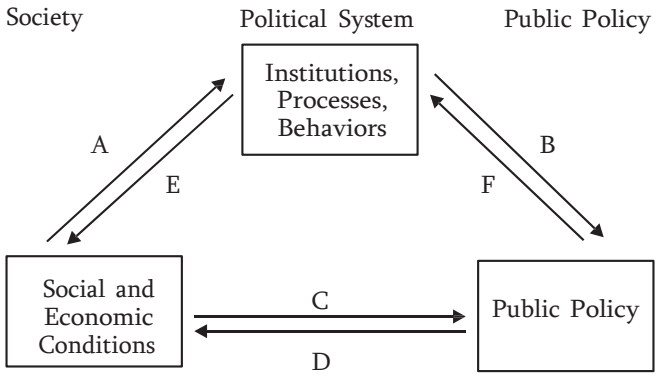
Birokrat memperoleh legitimasinya dari klaimnya sebagai badan nonpolitis, sedangkan politisi mengklaim otoritasnya berdasarkan penerimaan kebijakan-kebijakan atau platform mereka oleh elektorat (Parsons 2005). Para pelaksana kebijakan ini memiliki apa yang oleh David Easton (dalam Parsons 2005) disebut dengan otoritas atau kewenangan. Mengapa birokrat dan politisi memiliki otoritas tersebut? Jawabannya adalah sistem politik menentukan apa-apa yang dilakukan oleh para politisi dan urusan-urusan keseharian dalam sistem politik dilakukan oleh birokrat. Konstitusi dan Undang-Undang pun mengakui bahwa merekalah yang dipandang bertanggungjawab terhadap persoalan dan agenda kebijakan yang telah disusun.

Dengan berkembangnya sistem kepartaian dan pemilu modern pada era masyarakat industri, maka diskursus kebijakan menjadi sarana utama bagi elektorat untuk terlibat dalam kegiatan

politik dan persaingan antara elit politik. Politisi diharapkan memiliki kebijakan sebagaimana halnya sebuah toko yang mempunyai barang dagangan. Dalam pandangan Schumpeter (dalam Parsons 2005), kebijakan atau pokok-pokok platform merupakan mata uang penting dalam perdagangan demokratik.

Apa yang digagas Schumpeter ini berbeda dengan ide Lasswell tentang kebijakan. Lasswell tidak setuju jika kebijakan disamakan dengan politik. Menurut Laswell (dalam Parsons 2005), kebijakan harus bebas dari konotasi politik, sebab politik diyakini mengandung makna keberpihakan dan korupsi. Terlepas dari persoalan apakah kebijakan berkaitan dengan politik atau tidak, kebijakan publik tetap merupakan sesuatu yang terniscaya dalam masyarakat modern. Kebijakan publik bisa melahirkan keuntungan atau pun kerugian, bisa menyebabkan kenikmatan, iritasi, dan rasa sakit dan dalam arti kolektif, memiliki konsekuensi penting terhadap kesejahteraan dan kebahagiaan (Anderson 2000).

Kebijakan melibatkan tiga komponen utama, yaitu society, political system, dan public policy itu sendiri. Ketiga komponen ini saling memengaruhi. Dalam studi tentang kebijakan publik di Amerika Serikat, Thomas R. Dye (2002:5) menggambarkan kaitan tiga komponen di atas seperti dalam gambar berikut :



Gambar 2. Studi Kebijakan: Penyebab dan Konsekuensinya.

Berdasarkan gambar di atas, kondisi sosial ekonomi masyarakat meliputi kesejahteraan dan pendapatan, inflasi, resesi, dan pengangguran, pencapaian pendidikan, kualitas lingkungan, kemiskinan, komposisi rasial, profil agama dan etnik, kesehatan dan usia hidup, ketidaksamaan dan diskriminasi. Kelembagaan, proses, dan perilaku dalam sistem politik mencakupi federalisme, pemisahan kekuasaan, sistem perimbangan kekuasaan, kepartaian, kelompok kepentingan, perilaku voting, birokrasi, struktur kekuasaan, serta kongres, Presiden, dan pengadilan. Kebijakan publik yang dihasilkan dari kondisi masyarakat yang direspon dan diolah dalam sistem politik, dapat berupa hak-hak sipil, kebijakan pendidikan, kebijakan kesejahteraan, kebijakan pemeliharaan kesehatan, keadilan kriminal, perpajakan, belanja dan defisit anggaran, kebijakan pertahanan, dan peraturan-peraturan.

Garis panah yang ditunjukkan oleh garis A, B, C, D, E, dan F pada gambar di atas, menunjukkan adanya pengaruh atau dampak dari satu komponen terhadap komponen lainnya, misalnya garis A menggambarkan tentang pengaruh kondisi sosial ekonomi masyarakat terhadap lembaga, proses, dan perilaku politik dan pemerintahan. Demikian pula, garis B menggambarkan pengaruh dari lembaga-lembaga politik dan pemerintah, proses, dan perilakunya terhadap kebijakan publik yang diambil.

Segitiga kebijakan Dye dapat juga dipakai untuk memotret bagaimana kebijakan publik di Indonesia dirancang dan diimplementasikan. Di Indonesia, kebijakan publik yang ditetapkan dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakatnya, baik berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat pendapatan masyarakat, tingkat kemiskinan, kualitas hidupnya, maupun tingkat daya saingnya. Kelembagaan dan sistem politik Indonesia memengaruhi dan juga dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia. Kelembagaan tersebut sangat rumit, mencakupi sistem hukum, sistem ekonomi, sistem politik, dan

sistem kultural.

Dalam kelembagaan ini turut bermain partai politik, pemerintah (pusat dan daerah), birokrasi, parlemen, dan organisasi. Mereka menentukan kebijakan apa yang diambil oleh pemerintah. Output kebijakan bisa berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau pun Peraturan Daerah, baik menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, finansial, maupun bidang-bidang lain yang menyentuh kehidupan masyarakat atau publik. Partai politik dan birokrasi dinilai yang paling menonjol dalam menentukan suatu kebijakan publik. Partai Golkar pada masa Orde Baru, partai PDI-P pada masa pemerintahan Megawati, dan partai Demokrat pada masa pemerintahan SBY merupakan contoh dari partai politik yang secara dominan menentukan corak kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

D. STRATA, KARAKTERISTIK, DAN UNSUR KEBIJAKAN PUBLIK

Abidin (2006:30) membedakan kebijakan dalam tiga level, yaitu (1) kebijakan umum, (2) kebijakan pelaksanaan, dan (3) kebijakan teknis.

Kebijakan umum merupakan kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan yang bersifat positif maupun negatif, yang mencakupi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan. Umum dalam pengertian tersebut bersifat relatif. Pada level negara, kebijakan umum berupa undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan Presiden. Peraturan daerah atau Peraturan Gubernur merupakan kebijakan umum pada level provinsi.

Tidak semua kebijakan dapat digolongkan pada kebijakan umum. Berikut beberapa kriteria yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat disebut sebagai kebijakan umum. Pertama, cakupan kebijakan meliputi keseluruhan wawasan, tidak terbatas pada aspek

dan sektor tertentu. Kedua, berjangka panjang atau tidak mempunyai batas waktu. Tujuan jangka panjang dari kebijakan umum bersifat samar-samar, bahkan kadang dianggap tidak jelas. Kebijakan umum memang tidak tepat untuk menetapkan sasarannya dengan jelas dan terlalu teknis, karena rumusan demikian akan menimbulkan kesulitan dalam perubahan jangka panjang. Ketiga, strategi kebijakan umum tidak bersifat operasional. Pengertian operasional ini bersifat relatif. Bisa saja sesuatu yang dianggap umum oleh suatu kota atau kabupaten, dipandang operasional oleh kota atau kabupaten lainnya. Namun demikian, kebijakan umum tidak diartikan sebagai kebijakan yang sederhana. Makin umum suatu kebijakan, akan makin kompleks dan dinamis sifat dari kebijakan tersebut.

Kebijakan pelaksanaan adalah penjabaran dari kebijakan umum. Pada level pusat, peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan menteri untuk melaksanakan peraturan presiden merupakan contoh dari kebijakan pelaksanaan. Keputusan kepala dinas atau keputusan bupati untuk melaksanakan peraturan daerah atau keputusan gubernur merupakan wujud dari kebijakan pelaksanaan.

Kebijakan teknis merupakan strata paling rendah dari kebijakan. Kebijakan teknis merupakan kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan. Contoh kebijakan teknis adalah edaran Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi kepada seluruh rektor perguruan tinggi negeri untuk menaikkan angka partisipasi kasar (APK) mahasiswa.

Berbeda dengan Abidin (2006) yang membedakan kebijakan publik dalam tiga level, yaitu kebijakan umum, kebijakan operasional, dan kebijakan teknis; Nugroho (2009) mengelompokkan kebijakan publik dalam tiga strata. Pertama, kebijakan publik yang bersifat makro, umum, atau mendasar, yaitu hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Kedua, kebijakan publik yang bersifat messo atau menengah, seperti peraturan menteri, peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan walikota. Ketiga, kebijakan publik yang bersifat mikro, yaitu kebijakan yang mengatur implementasi atau pelaksanaan kebijakan di atasnya. Peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati, dan walikota merupakan wujud dari kebijakan mikro.

Secara umum, kebijakan publik selalu menunjukkan karakteristik atau ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah. Anderson (dalam Abidin 2006:41) mengemukakan lima ciri umum dari kebijakan publik.

1. Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior. Setiap kebijakan memiliki tujuan. Pembuatan kebijakan tidak boleh sekadar asal atau karena kebetulan ada kesempatan untuk membuatnya. Bila tidak ada tujuan yang ingin dikejar, tidak perlu dibuat kebijakan.
2. Public policy consists of courses of action, rather than separate, discrete decision or actions, performed by government officials. Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Kebijakan juga berkaitan dengan berbagai kebijakan yang bersentuhan dengan persoalan masyarakat, berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.
3. Policy is what government do, not what they say will do or what they intend to do. Kebijakan merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang dikatakan akan dilakukan atau apa yang mereka ingin lakukan.
4. Public policy may be either negatif or positive. Kebijakan dapat berwujud negatif atau bersifat pelarangan atau berupa pengarahan untuk melaksanakannya.
5. Public policy is based on law and is authoritative. Kebijakan

didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhinya.

Suatu kebijakan dibuat secara sengaja dan ada tujuan yang hendak diwujudkan. Kebijakan memiliki unsur-unsur yang dengannya dapat dimengerti mengapa kebijakan tersebut perlu ada. Abidin (2006) mencatat ada empat unsur penting dari kebijakan, yaitu (1) tujuan kebijakan, (2) masalah, (3) tuntutan (demand), dan (4) dampak atau outcomes.

Suatu kebijakan dibuat berdasarkan tujuan yang hendak dicapai. Kebijakan yang baik pasti memiliki tujuan yang baik pula. Tujuan yang baik memiliki sekurang-kurangnya tiga kriteria, yaitu diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis, dan berorientasi ke depan. Tujuan yang diinginkan berarti tujuan tersebut dapat diterima oleh banyak pihak, karena kandungan isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh banyak pihak atau mewakili kepentingan mayoritas atau didukung oleh golongan kuat (dominan) dalam masyarakat. Tujuan yang baik harus rasional, artinya merupakan pilihan terbaik dari berbagai alternatif yang diperhitungkan berdasarkan pada kriteria yang relevan dan masuk akal. Tujuan yang baik masuk akal, memiliki gambaran yang jelas, pola pikirnya runut, dan mudah dipahami langjkah-langkah untuk mencapainya. Tujuan yang baik berorientasi ke depan, dalam arti (1) tujuan kebijakan menghasilkan kemajuan ke arah yang diinginkan, yang dapat diukur baik dari aspek kuantitatif maupun kualitatif, (2) tujuan yang ingin dicapai pada masa depan terletak pada suatu jangka waktu tertentu, sehingga masa tersebut terlewati dapat dilakukan evaluasi atas hasil pelaksanaan kebijakan tersebut.

Unsur kedua dari kebijakan adalah masalah. Masalah merupakan unsur penting dari suatu kebijakan. Salah dalam menentukan masalah apa yang hendak dipecahkan, dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan.

Tidak ada artinya berbagai metode pemecahan masalah dielaborasi jika seorang analis kebijakan gagal atau salah mengidentifikasi masalah. Kemiskinan di perkotaan merupakan masalah. Jika seorang analis kebijakan secara sembrono berpandangan bahwa sumber atau akar penyebab masalah kemiskinan adalah kebodohan dan sikap fatalis dari orang miskin, maka bisa jadi kebijakan yang dirumuskan bisa salah arah. Misalnya, analis menyarankan perlunya pendidikan gratis bagi orang miskin, belum tentu kebijakan pendidikan untuk mengentaskan orang miskin ini tepat untuk mengatasi permasalahan kemiskinan perkotaan. Kemiskinan bersifat multidimensi, maka cara memandangnya pun juga harus dalam perspektif multidimensi. Tidak ada akar penyebab tunggal dalam persoalan kemiskinan di perkotaan. Penyebab kemiskinan bisa saja karena pendidikan yang rendah dari masyarakat, sikap fatalis, kebudayaan yang tidak mendukung kerja keras, lemahnya etos wirausaha, kepemimpinan daerah yang lemah, birokrasi yang korup, dan lain-lain. Itulah sebabnya, alternatif pemecahan yang dijadikan sebagai kebijakan bersifat komprehensif dan dapat digunakan untuk memecahkan kemiskinan berdasarkan sebab-sebab yang multidimensional.

Tuntutan merupakan unsur ketiga dari suatu kebijakan. Partisipasi merupakan ciri dari masyarakat maju. Partisipasi masyarakat dapat berupa dukungan, kritik, dan tuntutan. Tuntutan bisa muncul karena dua hal, yaitu (1) terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan pemerintah yang ditetapkan dipandang merugikan kepentingan golongan masyarakat tersebut, (2) munculnya kebutuhan baru setelah suatu permasalah teratasi atau suatu tujuan telah dicapai.

Unsur terakhir dari kebijakan adalah dampak atau outcomes. Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan. Dalam teori ekonomi, pengaruh atau

dampak tersebut disebut dengan multiplier effects atau pengaruh ganda. Tindakan kebijakan ekonomi makro atau mikro dari pemerintah dapat berpengaruh lebih besar terhadap pendapatan nasional. Tindakan kebijakan tersebut dapat berupa kebijakan peningkatan investasi, perpajakan, dan lain-lain. Tindakan kebijakan akan berpengaruh terhadap pertambahan atau pengurangan berlipat ganda dari pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Masyarakat berpendapatan rendah akan memiliki multiplier effect lebih besar daripada masyarakat yang berpendapatan tinggi karena setiap tambahan pendapatan yang diperoleh akan segera dikeluarkan kembali untuk konsumsi dalam komposisi yang lebih besar, sehingga tabungan dan investasi akan menjadi kecil (Abidin 2006:51).

E. BENTUK DAN TUJUAN KEBIJAKAN

Kebijakan publik tidak akan memiliki arti apa-apa tanpa didukung oleh sebuah sanksi yang tegas. Sanksi dapat berupa hadiah (reward) dan hukuman (punishment). Sebagai rangkaian tindakan atau bukan tindakan yang memiliki sanksi tersebut, kebijakan publik dapat mengambil bentuk, seperti hukum, undang-undang, statuta, maklumat, regulasi, atau perintah (Fischer, et al (ed). 2007).

Kebijakan publik disusun untuk mencapai tujuan tertentu. Secara umum, kebijakan publik disusun dengan tujuan untuk mengatur kehidupan bersama (Nugroho 2009). Dalam perspektif instrumental, kebijakan publik merupakan alat untuk mencapai tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah dalam mewujudkan nilai-nilai kepublikan. Wujud dari nilai-nilai kepublikan bermacam-macam, di antaranya adalah (1) nilai-nilai yang diidealkan masyarakat, seperti keadilan, persamaan, dan keterbukaan, (2) memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, seperti kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan pelayanan

publik yang buruk, (3) memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan, dan peningkatan ekspor, (4) melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan masyarakat, misalnya dengan membuat undang-undang perlindungan konsumen, izin trayek, dan izin gangguan.

Tujuan kebijakan dapat bersifat politis, ekonomi, sosial, maupun hukum. Dari aspek politik, kebijakan publik ditetapkan untuk mendistribusikan dan mengalokasikan nilai-nilai, berupa barang dan jasa kepada seluruh anggota masyarakat. Dilihat dari sisi kekuasaan, kebijakan publik dibuat agar pemerintah dapat mempertahankan monopolinya terhadap masyarakat serta kekuasaan pemerintah atau negara dapat diterima dan diakui oleh masyarakat.

Secara ekonomi, kebijakan publik dibuat dengan tujuan (1) mendukung dan memfasilitasi pasar agar dapat menjalankan menjalankan fungsinya dalam mengatur roda perekonomian secara bebas dan kompetitif, (2) memberi jaminan agar aktivitas ekonomi berlangsung tanpa ada tekanan dari pihak mana pun, (3) melumasi dan memperlancar roda perekonomian bergerak bebas dalam melakukan kegiatan produksi, konsumsi, dan distribusi, dan (4) memberi jaminan dan melindungi kepentingan masyarakat yang tidak berdaya dari kekuasaan kapitalis.

Dari aspek sosial, kebijakan publik dibuat untuk (1) terwujudnya pengendalian sosial terhadap masyarakat, (2) mengatasi konflik sosial yang terjadi di masyarakat, dan (3) membangun relasi sosial di antara anggota masyarakat tanpa adanya diskriminasi.

Ditinjau dari aspek hukum, kebijakan publik disusun untuk (1) menciptakan keadilan dan ketertiban hukum di masyarakat, (2) memungkinkan masyarakat memahami dan mentaati peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau negara, dan (3) untuk

menciptakan kehidupan yang damai di dalam masyarakat.

F. PANDANGAN FILSAFAT TENTANG KEBIJAKAN PUBLIK

Filsafat banyak memberikan kontribusi terhadap analisis kebijakan publik. Beberapa filsuf yang pemikirannya memengaruhi kebijakan publik dan analisis kebijakan, di antaranya adalah Machiavelli, Bacon, Karl Popper, Hayek, Etzioni, dan Habermas.

Sebagai seorang filsuf politik, Machiavelli (dalam Parsons 2005) mengkaitkan teori-teori pemerintahan dengan pengalamannya dalam politik aktual. Pihak penguasa, menurut Machiavelli harus memahami bagaimana kekuasaan bisa bekerja. Pemerintahan merupakan sebuah keterampilan. Studi pemerintahan dapat disebut sebagai ilmu pemerintahan. Machiavelli tertarik pada seni keterampilan bernegara. Ia yakin bahwa dengan pemahaman yang cukup mengenai realitas politik dan kekuasaan, maka pembuat keputusan dapat menjalankan kekuasaan secara lebih baik dan memiliki kemampuan lebih besar dalam mengatasi setiap persoalan yang dihadapi.

Machiavelli tertarik pada pemanfaatan kebijakan untuk meraih tujuan yang dikejar oleh pemegang kekuasaan. Pandangan Machiavelli relevan dengan analisis kebijakan pada abad 20 karena adanya alasan Machiavellian, yakni keinginan untuk memahami apa yang sesungguhnya terjadi di pemerintahan dan bagaimana kinerja pemerintahan memenuhi janji-janjinya. Kriteria untuk menilai kesuksesan para elit yang bekerja di pemerintahan adalah kinerja dan hasil yang telah dicapai. Kebijakan dalam hal ini, merupakan strategi untuk mewujudkan tujuan. Dalam kaitan ini, tidak menjadi soal apakah kebijakan yang dibuat benar atau salah, yang terpenting adalah kebijakan mana yang menurut si pembuat paling bisa dilaksanakan.

Bacon (dalam Parsons 2005) memiliki titik pandang yang

berbeda dengan Machiavelli. Dalam hal kebijakan, Bacon mengusulkan gagasan jalan tengah (res mea), bahwa kebijakan yang baik sebagai implementasi pelaksanaan kekuasaan, memerlukan kemampuan untuk mempertahankan otoritas dan legitimasi dengan membangun dukungan dan persetujuan, ketimbang harus menciptakan permusuhan sebagaimana diyakini Machiavelli. Jika Machiavelli memandang kebijakan sebagai aktivitas untuk mempertahankan kekuasaan, sedangkan Bacon memahami kebijakan sebagai aktivitas untuk menjaga keseimbangan dan otoritas. Bacon memiliki diktum terkenal, yakni pengetahuan adalah kekuasaan.

Kebijakan dalam hal ini dipahami Bacon sebagai penggunaan pengetahuan untuk tujuan pemerintahan. Sebagai seorang politisi, Bacon berkeinginan agar kekuasaan dan pengetahuan dalam tatanan politik baru dapat digabungkan. Regenerasi dunia pengetahuan penting menurut Bacon, karenanya ia menyarankan kepada para pengelola negara agar kegiatan belajar dipandang sebagai tujuan praktis tertinggi mereka. Masyarakat yang baik harus diatur dengan tertib, religius, dan bersih, dan hal itu hanya bisa dilakukan jika masyarakat mengutamakan pembelajaran.

Filsuf yang berseberangan pandangan dengan Bacon adalah Karl Popper. Kontribusi utama Popper (dalam Parsons 2005) terhadap filsafat kebijakan publik adalah (1) pada level metodologi, ia menentang validitas ide ilmu pengetahuan Baconian sebagai induksi, yakni observasi terhadap fakta-fakta sebagai dasar pendeduksian teori atau hukum umum, (2) sebuah metode kebijakan publik yang bertujuan membuat pengambilan keputusan politik mendekati pendekatan ilmiah untuk memecahkan masalah. Metode ilmiah, menurut Popper (dalam Parsons 2005), tidak terdiri dari proses pembuktian logis berdasarkan akumulasi fakta dan bukti, melainkan lebih berada pada latar (setting) teori yang dapat difalsifikasi. Ia berpendapat bahwa masalah ada pada struktur

pengetahuan dan dia menolak gagasan Baconian bahwa eksistensi fakta terpisah dari persepsi, nilai, teori, dan solusi.

Kebijakan publik tidak semata-mata dipahami dalam kerangka ilmiah sebagaimana yang diyakini oleh para penganut paradigma positivistik. Hayek merupakan salah satu dari filsuf dari kelompok kanan baru yang mengkritik penggunaan paradigma positivistik dalam analisis kebijakan publik. Salah satu kontribusi penting dari Hayek terhadap studi kebijakan adalah apresiasinya terhadap politik ide dan pentingnya promosi ide melalui organisasi (Parsons 2005).

Hayek bersama sejawatnya mendirikan think-thank pertama, yaitu Mont Pelerin Society pada tahun 1947, yang menjadi sumber inspirasi bagi terbentuknya beberapa think-thank lainnya, seperti Institute of Economic Affairs. Hayek menolak positivisme logis dari kelompok Vienna dan ia mengkritik gagasan yang menyatakan bahwa pengetahuan objektif eksis dan dapat berfungsi sebagai basis untuk mendeduksi hukum atau merencanakan masyarakat secara ilmiah.

Pengetahuan manusia sangat terbatas, sehingga pendapat yang mengatakan bahwa negara, pemerintah atau birokrasi dapat menyatukan dan mengkoordinasikan semua informasi yang tidak terbatas dalam rangka membuat keputusan sosial dan mencampuri kebebasan pasar dan pilihan individu, merupakan pandangan yang keliru dan menyesatkan. Bagi Hayek, masyarakat bukan hasil dari desain manusia, tetapi merupakan tatanan spontan (Parsons 2005).

Gagasan untuk membuat tatanan tersebut menjadi lebih baik melalui campur tangan penerapan teori kebijakan oleh pemerintah adalah sebuah gagasan yang secara epistemologis tidak tepat. Hayek (dalam Parsons 2005) percaya bahwa pemerintah atau pembuat kebijakan tidak dapat memecahkan masalah atau memperbaiki apa-apa yang muncul secara spontan dari interaksi antara individu bebas dengan pasar bebas. Itulah sebabnya, Hayek mengusulkan bahwa

peran kebijakan publik harus terbatas pada bagaimana memastikan agar tatanan spontan dalam masyarakat dan perekonomian bisa berjalan tanpa campur tangan negara.

Negara berfungsi untuk mempromosikan kebebasan personal dan pasar serta menegakkan aturan undang-undang untuk terwujudnya kemaslahatan semua individu. Apabila pembuatan kebijakan harus melibatkan negara, harus dijamin bahwa kebijakan tersebut tidak sampai menciptakan monopoli (Hayek dalam Parsons 2005)

Pada era 1990-an berkembang paradigma komunitarianisme. Etzioni merupakan salah satu pendukung utama paradigma tersebut. Etzioni (dalam Parsons 2005) menunjukkan jalan tengah antara penggunaan regulasi dan kontrol negara di satu pihak dengan penggunaan kekuatan pasar murni di pihak lainnya. Bagaimana negara mengambil peran dalam kehidupan masyarakat, berikut ini pandangan Etzioni.

> Menurut pandangan komunitarian, inti negara kesejahteraan yang kuat, tetapi terbatas harus dipertahankan. Tugas-tugas lain yang selama ini dilaksanakan negara harus diserahkan kepada individu, keluarga, dan komunitas. Dasar filosofisnya adalah kita perlu mengembangkan rasa tanggung jawab personal, sekaligus tanggung jawab bersama. Bagaimana kita melaksanakan aktivitas yang harus ditangani pada level masyarakat? Jawabannya adalah dengan menerapkan prinsip subsidiary. Prinsip ini menyatakan bahwa tanggung jawab untuk setiap situasi pertama-tama jatuh pada mereka yang paling dekat dengan persoalan. Hanya ketika solusinya tidak bisa ditemukan oleh individu, maka keluarga harus ikut terlibat. Jika keluarga tidak bisa mengatasinya, barulah komunitas lokal boleh terlibat. Jika memang persoalannya terlalu besar untuk komunitas, barulah negara diperbolehkan terlibat (Parsons 2005:54).

Paradigma kebijakan yang diusulkan Etzioni ini menunjukkan adanya garis tanggung jawab yang jelas, yaitu perorangan, keluarga, komunitas, dan masyarakat secara keseluruhan. Kebijakan publik harus ditujukan untuk mempromosikan dan membangkitkan kembali institusi-institusi yang berdiri di antara individu dan negara, yaitu keluarga, organisasi relawan, sekolah, gereja, lingkungan rukun tetangga, dan komunitas. Pembuat kebijakan, menurut Etzioni, harus mau mengubah kebijakan dalam rangka memberi penekanan yang lebih besar kepada tanggung jawab personal ketimbang pada hak-hak personalnya. Nilai moral harus menjadi batu pijakan bagi kebijakan untuk mengatasi semakin luasnya fragmentasi masyarakat modern.

Merujuk pada pandangan Etzioni ini, pemerintah kota Semarang dalam membuat kebijakan penataan PKL, seyogyanya lebih menitikberatkan pada pemberian rasa tanggung jawab kepada PKL untuk mengelola aktivitas ekonomi dan lingkungan di mana mereka berdagang. Pemberian tanggung jawab ini tidak cukup efektif kalau hanya diserahkan kepada individual PKL, tetapi lebih banyak diserahkan kepada asosiasi PKL di masing-masing lokasi PKL. Diyakini bahwa dengan pemberian otonomi tanggung jawab ini, diperkirakan PKL dapat menjalankan aktivitas ekonominya dengan baik dan dampak pengiringnya adalah ruang publik kota menjadi terawat, rapi, dan bersih karena adanya simbiosis mutualisme antara PKL dan pemerintah kota Semarang.

Kebijakan publik sebagai upaya pemecahan masalah berdasarkan rasionalitas atau akal manusia dikritik oleh Habermas. Seperti halnya Hayek, Habermas (dalam Parsons 2005) mengakui adanya dominasi rasionalitas dalam memecahkan problem. Habermas memperkuat ide rasionalitas dalam analisis kebijakan, dengan mengusulkan konsep rasionalitas komunikatif. Habermas (dalam Parsons 2005) berpendapat bahwa "daripada meninggalkan nalar sebagai informing principle bagi masyarakat kontemporer, kita

sebaiknya menggeser perspektif dari konsep nalar yang terbentuk dalam pengertian subjek-objek yang terindividualisasikan ke konsep penalaran yang terbentuk dalam komunikasi intersubjektif".

Penalaran seperti itu, diperlukan ketika kehidupan bersama yang berbeda-beda dalam ruang dan waktu yang sama mendesak kita untuk mencari cara menemukan kesepakatan tentang bagaimana menangani persoalan kolektif (Habermas dalam Parsons 2005). Upaya membangun rasa memahami sebagai fokus aktivitas penalaran akan menggantikan filsafat kesadaran yang berorientasi subjek yang menurut Habermas telah mendominasi konsep barat tentang nalar sejak era pencerahan. Gagasan Habermas menimbulkan dampak luas bagi teori dan praktik kebijakan publik. Pada level teori misalnya, ide-idenya menyarankan perlunya perhatian yang lebih besar kepada bahasa, wacana, dan argumen. Dalam tataran praktis, teori Habermas, seperti situasi perbincangan yang ideal, mengajak para perumus kebijakan untuk mencari metode analisis baru dan proses institusional baru yang dapat mempromosikan pendekatan interkomunikatif guna merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik.

G. RANGKUMAN

Kebijakan memiliki arti umum dan spesifik. Dalam arti umum, kebijakan menunjuk pada jaringan keputusan atau sejumlah tindakan yang memberikan arah, koherensi, dan kontinuitas. Kebijakan sebagai sejumlah tindakan atau bukan tindakan yang lebih dari sekadar keputusan spesifik. Dalam arti spesifik, ide kebijakan berkaitan dengan cara atau alat (means) dan tujuan (ends), dengan fokus pada seleksi tujuan dan sarana untuk mencapai sasaran yang diinginkan.

Kebijakan publik memiliki strata, mulai dari kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis. Kebijakan umum dipahami pula sebagai kebijakan makro, kebijakan pelaksanaan

sebagai kebijakan meso dan kebijakan teknis berada pada level mikro. Kebijakan yang paling bawah yaitu kebijakan teknis atau mikro, yang diharapkan dapat diidentifikasi secara jelas bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan. Level kebijakan inilah yang paling gampang diukur dengan indikator-indikator yang telah ditetapkan.

Kebijakan publik umumnya dibuat untuk memenuhi kebutuhan penguasa sebagaimana dinyatakan Machiavelli, sehingga tidak menjadi soal apakah kebijakan tersebut benar atau salah. Padahal sebagaimana diyakini Etzioni, dalam menerapkan kebijakan harus menggunakan prinsip subsidiary, yaitu suatu prinsip yang menyatakan bahwa tanggung jawab untuk setiap situasi pertama-tama jatuh pada mereka yang paling dekat dengan persoalan. Dalam kaitan ini, kebijakan yang disusun hendaknya melibatkan mereka yang dikenai kebijakan dan tujuannya tidak lain adalah melayani kebutuhan pihak yang dikenai kebijakan atau setidaknya menyelesaikan masalah yang mereka hadapi.

BAB II

PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Apa yang dilakukan atau pun apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah dapat dicatat sebagai kebijakan publik, demikian pandangan Dye. Kebijakan publik memiliki tahapan tertentu, dimulai dari proses merumuskan permasalahan publik hingga mengevaluasi kebijakan publik. Mengidentifikasi dan merumuskan permasalahan publik bukan pekerjaan mudah. Bab ini akan menjelaskan bagaimana pihak pembuat dan analis kebijakan melakukan identifikasi permasalahan publik, melakukan penyusunan agenda, membuat rumusan permasalahan publik, dan memilih model yang tepat untuk merumuskan permasalahan publik.

A. IDENTIFIKASI PERMASALAHAN PUBLIK

Masalah kebijakan tidak banyak mendapat perhatian dalam studi kebijakan publik. Ilmu Politik yang mengkaji kebijakan publik, tidak membahas masalah publik, karena hal itu dianggap berada di luar perhatian atau objek kajian Ilmu Politik. Padahal masalah publik merupakan sesuatu yang riil dalam kehidupan sosial dan sebelum bertransformasi menjadi masalah kebijakan yang nantinya masuk ke dalam agenda pemerintah, masalah publik muncul di tengah-tengah masyarakat.

Masalah didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan (Winarno 2007).

Pertolongan mungkin dilakukan oleh mereka yang secara langsung memiliki masalah atau dilakukan pihak lain yang bertindak atas nama mereka yang tertimpa masalah. Pendapatan rendah, kurang gizi, kurang air bersih, polusi, bahan beracun, langka pangan, akan menjadi masalah jika menimbulkan kecemasan, kekhawatiran, dan ketegangan pada pihak yang merasakan hal tersebut sebagai masalah.

Sebuah masalah cenderung eksis dalam pengertian politik ketika hal itu dapat memengaruhi dan mengancam beberapa kelompok lain (Parsons 2005). Penggusuran yang dilakukan pemerintah daerah menjadi suatu masalah publik ketika sekelompok pedagang merasa terancam dan khawatir mereka akan kehilangan tempat untuk berdagang.

Suatu masalah akan menjadi masalah publik ketika ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan untuk mengatasi masalah tersebut. Jika misalnya ada kelompok berpendapatan rendah dapat menerima kondisi tersebut dan tidak ada sesuatu yang dilakukan suatu pihak untuk memperjuangkan nasib kelompok berpendapatan rendah untuk meningkatkan statusnya, maka masalah publik tidak akan muncul dalam kasus tersebut.

Masalah publik adalah masalah yang mempunyai dampak yang luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat (Winarno 2007). Masalah publik juga dipahami sebagai belum terpenuhinya kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang diinginkan oleh publik dan pemenuhannya hanya mungkin melalui kebijakan pemerintah (Subarsono 2005).

Suatu masalah disebut sebagai masalah publik dapat dilihat pula dari akibat tindakan yang dilakukan oleh individu. Tindakan individu memiliki dua jenis konsekuensi. Pertama, tindakan individu akan mempunyai dampak pada orang lain yang secara langsung berhubungan. Kedua, tindakan tersebut memiliki dampak

pada orang melebihi orang-orang yang secara langsung terlibat.

Masalah publik dapat dibedakan ke dalam masalah prosedural dan masalah substantif (Winarno 2007). Masalah prosedural berkenaan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana menjalankan tugas-tugasnya; sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti kebebasan berbicara, keadilan sosial, dan lain-lain.

Masalah publik juga dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk, yaitu masalah distributif, masalah regulasi, dan masalah redistributif (Winarno 2007). Masalah distributif mencakupi sejumlah kecil orang yang dapat ditangani satu per satu. Masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan pihak lain. Masalah regulasi ini berkaitan dengan peraturan yang bertujuan untuk membatasi tindakan pihak tertentu. Masalah redistributif menyangkut masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber untuk kelompok atau kelas dalam masyarakat.

Masalah publik berkaitan erat dengan persepsi dan definisi (Winarno 2007). Persepsi merupakan penerimaan dari suatu peristiwa yang mempunyai konsekuensi terhadap orang atau kelompok, sedangkan definisi merupakan interpretasi dari peristiwa tersebut, memberinya makna dan membuatnya jelas. Sebagaimana diungkapkan Lindblom (dalam Winarno 2007), suatu masalah tidak dapat mendefinisikan dirinya sendiri, tetapi harus didefinisikan. Bagaimana orang mempersepsi dan mendefinisikan suatu masalah sangat tergantung pada nilai-nilai kepercayaan dan ideologi yang dianut dan pengalaman hidup yang kritis, seperti pengalaman perang dan pengaruh media massa.

Mengidentifikasi dan merumuskan masalah publik tidaklah mudah. Dunn (2003) mengemukakan empat ciri pokok dari masalah kebijakan.

Pertama, saling ketergantungan, dalam arti masalah publik seringkali memengaruhi masalah kebijakan lainnya. Persoalan energi misalnya, dapat memengaruhi masalah kesehatan, pengangguran, dan lain-lain. Masalah kebijakan ini merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang disebut messes, yaitu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan dari setiap kelompok masyarakat.

Kedua, subjektif, yakni kondisi eksternal yang menimbulkan masalah didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif. Masalah itu sendiri bersifat objektif, namun karena masalah kebijakan merupakan produk aktivitas berpikir terhadap lingkungan, maka problem merupakan elemen dari situasi problematis yang diabstraksikan dari suatu situasi tertentu oleh analis. Sesuatu yang dialami merupakan situasi problematis, bukan problem itu sendiri.

Ketiga, buatan. Masalah kebijakan hanya mungkin ada jika manusia mempertimbangkan perlunya mengubah situasi problematis. Masalah kebijakan merupakan buah pandangan subjektif manusia. Masalah kebijakan juga diterima sebagai definisi yang sah tentang kondisi sosial objektif. Atas dasar inilah, masalah kebijakan dirumuskan, dicapai, dan diubah secara sosial.

Keempat, dinamis. Masalah dan pemecahannya berada dalam suasana perubahan terus-menerus, karenanya masalah kebijakan tidak akan pernah terpecahkan secara tuntas. Pemecahan masalah dapat saja menjadi usang, meskipun masalah yang dipecahkan tidak usang.

Kesulitan mendefinisikan masalah juga diakui Parsons (2005). Hal ini disebabkan masalah berkaitan dengan persepsi dan persepsi berhubungan dengan konstruksi. Inilah yang menyebabkan analis sulit mendefinisikan problem dengan baik. Padahal definisi problem merupakan bagian dari masalah itu sendiri. Bacon menyarankan bahwa untuk mengetahui problem dengan baik harus dilakukan

pengamatan atau observasi. Namun bisa juga seorang analis berperan seperti kritikus dalam sebuah drama, di mana analis dalam mendefinisikan problem harus masuk dalam problem itu sendiri bagaikan bermain dalam pentas drama.

B. PENYUSUNAN AGENDA

Masalah yang menjadi perhatian dan kepentingan publik cukup banyak, seperti masalah kesehatan, pendidikan, keamanan, pangan, polusi, transportasi, dan lain-lain. Masalah-masalah tersebut hendak diselesaikan melalui arena publik. Tentu saja tidak semua masalah publik dapat masuk ke dalam agenda publik. Para perumus kebijakan, seperti elit eksekutif, legislatif, dan yudikatif menempatkan masalah yang menjadi kewenangannya ke dalam agenda publik.

Suatu masalah atau isu publik dapat berkembang menjadi agenda publik atau agenda pemerintah, tergantung pada sejauhmana kondisi permasalahan tersebut berkembang dalam masyarakat. Mengutip pandangan Ripley, berikut ini Kusumanegara (2010) menyebutkan beberapa kondisi yang memengaruhi apakah suatu masalah publik dapat bertransformasi menjadi agenda publik atau tidak.

1. Ekstrimitas masalah, yaitu isu yang dirasakan sangat membutuhkan pemecahan,
2. Konsentrasi masalah, yakni jika isu dari berbagai sumber akan terkonsentrasi pada satu area,
3. Cakupan masalah, yakni jika isu tersebut memiliki dampak luas mencakupi banyak orang,
4. Mountain Climber Problem, yakni isu tersebut akan terus berkembang setelah program yang telah dijalankan ternyata tidak bisa memecahkan masalah secara tuntas,
5. Analogi agenda setting, yaitu isu yang baru muncul ternyata hanya analogi isu lama yang belum berhasil diatasi,

6. Simbol, jika problem berhubungan dengan simbol-simbol nasional yang dianggap penting dan sensitif,
7. Ketersediaan teknologi, yakni jika ada teknologi yang dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan,
8. Ketidakhadiran peran swasta, yakni jika ada persoalan yang tidak dapat dipecahkan melalui mekanisme pasar atau peran swasta.

Dye (dalam Widodo 2007) memahami penyusunan agenda (agenda setting) sebagai "who decides what will be desided" atau siapa memutuskan apa yang akan diputuskan. Tidak semua masalah publik (public problem) dapat menjadi masalah kebijakan (policy problem). Hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi atas masalah yang dihadapi orang banyak, yang dapat menjadi masalah kebijakan. Agar kebijakan publik mampu memecahkan masalah publik, maka masalah publik harus dapat ditransformasikan ke dalam masalah kebijakan. Kegiatan membuat masalah publik menjadi masalah kebijakan disebut dengan penyusunan agenda. Dengan demikian, penyusunan agenda akan memuat masalah kebijakan yang perlu direspon oleh sistem politik yang bersumber dari lingkungan (Widodo 2007). Proses perumusan kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan penyusunan agenda. Pertanyaan yang mengemuka adalah, apa yang dimaksud dengan penyusunan agenda (agenda setting) dan bagaimana proses tahapan agenda setting.

Penyusunan agenda atau agenda setting adalah kegiatan membuat masalah publik (public problem) menjadi masalah kebijakan (policy problem). Jones (dalam Widodo 2007) mengartikan agenda sebagai "a term commonly use to portray those issues judged to require public action". Anderson (dalam Widodo 2007) menyebutkan lima langkah dalam penyusunan agenda, yaitu (1) private problems,

(2) public problems, (3) issues, (4) systemic agenda, dan (5) institutional agenda.

Penyusunan agenda diawali dari masalah yang muncul di masyarakat. Masalah tersebut mungkin berasal dari masalah pribadi atau kelompok, yang kemudian berkembang lebih lanjut menjadi masalah publik ketika menyangkut hajat hidup orang banyak. Masalah privat hanya menimbulkan dampak pada sejumlah orang, sedangkan masalah publik menimbulkan dampak terhadap masyarakat luas. Masalah publik diartikan sebagai masalah yang mempunyai akibat luas, temasuk yang berakibat pada orang atau kelompok yang terlibat secara tidak langsung (Widodo 2007).

Masalah publik dalam tahap selanjutnya dapat berkembang menjadi isu kebijakan (policy issues). Jones (dalam Widodo 2007) mengartikan isu kebijakan sebagai problema publik yang saling bertentangan satu dengan lainnya. Isu juga bermakna sebagai perbedaan pendapat di kalangan masyarakat tentang persepsi dan solusi terhadap masalah kebijakan publik. Isu kebijakan berkenaan dengan ketidaksepakatan mengenai arah tindakan potensial dan aktual serta mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah. Isu kebijakan juga dipahami sebagai hasil perdebatan tentang definisi, klasifikasi, eksplanasi, dan evaluasi terhadap masalah (Dunn dalam Widodo 2007).

Pembentukan agenda yang terjadi sebagai dampak dari perluasan isu dari perhatian kelompok tertentu ke perhatian publik yang lebih luas tergantung pada tiga hal (Cob dan Elgar dalam Parsons 2005). Pertama, semakin mendua suatu isu didefinisikan, semakin besar kemungkinannya akan mencapai publik yang lebih luas. Kedua, definisi isu yang semakin signifikan secara sosial akan semakin besar kemungkinannya berkembang menjadi perhatian publik yang lebih luas. Ketiga, jika isu didefinisikan sebagai isu yang memiliki relevansi jangka panjang, semakin besar peluangnya akan terungkap ke hadapan audiensi yang lebih luas.

Dalam tahap selanjutnya, isu kebijakan dapat berkembang dan masuk ke dalam agenda pemerintah. Agenda pemerintah adalah sejumlah daftar masalah di mana para pejabat publik menaruh perhatian serius pada waktu tertentu (Jones dalam Widodo 2007). Agenda pemerintah juga dapat dipahami sebagai sejumlah daftar subjek atau masalah untuk mana pejabat pemerintah atau orang-orang di luar pemerintahan yang memiliki relasi dekat dengan pemerintah memberikan perhatian serius terhadap masalah publik pada waktu tertentu (Fischer et al (ed). 2007).

Agenda pemerintah dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu agenda sistemik (systemic agenda) dan agenda institusional (institutional agenda). Agenda sistemik diartikan sebagai semua isu yang pada umumnya dirasakan oleh para anggota masyarakat politik yang patut mendapat perhatian publik dan isu tersebut berada dalam kewenangan pemerintah. Agenda institusional dimaknai sebagai serangkaian masalah atau isu yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah dan otoritatif.

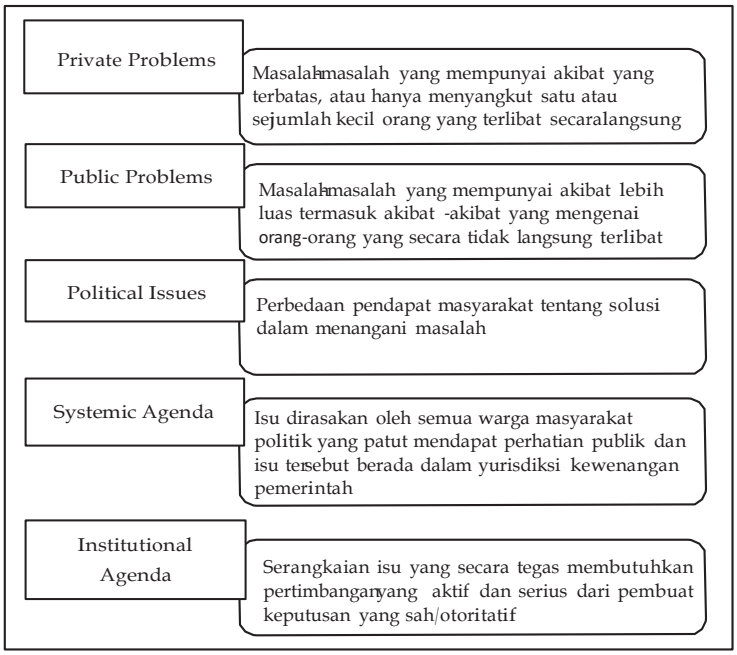
Berkaitan dengan aliran masalah privat ke masalah publik dan isu kebijakan, muncul pertanyaan, apakah semua masalah dapat menjadi masalah publik. Demikian pula, dipersoalkan apakah masalah publik dapat menjadi isu kebijakan dan dapat masuk ke dalam agenda pemerintah. Menjawab persoalan tersebut, Walker (dalam Widodo 2007) menegaskan bahwa suatu masalah dapat berubah menjadi masalah publik jika (1) mempunyai dampak yang besar terhadap banyak orang, (2) ada bukti yang meyakinkan agar lembaga legislatif mau memperhatikan masalah tersebut sebagai masalah serius, dan (3) terdapat pemecahan masalah yang mudah dipahami terhadap masalah yang sedang menjadi perhatian.

Dalam kaitan dengan transformasi masalah publik menjadi masalah kebijakan, Jones (dalam Widodo 2007) mengemukakan tiga indikator. Pertama, ruang lingkup dan kemungkinan dukungan

terhadap masalah publik (isu) tersebut dapat dikumpulkan. Kedua, problem atau isu dinilai penting. Ketiga, ada kemungkinan masalah publik tersebut dapat dipecahkan.

Isu kebijakan akan dapat masuk ke dalam agenda pemerintah (sistemik) jika (1) isu tersebut memperoleh perhatian luas dari masyarakat atau menimbulkan kesadaran masyarakat, (2) adanya persepsi, pandangan atau pendapat publik yang luas bahwa suatu tindakan tertentu perlu dilakukan untuk memecahkan masalah, (3) adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah tersebut merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari unit pemerintahan untuk memecahkannya (Jones dalam Widodo 2007).

Aliran dari private problem menuju ke institusional agenda, dapat dicermati pada gambar di bawah ini.



Gambar 3. Agenda Setting Process

C. FORMULASI MASALAH KEBIJAKAN PUBLIK

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya bahwa masalah publik dapat bertransformasi menjadi masalah kebijakan. Agar pembuat kebijakan dapat merumuskan masalah kebijakan dengan tepat dan benar, Patton dan Sawicki (1986) mengemukakan tujuh tahapan.

Pertama, pikirkan mengapa suatu gejala dipandang sebagai suatu masalah.

Kedua, tetapkan batasan masalah yang akan dipecahkan.

Ketiga, kumpulkan fakta dan informasi yang berhubungan dengan masalah yang ditetapkan.

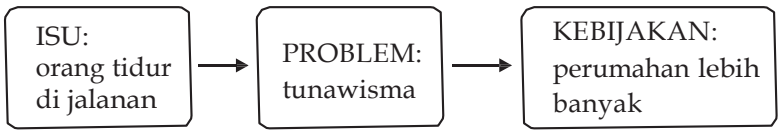
Keempat, rumuskan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai.

Kelima, identifikasi policy envelope berlabel yang memengaruhi masalah.

Keenam, tunjukkan biaya dan manfaat dari masalah yang hendak diatasi.

Ketujuh, rumuskan masalah kebijakan dengan baik.

Kebijakan yang dibuat berkaitan dengan masalah yang dikenali. Dalam konteks problem sosial, Jones (dalam Parsons 2005) mengajukan pandangan bahwa siapa yang pertama kali mendefinisikan problem sosial, dia akan membentuk term awal di mana persoalan tersebut akan diperdebatkan. Contoh yang mudah adalah sebagaimana gambar di bawah ini.



Gambar 4. Kaitan Isu, Problem, dan Kebijakan

Dalam gambar di atas, bisa saja analis kebijakan memiliki pandangan yang berbeda mengenai masalah yang sesungguhnya,

meskipun pandangan tentang isu sama, sehingga pandangan tentang kebijakan apa yang diambil bisa berbeda. Kalau orang tidur di jalanan dipahami sebagai persoalan gelandangan, maka bisa saja respon kebijakannya adalah penegakan hukum dan ketertiban, bukan pengadaan perumahan.

Para analis kebijakan percaya bahwa fakta-fakta akan dapat berbicara sendiri, padahal dalam kenyataannya, fakta-fakta tidak mungkin dapat berbicara, sehingga diperlukan seorang penafsir. Inilah tugas yang harus dilakukan oleh seorang analis.

Berbeda dengan alur perumusan masalah publik sebagaimana dikemukakan Patton dan Sawicky serta Jones, Bossart (dalam Parsons 2005) mengajukan tahap-tahap daur hidup problem sebagai berikut.

1. Pengenalan problem,
2. Diskusi tentang tingkat keseriusannya,
3. Usaha untuk perbaikan: biasanya bersifat intuitif, tidak ditopang oleh saran yang bagus, dan dilakukan dengan pendekatan "mari kita lakukan sesuatu",
4. Disarankan dilakukan studi yang lebih cermat, misalnya dengan melakukan survei,
5. Penekanan pada faktor dasar yang luas,
6. Menghadapi kasus-kasus individual,
7. Perubahan lain dalam diri personal,
8. Program disusun secara induktif,
9. Penyempurnaan teknik studi dan pembahasan,
10. Penyempurnaan konsep,
11. Perubahan lain dalam personal.

Perumusan masalah kebijakan publik berkaitan dengan cara atau metode yang digunakan. Untuk dapat membuat rumusan masalah kebijakan dengan baik, diperlukan beberapa metode, di antaranya adalah:

1. Analisis batas, yaitu usaha memetakan masalah melalui snowball sampling dari stakeholder. Analisis ini dihadapkan pada masalah yang tidak jelas dan rumit, sehingga diperlukan bantuan stakeholder untuk memberikan informasi yang berhubungan dengan masalah yang dihadapi.
2. Analisis klasifikasi, yakni mengklasifikasikan masalah ke dalam kategori tertentu dengan tujuan untuk memudahkan analisis. Misalnya, analisis kesempatan kerja dalam bidang industri pengolahan.
3. Analisis melalui Curah Pendapat. Analisis ini merumuskan masalah melalui curah pebdapat dari orang-orang yang mengetahui kondisi yang ada.
4. Analisis Perspektif Ganda, yaitu metode untuk memperoleh pandangan yang bervariasi dari perspektif yang berbeda mengenai suatu masalah dan pemecahannya.
5. Analisis Benchmarking, yaitu upaya mengenali masalah publik yang sedang dihadapi dengan cara melakukan kajian atas masalah sejenis di tempat atau di negara lain (Indiahono 2009; Nawawi 2009).

D. MODEL PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam bagian ini dikemukakan secara berturut-turut model-model perumusan kebijakan publik. Model-model dimaksud adalah model kelembagaan, model corong, model proses, model kelompok, model elit, model rasional, model inkrementalis, model permainan, model pilihan publik, model sistem, model pengamatan, model demokratis, model strategis, dan model deliberatif.

1. Model Kelembagaan

Model ini mengandung makna bahwa membuat kebijakan publik merupakan tugas pemerintah. Apa yang

dibuat pemerintah dengan cara apapun merupakan kebijakan publik. Secara kelembagaan, pemerintah yang sah yang berhak membuat kebijakan. Mengapa demikian? Menurut Dye (dalam Nugroho 2009), ada tiga hal yang membenarkan pendekatan tersebut, yaitu (1) pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, (2) fungsi tersebut bersifat universal, dan (3) pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersi) dalam kehidupan publik. Dalam hal ini, lembaga-lembaga pemerintah bersifat otonom.

Kelemahan model ini adalah terabaikannya lingkungan tempat kebijakan akan diterapkan.

2. Model Corong

Hoffebert (dalam Parsons 2005) menggunakan corong sebagai metafora proses kebijakan. Pada bagian input yang lebar terdapat faktor-faktor penentu, sedangkan pada ujung corong ada institusi dan elit yang menyaring dan menjadi perantara dari kekuatan-kekuatan politik massa untuk membentuk output kebijakan.

Sistem politik dalam model corong ini mendefinisikan problem dan merumuskan kebijakan suatu fungsi dari tekanan faktor makro dan kondisi yang tidak bisa dipengaruhi oleh pembuat kebijakan. Apa pun yang keluar sangat tergantung pada apa yang masuk ke dalam corong.

Argumen corong dari Hoffebert ini mirip teori kotak hitam dari Easton, di mana dibayangkan bahwa proses politik mempunyai alat perantara atau pengkonversi, yaitu input berupa faktor sosial, ekonomi, dan historis serta perilaku politik massa, institusi pemerintahdan perilaku elit sebagai kotak hitam yang mengeluarkan output. Proses input ke output tersebut dapat dicermati pada gambar di bawah ini.



Gambar 5. Model Proses Kebijakan sebagai Corong

Kelemahan dari model corong ini adalah kurang memberi tekanan pada peran institusi pemerintah dan elit. Hal ini karena gagasan proses kebijakan berbentuk corong ini mengatur relasi input-output sebagai satu arah sekaligus input sebagai kekuatan eksogen yang diproses dalam kotak hitam. Model corong ini tidak mengizinkan adanya interaksi antara elit dan institusi dengan kekuatan-kekuatan eksogen.

3. Model Proses

Ada asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas, sehingga memiliki proses (Nugroho 2009). Kebijakan publik merupakan proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan berikut.

Identifikasi permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan
Menata agenda formulasi kebijakan	Memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan
Perumusan proposal kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut
Legitimasi kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik, untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum
Implementasi kebijakan	Mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran serta pengumpulan pajak
Evaluasi kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi pengaruh (impact) dari kelompok sasaran dan nonsasaran serta memberi rekomendasi penyempurnaan kebijakan

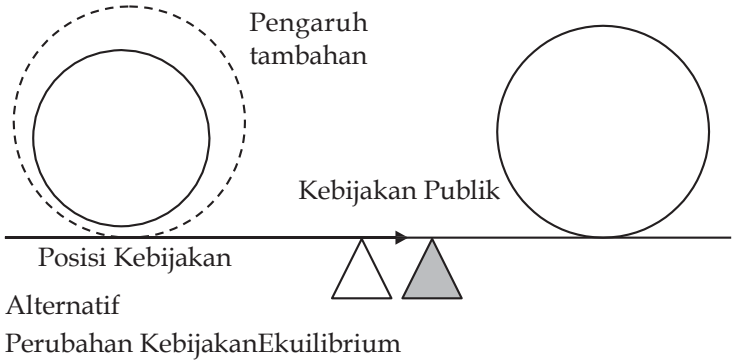
Sumber: Nugroho (2009).

Model proses memiliki kelemahan, yaitu kurang memberi tekanan pada substansi kebijakan.

4. Model Teori Kelompok

Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan. Asumsinya adalah interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan dan keseimbangan merupakan hal terbaik. Individu dalam kelompk berinteraksi dengan lainnya secara formal maupun informal dan secara langsung maupun tidak langsung menyampaikan tuntutan kepada pemerintah untuk menetapkan kebijakan yang diperlukan. Peran sistem politik adalah mengelolan konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan dan

kepentingan, yaitu (1) merumuskan aturan main antar kelompok, (2) menata kompromi, (3) memungkinkan terbentuknya kompromi dlaam kebijakan publik, dan (4) memperkuat kompromi.

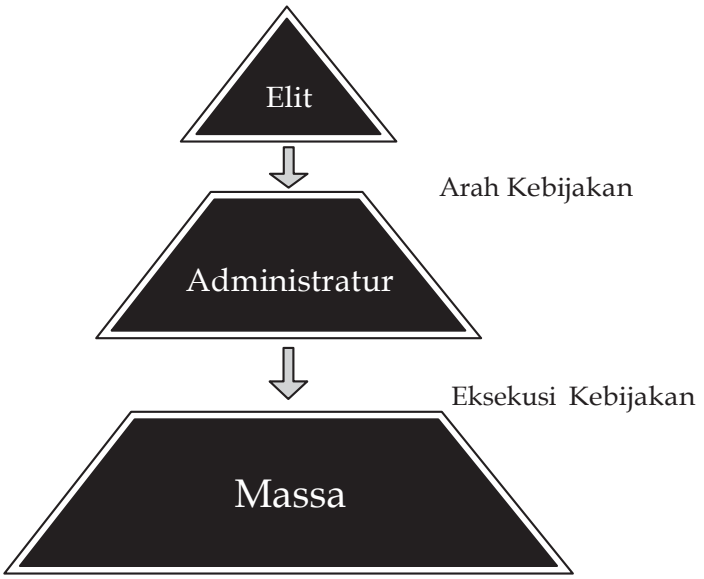


Gambar 6. Model Teori Kelompok

5. Model Teori Elit

Teori ini memiliki asumsi bahwa dalam masyarakat terdapat kelompok elit dan massa. Teori ini mengakui bahwa sebaik dan sedemokratis apapun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan publik, karena diakui bahwa pada dasarnya kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit (Nugroho 2009).

Ada dua pandangan dalam pendekatan ini. Pertama, pandangan positif, bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara pada kondisi yang lebih baik daripada pesaing-pesaingnya. Kedua, pandangan negatif, bahwa pada akhirnya dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan seleranya dan rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi agar tidak masuk dalam formulasi kebijakan.



Gambar 7. Model Teori Elit

Kelemahan model ini adalah karena elit cenderung ingin mempertahankan kekuasaan (status quo), maka kepentingan dan kesejahteraan masyarakat acapkali diabaikan.

6. Model Teori Rasionalisme

Model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik merupakan maximum social gain, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini berbasis cost-benefit analysis. Ini berarti bahwa proses formulasi kebijakan publik harus didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya, yaitu perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang diperoleh.

Formulasi kebijakan menurut teori ini disusun dengan urutan berikut.

1. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya
2. Menemukan pilihan-pilhan
3. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan
4. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

Kelemahan model ini adalah konsep maximum social gain berbeda-beda di antara kelompok kepentingan dan birokrasi mengidap patologi, yakni melayani diri sendiri atau self service.

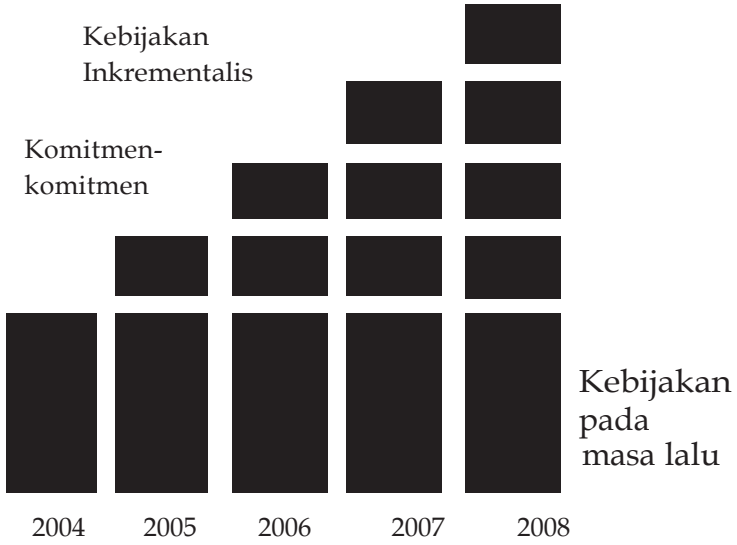
7. Model Inkrementalis

Model inkrementalis pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang dipersyaratkan oleh pendekatan rasional, karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya. Hal ini berkaitan dengan kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan untuk menghindari konflik (Nugroho 2009).

Model inkrementalis melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan sebelumnya. Model ini disebut juga model pragmatis atau praktis. Model ini diterapkan ketika pengambil kebijakan dihadapkan pada keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Di sisi lain, pengambil kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Pilihan bagi pengambil kebijakan adalah

melanjutkan kebijakan pada masa lalu.

Kebijakan pemerintah Indonesia melanjutkan apa saja yang sudah diputuskan oleh pemerintah sebelumnya merupakan wujud dari pendekatan inkrementalis. Misalnya, kebijakan utang luar negeri, privatisasi BUMN, kenaikan harga bahan bakar minyak, dan lain-lain. Pemerintah tidak mau repot dengan harus menyiapkan kebijakan baru, karena disadari betul belum tentu kebijakan baru yang diusulkan mendapat dukungan luas terutama dari kalangan Dewan Perwakilan Rakyat. Model inkrementalis dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 8. Model Inkrementalis

Model inkrementalis seringkali memadai untuk membuat kebijakan, tetapi kelemahannya adalah model ini cenderung tidak mengikuti perkembangan yang terjadi, sehingga kebijakan masa lalu yang menjadi sandaran dalam membuat kebijakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan

dan kebutuhan sekarang. Model ini juga acapkali dijadikan sebagai tempat bersembunyi bagi pembuat kebijakan yang puas diri dengan keberhasilan kebijakan masa lalu.

8. Model Pengamatan Terpadu

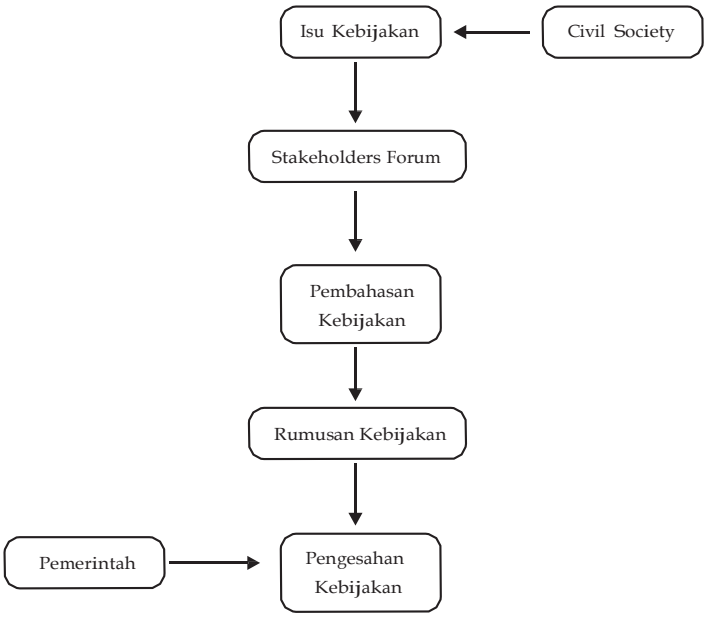
Model ini menggabungkan model rasional dan model inkremental (Nugroho 2009). Model ini dikembangkan oleh Etzioni pada tahun 1967. Ia memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, menetapkan proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan tersebut dicapai. Model tersebut menggunakan pendekatan dua kamar, yaitu kamera *wide angle* untuk melihat keseluruhan dan kamera zoom untuk melihat detilnya (Nugroho 2009).

Model pengamatan terpadu pada prinsipnya merupakan model yang menyederhanakan masalah. Di Indonesia model ini disukai, karena merupakan model kompromi, meskipun tidak selamanya efektif. Zaman Orde Lama, Bung Karno mungkin dapat dipandang sebagai pembuat kebijakan model ini ketika dalam mengendalikan kekuasaan dan politik mengintroduksi kebijakan NASAKOM atau nasionalisme, agama, dan komunisme. Fusi partai yang dilakukan oleh pak Harto pada masa Orde Baru dapat dipandang pula sebagai implementasi dari model kebijakan pengamatan terpadu.

9. Model Demokratis

Model kebijakan yang lebih banyak mengikutsertakan stakeholder dan masyarakat dalam pengambilan keputusan

dinamai model demokratis. Model ini berkembang di negara-negara yang baru saja mengalami transisi demokrasi. Model ini baik diterapkan untuk menciptakan good governance, yang memungkinkan kelompok sasaran dan kelompok penerima kebijakan diakomodasi kepentingannya. Visualisasi dari model ini dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 9. Model Demokratis

10. Model Strategis

Pendekatan strategis menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan (Nugroho 2009). Para perumus kebijakan dapat merujuk pandangan Bryson dalam membuat perumusan strategis dalam kebijakan. Mengutip pandangan Olsen dan Eadie, Bryson (1988) memaknai perencanaan strategis sebagai upaya

yang mendisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi, apa yang dikerjakan organisasi, dan mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif, dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang. Fokus perencanaan strategis pada identifikasi dan pemecahan isu-isu, menekankan penilaian pada lingkungan di luar dan di dalam organisasi, serta berorientasi pada tindakan.

Bryson (1988) meyakinkan bahwa perencanaan strategis dapat membantu organisasi untuk:

a. berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi yang efektif
b. memperjelas arah masa depan
c. menciptakan prioritas
d. membuat keputusan sekarang dengan memperhatikan konsekuensi pada masa depan
e. mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi formulasi keputusan
f. menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang berada di bawah
g. kontrol organisasi
h. membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi
i. memecahkan masalah utama organisasi
j. menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif
k. membangun kerja kelompok dan keahlian.

Proses perumusan strategis disusun dengan mengikuti langkah-langkah berikut.

a. memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan

strategis

b. memahami manfaat proses perencanaan strategis dan mengembangkan kesepakatan awal
c. merumuskan panduan proses
d. memperjelas mandat dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi
e. menilai kekuatan dan kelemahan, serta peluang dan ancaman. Proses ini melibatkan kegiatan perumusan hasil kebijakan yang diinginkan, manfaat kebijakan, analisis dan SWOT
f. mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi. Proses ini melibatkan kegiatan merumuskan hasil dan manfaat yang diinginkan dari kebijakan, merumuskan contoh-contoh isu strategis, dan mendeskripsikan isu-isu strategis
g. merumuskan strategi untuk mengelola isu (Bryson 1988).

11. Model Teori Permainan

Teori permainan (game theory) hadir ketika model rasional tidak dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul, yang sulit dijelaskan dengan fakta-fakta yang tersedia karena sebagian besar dari kepingan fakta tersembunyi (Nugroho 2009). Gagasan pokok dari teori permainan adalah (1) formulasi kebijakan berada pada situsi kompetisi yang intensif, (2) para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen. Sama dalam permainan catur, setiap langkah akan bertemu dengan kombinasi langkah lebih lanjut dan langkah balasan yang masing-masing relatif bebas. Model teori permainan bersifat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. dalam kondisi kompetitif, keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, tetapi juga oleh aktor-aktor lainnya. Dalam rangka

memulihkan ekonomi Indonesia pasca krisis tahun 1997, tidak hanya ditentukan oleh kebijakan yang ditempuh pemerintah Indonesia, misalnya dengan meningkatkan kinerja sektor riil, tetapi juga ditentukan oleh dana talangan dari IMF.

Konsep teori permainan dalam perumusan kebijakan publik dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2. Model Teori Permainan

	Alternatif A^1	Alternatif A^2
Alternatif B^1	Efek	Efek
Alternatif B^2	Efek	Efek

Konsep kunci dari teori permainan adalah strategi dan yang ingin dicapai bukan sesuatu yang paling optimum, tetapi yang paling aman dari serangan lawan (Nugroho 2009). Model teori ini sejatinya memiliki tingkat konservatisme yang tinggi, karena syrategi yang ditempuh lebih bersifat defensif. Namun demikian, Nugroho (2009) mengakui bahwa pendekatan teori permainan dapat dikembangkan sebagai strategi ofensif apabila posisinya superior.

12. Model Pilihan Publik

Asumsi model pilihan publik adalah bahwa kebijakan merupakan sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut (Nugroho 2009). Kebijakan tersebut berakar dari teori ekonomi pilihan publik yang mengandaikan bahwa manusia adalah homo economicus, yang memiliki kepentingan yang harus dipuaskan.Buyer meet seller, and supply meet demand merupakan prinsip dari model pilihan publik.

Setiap kebijakan yang dibuat pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna atau consumer. Dengan demikian, proses formulasi kebijakan

publik melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Model ini dipandang paling demokratis, karena memberi ruang luas kepada publik untuk memberi kontribusi dengan mengajukan pilihan-pilihan kepada pemerintah sebelum diambil suatu keputusan. Model tersebut dapat memberi penjelasan mengapa para pemenang pemilu gagal memberikan yang terbaik kepada masyarakat karena mereka lebih berkepentingan kepada publik, yaitu para pemberi suara atau pendukungnya. Model ini juga dapat membantu untuk memahami mengapa kebijakan-kebijakan publik di Amerika misalnya, selalu berada di tengah-tengah antara kebijakan liberal dan kebijakan konservatif.

Model kebijakan pilihan publik banyak digunakan untuk membuat kebijakan yang bersifat ekonomi politik atau meskipun tidak digunakan untuk kebijakan yang bersifat ekonomi politik, mayoritas analisis kebijakan bersinggungan dengan persoalan ekonomi atau menggunakan pertimbangan ekonomi.

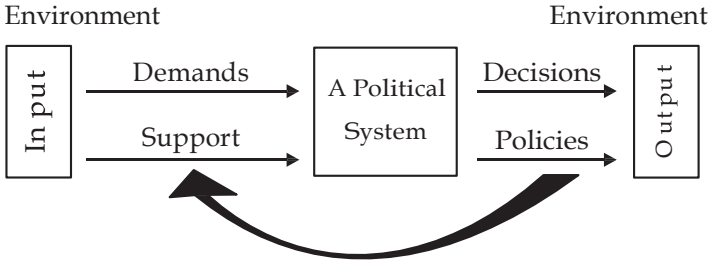
Model ini memiliki kelemahan, di antaranya adalah interaksi dan akses terbatas pada konstituen atau pendukungnya. Dalam praktik, tidak jarang dijumpai ada kebijakan yang jika dilihat sepintas lalu seolah-olah adil untuk semua warga masyarakat, padahal kenyataannya hanya menguntungkan kelompok tertentu, misalnya kebijakan pembuatan jalan tol, kebijakan privatisasi, kebijakan pencabutan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) dan lain-lain.

13. Model Sistem

David Easton yang pertama kali memperkenalkan pendekatan sistem, dengan melakukan analogi dalam sistem biologi. Sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungan, yang akhirnya menciptakan

kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Sistem biologi ini dianalogikan Easton dalam kehidupan sistem politik. Dalam pendekatan sistem dikenal tiga komponen, yaitu input, proses dan output (Nugroho 2009).

Formulasi kebijakan publik model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau output dari sistem politik. Sistem tersebut terdiri atas input, throughput, dan output, yang alirannya dapat dilihat pada gambar berikut.



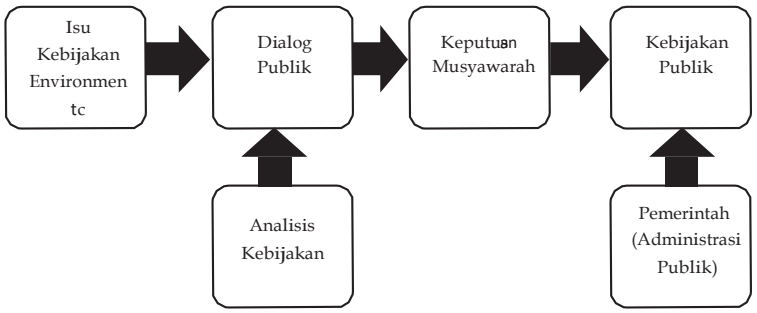
Gambar 10. Model Sistem

Dari gambar di atas, proses formulasi kebijakan publik berada pada sistem politik, dimulai dari adanya input berupa tuntutan dan dukungan dan diakhiri dengan lahirnya output baik berupa keputusan maupun kebijakan. Teori sistem tersebut memiliki kelemahan, yaitu tidak memasukkan variabel negatif dari sistem. Namun demikian, sistem politik akan efektif dalam memproses input menjadi output dengan memperhatikan dua hal. Pertama, hemat energi, artinya menggunakan sumber daya pemroses lebih sedikit atau tidak habis pakai. Kedua, material balance, dalam arti sedapat mungkin produk yang dihasilkan seimbang dengan input atau materi yang digunakan.

14. Model Deliberatif

Model deliberatif atau musyawarah pada perumusan

kebijakan kebijakan dikembangkan oleh Hajer dan Wagwenaar. Model ini disebut juga sebagai collaborative policy making. Proses kebijakan publik model deliberatif ini berbeda dengan model teknokratik, karena peran analis kebijakan hanya menjadi fasilitator agar masyarakat dapat menemukan sendiri keputusan kebijakan yang akan diambil. Pendekatan deliberatif dapat dicermati pada gambar berikut ini.



Gambar 11. Model Deliberatif

E. RANGKUMAN

Suatu masalah disebut sebagai masalah publik dapat dilihat pula dari akibat tindakan yang dilakukan oleh individu. Tindakan individu memiliki dua jenis konsekuensi. Pertama, tindakan individu akan mempunyai dampak pada orang lain yang secara langsung berhubungan. Kedua, tindakan tersebut memiliki dampak pada orang melebihi orang-orang yang secara langsung terlibat.

Masalah publik dapat dibedakan ke dalam masalah prosedural dan masalah substanti. Masalah prosedural berkenaan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana menjalankan tugas-tugasnya; sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti kebebasan berbicara, keadilan sosial, dan lain-lain. Masalah publik juga dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk, yaitu masalah

distributif, masalah regulasi, dan masalah redistributif. Masalah distributif mencakupi sejumlah kecil orang yang dapat ditangani satu per satu. Masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan pihak lain. Masalah regulasi ini berkaitan dengan peraturan yang bertujuan untuk membatasi tindakan pihak tertentu. Masalah redistributif menyangkut masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber untuk kelompok atau kelas dalam masyarakat.

Masalah publik selanjutnya dapat bertransformasi menjadi masalah kebijakan. Ada tiga indikator, sebagaimana diungkapkan Jones agar masalah publik dapat menjadi masalah kebijakan. Pertama, ruang lingkup dan kemungkinan dukungan terhadap masalah publik (isu) tersebut dapat dikumpulkan. Kedua, problem atau isu dinilai penting. Ketiga, ada kemungkinan masalah publik tersebut dapat dipecahkan.

Dalam merumuskan kebijakan publik terdapat 14 model yang dapat digunakan, yaitu model kelembagaan, model corong, model proses, model kelompok, model elit, model rasional, model inkrementalis, model permainan, model pilihan publik, model sistem, model pengamatan, model demokratis, model strategis, dan model deliberatif.

BAB III

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Di antara tahap-tahap kegiatan kebijakan publik, barangkali analisis kebijakan merupakan pekerjaan yang paling sulit. Jika seorang analis salah melakukan analisis, dapat menyebabkan kebijakan yang dibuat tidak tepat sasaran dan tidak dapat mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Akibatnya juga akan membawa dampak buruk terhadap citra dan kewibawaan pemerintah serta akan membawa kerugian terhadap masyarakat yang dikenai kebijakan. Bab ini akan mengelaborasi konsep analisis kebijakan publik, pendekatan yang digunakan, bentuk analisis dan model analisis yang dapat dipilih oleh seorang analis atau para pengambil keputusan.

A. PENGERTIAN DAN PENDEKATAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik dianalisis berdasarkan teori yang sudah mapan. Teori analisis kebijakan publik, seperti halnya teori manajemen, dikembangkan dari best practices, yang kemudian diverifikasi, divalidasi, dan selanjutnya dikodifikasikan. Dengan kata lain, teori analisis kebijakan publik adalah teori yang berasal dari pengalaman terbaik, bukan hasil temuan atau kajian akademik yang dilakukan secara sengaja berdasarkan metode deduktif, tetapi lebih didasarkan pada kasus-kasus empiris dengan menggunakan cara pandang induktif. Dalam pandangan Schermerhorn, teori analisis kebijakan publik termasuk ke dalam lay theory, yaitu teori yang dikembangkan dari pengalaman, bukan tergolong scientific theory yang dikembangkan dari metode-metode ilmiah (Nugroho 2009).

Secara umum, analisis kebijakan dipahami sebagai cara untuk menghasilkan pengetahuan dan segala proses dalam kebijakan (Dunn 2003:1; Nawawi 2009:39). Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, analisis kebijakan meneliti tentang sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik.

Dror (dalam Wahab 2012) mengartikan analisis kebijakan sebagai suatu pendekatan dan metodologi untuk mendesain dan menemukan alternatif-alternatif berkaitan dengan sejumlah isu kebijakan yang kompleks.

Analisis kebijakan juga dapat dipahami sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai tipe metode inkuiri dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan bagi kebijakan yang dimanfaatkan dalam lapangan politik guna memecahkan masalah-masalah kebijakan (Dunn dalam Fischer, et al. 2007).

Sejalan dengan Dunn, Parsons (2005) melihat bahwa analisis kebijakan mengandung tujuan dan relasi yang berbeda dengan proses kebijakan. Berpedoman pada pandangan Etzioni, Parsons (2005) memandang bahwa analisis kebijakan berangkat dari proses pembuatan kebijakan melalui riset dan argumen yang bukan hanya mendukung analisis problem, tetapi juga analisis tentang apa solusi kebijakan atau solusi yang harus diambil.

Atas dasar inilah, jenis analisis kebijakan terdiri atas serangkaian aktivitas pada spektrum pengetahuan dalam proses kebijakan, pengetahuan untuk proses kebijakan, dan pengetahuan tentang proses kebijakan. Jenis analisis ini dapat dikategorikan dalam dua bentuk, yaitu analisis kebijakan dan analisis untuk kebijakan. Analisis kebijakan mencakupi dua hal, yaitu determinasi kebijakan dan isi kebijakan. Determinasi kebijakan adalah analisis yang berkaitan dengan cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat. Isi kebijakan mencakupi deskripsi tentang kebijakan tertentu dan bagaimana ia berkembang

dalam hubungannya dengan kebijakan sebelumnya. Analisis ini juga didasari oleh informasi yang disediakan oleh kerangka nilai teoretis yang mencoba memberikan kritik terhadap kebijakan.

Analisis untuk kebijakan meliputi advokasi kebijakan dan informasi untuk kebijakan. Advokasi kebijakan berupa riset dan argumen yang dimaksudkan untuk memengaruhi agenda kebijakan di dalam dan atau di luar pemerintahan. Informasi untuk kebijakan merupakan analisis yang dimaksudkan untuk memberikan informasi bagi aktivitas pembuatan kebijakan, bisa berbentuk anjuran atau riset internal dan eksternal yang terinci tentang aspek kualitatif dan penilaian dari suatu kebijakan.

Istilah analisis kebijakan juga berkaitan dengan penggunaan berbagai teknik untuk merasionalkan proses pembuatan kebijakan. Analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan (Quade dalam Dunn 2003). Dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian umum, termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat serta mencakupi tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen-komponen, tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif baru. Kegiatan yang dicakup analisis direntang luas mulai dari penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi suatu program lengkap.

Analisis kebijakan tidak dapat dipahami hanya dengan berdasar pada landasan rasional manusia yang berpijak pada teori atau sains. Hal ini dikarenakan analisis berkaitan dengan soal bagaimana membantu pembuat keputusan untuk membuat pilihan yang lebih baik di antara pilihan lainnya (Quade dalam Parsons 2005). Tujuan analisis adalah memfasilitasi manipulasi efektif

terhadap dunia nyata. Quade (dalam Parsons 2005) berpandangan bahwa analisis kebijakan merupakan strategi yang masuk akal untuk menemukan solusi yang baik, meskipun terdapat fakta bahwa seringkali orang meminta studi analisis dilakukan dengan melibatkan partisipan kunci dalam proses pembuatan keputusan yang menggunakan hasil analisis untuk mengajak orang lain menganut pandangannya sendiri.

Bellinger (2008) menawarkan kajian analisis kebijakan berdasarkan "benefit-cost analysis". Mengutip pendapat Benyamin Franklin, Bellinger (2008) menyatakan bahwa seluruh proses keputusan melibatkan usaha untuk mengukur keuntungan-keuntungan dan biaya-biaya agar dapat diperoleh keputusan yang bijaksana. Tujuan dari analisis ini adalah untuk mengorganisasi dan membandingkan berbagai dampak dari keputusan agar supaya dapat memilih tindakan yang lebih efektif guna meningkatkan kesejahteraan individu dan masyarakat.

Dari apa yang disampaikan oleh beberapa teoritisi kebijakan publik tersebut di atas, dapat ditemukan benang merahnya bahwa analisis kebijakan merupakan serangkaian usaha atau aktivitas berbasis pengetahuan atau riset, yang memberikan dasar-dasar pertimbangan kepada pembuat kebijakan atau keputusan untuk menilai suatu kebijakan yang telah diimplementasikan atau melakukan asesmen mengenai konsekuensi kebijakan publik baik sebelum maupun sesudah kebijakan publik diimplementasikan. Analisis kebijakan tersebut dilakukan supaya keputusan yang diambil lebih banyak memperoleh manfaatnya daripada kerugiannya.

Seorang analis kebijakan tidak dapat membuat analisis secara sembarangan. Analisis kebijakan dibuat untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Quade (dalam Parsons 2005) berpendapat bahwa tujuan utama analisis kebijakan adalah membantu pembuat keputusan untuk membuat pilihan yang lebih baik daripada yang

dibuat oleh pihak lain. Analisis ini berkaitan dengan manipulasi efektif dunia nyata. Jenkins-Smith, sebagaimana dikutip Parsons (2005) menyebutkan bahwa tujuan analisis kebijakan adalah menentukan kebijakan mana yang bisa memberi maslahat paling besar bagi kesejahteraan masyarakat.

Quade (dalam Parsons 2005) memberikan saran bahwa untuk melakukan analisis ini harus dilalui tiga tahapan kegiatan. Pertama, penemuan, yaitu usaha untuk menemukan alternatif yang memuaskan dan terbaik di antara alternatif-alternatif yang tersedia. Kedua, penerimaan, yakni membuat temuan tersebut agar bisa diterima dan dimasukkan ke dalam kebijakan atau keputusan. Ketiga, implementasi, yaitu menerapkan keputusan kebijakan tanpa ada perubahan terlalu banyak yang bisa membuat alternatif itu menjadi tidak memuaskan.

Analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif, dan preskriptif (Dunn 2003). Oleh karena itu, agar analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi dan argumen yang masuk akal, maka analisis harus dapat menjawab tiga pertanyaan. Pertama, nilai yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi. Kedua, fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai. Ketiga, tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Dalam menghasilkan informasi dan argumen yang masuk akal mengenai tiga macam pertanyaan di atas, seorang analis dapat memakai satu atau lebih dari tiga pendekatan analisis, yaitu empiris, valutif, dan normatif (Dunn 2003). Pendekatan empiris ditekankan pada penjelasan berbagai sebab dan akibat dari suatu kebijakan tertentu. Pertanyaan bersifat faktual dan jenis informasi yang dihasilkan bersifat deskriptif. Pendekatan valuatif ditekankan pada penentuan bobot atau nilai beberapa kebijakan. Pertanyaannya

berkaitan dengan nilai dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat valuatif. Bidang perpajakan dapat dijadikan contoh dari pendekatan valuatif. Setelah memberikan informasi deskriptif tentang berbagai macam kebijakan perpajakan, analis dapat mengevaluasi berbagai cara yang berbeda dalam mendistribusikan beban pajak menurut konsekuensi etis dan moral. Pendekatan normatif difokuskan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik. Dalam pendekatan ini, pertanyaan yang diajukan adalah tindakan apa yang harus dilakukan dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif.

Rangkaian kaitan antara pendekatan, pertanyaan utama dan tipe informasi dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3. Tiga Pendekatan dalam Analisis Kebijakan

Pendekatan	Pertanyaan Utama	Tipe Informasi
Empiris	Adakah dan akankah ada (fakta)	Deskriptif dan prediktif
Valuatif	Apa manfaatnya (nilai)	Valuatif
Normatif	Apakah yang harus diperbuat (aksi)	Preskriptif

B. BENTUK ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Analisis kebijakan memiliki tiga bentuk, yaitu analisis kebijakan prospektif, analisis kebijakan retrospektif, dan analisis kebijakan terintegrasi (Dunn 2003).

Analisis kebijakan prospektif menghasilkan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan yang memberi ciri kepada cara beroperasinya para ekonom, analis sistem dan peneliti operasi (Dunn 2003). Walter William, seorang mantan kepala divisi Penelitian dan Perencanaan pada Kantor Kesempatan Ekonomi Amerika, mendeskripsikan analisis kebijakan prospektif sebagai suatu alat untuk mensintesakan informasi yang dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif dan diramalkan dalam bahasa

kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan untuk melakukan pengambilan keputusan. Analisis kebijakan prospektif tidak jarang menghasilkan jurang pemisah antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya.

Analisis kebijakan retrospektif merupakan penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakupi berbagai kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok. Pertama, analisis yang berorientasi pada disiplin. Kelompok tersebut sebagian besar terdiri atas para ilmuwan politik dan sosiologi. Mereka berusaha mengembangkan dan menguji teori yang didasarkan pada teori dan menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan. Tujuan-tujuan dan sasaran spesifik dari para pembuat kebijakan luput dari perhatian kelompok ini. Partai politik misalnya, menurut kelompok ini, bukan merupakan variabel yang dapat dimanipulasi yang dapat digunakan para pembuat kebijakan untuk menghasilkan perubahan dalam pengeluaran pemerintah.

Kedua, analis yang berorientasi pada masalah. Kelompok ini sebagian besar terdiri dari para ilmuwan polisik dan sosiologi, yang berusaha menjelaskan sebab-sebab dan konsekuensi kebijakan. Bedanya dengan kelompok pertama, kelompok ini kurang menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori yang dianggap penting dalam disiplin ilmu sosial. Mereka lebih menaruh perhatian pada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi permasalahan. Seperti kelompok analis pertama, kelompok ini juga jarang menyajikan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan yang spesifik dari para pembuat kebijakan.

Kelompok analis ketiga adalah analis yang berorientasi pada aplikasi. Kelompok analis ini terdiri atas para ilmuwan politik, sosiologi, profesional pekerjaan sosial, dan administratur publik. Kelompok ini berusaha menjelaskan sebab-sebab dan konsekuensi

kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Berbeda dengan kelompok analis terdahulu, kelompok analis ketiga ini tidak hanya menaruh perhatian pada variabel-variabel kebijakan, tetapi juga melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan. Informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan memberi landasan bagi pemantauan dan evaluasi hasil yang spesifik, yang dapat digunakan para praktisi untuk merumuskan masalah-masalah kebijakan, mengembangkan alternatif kebijakan baru, dan merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan masalah.

Analisis kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang merekomendasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil (Dunn 2003). Analis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan analis untuk mengkaitkan tahapan analisis retrospektif dan prospektif, tetapi juga menuntut para analis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat. Hal ini mengandung arti bahwa seorang analis harus terlibat dalam transformasi komponen informasi-kebijakan searah dengan putaran jarum jam berulangkali sebelum akhirnya pemecahan masalah kebijakan yang memuaskan diperoleh. Analisis terintegrasi ini bersifat terus menerus, berulang-ulang, dan tanpa ujung.

Analisis kebijakan terintegrasi mempunyai semua kelebihan yang dimiliki oleh semua metodologi analisis prospektif dan retrospektif, tetapi tidak satu pun dari kelemahan mereka (Dunn 2003). Analisis prospektif lemah dalam hal ketidakcukupan informasi yang dihasilkannya berkaitan dengan perubahan nilai tujuan dan sasaran yang terjadi setelah kebijakan di-implementasikan. Analisis retrospektif lemah, karena sebagian besar terikat pada informasi yang pasif mengenai konsekuensi

kebijakan setelah diimplementasikan. Analis terintegrasi melakukan pemantauan dan evaluasi terus menerus terhadap kebijakan yang tidak dilakukan oleh dua jenis analisis terdahulu.

C. PENDEKATAN ANALISIS KEBIJAKAN

Banyak pendekatan yang dapat digunakan oleh seorang analis untuk membuat analisis kebijakan yang memadai. Wahab (2012) mengungkapkan 9 pendekatan dalam analisis kebijakan publik, yaitu pendekatan proses, pendekatan substantif, pendekatan logis-positivis, pendekatan ekonometrik, pendekatan fenomenologis, pendekatan partisipatif, pendekatan preskriptif, pendekatan ideologis, dan pendekatan historis.

1. Pendekatan Proses

   Pendekatan proses seringkali digunakan oleh para analis kebijakan. Dalam pendekatan ini, berbagai masalah sosial diidentifikasi sebagai suatu masalah kebijakan yang harus ditindaklanjuti oleh pembuat kebijakan. Sesuai siklusnya, kebijakan tersebut diseleksi untuk dipilih mana yang dipandang paling baik, kemudian diimplementasikan oleh aparat pemerintah dalam berbagai level. Kegiatan selanjutnya adalah mengevaluasi kebijakan dan berdasarkan hasil evaluasi atas kelebihan dan kekurangan kebijakan tersebut, kebijakan dapat diubah. Semua kegiatan tersebut tidak lepas dari proses politik, karena kebijakan memang berada pada ranah politik.

2. Pendekatan Substantif

   Pendekatan substantif mengandaikan adanya penguasaan kognitif dari para pakar yang memilih keahlian sebagai seorang analis kebijakan. Studi kebijakan memiliki dimensi yang sangat luas, karenanya, banyak pakar kebijakan memilih jalur akademis menjadi spesialis substantif dalam bidang kebijakan tertentu. Ada pakar yang sengaja

memfokuskan diri dengan menganalisis faktor atau determinan tertentu dalam siklus kebijakan, seperti pada segi formulasi saja atau pada implementasi dan atau pada evaluasi saja. Ada pula analis yang fokus pada aspek permasalahan kebijakan tertentu, misalnya analis yang lebih ahli dalam kebijakan pendidikan, ada yang ahli dalam kebijakan lingkungan, ada yang pakar dalam kebijakan ekonomi mikro, ada yang menguasai kebijakan energi, ada yang memiliki penguasaan lebih dalam kebijakan pertahanan dan keamanan, dan sebagainya. Dalam penelitian kebijakan diketahui bahwa kebijakan perekonomian, sains dan teknologi, serta hubungan luar negeri, merupakan area studi yang banyak mewarnai analisis kebijakan internasional (Wahab 2012). Tahun 1970-an hingga 1980-an, bidang kajian kesehatan, sumber daya alam, energi dan lingkungan hidup merupakan minat kebijakan yang paling dominan. Sementara itu, kebijakan substantif yang paling banyak mewarnai studi dan analisis kebijakan publik adalah bidang pendidikan, kesehatan, energi, pertanian, industri, lingkungan, pengentasan kemiskinan, dan pemberantasan korupsi. Pada era Presiden SBY, kebijakan pengentasan kemiskinan dan pemberantasan korupsi merupakan kebijakan substantif yang paling dominan.

Beberapa pakar kebijakan berpendapat bahwa keahlian dalam suatu area substantif merupakan sesuatu yang dikehendaki dan lebih kredibel daripada analis politik "kutu loncat" atau yang berkeahlian "generik". Hal ini dapat dipahami, karena analis substantif atau yang ahli dalam bidang kajian kebijakan tertentu seringkali lebih akurat dan valid analisisnya daripada analis generik. Seorang analis substantif dituntut untuk menguasai aspek teknis maupun politis dari suatu bidang kebijakan tertentu agar analisis yang

dilakukan memiliki tingkat presisi yang tinggi. Selain itu, ia juga harus menguasai proses dan metodologi kebijakan publik. Almarhum Prof.Dr.Mubyarto merupakan salah satu contoh dari seorang analis substantif yang setia dengan kajian kebijakan ekonomi kerakyatan atau ekonomi Pancasila.

3. Pendekatan Logis-Positivis

Pendekatan logis-positivis atau dikenal dengan pendekatan perilaku (keilmuan) pada umumnya mendukung teori, model, pengujian hipotesis, pengolahan data mentah, metode komparatif, dan analisis data statistik yang didasarkan pada logika berpikir deduktif. Dalam analisis ini dilakukan verifikasi dan klarifikasi terhadap konsep inti tertentu yang digunakan dalam analisis kebijakan. Teori diuji dengan hipotesis-hipotesis tertentu. Untuk itu juga dikembangkan teknik pengukuran untuk mengukur fenomena tertentu.

Pendekatan logis-positivis bukannya tidak ada kritik. Para pengkritik berpendapat bahwa pendekatan logis-positivis keliru dalam memahami proses kebijakan sebagai suatu projek rasional. Artinya, bahwa logika proses kebijakan dalam realitasnya lebih kompleks daripada sekadar sebagai sesuatu yang berjalan, sehingga tidak tepat jika memahami proses kebijakan hanya berdasarkan pada teknik analisis statistik secanggih apapun.

4. Pendekatan Ekonometrik

Dalam kepustakaan kebijakan publik, pendekatan ekonometrik disebut dengan pendekatan pilihan publik. Pendekatan ini didasarkan pada pendekatan ekonomi untuk memahami kompleksitas permasalahan politik. Dalam pendekatan ini, perilaku manusia diasumsikan bersifat

rasional atau didorong oleh motif untuk mengejar keuntungan pribadi. Orang mengejar kepentingan pribadinya, tidak memperhatikan kepentingan kolektif. Pendekatan ekonometrik berasumsi bahwa motif dan kesenangan tiap orang adalah berbeda dan khas sifatnya, sehingga setiap orang terdorong untuk menghimpun diri atau saling bertukar gagasan agar tercapai suara mayoritas dan dengan suara mayoritas itu mereka dapat memengaruhi tindakan pemerintah. Pendekatan tersebut tidak sepenuhnya keliru ketika mengasumsikan bahwa individu dalam melakukan kegiatan apapun selalu didorong oleh motif keuntungan pribadi. Kelemahan teori ini adalah mengabaikan realitas bahwa dalam diri manusia tidak selamanya dalam bertindak didorong oleh motif keuntungan pribadi, sebab dalam beberapa hal manusia juga melakukan tindakan untuk kepentingan orang lain atau orang banyak.

5. Pendekatan Fenomenologis

Pendekatan fenomenologis atau pascapositivis memberikan perhatian pada penggunaan intuisi yang cerdas, yang umumnya diperoleh seseorang melalui proses yang panjang. Pengusung pendekatan ini menyarankan agar para analis kebijakan memandang dan memperlakukan masing-masing kepingan fenomena sosial sebagai sebuah kejadian yang unik dan menjadikan elemen etnografis pengalaman manusia berikut indikator kualitatif lainnya. Pendekatan alternatif menekankan bahwa yang menjadi pusat perhatian adalah pemahaman dengan hipotesis tertentu yang lebih dinamis, bukannya prediksi dengan hipotesis kaku, yang setiap saat siap diuji (Wahab 2012). Pendekatan fenomenologis mengubah perhatian pada cara saintifik yang

kaku dengan intuisi dan keterlibatan sosial dalam memperoleh informasi yang relevan.

6. Pendekatan Partisipatif

Pendekatan partisipatif terkait dengan tantangan pasca postivis, yang melibatkan pernyataan kepentingan dan nilai-nilai yang lebih luas dari berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan. Hal ini berangkat dari pikiran Laswell (dalam Wahab 2012) bahwa warga negara yang akan terkena dampak dari kebijakan harus dilibatkan dalam proses formulasi hingga implementasi kebijakan publik melalui serangkaian dialog diskursif. Dialog diskursif melibatkan serangkaian proses dengar pendapat terbuka dengan banyak warga negara yang langsung maupun tidak langsung terkenai kebijakan publik. Dengar pendapat ini didesain sedemikian rupa agar individu-individu, kelompok-kelompok kepentingan, dan aparat pemerintah dapat memberikan kontribusi secara optimal dalam perancangan awal atau perancangan ulang atas kebijakan yang telah dibuat.

Tujuan utama dari pendekatan ini adalah untuk mengumpulkan informasi yang berimbang, sehingga para pembuat kebijakan dapat memikirkan rekomendasi yang komprehensif dan mampu membuat keputusan kebijakan yang menguntungkan semua pihak.

Namun demikian, para pengkritik pendekatan partisipatif menyerang pendekatan ini, karena keterlibatan aktif warga negara dalam proses pembuatan kebijakan akan dapat merusak tatanan, merangsang munculnya perdebatan dan konflik antarkelompok mengenai tujuan dan prosedur program, sehingga dapat berdampak pada penundaan dalam formulasi dan implementasi kebijakan.

7. Pendekatan Preskriptif

Dalam pendekatan preskriptif, para analis merumuskan tugas mereka sebagai pencapaian keadaan akhir yang diinginkan. Pendekatan ini diinginkan sekaligus juga dimungkinkan. Mereka mendukung posisi kebijakan dan menggunakan cara retorik yang handal untuk meyakinkan orang lain bahwa posisi mereka merupakan pilihan kebijakan terbaik yang dikehendaki. Pada sisi lain, tipe analisis ini menyebabkan timbulnya tudingan bahwa para analis kebijakan acapkali menyamarkan ideologi dan kepentingan sempit sebagai ilmu.

8. Pendekatan Ideologis

Menurut Thomas Sowell (dalam Wahab 2012), pendekatan "visi", menghasilkan dua perspektif yang saling berhadapan, yaitu visi terbatas dan visi tak terbatas. Visi terbatas adalah gambaran manusia yang egosentris dengan batasan-batasan moral. Dalam visi tersebut, seseorang harus mengandalkan dorongan bukan sifat dasar, agar tujuan dapat tercapai. Upaya tersebut menghasilkan pandangan konservatif mengenai sifat manusia, yang mengarah pada posisi kebijakan yang konservatif pula.

Visi tak terbatas memandang bahwa dalam diri manusia, pemahaman dan sifat asli dapat secara sadar menghasilkan keuntungan bersama. Dalam perspektif ini, manusia dapat secara langsung merasakan bahwa kebutuhan orang lain lebih penting daripada kebutuhannya sendiri, sehingga mampu bertindak tanpa memihak, sekalipun kepentingannya terlibat di dalamnya. Pandangan tersebut sering diasosiasikan sebagai pandangan liberal di mana sifat manusia tidak memiliki batasan. Batasan dibuat oleh lingkungan, bukan oleh dirinya.

9. Pendekatan Historis

Banyak pakar kebijakan publik yang mulai memusatkan perhatian pada evolusi kebijakan publik seiring dengan berjalannya waktu. Para analis kebijakan mengamati kebijakan publik dari kecenderungan periode yang lebih panjang. Hal ini penting, kaarena dengan melakukan hal tersebut, para analis akan dapat memperoleh perspektif yang lebih baik mengenai pola-pola yang ada dalam pembuatan kebijakan. Di Amerika, pembuatan kebijakan publik berlangsung mengikuti siklus dan kadang berkelok-kelok. Kecenderungan konservatif mengikuti kecenderungan yang lebih liberal dan pola tersebut diulang seiring dengan berjalannya waktu. Perspektif ini menyarankan pendekatan reaktif terhadap pembuatan kebijakan yang bersifat repetitif dan tidak rasional. Pendapat lain menyarankan penjelasan yang bersifat evolusioner. Namun seiring dengan perkembangan waktu, pembuatan kebijakan di Amerika mengakomodasi cara-cara rasional.

D. MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam menganalisis kebijakan publik harus diorganisasikan ide-ide dan konsep-konsep yang relevan. Dunia merupakan sebuah tempat yang kompleks. Sebagai dunia yang dipersepsi oleh seorang analis, dimensi yang hendak dianalisis tidak tunggal, karenanya alat analisis kebijakan memiliki dimensi yang kompleks (Hayden 2006). Untuk memahami kompleksitas tersebut diperlukan penyederhanaan. Ketika melakukan penyederhanaan dalam rangka memahami faktor-faktor dan kekuatan yang membentuk masalah dan proses sosial, maka seorang analis perlu membuat model, pemetaan, dan berpikir dalam sebuah metafora (Parsons 2005).

Kerangka pemikiran biasanya mengandung maksud dan tujuan yang berbeda. Beberapa kerangka pemikiran yang dapat

dipakai dalam sebuah analisis, yaitu:

1. Explanatory Framework, yaitu usaha untuk menunjukkan sesuatu terjadi. Model ini bersifat heuristik, yakni bertujuan untuk menyediakan kerangka pemikiran yang bisa dipakai untuk mengeksplorasi atau sebuah metode untuk meneliti problem dan proses yang rumit. Tahapan atau siklus kebijakan merupakan contoh dari model heuristik dalam analisis kebijakan. dalam kerangka berpikir ini bisa juga diterapkan model kausal, yaitu model yang memprediksi atau menghasilkan hipotesis bahwa jika terjadi x, maka akan terjadi y. Model ini bersifat deduktif, berdasarkan serangkaian proposisi yang dapat divalidasi atau difalsifikasi berdasarkan bukti. Cara induktif, yaitu teori yang berasal dari studi empiris terhadap fenomena tertentu.
2. Ideal-type Framework, yaitu upaya untuk mendefinisikan karakteristik dari suatu fenomena, sehingga dengan karakteristik tersebut dapat mengetahui apakah sesuatu itu merupakan bagian dari kelompok fenomena yang memiliki property atau kriteria yang sama.
3. Normative Framework, yaitu menentukan kondisi atau tatanan apa yang harus ada agar tujuan tertentu dapat dicapai. Kerangka normatif ini berkaitan dengan apa yang seharusnya ada, bukan apa yang ada dalam kenyataan.

Ketika seorang analisis menggunakan kerangka pemikiran tertentu, ia pada prinsipnya menggunakan cara berpikir tentang dunia atau menciptakan sebuah tatanan dari sesuatu yang tidak memiliki tatanan objektif dalam dirinya sendiri. Sebagaimana Popper mengatakan, bahwa fakta eksis dalam konteks teori, nilai, keyakinan (Parsons 2005). Ketika seorang analis memulai dengan teori, model, peta mental, dan metafora, maka ia harus peka terhadap eksistensi realitas sebagai konstruksi dalam multiplisitas kerangka pemikiran. Dengan demikian, aktivitas teorisasi kebijakan

publik bagaikan menggambar sebuah peta, yakni mengarahkan kita untuk mewujudkan apa yang kita tahu dan membawa kita menuju ke sesuatu yang tidak kita ketahui. Sebuah peta proses kebijakan hanya bisa menjadi representasi dari realitas yang tidak bisa dibuktikan atau disangkal dalam pengertian objektif.

Seorang analis kebijakan publik tidak boleh sembarangan memilih dan menggunakan model dalam melakukan analisis. Dye (dalam Winarno 2007) menyarankan beberapa kriteria untuk melihat kegunaan model dalam mengkaji sebuah kebijakan publik. Pertama, apakah model menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik, sehingga kita dapat memahami hubungan yang terjadi dalam dunia nyata dan memikirkannya secara lebih jelas. Kedua, apakah model mengidentifikasi aspek-aspek yang paling penting dari kebijakan publik. Model hendaknya difokuskan pada aspek-aspek yang paing menonjol dari fenomena politik dan tidak ditujukan untuk variabel-variabel yang tidak penting atau tidak signifikan. Ketiga, apakah model sama dan sebangun (kongruen) dengan realitas, maksudnya adalah apakah model menghasilkan hubungan yang kuat terhadap realitas. Model yang baik harus dapat menjembatani antara dunia teori dan dunia nyata dari kebijakan publik. Keempat, apakah model mengkomunikasikan sesuatu yang bermakna menurut cara yang kita semua dapat mengerti.

Ada beberapa model analisis kebijakan publik yang dapat diaplikasikan dan dikembangkan oleh seorang analis, yang masing-masing memiliki keunggulan dan kelemahan. Model-model itu di antaranya model analisis kebijakan versi Dunn, analisis kebijakan versi Weimer-Vining, analisis versi Patton dan Savicky, analisis kebijakan Deliberatif, analisis kebijakan versi Quade, analisis kebijakan versi Meltsner, analisis kebijakan versi Jenkins-Smith, dan analisis kebijakan versi Sabatier.

1. Model Analisis Kebijakan versi Dunn

Dunn adalah seorang ilmuwan kebijakan yang banyak

dirujuk oleh para analis kebijakan di Indonesia. Menurut Dunn (dalam Nugroho 2009), analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan ini dilakukan dalam proses politik. Dalam pandangan Dunn, metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah, yaitu:

1. Definisi, yang menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Prediksi, yang menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. Preskripsi, yang menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif di masa mendatang.
4. Deskripsi, yang menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari penerapan alternatif kebijakan.
5. Evaluasi, yang menunjukkan kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Secara visual, proses analisis kebijakan Dunn dapat digambarkan seperti berikut.



Gambar 12. Proses Analisis Kebijakan Dunn

2. Analisis Kebijakan versi Weimer-Vinning

Analisis kebijakan Weimer-Vinning didasarkan pada aspek produk. Produk dari analisis kebijakan adalah advis. Advis menginformasikan keputusan kebijakan publik. Namun demikian, tidak semua advis merupakan produk analisis kebijakan. Advis sebagai produk analisis kebijakan adalah advis yang berkenaan dengan keputusan publik yang di dalamnya memuat nilai-nilai sosial. Weimer dan Vinning (dalam Nugroho 2009) memahami analisis kebijakan sebagai sebuah kegiatan yang mengandung tiga nilai, yaitu pragmatis, dalam arti client oriented, mengacu pada kebijakan publik, dan tujuannya melebihi kepentingan atau nilai-nilai klien.

Menurut Weimer dan Vinning (dalam Nugroho 2009), kebijakan publik sering dirancukan dengan istilah riset akademik, perencanaan strategis, administrasi publik, dan jurnalistik. Riset akademik fokus pada upaya menemukan atau mengembangkan teori yang memberikan kontribusi pada kemajuan masyarakat. Riset kebijakan adalah upaya untuk melihat hubungan antara variabel "jika pemerintah melakukan x, maka akan terjadi y". Perencanaan strategis atau classical planning adalah upaya untuk menemukan tujuan dan sasaran yang dikehendaki akan dicapai oleh massyarakat serta menentukan cara yang paling efisien untuk mencapainya. Administrasi publik acapkali disamakan dengan analisis kebijakan. Dalam pandangan Woodrow Wilson, administrasi publik berada di luar ranah politik. Meskipun politik menentukan administrasi, namun politik tidak boleh memanipulasi administrasi. Berbeda dengan Wilson, George Frederickson menyatakan bahwa administrasi tidak hanya berkaitan dengan bagaimana melaksanakan mandat legislatif secara efisien, tetapi juga ikut

memengaruhi kebijakan dan hidup masyarakat secara umum.

Jika administrasi publik merupakan ruang tempat analisis kebijakan bekerja, jurnalistik merupakan kegiatan yang paling dekat dengan analisis kebijakan (Nugroho 2009). Administrasi publik dan jurnalistik memiliki beberapa kesamaan. Pertama, jurnalistik dan analisis kebijakan dibatasi oleh waktu (deadline). Kedua, karena batas waktu yang ketat, jurnalistik dan analisis kebijakan menggunakan cara yang relatif sama untuk mengumpulkan informasi yang relevan dan kontekstual. Ketiga, keduanya sama-sama dituntut untuk menyajikannya secara komunikatif. Selain persamaan tersebut, keduanya memiliki perbedaan. Jurnalistik fokus pada isu dan agenda publik, sedangkan administrasi publik terikat pada advis atas isu dan agenda administrasi publik. Kegiatan dari analisis publik di atas, dirangkum pada tabel berikut.

Tabel 4. Pembedaan Ragam Kegiatan berkenaan dengan Kebijakan

	Major Objective	Client	Common Style	Time Constraints	General Weakness
Academic Social Science Research	Construct teories for understanding society	Truth as defined by the disciplines or other scholars	Rigorous methods for constructing and testing theories, usually retrospective	Rarely external time constraints	Often irrelevant to information needs of decision makers
Policy Research	Predict impacts of changes in variables that can be altered by public policy	Actor in the policy arena, the related disciplines	Application of formal methodology to policy-relevant questions, prediction of consequences	Sometimes deadline pressure, perhaps mitigated by issue recurrence	Difficulty intranslating finding into government action
Classical Planning	Defining and achieving desirable future state of society	Public interest as proffesionaly defined	Established rule and professional norms, specification of goals and objectives	Little immediate time pressure because deals with longterm future	Wishful thinking in plans when political processed ignored

The old Public Administration	Eficient execution of programes established by political processes	Public interest as embodied in mandated program	Managerial and legal	Time pressure tied to thin discussion making such as budged cycle	Exclusion of alternative external to program
Journalism	Focusing public attention to societal problems	Generic public	Descriptive	Strong deadline pressure strike whilw issue is topical	Lack of analytical depth and balance
Policy Analysis	Systematic comparison and evaluation of alternative available to public actors for solving social problem	Spesific person or institutions as decision maker	Synthesis of existing research and theory to predict consecuences of alternative policies	Strong deadline pressure completion of analysis usually tied to spesific decision	Myopia resulting from client orientation and time pressure

Sumber: Nugroho (2009:194)

Analisis kebijakan menurut Weimer dan Vining dilakukan karena dua alasan, yaitu kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah (Nugroho 2009). Empat hal yang diidentifikasi sebagai kegagalan pasar, yakni barang publik, eksternalitas, monopoli natural, dan informasi yang asimetris. Kerangka konseptual analisis kebijakan menurut Weimer dan Vining terdiri atas langkah-langkah mendiagnosis masalah, mengidentifikasi alternatif kebijakan, menilai efisiensi kebijakan dikaitkan dengan upaya menghitung cost and benefit dari kebijakan. Weimer dan Vining (dalam Nugroho 2009) memilih model rasionalis dalam analisis kebijakan dengan tahapan sebagai berikut.

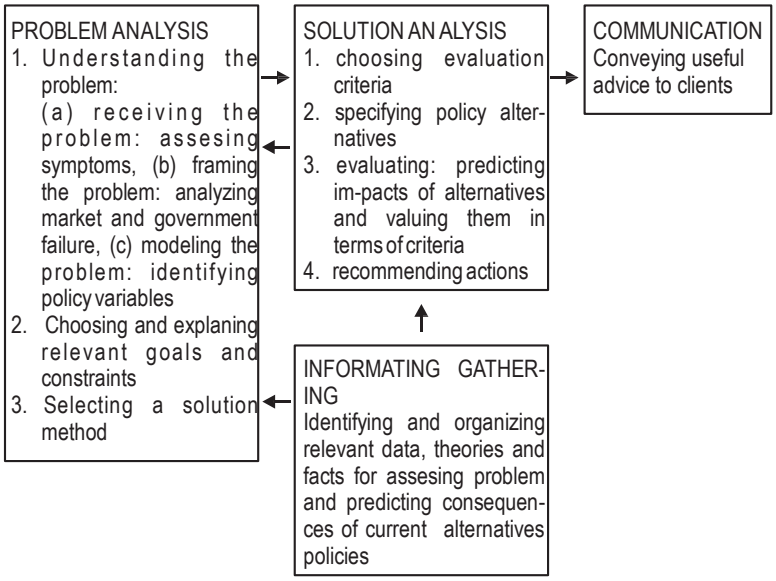
1. Mendefinisikan permasalahan
2. Menetapkan kriteria evaluasi
3. Mengidentifikasi alternatif kebijakan
4. Memaparkan alternatif-alternatif dan memilih salah satu di antaranya
5. Memonitor dan mengevaluasi manfaat kebijakan

Pada prinsipnya proses analisis kebijakan terdiri atas dua tahap, yaitu analisis masalah dan analisis solusi. Tahapan analisis masalah meliputi:

1. Understanding the problem, mencakupi kegiatan (a) receiving the problem: assesing symptoms, (b) framing the problem: analyzing market and government failure, (c) modeling the problem: identifying policy variables
2. Choosing and explaning relevant goals and constraints
3. Selecting a solution method

Tahapan analisis solusi mencakupi: (1) choosing evaluation criteria, (2) specifying policy alternatives, (3) evaluating: predicting impacts of alternatives and valuing them interms of criteria, (4) recommending actions.

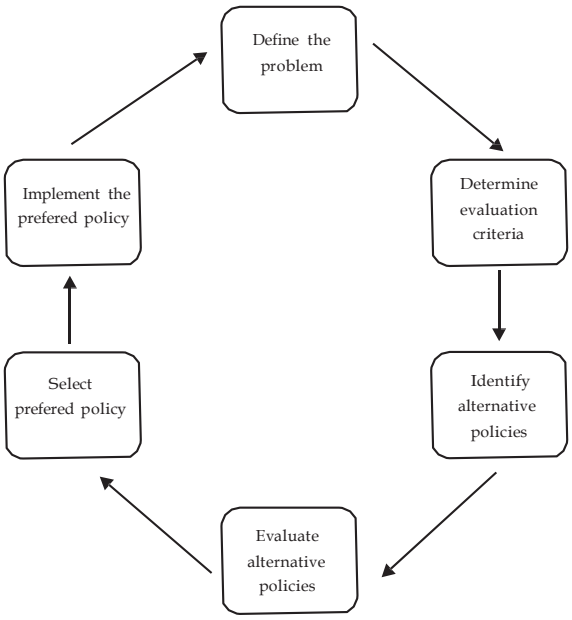
Proses analisis kebijakan dari Weimer dan Vining dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 13. Model Analisis Kebijakan Weimer-Vining

3. Analisis Kebijakan versi Patton dan Savicky

Patton dan Savicky memulai melakukan analisis kebijakan publik berangkat dari proses pemecahan masalah. Proses pemecahan masalah dari Patton dan Savicky dimulai dari mendefinisikan masalah, lalu berturut-turut dilanjutkan dengan menentukan kriteria evaluasi, mengidentifikasi alternatif kebijakan, mengevaluasi alternatif kebijakan, menyeleksi kebijakan yang terpilih, dan mengimplementasikan kebijakan yang terpilih. Gambaran dari proses kebijakan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 14. Proses Kebijakan versi Patton dan Savicky

Dalam pandangan Patton dan Savicky, analisis kebijakan merupakan evaluasi sistematis yang berkenaan dengan visibilitas teknis dan ekonomis serta viabilitas politis

alternatif kebijakan, strategi implementasi kebijakan dan adopsi kebijakan (Nugroho 2009). Analisis kebijakan yang baik mengintegrasikan informasi kualitatif dan kuantitatif, mendekati permasalahan dari berbagai perspektif dan menggunakan metode yang sesuai untuk menguji visibilitas dari opsi-opsi yang ditawarkan.

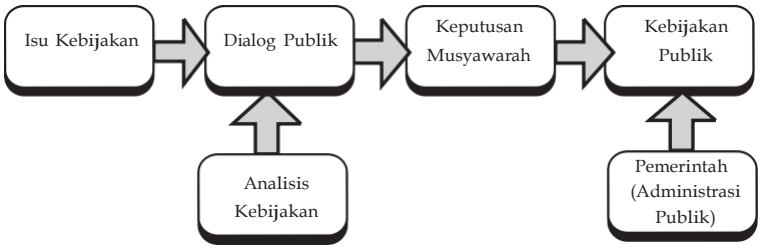
4. Analisis Kebijakan Deliberatif

Analisis kebijakan deliberatif berkaitan dengan implementasi good governance. Ukuran good governance ada empat, yaitu tranparansi, adil, akuntabilitas, dan responsibilitas (Nugroho 2009). Analisis kebijakan deliberatif berdasarkan praktik good governance dikembangkan oleh Maarten Hajer dan Henderik Wagenaar. Keduanya mengembangkan konsep analisis kebijakan deliberatif dari Frank Fischer dan John Forester dalam buku The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Penulis pertama memfokuskan diri pada arti penting deliberative model dalam konteks adanya konflik di masyarakat, sedangkan Hajer dan Wagenaar mengembangkannya sebagai sebuah fakta ketika masyarakat demokrasi modern bergerak menuju masyarakat jejaring atau network society (Nugroho 2009).

Dalam kaitan dengan model analisis deliberatif, Innes dan Booker, mengemukakan The Sacramento Water Forum sebagai forum konstituen atau para pihak (stakeholders), yang terdiri atas lebih dari 12 orang wakil publik, yang merumuskan kebijakan publik bidang air di kawasan California (Nugroho 2009). Keputusan forum tersebut dijadikan pertimbangan pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Dalam hal ini, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik tidak dibuat oleh kaum teknokrat, tetapi

dibuat oleh para pihak yang terlibat langsung dalam bidang yang ditangani.

Proses kebijakan deliberatif atau musyawarah ini berbeda dengan model teknokratik, di mana peran analis kebijakan hanya sebagai fasilitator yang memungkinkan masyarakat dapat menemukan sendiri keputusan kebijakan yang menyangkut dirinya. Proses kebijakan berdasarkan model deliberatif, dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 15. Proses Deliberatif

Dalam model deliberatif, peran pemerintah sebagai legisltaor kehendak publik. Analis berperan sebagai prosesor proses dialog publik yang menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan sebagai kebijakan publik. Hal ini sejalan dengan ide David Osborne dan Ted Gaebler, yang menyatakan bahwa pemerintah pada masa depan adalah pemerintahan katalis, yaitu pemerintah yang berperan sebagai pengarah, bukan penentu (Nugroho 2009).

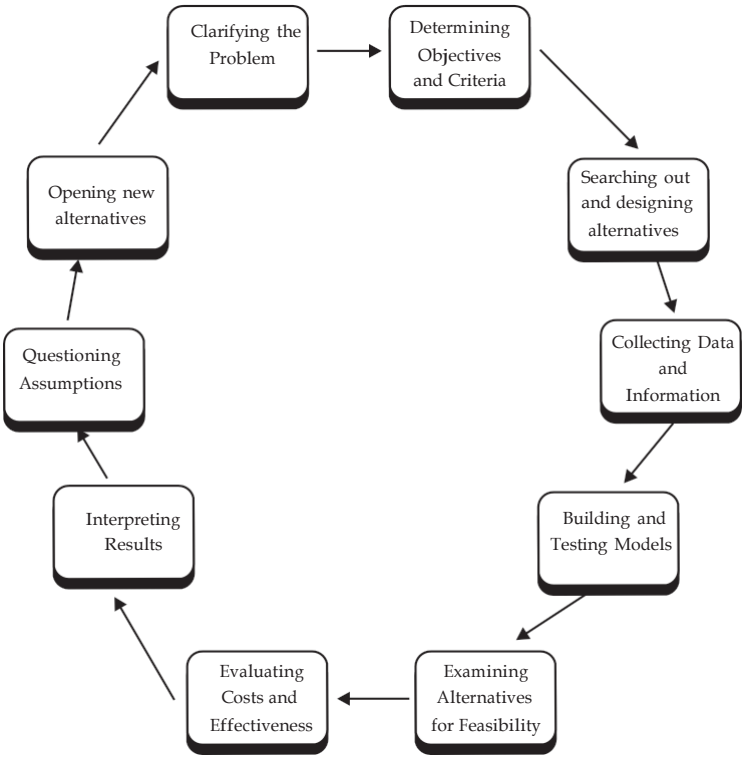
Di Indonesia, model deliberatif ini terkenal dengan nama musyawarah mufakat. Musyawarah mufakat tersebut memiliki payung hukumnya dalam ideologi nasional Pancasila dan UUD 1945. Bahkan pada masa Orde Baru, MPR dalam salah satu Ketetapannya, pernah menetapkan cara musyawarah sebagai cara pengambilan keputusan sebelum

ditempuh cara lain ketika cara musyawarah gagal dilakukan. Di desa zaman dulu, cara musyawarah ini terlihat dominan, seperti di pedesaan Jawa dengan rembug desanya. Pada era otonomi daerah sekarang, model deliberatif diterapkan oleh pemerintah dan stakeholder dalam membuat keputusan yang berkaitan dengan pembangunan daerah dalam suatu forum yang disebut dengan musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang).

5. Analisis Kebijakan versi Quade

Model berikut adalah model Quade. Menurut Quade (dalam Nugroho 2009), analisis kebijakan muncul karena perumusan kebijakan publik tidak memuaskan. Oleh karena itu, tujuan analisis kebijakan adalah untuk memperbaiki pembuatan keputusan kebijakan. Quade memahami analisis kebijakan secara negatif. Pertama, policy analysis is not exact science nor can it become one. Kedua, policy analysis is not a panacea for the defect in public decisions. Ketiga, policy analysis is not a tool for advocacy by the analysis for his own view.

Quade mengembangkan lima komponen analisis kebijakan, yang mencakupi (1) tujuan, (2) alternatif, (3) pengaruh, (4) kriteria, dan (5) model (Nugroho 2009). Analisis kebijakan Quade menyerupai suatu siklus, dalam hal mana analisis kebijakan akan berhasil mencapai apa yang diharapkan ketika ada siklus berkesinambungan dari kegiatan formulasi kebijakan, memilih tujuan, mendesain alternatif, dan membangun model yang lebih baik. Daur analisis kebijakan Quade dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 16. Daur Kebijakan Quade

6. Analisis Kebijakan versi Meltsner

Arnold J. Meltsner (dalam Nugroho 2009) dalam tulisan tentang Policy Anaysis in the Bureacracy mengembangkan pemetaan karakter analisis kebijakan dengan mempertemukan dua variabel, yaitu political skills dan analytical skill sebagai berikut.

Tabel 5. Model Analisis Meltsner

		Political Skill	
Analitycal Skill		High	Low
	High	Entrepreneur	Technician
	Low	Politician	Pretender

Dari tabel di atas, tampak bahwa pemetaan karakter analis kebijakan hanya pada entrepreneur, technician, dan politician, sedangkan pretender sejatinya tidak termasuk seorang analis kebijakan meskipun di lapangan dijumpai adanya pembisik atau pencari muka. Analis kebijakan menurut Melstner memiliki tipe-tipe tertentu yang membawa konsekuensi tertentu pula. Tipe-tipe tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 6. Tipe-tipe Analisis ditinjau dari Karakter Analisis

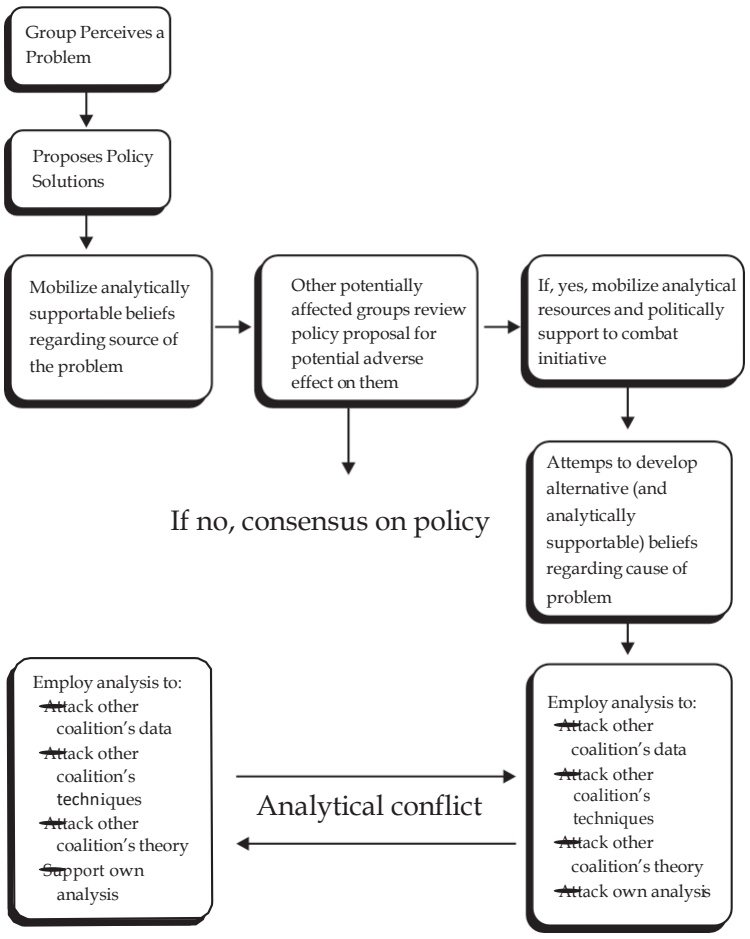
Type of Analysis	Central Incentive/ Moti vation	Standard of Succes	Main Resources	Timing of Impact	Attitudes toward Policy Analysis
Technician	Opportunity to do Policy oriented Research	Quality Work that Satisfies Him and His Peers	Comment of details and knowledge	Long term	Objective and Apolitical; Analysis an end in itself
Politician	Opportunity for Self-advancement and Personal Influence	Satisfies His Immediate Client	Communication and Coordination Skills	Short term	Anti-analytical; analysis a means for personal influence
Entrepreneur	Opportunity to pursue Policy Preferences	Acceptances of Implementable Policies which could aid beneficiaries	Knowledge plus Communication and Coordination Skills	Balance perspective; Long and Short term	Political and analytical; analysis a means for Policy Influence

Dalam analisisnya, Meltsner juga memasukkan unsur birokrasi, selain teknisi, politisi, dan entrepreneur. Namun ternyata tidak mudah seorang birokrat menjalankan fungsi sebagai seorang analis. Nugroho (2009) memandang bahwa birokrat tidak akan bisa menjalankan fungsi sebagai seorang analis, sehingga tugas analis tidak sepantasnya diberikan kepada birokrat. Pendapat Nugroho dapat dimengerti,

karena adanya pandangan dari masyarakat bahwa seorang birokrat tidak akan mungkin bertindak independen untuk melakukan analisis kebijakan terlebih menyangkut bidang atau kewenangannya. Padahal kriteria utama seorang analis kebijakan adalah independensi, dalam arti bahwa ia harus mampu mengambil jarak dari kebijakan dan pembuatan kebijakan. Kepentingan diri, misalnya karir, jabatan, atau pun kekuasaan yang berkaitan dengan eksploitasi sumber daya keuangan, dapat menghambat birokrat untuk melakukan analisis kebijakan secara objektif. Kedudukan dan pangkat dapat menjadi penghalang ketika birokrat yang ditugasi menganalisis suatu kebijakan memiliki pangkat lebih rendah dari pihak yang memberi tugas.

7. Analisis Kebijakan versi Jenkins-Smith

Berbeda dengan kebanyakan analis kebijakan publik yang lebih menekankan analisis dengan pendekatan administrasi publik, Jenkins-Smith memfokuskan diri pada analisis kebijakan dalam proses politik demokratis. Analisis kebijakan sebagai proses demokratis dirancang Jenkins-Smith untuk mengatasi konflik yang timbul. Gambar berikut menunjukkan adanya peran model demokratis dari Jenkins_Smith.



Gambar 17. Model Demokratik untuk mengatasi Konflik

Berkaitan dengan eksistensi konflik yang selalu muncul dalam proses kebijakan publik, Jenkins-Smith mengembangkan pemetaan terhadap dampak konflik, analisis traktibilitas atau kemudahan untuk dikerjakan, dan analisis forum berkenaan dengan peran analis kebijakan dalam debat kebijakan. Penjelasan mengenai hal ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 7. Konflik dan Metode Pemecahan

Level of Conflict	Analytical Tractability	Analytical Forum
Low: only perpheral beliefs and policy positions involved, subsystem coalition are willing to consider belief change, but have very little incenrives to invest analytical resources. Learning via analysis is therefore unlikely.	Low: little agreement on theory of data, leading to a broad range of plausible analytical positions. Analysis can be mobilized to support a wide array of policy positions with relative impunity.	Open: all actives subsystem participant admitted to the debate, results in a wide range of professional background and a lack of common basis for assesment for analytical claims. Reduces the role analysis in shaping or constraining policy debate.
Medium: a mix of policy core and peripheral beliefs and policy positions involved. Coalition willing to alter some beliefs and policy positions on the basis of analytical results. Best prospects for learning through policy analysis.		Professionalized: participants admitted on basis of professional/technical competence, and thus share common base for assesing analytical claims. Enhances role of analysis in constrainingthe scope of plasuible claims made in policy debate.
High: core and policy core beliefs involved. Coalitions are very willing to commit analytical resource but are unlikely to alter beliefs of policy positions on the basis of analytical results. Analysis serves primarily are analytical ammunition in policy debates.	High: substantial agreement on data and theory, leading to a narrow range of plausible analytical claims. Increase the political cost of maintening an implausible policy positions, even in the face oh high level of conflict.	Closed: admission to forum is base on screening by political elites. Effect is dependent on the type of screening. Usefull in that it permits analysis of unpopular policy positions, but may limit the scope of debate and bias analysis for political purposes.

Sumber: (Nugroho 2009).

8. Analisis Kebijakan versi Sabatier

Paul A. Sabatier dalam melakukan kajian tentang analisis kebijakan di berbagai negara di Eropa dan Amerika, menemukan dua jenis analisis kebijakan dalam era politik

modern, yaitu kebijakan model agenda dan kebijakan model mandat (Nugroho 2009). Dalam kebijakan model agenda, pemerintah mengangkat kebijakan-kebijakan sesuai dengan prioritas isu tanpa memandang partai yang berkuasa. Model ini berkembang di negara-negara yang sekuler post industrial, di mana politik tidak terjebak dalam aliran atau kelompok. Perancis, Inggris, dan Swedia merupakan contoh negara yang mengembangkan model kebijakan tersebut.

Dalam model mandat, partai memiliki peran besar dalam menentukan suatu kebijakan atau dengan kata lain, kebijakan yang disusun disesuaikan dengan prioritas partai yang berkuasa. Model mandat berkembang di negara-negara yang masih terdapat konflik-konflik praindustrial, yaitu konflik kelompok dan aliran. Model ini berkembang di Australia, Amerika, Kanada, Jerman, Austria, Belanda, dan Belgia.

Sabatier (dalam Nugroho 2009) menemukan bahwa di negara barat yang sudah maju dan modern pun terdapat kebijakan publik yang tidak mewakili publik, tetapi merupakan representasi dari kepentingan kelompok, golongan, dan aliran ideologi. Indonesia termasuk juga negara yang dalam kebijakan publiknya masih didominasi oleh kepentingan aliran, kelompok, dan ideologi. Muatan aliran dan ideologi dalam kebijakan publik tersebut tampak pada semua pemerintahan mulai dari era Sukarno hingga Susilo Bambang Yudoyono, kecuali pada era Habibi yang berkuasa kurang dari dua tahun.

E. RANGKUMAN

Secara umum, analisis kebijakan dipahami sebagai cara untuk menghasilkan pengetahuan dan segala proses dalam kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan

kebijakan, analisis kebijakan meneliti tentang sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik.

Analisis kebijakan berangkat dari proses pembuatan kebijakan melalui riset dan argumen yang bukan hanya mendukung analisis problem, tetapi juga analisis tentang apa solusi kebijakan atau solusi yang harus diambil. Atas dasar inilah, jenis analisis kebijakan terdiri atas serangkaian aktivitas pada spektrum pengetahuan dalam proses kebijakan, pengetahuan untuk proses kebijakan, dan pengetahuan tentang proses kebijakan. Jenis analisis ini dapat dikategorikan dalam dua bentuk, yaitu analisis kebijakan dan analisis untuk kebijakan. Analisis kebijakan mencakupi dua hal, yaitu determinasi kebijakan dan isi kebijakan. Determinasi kebijakan adalah analisis yang berkaitan dengan cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat. Isi kebijakan mencakupi deskripsi tentang kebijakan tertentu dan bagaimana ia berkembang dalam hubungannya dengan kebijakan sebelumnya. Analisis untuk kebijakan meliputi advokasi kebijakan dan informasi untuk kebijakan. Advokasi kebijakan berupa riset dan argumen yang dimaksudkan untuk memengaruhi agenda kebijakan di dalam dan atau di luar pemerintahan. Informasi untuk kebijakan merupakan analisis yang dimaksudkan untuk memberikan informasi bagi aktivitas pembuatan kebijakan, bisa berbentuk anjuran atau riset internal dan eksternal yang terinci tentang aspek kualitatif dan penilaian dari suatu kebijakan.

Istilah analisis kebijakan juga berkaitan dengan penggunaan berbagai teknik untuk merasionalkan proses pembuatan kebijakan. Analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian umum, termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat serta mencakupi tidak hanya pengujian

kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen-komponen, tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif baru. Kegiatan yang dicakup analisis direntang luas mulai dari penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi suatu program lengkap.

Dari apa yang disampaikan oleh beberapa teoritisi kebijakan publik, dapat ditemukan benang merahnya bahwa analisis kebijakan merupakan serangkaian usaha atau aktivitas berbasis pengetahuan atau riset, yang memberikan dasar-dasar pertimbangan kepada pembuat kebijakan atau keputusan untuk menilai suatu kebijakan yang telah diimplementasikan atau melakukan asesmen mengenai konsekuensi kebijakan publik baik sebelum maupun sesudah kebijakan publik diimplementasikan.

Analisis kebijakan memiliki tiga bentuk, yaitu analisis kebijakan prospektif, analisis kebijakan retrospektif, dan analisis kebijakan terintegrasi. Analisis kebijakan prospektif menghasilkan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan yang memberi ciri kepada cara beroperasinya para ekonom, analis sistem dan peneliti operasi. Analisis kebijakan retrospektif merupakan penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakupi berbagai kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok. Pertama, analisis yang berorientasi pada disiplin. Kelompok tersebut sebagian besar terdiri atas para ilmuwan politik dan sosiologi. Mereka berusaha mengembangkan dan menguji teori yang didasarkan pada teori dan menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan.Kedua, analis yang berorientasi pada masalah. Kelompok ini sebagian besar terdiri dari para ilmuwan politik, sosiologi, profesional pekerjaan sosial, dan administratur publik, yang berusaha menjelaskan sebab-sebab dan konsekuensi kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori

dasar. Analisis kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang merekomendasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan analis untuk mengkaitkan tahapan analisis retrospektif dan prospektif, tetapi juga menuntut para analis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Analisis kebijakan memiliki berbagai model yang digunakan, di antaranya yang dapat diaplikasikan adalah model analisis kebijakan versi Dunn, analisis kebijakan versi Weimer-Vining, analisis versi Patton dan Savicky, analisis kebijakan Deliberatif, analisis kebijakan versi Quade, analisis kebijakan versi Meltsner, analisis kebijakan versi Jenkins-Smith, dan analisis kebijakan versi Sabatier.

BAB IV

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Ada kesan seolah-olah aktivitas mengimplementasikan kebijakan publik merupakan pekerjaan yang paling mudah, karena tinggal menerapkan model kebijakan yang telah dipilih. Pendapat tersebut tidak benar, karena implementasi suatu kebijakan justru aktivitas yang sulit, karena model kebijakan yang disusun belum tentu dapat diterapkan seperti halnya rumus matematika. Hal ini karena yang dihadapi para implementator bukan mesin simulasi, tetapi manusia. Manusia, apakah individu atau kelompok masyarakat memiliki persepsi, nilai-nilai, dan ideologi yang beraneka ragam, sehingga penerapan satu model kebijakan akan menimbulkan sisi pro maupun kontra, mana yang menguntungkan itulah yang akan didukung dan mana yang merugikan tentu saja akan ditolak. Untuk mengurangi kesulitan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, bab ini akan menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, siapa saja para implementator kebijakan, pendekatan implementasi, tahapan implementasi dan model-model implementasi yang dapat dipilih para pengambil keputusan untuk menerapkan suatu kebijakan yang menguntungkan dan memberi manfaat kepada masyarakat.

A. PENGERTIAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Implementasi atau implementation, sebagaimana dalam kamus Webster and Roger dipahami sebagai to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete (Hill and Hupe 2002). Dalam KBBI (2002), implementasi adalah pelaksanaan, penerapan. Dari segi bahasa, implementasi dimaknai sebagai pelaksanaan, penerapan, atau

pemenuhan.

Implementasi berkaitan dengan kebijakan spesifik sebagai respon khusus atau tertentu terhadap masalah-masalah spesifik dalam masyarakat (Hill and Hupe 2002).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Sebagaimana dinyatakan Ripley dan Franklin (dalam Winarno 2007:145), implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau jenis keluaran yang nyata (tangible output).

Pressman dan Wildavsky (dalam Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012) memahami implementasi kebijakan sebagai kegiatan menjalankan kebijakan (to carry out), memenuhi janji-janji sebagaimana disebutkan dalam dokumen kebijakan (to fulfill), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (to produce), dan untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan sebagaimana terdapat di dalam tujuan kebijakan (to complete).

Warwick sebagaimana dikutip Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012) menyebutkan implementasi kebijakan sebagai transaksi sumber daya. Untuk menjalankan program, implementator harus berhubungan dengan tugas-tugas, lingkungan, klien, dan kelompok terkait.

Hill and Hupe (2002) memahami implementasi kebijakan sebagai apa yang terjadi antara harapan kebijakan dengan hasil kebijakan. Implementasi adalah apa yang dilakukan berdasarkan keputusan yang telah dibuat. Dalam hal ini, terdapat dua pihak yang berperan, yaitu formulator atau pembuat keputusan dan pihak implementator. Pertanyaan yang mengemuka adalah apakah formulator dan implementator dapat berintegrasi sebagai aktor kebijakan atau tidak. Pertanyaan berikutnya adalah apakah formulator memiliki legitimasi membuat keputusan atau memiliki

peran yang lebih besar daripada implementator atau tidak. Jika tidak, Hill dan Hupe (2002) meragukan apakah implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik. Hal ini beralasan sekali, karena implementasi mengikuti kebijakan apa yang dirumuskan berdasarkan paradigma yang telah diyakini oleh perumus kebijakan.

Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah (Winarno 2007). Kegiatan implementasi mencakupi tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Berkaitan dengan badan-badan pelaksana kebijakan, implementasi kebijakan mencakupi empat macam kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkrit, regulasi, serta rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Keempat, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target.

Grindle (dalam Winarno 2007) menjelaskan bahwa tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.Ini artinya, kegiatan implementasi berkaitan dengan kebijakan yang diambil pemerintah harus memperjelas dan mempermudah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Jika tidak, berarti ada kesalahan dalam analisis kebijakannya.

Van Meter dan van Horn (dalam Winarno 2007) memahami

implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan tersebut mencakupi usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Dari berbagai pendapat di atas, dapat ditarik benang merahnya bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menjalankan kebijakan, yang ditujukan kepada kelompok sasaran, untuk mewujudkan tujuan kebijakan.

Gambaran dari output kebijakan hingga policy outcomes dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 18. Implementasi sebagai Delivery Mechanism Policy Output

Kebijakan yang dibuat sebaik apapun tidak akan berjalan tanpa dikawal dalam implementasinya. Pro kontra dalam kegiatan implementasi merupakan hal biasa, sehingga pihak implementator tidak perlu ragu dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Hal ini penting agar tujuan kebijakan dapat dicapai.

Rehat Sejenak

Pemerintah kota Bima, pulau Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, mewajibkan pegawai negeri sipil setempat mengenakan baju tenun ikat khas selama empat hari kerja, yaitu hari Selasa hingga Jumat dan hari Senin mengenakan baju koko. Kebijakan tersebut untuk membantu kelangsungan usaha pengrajin tenun ikat di kota Bima.

Sumber: Kompas, Kamis, 6 September 2012, halaman 24

B. IMPLEMENTATOR KEBIJAKAN PUBLIK

Birokrasi merupakan salah satu badan administrasi yang menjalankan proses implementasi segera setelah suatu kebijakan publik telah ditetapkan oleh badan legislatif dan eksekutif. Birokrasi dan badan-badan administrasi lainnya melakukan tugas pemerintah sehari-hari. Pengaruh mereka begitu besar terhadap kehidupan warga negara dibandingkan unit-unit pemerintah lainnya. Hal ini dikarenakan badan-badan administrasi memiliki keleluasaan yang besar dalam menjalankan kebijakan publik yang berada dalam yurisdiksinya (Winarno 2007).

Lembaga legislatif juga memiliki peran besar sebagai implementator suatu kebijakan, meskipun mereka juga sebagai pembuat kebijakan. Banyak literatur administrasi publik yang menyatakan bahwa politik dan administrasi merupakan kegiatan yang terpisah (Winarno 2007). Politik berkaitan erat dengan perumusan kebijakan, yang harus ditangani oleh eksekutif dan legislatif. Sementara itu, tata kelola kebijakan, yakni yang berkenaan dengan implementasi keputusan ditangani oleh berbagai badan

administrasi. Namun, era sekarang pembagian tugas tersebut tidak terlalu rigit, di mana cabang-cabang administrasi pun seringkali juga terlibat dalam kegiatan perumusan kebijakan. Sebaliknya, badan legislatif juga tidak jarang turut mengimplementasikan suatu kebijakan. Misalnya, membuat undang-undang yang sangat spesifik ketika berkaitan dengan persoalan implementasi.

Dalam banyak kasus, lembaga peradilan juga terlibat sebagai implementator suatu kebijakan. Misalnya berkaitan dengan undang-undang yang mengatur masalah kriminal, terorisme, aborsi, penyalahgunaan narkoba, dan lain-lain. Lembaga peradilan juga terlibat dalam tata kelola kebijakan. Tindakan yang berkaitan dengan naturalisasi bagi warga negara asing sejatinya merupakan kewenangan badan administrasi, tetapi dalam realitasnya lembaga peradilan juga turut menanganinya, seperti yang dilakukan oleh peradilan distrik federal di Amerika Serikat. Dengan alasan tertentu, lembaga peradilan dapat membatalkan atau menunda pelaksanaan suatu kebijakan tertentu. Misalnya, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963 yang menginstruksikan para hakim pengadilan negeri untuk tidak memberlakukan sebagian pasal di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Kelompok kepentingan dan kelompok penekan, karena kepekaan, kepedulian, dan kepiawaiannya mampu mendesak badan administrasi yang akan mengimplementasikan suatu kebijakan. Kelompok yang berhasil memengaruhi tindakan badan administrasi mempunyai pengaruh secara substansial terhadap arah dan dampak suatu kebijakan. Misalnya, Green Peace dapat mendesak suatu badan pemerintah (administrasi) untuk tidak mengizinkan kapal tanker asing yang akan membuang sampah radioaktif ke laut.

Organisasi masyarakat juga memiliki keterlibatan dalam implementasi suatu kebijakan. Di Amerika Serikat misalnya, ada dewan penasihat untuk pengelolaan limbah yang mengandung

racun, berdasarkan amandemen limbah padat dan sangat berbahaya tahun 1984, dapat mendesak semua perusahaan kecil yang menghasilkan sedikitnya 100 kilogram limbah yang mengandung racun, untuk mematuhi undang-undang federal. Contoh lain adalah asosiasi petani Indonesia yang memaksa pemerintah untuk tidak mengimpor beras secara besar-besaran karena akan dapat merugikan kepentingan dan kehidupan petani.

C. PENDEKATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam studi implementasi terdapat dua pendekatan yang digunakan untuk memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi, yaitu pendekatan top-down dan pendekatan bottom-up (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012). Dalam pendekatan top-down, studi implementasi menggunakan logika berpikir dari atas, selanjutnya melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini juga sering disebut dengan "policy centered", karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuan atau tidak (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012). Dalam bahasa Barrett, tujuan utama pendekatan top-down adalah mengidentifikasi sebab-sebab permasalahan implementasi kebijakan atau kegagalan untuk mencapai tujuan kebijakan.

Pendekatan top-down biasanya dipakai untuk tujuan berikut.

1. Memilih kebijakan yang akan dikaji
2. Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan
3. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan

4. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik
5. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan memiliki manfaat bagi kelompok sasaran
6. Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012).

Pendekatan top-down dikritik karena dianggap mengabaikan kompleksitas permasalahan dan hanya menaruh perhatian pada efektivitas implementasi kebijakan. Kelemahan pendekatan ini setidaknya ada empat. Pertama, ada anggapan bahwa aktor utama yang paling berpengaruh dalam implementasi adalah policy maker, padahal dalam implementasi kebijakan juga terdapat aktor lain yang berpengaruh, yaitu birokrat, kelompok sasaran, dan kelompok swasta. Kedua, pendekatan top-down sulit diterapkan ketika tidak ada kebijakan atau aktor yang dominan. Ketiga, pendekatan top-down melupakan kenyataan bahwa birokrat garda depan dan kelompok sasaran memiliki kecenderungan untuk menyelewengkan arah kebijakan bagi kepentingan mereka masing-masing. Keempat, siklus kebijakan acapkali tahap kegiatannya tidak bersifat clear-cut, sehingga membuka peluang bagi birokrat garda depan dan kelompok sasaran untuk memengaruhi dan melakukan negosiasi pada saat formulasi kebijakan hingga implementasi kebijakan.

Sebagai counter terhadap pendekatan top-down muncul pendekatan bottom-up dengan langkah-langkah sebagai berikut.

1. Memetakan stakeholder, yaitu aktor dan organisasi) yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level terbawah
2. Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan apa kepentingan mereka terlibat dalam implementasi
3. Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level

terbawah tersebut dengan aktor-aktor pada level di atasnya
4. Peneliti bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama
5. Pemetaan dilakukan terus sampai pada level tertinggi (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012).

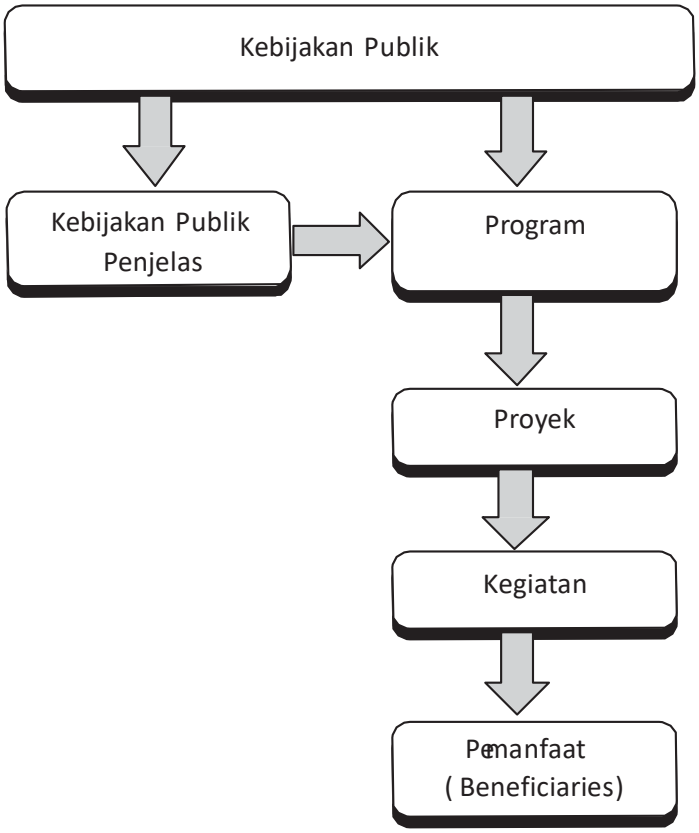
Studi implementasi yang menggunakan pendekatan bottom-up bermanfaat untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level dan memetakan motif ekonomi politik dari para aktor tersebut. Dalam hal pemberian bantuan beras bagi keluarga miskin pada setiap kelurahan, maka pendekatan bottom-up lebih tepat digunakan, yakni dengan melibatkan peran ketua RT dan ketua RW yang mengetahui persis keluarga atau rumahtangga mana yang berhak menerima bantuan beras miskin, sehingga kebijakan bantuan beras dari pemerintah kota akan tepat sasaran.

Keuntungan dari pendekatan bottom-up ini adalah terjadinya interaksi intensif antara birokrat sebagai pengambil keputusan pada level atas dengan para aktor di bawah (grass root) dan kelompok sasaran. Kelemahannya adalah para aktor di bawah akan memajukan kepentingan mereka dan kelompoknya apabila tidak ada mekanisme pengawasan yang ketat yang dilakukan aktor level atas dan organisasi di luar kelompok yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

D. TAHAPAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

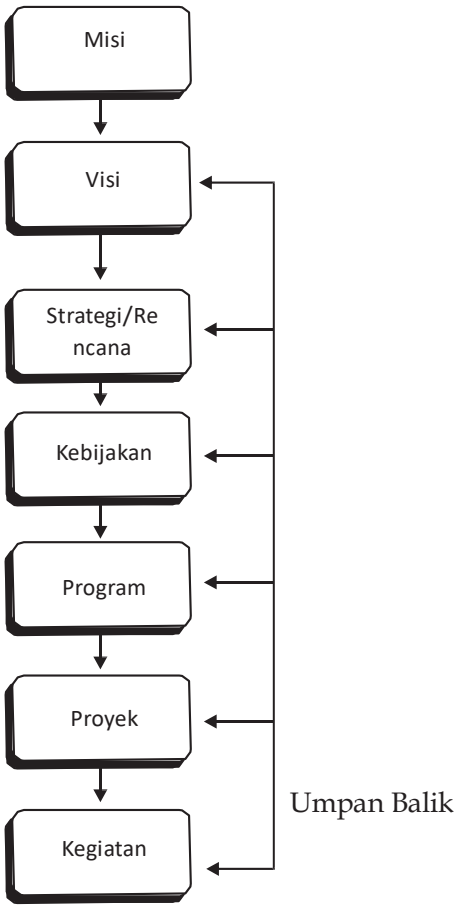
Implementasi kebijakan publik pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho 2009). Ada dua pilihan langkah dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Pertama, adalah langsung mengimplementasikan dalam bentuk program. Kedua, melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Gambar berikut dapat

menjelaskan langkah atau sekuensi implementasi kebijakan publik.



Gambar 19. Sekuensi Implementasi Kebijakan 1

Pada umumnya kebijakan publik memerlukan kebijakan publik penjelas yakni berupa peraturan pelaksanaan. Keppres, Inpres, Inmen, Permen, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Dinas merupakan keputusan yang bersifat langsung. Rangkaian implementasi kebijakan juga dapat dirinci ke dalam program, proyek, dan kegiatan. Sekuensi implementasi kebijakan yang lebih rinci dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 20. Sekuensi Implementasi Kebijakan 2

Dari gambar di atas, misi dipahami sebagai raison d'etre atau alasan mengapa suatu organisasi hadir. Misi menentukan ke arah mana suatu organisasi akan dibawa atau menentukan suatu visi dari individu yang memimpin organisasi tersebut. Misi melekat pada suatu organisasi dan tidak akan berubah selama organisasi tersebut

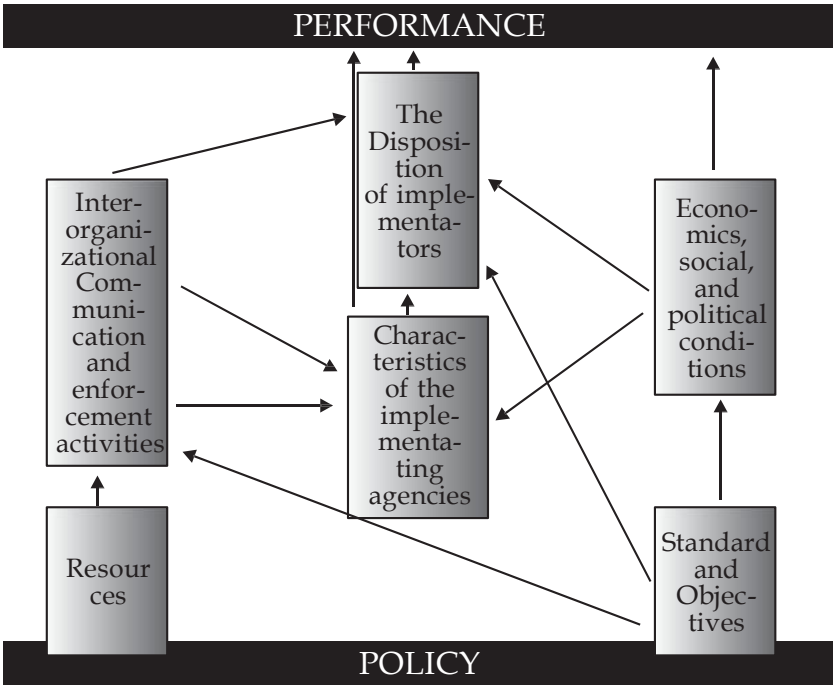
masih ada, sedangkan visi melekat pada individu yang memimpin organisasi. Visi dirumuskan oleh pemimpin, dengan alasan bahwa pemimpin dipilih karena memiliki visi terpilih atau terbaik yang akan membawa organisasi mencapai kemajuan. Setiap pemimpin harus memiliki visi ke arah mana organisasi akan dibawa. Visi terkait dengan periode suatu kepemimpinan, bisa jangka pendek maupun jangka panjang. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan, sedangkan misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Penjabaran dari visi adalah strategi. Berbeda dengan visi dan misi, strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi. Strategi merupakan arah makro atau politik dari upaya pencapaian tujuan. Strategi dijabarkan dalam bentuk kebijakan, baik bersifat publik maupun nonpublik. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan keputusan politik terhadap pilihan atas suatu strategi. Kebijakan publik selanjutnya dijabarkan dalam program-program. Program-program tersebut selanjutnya dirinci secara detil dalam proyek-proyek dan diimplementasikan dalam bentuk produk-produk baik dalam bentuk pelayanan maupun barang. Produk disebut juga dengan kegiatan, yang tujuannya adalah memberi pelayanan kepada pemangku kepentingan.

E. MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Banyak model implementasi kebijakan publik yang dapat dipilih. Masing- masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Beberapa model yang disarankan dalam buku ini di antaranya adalah model implementasi kebijakan dari van Meter dan van Horn, model Mazmanian dan Sabatier, model Hogwood dan Gunn, model Goggin, dkk., model Elmore, dkk., model Edward, model Nakamura dan Smallwood, dan model Jaringan.

1. Model Implementasi Kebijakan dari Van Meter dan van Horn

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang memengaruhi kebijakan publik yaitu: aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana (implementator), kondisi ekonomi, sosial dan politik serta kecenderungan pelaksana. Model Van Meter dan Van Horn dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 21. Model Implementasi Kebijakan versi van Meter dan van Horn.
Sumber: (Nugroho 2009)

2. Model Implementasi Kebijakan dari Mazmanian dan Sabatier

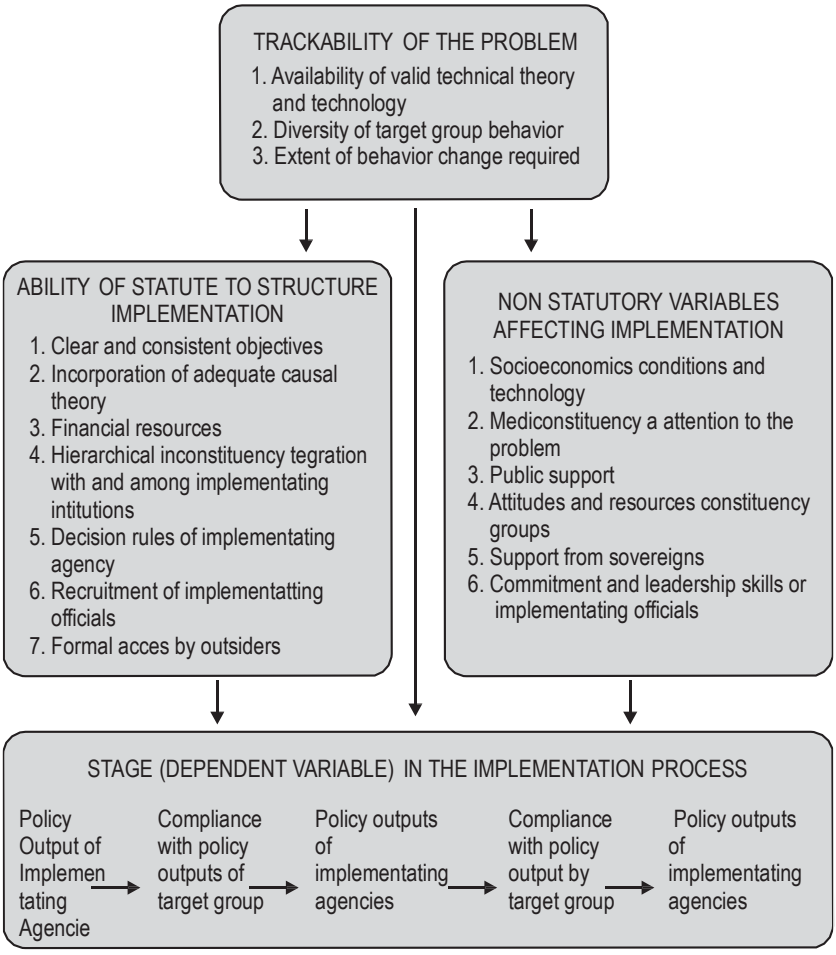
Model Mazmanian dan Sabatier disebut dengan model Kerangka Analisis Implementasi. Proses implementasi meliputi tiga variabel.

Pertama, variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan, berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan yang dikehendaki.

Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, serta variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknokogi, dukungan publik, sikap konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yakni pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut atau pun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Model Mazmanian dan Sabatier dapat dicermati pada gambar di bawah ini.



Gambar 22. Model Implementasi Kebijakan dari Mazmanian dan Sabatier
Sumber: (Nugroho 2009)

3. Model Implementasi Kebijakan dari Hogwood dan Gunn

Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Nugroho 2009), untuk mengimplementasikan kebijakan dengan baik diperlukan syarat-syarat tertentu.

Pertama, adanya jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga atau badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar. Contoh yang baik dari kasus ini adalah pembentukan wakil menteri yang dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) pada periode kepemimpinan (jabatan) kedua. Meskipun banyak protes dan penentangan dari masyarakat dan kaum terpelajar, SBY tetap pada pendirian membentuk lembaga wakil menteri, karena dipandang perlu untuk meningkatkan kinerja suatu kementerian, misalnya Wakil Menteri ESDM serta Wakil Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Kedua, apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk di dalamnya sumber daya waktu. Gagasan tersebut tepat, karena berkenaan dengan fisibilitas implementasi kebijakan. Amandemen UUD 1945 pasal 34 ayat (2a) mengamanatkan kepada negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat. Pasal tersebut merupakan implementasi langsung dari Pancasila, utamanya sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kebijakan tersebut cukup sulit diterapkan, berdasarkan asumsi bahwa negara kesejahteraan harus memiliki sumber pendanaan yang mencukupi untuk mendukung pelaksanaan sistem jaminan sosial tersebut.

Ketiga, apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang multidimensional dan kompleks sifatnya, sehingga dalam implementasinya memerlukan berbagai sumber, baik sumber daya maupun sumber aktor. Kebijakan pemerintah dalam menangani persoalan kemiskinan misalnya, memerlukan penanganan dari berbagai departemen dan kementerian. Persoalan kemiskinan tidak hanya diurusi oleh Kementerian Sosial, tetapi juga dikerjakan

bersama dengan kementerian lainnya, seperti Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Daerah Tertinggal, Bappenas, dan Kementerian lainnya yang terkait. Tanpa kerjasama antar kementerian dan departemen, sulit rasanya diperoleh solusi yang komprehensif, efektif, dan efisien.

Keempat, apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausal yang handal. Pertanyaan yang muncul adalah apakah kebijakan tersebut dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi atau tidak. Logika yang ditampilkan adalah apakah jika tindakan x dilakukan akan terjadi y.

Kelima, apakah banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan sebab akibat, semakin tinggi hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks otomatis dapat menurunkan efektivitas implementasi kebijakan. Kebijakan privatisasi BUMN, tidak hanya berkenaan dengan penjualan BUMN tertentu, tetapi juga akan menghasilkan dana besar untuk mengisi defisit APBN. Privatisasi BUMN juga dapat menimbulkan persoalan atau isu kapitalisasi atau asingisasi, pemindahan monopoli dari pemerintah ke swasta, korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) dalam privatisasi, dan isu lainnya.

Keenam, apakah hubungan salingketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan salingketergantungan tinggi, implementasinya tidak akan dapat berjalan efektif apalagi jika hubungannya adalah bersifat ketergantungan. Contohnya adalah kebijakan pengarusutamaan gender (PUG) dari Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan. Implementasi PUG tersebut memerlukan hubungan saling

tergantung yang tinggi dari berbagai departemen dan daerah.

Ketujuh, pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Tidak terlalu sulit ketika mereka yang ada dalam perahu yang sama memiliki tujuan yang sama pula. Namun sebuah perahu dengan penumpang yang berbeda tujuan dan tidak ada yang mampu memimpin merupakan perahu yang tidak pernah beranjak dari tempatnya. Sebagai contoh, jika di daerah terdapat visi yang berbeda antara Bupati, Wakil Bupati, dan Ketua DPRD, maka pembangunan di daerah tersebut akan mengalami kendala dalam mencapai tujuannya.

Kedelapan, tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas merupakan kunci efektivitas implementasi kebijakan.

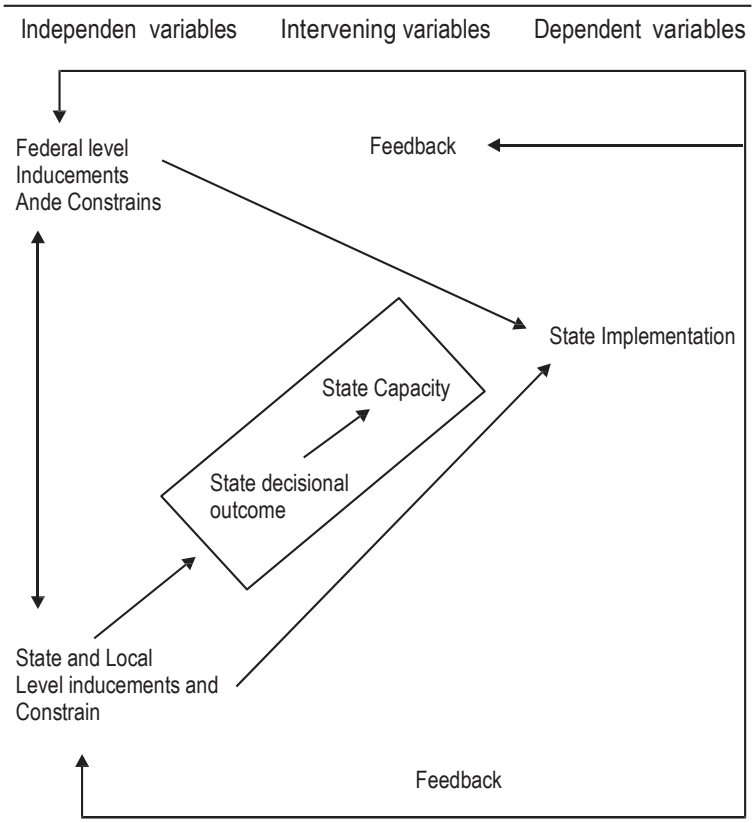
Kesembilan, adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi merupakan perekat organisasi, sedangkan koordinasi merupakan prasyarat dari kerjasama tim dan terbentuknya sinergi.

Kesepuluh, pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan memperoleh kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan merupakan syarat dari efektivitas implementasi kebijakan, sedangkan dengan otoritas yang berasal dari kekuasaan, kebijakan akan memiliki dampak berupa kepatuhan dari pihak yang dikenai kebijakan.

4. Model Implementasi Kebijakan dari Goggin, Bowman, dan Lester

Goggin, Bowman, dan Lester mengembangkan communication model untuk implementasi kebijakan, yang disebut dengan Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan. Goggin, dkk. bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan

mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan. Model implementasi kebijakan Goggin, dkk. dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 23. Model Implementasi Goggin,
Bowman, dan Lester
Sumber: (Nugroho 2009)

5. Model Implementasi Kebijakan Elmore, dkk.

Model implementasi kebijakan Elmore, dkk. dikenal

dengan sebutan "RE, dkk" yang terletak di kuadran bawah ke puncak dan lebih berada pada mekanisme pasar (Nugroho 2009). Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tentang tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki.

Model Elmore, dkk. didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pemerintah dalam batas-batas tertentu. Kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau klien, dan sesuai dengan harapan dari pejabat eselon bawah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan dalam model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat atau melalui lembaga-lembaga nirlaba.

6. Model Implementasi Kebijakan Edward

George Edward III menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah kurangnya perhatian pada persoalan implementasi kebijakan (Nugroho 2009). Menurut Edward, tanpa implementasi kebijakan yang efektif, maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dengan baik. Agar implementasi kebijakan menjadi efektif, Edward (dalam Nugroho 2009) menyarankan empat isu pokok yang harus diperhatikan, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), komitmen (*disposition or attitude*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Komunikasi (communication) berkaitan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau publik, ketersediaan sumber daya kebijakan, sikap dan respons dari pihak yang terlibat dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Sumber daya (*resources*) berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, terutama sumber daya manusia. Aspek sumber daya yang penting dalam hal ini adalah kecakapan pelaksana kebijakan yang akan mengimplementasikan kebijakan secara efektif.

Komitmen (*Disposition*) berkenaan dengan kesediaan dan komitmen dari para implementator untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif.

Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi pelaksana implementasi kebijakan publik. Dalam hal ini yang perlu dijaga adalah bagaimana agar dalam implementasinya tidak terjadi *bureaucratic fragmentation*, karena struktur demikian akan menghambat pelaksanaan kebijakan publik.

7. Model Implementasi Kebijakan Nakamura dan Smallwood

Nakamura dan Smallwood membuat model implementasi kebijakan secara detil, yang mereka bagi menjadi lima kuadran, yaitu classical technocracy, instructed delegation, bargaining, discretionary experimentation, dan bureaucratic entrepreneurship (Nugroho 2009). Model Nakamura dan Smallwood selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 8. Model Implementasi Kebijakan Nakamura dan Smallwood

Policy Makers: Environment I-Policy Formation	Policy Implementers: Environment II-Policy Implementation	Potential Breakdowns
	1.Classical Technocracy	
a. Policy makers formulate specific goals b. Policy makers delegate technical authority to implementers to achieve goals	a.Implementers support policy makers' goal and devise technical means to achieve these goals	a.Technical failures of means

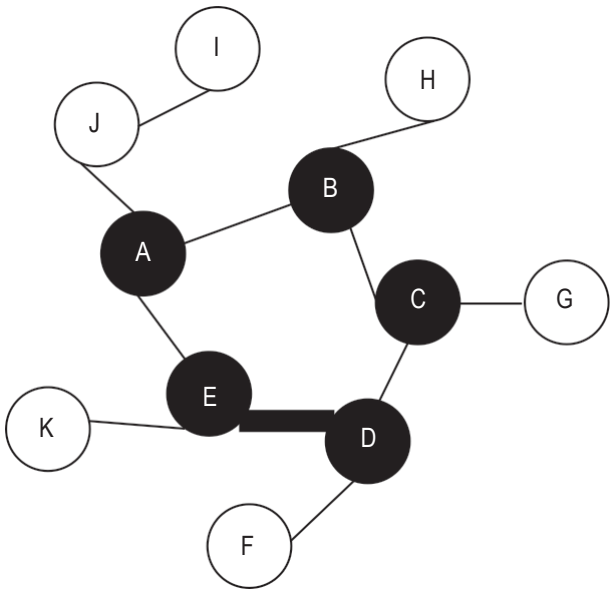
	2. Instructed Delegation	
a. Policy makers formulate specific goals b. policy makers delegate administrative authority to implementers to devise the means to achieve goals	a.implementers support policy makers' goals and negotiate administrative means among themselves to achieve goals	a. technical failure of means b. negotiation failures (complexity, stalemate)
	3. Bargaining	
a. policy makers formulate goals b. policy makers bargain with implementers over both goals and/or means to achieve goals	a.implementers bargain with policy makers over goals and/or means to achieve goals	a. technical failure b. bargaining failure (stalemate, non-implementation) c. cooptation or cheating
4. Discretionary Experimentation		
a. policy makers support abstract (underfined) goals b. policy makers delegate broad discretionary authority to implementers to refine goals and means	a. implementers refine goals and means for policy makers	a. technical failures of means b. ambiguity c. cooptation d. unaccountability
5. ureaucratic Entrepreners hip		
a. policy makers support goals and means formulated by implementers	a. implementers formulate policy goals and means to carry out goals and persuade poliy makers to accept their goals	a. technical failure of means b. cooptation c. unaccountability d. policy preemption

8. Model Jaringan

Model jaringan menunjukkan bagaimana pembuatan keputusan di dalam organisasi modern merupakan proses panjang yang dapat dideskripsikan dari sudut pandang struktur hierarkis (Parsons 2005). Dalam model ini pembuatan keputusan dipahami sebagai hasil dari bermacam-macam interaksi komponen-komponen jaringan. Model jaringan memahami proses implementasi kebijakan publik sebagai sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan aktor-aktor yang independen (Nugroho 2009). Interaksi dalam

jaringan akan menentukan bagaimana implementasi kebijakan dilakukan, permasalahan mana yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting dari aktivitas dalam jaringan. Aktor dalam jaringan relatif otonom, artinya memiliki tujuan masing-masing yang berbeda. Dalam jaringan ini, tidak ada aktor sentral atau pun koordinator jaringan. Dalam hal ini, kesepakatan atau koalisi di antara para aktor menjadi penentu implementasi kebijakan.

Model jaringan ini dikembangkan dari teori komunikasi jaringan yang berkembang pada awal tahun 1980-an oleh Everett M. Rogers dan Lawrence Kincaid, sedangkan di Indonesia dipopulerkan oleh Dwidjowijoto dengan metode pemetaan sosiometri. Model jaringan dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 24. Model Jaringan

F. RANGKUMAN

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang atau apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Kegiatan implementasi mencakupi tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Berkaitan dengan badan-badan pelaksana kebijakan, implementasi kebijakan mencakupi empat macam kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkrit, regulasi, serta rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Keempat, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target.

Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Tindakan tersebut mencakupi usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Implementasi melibatkan para implementator, di antaranya

adalah birokrasi, badan-badan administrasi, lembaga legislatif, lembaga peradilan, kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan organisasi masyarakat.

Dalam studi implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan, yaitu pendekatan top-down dan pendekatan bottom-up.

Pada umumnya, kegiatan implementasi melibatkan tahapan kegiatan dimulai dari penyusunan misi, perumusan visi oleh pemimpin organisasi, pemilihan strategi atau rencana, pembuatan kebijakan, penyusunan program, pelaksanaan proyek dan kegiatan.

Model-model yang dapat dipilih untuk mengimplementasikan kebijakan adalah model implementasi kebijakan dari van Meter dan van Horn, model Mazmanian dan Sabatier, model Hogwood dan Gunn, model Goggin, dkk., model Elmore, dkk., model Edward, model Nakamura dan Smallwood, dan model Jaringan.

BAB V

PEMANTAUAN HASIL-HASIL KEBIJAKAN

Keberhasilan suatu kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh seberapa hebat perumus kebijakan membuat kebijakan yang dapat diimplementasikan, tetapi juga tergantung pada bagaimana hasil-hasil kebijakan dipantau sedemikian rupa sehingga hasil pantauan dapat digunakan untuk menentukan kebijakan-kebijakan berikutnya. Dalam bab ini akan dibahas pengertian dan peranan pemantauan, jenis hasil dan tindakan pemantauan, dan beberapa pendekatan pemantauan yang dapat digunakan.

A. ARTI DAN PERAN PEMANTAUAN

Pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Analis mendeskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya dan pemantauan merupakan sumber informasi utama dalam implementasi kebijakan. Pemantauan merupakan cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya penjelasan tentang tindakan kebijakan pada masa lalu maupun pada masa sekarang (Dunn 2003).

Pemantauan dimaksudkan untuk menetapkan premis faktual tentang kebijakan publik. Premis faktual dan nilai selalu naik turun serta fakta dan nilai interdependen, hanya rekomendasi dan evaluasi yang benar-benar dimaksudkan untuk membuat analisis sistematis tentang berbagai premis nilai.

B. JENIS HASIL DAN TINDAKAN KEBIJAKAN

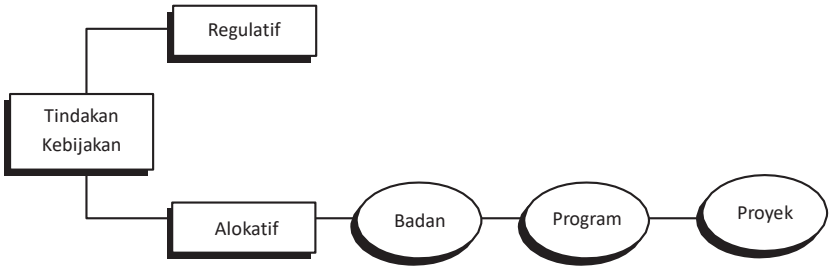
Dalam memantau hasil kebijakan dapat dibedakan dua jenis akibat, yaitu keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*) (Dunn 2003). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan atau sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima. Misalnya, uang bantuan langsung tunai (BLT) atau santunan kesehatan yang diterimakan kepada kepala keluarga dari kalangan masyarakat tidak mampu. Dampak adalah perubahan nyata pada sikap atau tingkah laku yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. Dalam contoh BLT, keluaran adalah berapa orang yang menerima BLT, sedangkan dampaknya adalah sejauhmana orang-orang yang menerima BLT meningkat kualitas hidupnya atau setidak-tidaknya dapat keluar dari perangkap kemiskinan yang menjeratnya.

Dalam pemantauan keluaran dan dampak kebijakan, harus dipahami bahwa kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima (Dunn 2003). Kelompok sasaran adalah individu, masyarakat, atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan atau program. Penerima adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut. Contoh, perguruan tinggi adalah sasaran dari kebijakan pemerintah mengenai pemberian bantuan beasiswa bidikmisi, sedangkan mahasiswa dari keluarga tidak mampu merupakan kelompok penerima.

Kelompok sasaran dan kelompok penerima tersebut pada masa yang akan datang belum tentu menjadi kelompok sasaran dan penerima ketika pemerintah memiliki kebijakan yang berbeda berkaitan dengan penerimaan beasiswa.

Untuk menghitung secara baik keluaran dan dampak kebijakan perlu dilihat kembali tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya. Tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama, yaitu regulasi dan alokasi (Dunn 2003). Tindakan regulatif

merupakan tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu, sedangkan tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan masukan berupa uang, waktu, personil, dan alat. Tindakan regulatif dan alokatif memberikan akibat baik bersifat distributif maupun redistributif. Contohnya, regulasi tentang lisensi minuman keras oleh badan pengawas minuman keras memengaruhi distribusi kesempatan berusaha, sedangkan alokasi sumber daya ke Dinas Sosial mengakibatkan distribusi kesejahteraan bagi para pensiunan. Sebaliknya, alokasi sumber daya untuk program pemerataan pendapatan akan berakibat pada redistribusi pendapatan dari negara kepada daerah kabupaten atau kota. Tindakan regulatif dan alokatif diimplementasikan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota. Kaitan antara tindakan regulatif dan alokatif serta implementasinya melalui badan, program, dan proyek dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 25. Tindakan Regulatif dan Alokatif serta implementasinya melalui badan, program, dan proyek

Tindakan kebijakan dapat dipilah lagi menjadi masukan (input) dan proses kebijakan (Dunn 2003). Masukan kebijakan merupakan sumber daya waktu, uang, personil, alat, dan material yang dipakai untuk menghasilkan keluaran dan dampak. Contoh

input kebijakan adalah anggaran, yang berisi hitungan sistematis tentang sumber daya yang dialokasikan untuk kegiatan program organisasional dan politis yang menentukan transformasi dari masukan kebijakan menjadi keluaran dan dampak kebijakan. Jenis-jenis tindakan dan hasil kebijakan dapat dicermati pada tabel berikut.

Tabel 9. Jenis-jenis Tindakan Kebijakan dan Hasil Kebijakan

BIDANG ISU	AKSI KEBIJAKAN		HASIL KEBIJAKAN	
	Masukan	Proses	Keluaran	Dampak
Peradilan Kriminal	Dolar, pengeluaran untuk upah, peralatan, dan pemeliharaan	Penahanan ilegal dari seluruh penahanan Semangat	Pelaku kriminal yang ditahan dari 100.000 jumlah pelaku kriminal	Pelaku kriminal yang terbukti bersalah dari 100.000 pelaku kriminal
Pelayanan Kota	Dolar, pengeluaran untuk sanitasi pekerja dan peralatan	kerja dari pekerja	Total penduduk yang terlayani	Kebersihan jalan
Kesejahteraan Sosial	Jumlah pekerja sosial	Hubungan dengan penerima santunan	Kasus santunan per pekerja sosial	Standar hidup anak-anak tanggungan

Sumber: Dunn (2003)

C. PENDEKATAN PEMANTAUAN

Pendekatan yang dapat digunakan dalam kegiatan pemantauan, di antaranya adalah akuntansi sistem sosial, eksperimentasi sosial, auditing sosial, dan sintesis riset praktik. Pendekatan tersebut akan dengan mudah dipahami dalam dua istilah utama. Pertama, jenis-jenis pengendalian. Pendekatan eksperimentasi sosial secara langsung mengontrol masukan dan proses kebijakan. Pendekatan lainnya mengontrol masukan dan proses dengan menentukan setelah tindakan berapa banyak variasi

hasil kebijakan yang merupakan akibat dari masukan dan proses dibandingkan faktor eksternal yang tidak secara langsung berkaitan dengan tindakan kebijakan. Kedua, jenis-jenis informasi yang dibutuhkan. Pendekatan pemantauan bisa berbeda menurut informasi yang mereka perlukan. Pendekatan eksperimentasi sosial dan auditing sosial misalnya, mengharuskan adanya pengumpulan informasi baru, sedangkan pendekatan sintesis riset praktik berpedoman sepenuhnya pada informasi yang sudah tersedia.

Tiap-tiap pendekatan memiliki sifat yang sama. Pertama adalah semua berusaha memantau hasil kebijakan yang relevan. Setiap pendekatan mencermati variabel-variabel yang relevan bagi pembuat kebijakan, karena variabel-variabel tersebut merupakan indikator dari keluaran dan dampak kebijakan.

Kedua, setiap pendekatan pemantauan terfokus pada tujuan. Hasil kebijakan dipantau, karena diyakini akan meningkatkan kepuasan atas beberapa kebutuhan, nilai atau kesempatan.Pendek kata, hasil kebijakan dipandang sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan.

Ketiga, setiap pendekatan pemantauan berorientasi pada perubahan. Setiap pendekatan berusaha untuk memantau perubahan, baik dengan cara menganalisis perubahan dalam hasil antarwaktu, perubahan antarprogram, perubahan antarproyek, perubahan antarwilayah, serta kombinasi keduanya. Pendekatan akuntansi sistem sosial berorientasi pada perubahan makro sosial, negara, wilayah, dan masyarakat; sedangkan pendekatan auditing sosial dan eksperimentasi sosial berorientasi pada perubahan mikro dalam program dan proyek.

Keempat, setiap pendekatan pemantauan memungkinkan klasifikasi silang atas keluaran dan dampak dengan variabel lain, termasuk variabel yang digunakan untuk memantau masukan dan proses kebijakan. sebagai contoh, keluaran berupa pengeluaran pendidikan per siswa dapat diklasifikasi secara silang dengan

variabel masukan (gaji guru) dan variabel proses (ukuran kelas). Keluaran dan dampak juga dapat dianalisis dengan jenis-jenis prakondisi, seperti pendapatan rata-rata penduduk dengan peristiwa tidak terduga, seperti frekuensi pemogokan.

Berikut dijelaskan secara singkat pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam pemantauan kebijakan.

1. Akuntansi Sistem Sosial

   Akuntansi sistem sosial adalah suatu pendekatan dan metode yang memungkinkan analis memantau kondisi sosial yang objektif dan subjektif dari waktu ke waktu (Dunn 2003). Unsur penting dari akuntansi sistem sosial adalah indikator sosial. Indikator sosial adalah statistik yang mengukur kondisi dan perubahan sosial dari waktu ke waktu untuk berbagai segmen populasi. Kondisi sosial menunjuk pada konteks eksternal (sosial dan fisik) dan internal (subjektif dan persepsional) dari manusia dalam suatu masyarakat. Indikator sosial ini memotret hal-hal objektif dan subjektif, karena indikator tersebut membantu memonitor kondisi objektif, misalnya urbanisasi dan kondisi subjektif, misalnya kepuasan masyarakat terhadap pelayanan kota. Indikator sosial dapat dimanfaatkan untuk memantau aspek tertentu dari perubahan sosial, seperti polusi, pelayanan kesehatan, dan kualitas lingkungan kerja. Berikut ini disajikan contoh indikator sosial representatif.

Tabel 10. Beberapa Indikator Sosial yang Representatif

BIDANG	INDIKATOR
Kesehatan dan keamanan	Orang di dalam rumah sakit mental
Keamanan publik	Orang yang takut berjalan sendiri pada malam hari
Pendidikan	Lulusan sekolah menengah yang berumur 25 tahun atau lebih
Tenaga kerja	Tingkat partisipasi kerja wanita
Pendapatan	Persentase penduduk di bawah garis kemiskinan
Perumahan	Keluarga yang hidup di rumah yang tidak standar
Rekreasi	Liburan setahun yang tetap dibayar
Kependudukan	Penduduk aktual dan proyeksinya
Pemerintah dan politik	Kualitas administrasi publik
Nilai dan sikap sosial	Kepuasan hidup dan alienasi
Mobilitas sosial	Perubahan dari pekerjaan ayah
Lingkungan fisik	Indeks polusi udara
Sains dan teknologi	Penemuan ilmiah

Sumber: Dunn (2003).

Penggunaan indikator sosial untuk kegiatan pemantauan kebijakan, perlu dibuat asumsi terlebih dahulu guna memanipulasi suatu indikator sosial. Dunn (2003) mengambil contoh indikator kejahatan di Amerika. Jika kejahatan yang dilaporkan digunakan untuk memantau keluaran dari kebijakan pengendalian kejahatan, statistik resmi dari The Federal Bureau of Investigation mengindikasikan bahwa kejahatan yang dilaporkan per 100.000 penduduk menurun 0,3% antara tahun 1976 dan 1977, tetapi meningkat sebesar 76,2% antara tahun 1967 dan 1976. Untuk menetapkan penurunan atau peningkatan kebijakan peradilan kejahatan, perlu dibuat asumsi bahwa perubahan dalama kejahatan merupakan akibat dari tindakan kebijakan yang dilakukan oleh badan federal, negara bagian, dan pemerintah lokal. Asumsi ini perlu dipertanyakan, sekalipun seandainya seorang analis memiliki data akurat tentang masukan sumber daya (belanja pegawai dan alat), karena analis mengabaikan

faktor-faktor yang tak terkontrol (banyaknya jumlah anak muda pasca ledakan bayi akibat perang) dan proses yang digunakan untuk mentransformasikan masukan menjadi keluaran. Akibatnya adalah analis dipaksa untuk menganggap hubungan antara masukan dengan keluaran sebagai suatu kotak hitam, yaitu wilayah yang tidak diketahui yang melambangkan bahwa seorang analis tidak tahu hubungan antara masukan dan keluaran.

Indikator sosial memiliki kelemahan, di antaranya pilihan atas indikator tertentu mencerminkan nilai sosial tertentu dan mungkin menunjukkan bias politik. Kelemahan lain adalah indikator sosial tidak dapat digunakan langsung oleh pembuat kebijakan yang dihadapkan pada pilihan praktis. Terlepas dari kelemahan yang ada, pendekatan indikator sosial memiliki beberapa keuntungan. Pertama, usaha mengembangkan indikator yang memadai untuk memantau hasil kebijakan dapat menuntun pelaku kebijakan ke dalam wilayah yang di dalamnya tidak tersedia informasi yang memadai. Kedua, jika indikator sosial menyediakan informasi yang memadai tentang dampak kebijakan terhadap kelompok sasaran, pelaku kebijakan dimungkinkan dapat mengubah kebijakan dan program.

2. Eksperimentasi Sosial

Eksperimentasi sosial adalah proses memanipulasi tindakan kebijakan secara sistematis sedemikian rupa sehingga memungkinkan diperolehnya jawaban yang tepat terhadap persoalan sumber daya mana yang mengubah hasil kebijakan (Dunn 2003). Eksperimentasi sosial tepat digunakan untuk menemukan solusi masalah sosial dengan cara memaksimalkan perbedaan di antara berbagai tindakan kebijakan dalam suatu kelompok program kecil yang dipilih

secara cermat dan mengkaji konsekuensi mereka. Eksperimentasi sosial didasarkan pada adaptasi prosedur yang biasa diterapkan dalam eksperimen laboratoris klasik dalam ilmu-ilmu eksakta. Pertama, kontrol langsung terhadap perlakuan eksperimental, yakni analisis yang menerapkan eksperimentasi sosial untuk mengontrol secara langsung perlakuan eksperimentalnya, dalam hal ini adalah tindakan kebijakan dan berusaha memaksimalkan perbedaan di antara mereka agar dapat dihasilkan akibat yang sedapat mungkin berbeda. Kedua, menggunakan kelompok pembanding, dalam hal mana dua atau lebih kelompok digunakan dalam eksperimentasi sosial. Salah satu kelompok (eksperimental) menerima perlakuan eksperimental, sedangkan kelompok lain disebut dengan kelompok kontrol, tidak menerima perlakuan serupa atau diberi perlakuan yang sama sekali berbeda. Ketiga, penunjukan secara acak. Dalam hal ini, sumber-sumber yang berpotensi menyebabkan terjadinya variasi hasil kebijakan selain yang diakibatkan oleh perlakuan eksperimental dieliminasi dengan memilih anggota kelompok eksperimental maupun kontrol secara acak atau dengan cara memberikan perlakuan secara acak kepada kedua kelompok. Pemilihan kelompok secara acak atau randomisasi dapat mengurangi bias dalam seleksi kelompok. Hal ini dapat menciptakan respon yang berbeda dari kelompok yang dipilih secara acak. Sebagai contoh, dengan memilih secara acak anak-anak dari kelompok keluarga kaya dan kelompok keluarga miskin tentang pentingnya program pendidikan, akan diperoleh informasi bahwa anak-anak dari keluarga kaya memberikan respon positif daripada anak-anak dari keluarga miskin.

Eksperimentasi sosial berguna untuk menunjukkan penilaian yang cermat apakah tindakan kebijakan tertentu

dapat membuahkan hasil (Dunn 2003). Kemampuan eksperimen dan eksperimen semu yang menghasilkan kesimpulan yang valid tentang dampak tindakan terhadap hasil kebijakan disebut dengan validitas internal (Dunn 2003). Semakin besar validitas internalnya, maka akan dapat dipercaya bahwa keluaran kebijakan merupakan konsekuensi dari masukan kebijakan. Ada beberapa cara untuk meningkatkan vailiditas internal, di antaranya adalah dengan merancang riset secara hati-hati. Riset harus dilakukan dengan seleksi acak, mengulangi pengukuran variabel hasil dari waktu ke waktu, serta mengkaji ukuran-ukuran dari variabel hasil pada waktu praprogram pada sebagian kelompok eksperimental dan kelompok kontrol. Prosedur tersebut akan dapat mengurangi kemungkinan dampak pengujian bagi beberapa kelompok yang keberhasilannya baru dapat dibandingkan dengan kelompok sejenis yang hasilnya telah diukur baik sebelum maupun sesudah menerima masukan. Namun demikian, eksperimental sosial mempunyai kelemahan, dalam hal validitas eksternalnya, yaitu kemampuan untuk melakukan generalisasi dari inferensi kausal keluar dari setting di mana eksperimen itu dilakukan. Kelemahan lain adalah eksperimen sosial tidak efektif dalam memantau proses kebijakan yang mencakupi pola interaksi antar staf dan klien serta perubahan perilaku dan nilai mereka. Hal ini dikarenakan banyak kebijakan dan program yang bersifat kompleks, sehingga eksperimentasi sosial hanya akan menghasilkan penyederhanaan berlebihan terhadap proses kebijakan (Dunn 2003). Eksperimentasi sosial misalnya, tidak dapat diaplikasikan dalam bantuan luar negeri yang melibatkan konflik di antara para pelaku kebijakan.

3. Pemeriksaan Sosial

Pemeriksaan sosial memeriksa atau memantau hubungan antara masukan, proses, keluaran, dan dampak sebagai usaha untuk mengikuti masukan kebijakan dari titik di mana masukan tersebut dikeluarkan ke titik di mana masukan dirasakan oleh penerima terakhir yang dimaksudkan dari sumber daya tersebut (Dunn 2003). Pendekatan pemeriksaan sosial membantu menentukan apakah hasil kebijakan merupakan konsekuensi dari kecukupan masukan kebijakan ataukah sebagai akibat dari proses yang mengalihkan sumber daya atau pelayanan dari kelompok sasaran dan penerima manfaat yang diinginkan.

Dalam memantau proses kebijakan, pendekatan pemeriksaan sosial menyediakan informasi yang penting tentang apa yang berlangsung di dalam kotak hitam. Dalam pendekatan ini, proses yang dipantau terdiri atas dua jenis, yaitu diversi dan transformasi sumber daya. Dalam hal diversi sumber daya, masukan dicabut atau disimpangkan dari kelompok sasaran atau pun penerima manfaat yang dimaksud sebagai akibat dari berjalannya sumber daya melalui system administrasi. Sebagai contoh, anggaran belanja dari dua buah program pelatihan tenaga kerja mungkin sama, tetapi salah satu program mungkin mengeluarkan lebih banyak porsi untuk gaji dan ongkos kepegawaian lainnya, sehingga membawa konsekuensi pada pengurangan jumlah pegawai per rupiahnya dan berakibat pada pengurangan pelayanan dari para penerima manfaat. Dalam transformasi sumber daya, sumber daya dan penerimaannya oleh kelompok-kelompok sasaran mungkin sama, akan tetapi makna dari sumber daya tersebut, staf program dan kelompok sasarannya mungkin berbeda-beda. Jika makna sumber daya berbeda, mungkin sumber daya

tersebut ditransformasikan sedemikian rupa sehingga meningkatkan atau bahkan melemahkan dampaknya terhadap penerima manfaat. Hal ini dapat dibantu dengan mengaplikasikan metode kuantitatif dan kualitatif. Metode kuantitatif perlu dilengkapi dengan metode kualitatif untuk memberikan informasi tentang interpretasi subjektif mengenai tindakan kebijakan oleh para pelaku kebijakan yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan.

4. Sintesis Riset dan Praktik

Sintesis riset dan praktik merupakan pendekatan pemantauan yang menerapkan kompilasi, perbandingan dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil dari implementasi kebijakan publik pada masa lampau (Dunn 2003). Pendekatan ini telah digunakan untuk mensintesiskan informasi dalam sejumlah bidang kebijakan, mulai dari persoalan kesejahteraan sosial, pertanian, pendidikan hingga kebijakan pelayanan kota. Pendekatan ini juga telah diaplikasikan dalam mengkaji kualitas dari penelitian tentang proses dan hasil kebijakan.

Dalam sintesis riset dan praktik ini terdapat dua sumber informasi, yaitu studi kasus tentang formulasi dan implementasi kebijakan dan laporan penelitian yang mengupas masalah hubungan antara tindakan dan hasil kebijakan (Dunn 2003). Dalam studi kasus, metode ini merujuk pada seperangkat prosedur yang digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang dapat menjelaskan variasi yang ditemui dalam mengadopsi dan mengimplementasikan kebijakan. Dalam metode ini, seorang analis diminta untuk membuat sebuah skema koding kasus, yakni daftar kategori yang mencakupi aspek-aspek kunci dari

masukan, proses, keluaran, dan dampak kebijakan. Misalnya dalam menstudi masalah partisipasi, seorang analis harus melakukan pencarian untuk menentukan pengaruh partisipasi politik dan variabel proses lainnya terhadap kinerja pelayanan kota sebagai variabel keluaran. Skema koding kasus dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 11. Skema Koding Kasus: Indikator dan Kategori yang Representatif

Jenis Indikator	Indikator	Kode
Masukan	Kecukupan sumber daya	( ) sangat memadai ( ) memadai ( ) tidak memadai ( ) tidak ada informasi
Proses	Keterlibatan analis kebijakan dalam menentukan masalah	( ) membuat keputusan ( ) memengaruhi keputusan ( ) tidak terpengaruh ( ) tidak ada informasi
Keluaran	Pemanfaatan hasil-hasil riset kebijakan	( ) tinggi ( ) sedang ( ) rendah ( ) tidak pernah ( ) tidak cukup informasi
Dampak	Pemecahan masalah-masalah riset kebijakan	( ) lengkap ( ) sebagian ( ) tidak ada yang dirasakan ( ) tidak cukup informasi

Sumber: (Dunn 2003).

Ketika sintesis riset dan praktik diterapkan terhadap laporan penelitian yang telah tersedia, ia didasarkan pada survei riset, sintesis riset, atau sintesis evaluasi, yakni suatu prosedur yang digunakan untuk membandingkan dan mengkaji hasil-hasil penelitian tentang tindakan dan hasil kebijakan. Sebagian dari aplikasi metode ini telah menemukan faktor-faktor yang berkaitan dengan difusi dan

komunikasi inovasi, perubahan sosial yang direncanakan, serta keluaran dan dampak kebijakan publik dan program-programnya. Sebagian dari metode survei riset ini menghasilkan beberapa jenis informasi, seperti generalisasi empiris tentang sumber-sumber variasi hasil kebijakan, kesimpulan atas keyakinan para peneliti terhadap generalisasi tersebut, dan alternatif kebijakan maupun petunjuk pelaksanaan yang akan dipengaruhi oleh generalisasi tersebut.

Metode sintesis riset memiliki beberapa keuntungan. Pertama, metode survei kasus dan metode survei riset merupakan cara yang secara komprehensif efisien untuk menghimpun dan menelaah laporan kasus dan riset tentang implementasi kebijakan yang terus membengkak. Sintesis riset dan praktik memungkinkan analis untuk mengkaji secara sistematis dan kritis perbedaan yang terdapat di dalam berbagai generalisasi empiris dan implikasinya. Kedua, metode survei kasus merupakan salah satu cara untuk megungkapkan dimensi yang lain dari proses kebijakan yang memengaruhi hasil kebijakan. Generalisasi proses kebijakan dapat digunakan untuk mendukung argumen kasus paralel dan analogi, misalnya dengan menunjukkan bahwa kebijakan dan program yang dilakukan di bawah kondisi yang sama memiliki hasil serupa. Ketiga, metode survei riset merupakan cara yang baik untuk mengkaji kondisi sosial objektif maupun subjektif. Metode ini murah dan efektif untuk menggali informasi tentang persepsi subjektif tentang proses kebijakan di antara para penentu kebijakan.

Pendekatan sintesis riset juga memiliki sejumlah keterbatasan. Keterbatasan utama dari metode ini adalah reliabilitas dan validitas informasi. Laporan-laporan kasus dan penelitian tidak hanya beragam dalam jumlah dan

kedalaman melainkan juga acapkali bersifat self-confirming. Kebanyakan laporan kasus dan penelitian yang ada berisi diskusi yang kurang tegas tentang keterbatasan dan kelemahan studi tersebut dan mereka seringkali berpijak pada satu sudut pandang saja. Selain itu, kasus-kasus yang ada acapkali hanya melaporkan keberhasilan implementasi kebijakan dan program.

D. RANGKUMAN

Pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Pemantauan dipandang pula sebagai cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya penjelasan tentang tindakan kebijakan pada masa lalu maupun pada masa sekarang.

Pemantauan dimaksudkan untuk menetapkan premis faktual tentang kebijakan publik. Premis faktual dan nilai selalu naik turun serta fakta dan nilai interdependen, hanya rekomendasi dan evaluasi yang benar-benar dimaksudkan untuk membuat analisis sistematis tentang berbagai premis nilai.

Dalam memantau hasil kebijakan dapat dibedakan dua jenis akibat, yaitu keluaran (outputs) dan dampak (impacts). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan atau sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima. Dampak adalah perubahan nyata pada sikap atau tingkah laku yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. Dalam contoh BLT, keluaran adalah berapa orang yang menerima BLT, sedangkan dampaknya adalah sejauhmana orang-orang yang menerima BLT meningkat kualitas hidupnya atau setidak-tidaknya dapat keluar dari perangkap kemiskinan yang menjeratnya.

Dalam pemantauan keluaran dan dampak kebijakan, harus dipahami bahwa kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima. Kelompok sasaran adalah individu,

masyarakat, atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan atau program. Penerima adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut. Contoh, perguruan tinggi adalah sasaran dari kebijakan pemerintah mengenai pemberian bantuan beasiswa bidikmisi, sedangkan mahasiswa dari keluarga tidak mampu merupakan kelompok penerima.

Kegiatan pemantauan dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan. Pendekatan yang dapat digunakan dalam kegiatan pemantauan, di antaranya adalah akuntansi sistem sosial, eksperimentasi sosial, auditing sosial, dan sintesis riset praktik.

BAB VI

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kegiatan terakhir dari kebijakan publik adalah evaluasi. Kegiatan evaluasi ini sangat strategis, karena menentukan apakah suatu kebijakan baik atau tidak, serta apakah kebijakan yang dibuat tepat sasaran atau tidak. Demikian pula, dengan evaluasi akan diketahui apakah suatu kebijakan menyentuh kebutuhan masyarakat atau tidak. Kegiatan evaluasi juga dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja kebijakan ketika diketahui ada hal-hal yang salah, lemah atau kurang. Bab ini akan menjelaskan pengertian, sifat, fungsi, tipe-tipe, pendekatan dan tahapan evaluasi kebijakan. Pada bagian akhir akan dibahas salah satu metode yang digunakan dalam melakukan evaluasi kebijakan.

A. PENGERTIAN DAN SIFAT EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Secara umum, istilah evaluasi dipadankan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assesment). Dalam arti spesifik, evaluasi berkaitan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan (Dunn 2003). Ketika hasil kebijakan memiliki nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Hal ini mengandung arti pula, bahwa suatu kebijakan atau program telah mencapai kinerja yang bermakna, yang berarti masalah-masalah kebijakan yang dibuat telah jelas dan dapat diatasi.

Aktivitas evaluasi seringkali disamaartikan dengan kegiatan pemantauan. Kegiatan pemantauan berbeda dengan aktivitas

evaluasi kebijakan. Pemantauan utamanya menekankan pada pembentukan premis-premis faktual mengenai kebijakan publik, sedangkan evaluasi memfokuskan diri pada penciptaan premis-premis nilai yang diperlukan untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan (Dunn 2003). Pendek kata, pemantauan hendak menjawab pertanyaan "apa yang terjadi, bagaimana, dan mengapa?", sedangkan evaluasi menjawab pertanyaan "apa perbedaan yang telah dibuat?"

Setiap evaluasi kebijakan memiliki ciri-ciri tertentu yang dapat dijadikan sebagai patokan bagi seorang analis untuk melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan. Ciri-ciri evaluasi kebijakan dimaksud di antaranya (1) tujuannya menemukan hal-hal strategis, untuk meningkatkan kinerja kebijakan, (2) evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana, dan target kebijakan, (3) prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis, (4) dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan dan kebencian, (5) mencakupi rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan (Nugroho 2009).

Dunn (2003) mencatat bahwa evaluasi kebijakan memiliki sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode analisis kebijakan lainnya. Pertama, fokus nilai. Evaluasi merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial dari suatu kebijakan atau program. Oleh karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, maka evaluasi juga berkenaan dengan prosedur untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran kebijakan. Kedua, interdependensi fakta-nilai. Tuntutan evaluasi tergantung pada fakta dan nilai. Untuk memastikan bahwa kebijakan atau program telah mencapai kinerja yang tertinggi, diperlukan tidak hanya hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok, atau masyarakat; tetapi juga harus didukung oleh sejumlah bukti bahwa kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah

tertentu. Ketiga, orientasi masa kini dan masa lalu. Tuntutan evaluatif berbeda dengan tuntutan advokatif. Evaluasi lebih diarahkan pada hasil sekarang dan pada masa lalu daripada hasil di masa mendatang. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan. Keempat, dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi memiliki kualitas ganda. Nilai dipandang memiliki tujuan sekaligus cara. Dalam hal ini, evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkaitan dengan nilai yang ada dapat dianggap sebagai sesuatu yang intrinsik maupun ekstrinsik. Nilai-nilai ditata dalam suatu hierarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling tergantung antara tujuan dan sasaran.

B. FUNGSI EVALUASI KEBIJAKAN

Evaluasi kebijakan memainkan peran penting dalam memberikan umpan balik tentang apa yang terjadi dalam suatu program/praktik/teknologi berkaitan dengan suatu kebijakan (Trochim 2009). Evaluasi kebijakan juga memandu bagaimana evaluasi dilakukan. Evaluasi kebijakan memuat sejumlah aturan dan prinsip yang menentukan kelompok atau organisasi menggunakan panduan keputusan dan tindakan ketika melakukan evaluasi.Evaluasi kebijakan dipandang penting, karena evaluasi bernilai sebagai peran penanda dengan tipe-tipe mekanisme yang diperlihatkan. Evaluasi kebijakan merupakan penanda bagi seluruh organisasi dan stakeholder tentang apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Evaluasi juga menginformasikan jenis evaluasi yang harus ditempuh, siapa yang bertanggung jawab di dalamnya, dan bagaimana seharusnya dilakukan. Evaluasi kebijakan bersifat tertulis, sehingga dengan evaluasi membuat evaluasi akan menjadi lebih transparan dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini dapat dipahami, karena evaluasi yang dibuat tertulis dapat diketahui oleh publik dan mereka dapat mengkritisi kebijakan setiap saat. Evaluasi yang tertulis juga dapat disimpan dalam arsip baik

dalam bentuk hardcopy maupun softcopy. Evaluasi kebijakan juga merupakan proses belajar, yakni tentang apa yang dilakukan dan hasilnya dapat digunakan bagi pihak lain untuk membuat kebijakan baru. Mereka juga dapat membandingkan hasil dari evaluasi dengan praktik kebijakan yang sudah dilakukan.

Selain sebagaimana dikemukakan Trochim, Dunn (2003) mengungkapkan bahwa evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan publik.

Pertama, dan yang terpenting adalah memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yakni seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik (Dunn 2003). Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan tertentu, misalnya peningkatan kualitas pendidikan dan target tertentu (20% disediakan oleh APBN) telah dicapai.

Kedua, evaluasi memberi kontribusi kepada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam kaitan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas. Dalam menghasilkan informasi kinerja kebijakan, analis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Tabel berikut menginformasikan tipe kriteria dimaksud.

Tabel 12. Kriteria Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan	Unit biaya, manfaat bersih, rasio cost-benefit
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah	Biaya tetap, efektivitas tetap
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda	Kriteria Pareto, kriteria Kaldor-Hicks, kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu	Konsisten dengan survey warga negara
Ketepatan	Apakah hasil atau tujuan yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: Dunn (2003)

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk dalam hal perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi mengenai tidak memadainya kinerja kebijakan, dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi juga dapat berkontribusi pada definisi alternatif kebijakan baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus atau diganti dengan yang lain.

Wibawa (dalam Nugroho 2009) mengungkapkan empat fungsi evaluasi kebijakan publik.

Pertama, eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat juga dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan dimensi realitas yang diamati. Dari kegiatan ini, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau pun kegagalan suatu kebijakan.

Kedua, kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang diambil para pelaku kebijakan sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan kebijakan atau tidak.

Ketiga, audit. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan atau tidak.

Keempat, akunting. Dari evaluasi yang telah dilakukan akan dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan yang diterapkan.

Rehat Sejenak

Kebijakan pemerintah terkait dengan kelautan dan perikanan menunjukkan inkonsistensi terhadap upaya membangkitkan sektor pangan. Anggaran Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam nota keuangan terkait dengan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2013 adalah sebesar Rp6,38 triliun atau hanya 0,003 persen dari total belanja negara Rp1.657,9 triliun.

Sumber: Kompas, Kamis, 6 September 2012, halaman 18

C. TIPE-TIPE EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

James Anderson sebagaimana dikutip Winarno (2007) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Tipe pertama adalah evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Dalam kaitan ini, para pembentuk dan administrator kebijakan selalu membuat pertimbangan-pertimbangan tentang manfaat atau

dampak dari kebijakan, program, dan proyek yang akan dijalankan. Pertimbangan tersebut dapat bersifat ideologi atau menurut kepentingan pendukung dan kriteria lainnya. Program kesejahteraan rakyat misalnya, oleh suatu kelompok tertentu akan dipandang sebagai program yang sangat sosialistis terlepas dari pertimbangan apa dampak dari kebijakan tersebut. Tanpa melihat dampak sesungguhnya, bisa saja kelompok tertentu menolak program tersebut karena ideologinya terlalu sosialis. Demikian pula, penjualan saham BUMN akan dilihat sebagai proyek kapitalis oleh kelompok penentangnya, karena kebijakan tersebut dipandang akan mengancam kepentingan rakyat. Kompensasi pencabutan subsidi BBM yang diberikan kepada rakyat kecil, oleh evaluator kebijakan, dipandang tidak tepat, karena evaluator mengetahui banyak orang yang tidak layak akan menerima keuntungan dari kompensasi pencabutan subsidi tersebut. Pandangan-pandangan tersebut muncul, karena setiap evaluator dalam melihat persoalan akan menggunakan cara pandang yang berbeda. Hal ini dapat dipahami karena perspektif, ideologi, dan kultur mereka memang beraneka ragam.

Tipe kedua adalah tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini berkaitan dengan pertanyaan berikut.

1. Apakah program dilaksanakan dengan semestinya?
2. Berapa biayanya?
3. Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan) dan berapa jumlahnya?
4. Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain?
5. Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti?

Pertanyaan-pertanyaan dari tipe evaluasi tersebut akan dapat menjamin bahwa kebijakan atau program akan dapat dilaksanakan secara lebih efisien. Kelemahan dari tipe evaluasi tersebut adalah sedikitnya informasi yang diperoleh tentang dampak dari suatu program terhadap masyarakat.

Tipe evaluasi kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi sistematis melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan, dapat mengukur dampaknya terhadap masyarakat, dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan program tercapai. Evaluasi sistematis ini difokuskan pada melihat dampak dari suatu kebijakan dengan bertolak pada sejauhmana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah yabng dihadapi masyarakat. Pertanyaan-pertanyaan yang hendak dijawab dari evaluasi sistematis ini adalah: (1) apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana telah ditetapkan sebelumnya?, (2) berapa biaya yang telah dikeluarkan dan (3) keuntungan apa yang dapat diperoleh?

Berdasarkan pada pertanyaan-pertanyaan tersebut, tipe evaluasi ini dapat memberi informasi kepada para pembuat kebijakan tentang dampak dari kebijakan yang telah ditetapkan dan dapat dilakukan upaya perubahan kebijakan berdasarkan informasi dampak kebijakan yang telah diperoleh.

Dari tiga tipe evaluasi tersebut, tipe yang ketiga merupakan jenis evaluasi yang paling baik, karena tipe evaluasi tersebut lebih bersifat ilmiah dan menggunakan prosedur ilmiah untuk melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan atau program.

Berdasarkan prosedur ilmiah ini, Edward A. Suchman (dalam Winarno 2007) mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan.

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 penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

D. PENDEKATAN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Evaluasi kebijakan publik memiliki tiga pendekatan utama, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoretis (Dunn 2003). Evaluasi semu adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan manfaat atau nilai dari hasil tersebut kepada individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Analisis utama dari evaluasi semu adalah ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri atau tidak kontroversial. Untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk variabel masukan dan proses, metode yang digunakan di antaranya adalah rancangan eksperimental semu, kuesioner, teknik statistik, dan lain-lain.

Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan, tetapi evaluasi hasil tersebut dilakukan atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrasi program. Asumsi utama evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal, merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Metode analisis yang digunakan evaluasi formal sama dengan yang digunakan evaluasi semu. Tujuannya identik, yaitu untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan.

Perbedaannya, evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administratur untuk mengidentifikasikan, mendefinisikan, dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Dalam evaluasi formal, tipe kriteria evaluatif yang paling sering dipakai adalah efektivitas dan efisiensi. Evaluasi formal dapat bersifat sumatif dan formatif. Mereka juga dapat melakukan kontrol langsung maupun tidak langsung. Dalam kontrol langsung, evaluator dapat memanipulasi secara langsung tingkat pengeluaran, program dan kelompok sasaran. Dalam kasus kontrol tidak langsung, maka masukan dan proses kebijakan tidak dapat secara langsung dimanipulasi.

Evaluasi keputusan teoretis merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan. Evaluasi keputusan teoretis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan, baik yang tersembunyi maupun yang dinyatakan. Tujuan dan target dari pembuat kebijakan dan administratur merupakan salah satu sumber nilai. Semua pihak memiliki andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan, sehingga kinerja kebijakan akan dapat diukur dan diwujudkan bersama.

Evaluasi keputusan teoretis ini merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal.

Pertama, kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja. Sebagian informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan.

Kedua, ambiguitas kinerja tujuan. Banyak tujuan dan program publik yang kabur. Misalnya, tujuan umum yang sama dalam

bidang kesehatan dan upaya mendorong konservasi energi yang lebih baik, dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan. Salah satu tujuan evaluasi keputusan teoretis adalah mengurangi kekaburan tujuan.

Ketiga, tujuan-tujuan saling bertentangan. Tujuan dan target kebijakan publik tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak. Dalam realitasnya, tujuan dan target pelaku kebijakan yang saling berlawanan tampak dalam hampir semua situasi dan kondisi yang memerlukan evaluasi. Evaluasi keputusan teoretis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan dan menampakkan tujuan-tujuan mereka.

Kaitan antara pendekatan evaluasi kebijakan publik dengan tujuan, asumsi, dan bentuk-bentuknya sangat erat. Kaitan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 13. Kaitan antara Pendekatan, Tujuan, Asumsi, Bentuk-bentuk Utama

Pen-dekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-bentuk Utama
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk meng-hasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi sosial, Akuntansi Sistem Sosial, Pemeriksaan Sosial, serta Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk meng-hasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumukan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumum-kan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi perkembangan, evaluasi eksperimental, evaluasi proses retrospektif dan evaluasi hasil retrospektif

Pen-dekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-bentuk Utama
Evaluasi Keputusan Teoretis	Menggunakan metode deskriptif untuk meng-hasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal atau diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi, analisis utilitas multi atribut

Sumber: Dunn (2003)

E. TAHAPAN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Weiss sebagaimana dikutip Widodo (2007) mengemukakan beberapa tahapan yang harus ditempuh oleh seorang analis atau pelaku penelitian evaluasi kebijakan. Tahapan dimaksud adalah (1) find out the program's goals, (2) translate the goals into measurableindicators of goal achievement, (3) collect data on the indicators for those who participatedin the program and for equivalent control group who did not, (4) compare the data onparticipants and control with the goal criteria.

Tahapan tersebut kemudian dimodifikasi lebih lanjut oleh Weiss (dalam Widodo 2007), dengan langkah-langkah evaluasi kebijakan sebagai berikut.

1. Formulating the program goals thet the evaluation will use as criteria
2. Choosing among multiple goals
3. Investigating unanticipated consequences
4. Measuring outcomes
5. Specifying what the program is
6. Measuring program inputs and intervening processes
7. Collecting the necessary data

Dari dua teoritisi kebijakan tersebut, Widodo (2007) mengajukan lima tahapan untuk melakukan evaluasi terhadap

kebijakan, program dan kegiatan dalam ranah publik, yaitu:

1. Mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program, dan kegiatan
2. Menjabarkan tujuan kebijakan, program, dan kegiatan ke dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan
3. Melakukan pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program
4. Mencari dan mengumpulkan data di lapangan berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program
5. Melakukan pengolahan data dan mengkomparasi data dari lapangan dengan kriteria pencapaian tujuan.

Edward Suchman (dalam Nugroho 2009) dengan pendekatan praktis, menyebutkan enam langkah dalam evaluasi kebijakan.

Pertama, mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi,

Kedua, analisis terhadap masalah,

Ketiga, deskripsi dan standarisasi kegiatan,

Keempat, pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi,

Kelima, menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain,

Keenam, beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

F. PENDEKATAN DAN TEKNIK EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam mengevaluasi kinerja kebijakan publik terdapat sejumlah pendekatan dan teknik yang dapat digunakan. Masing-masing pendekatan dalam evaluasi kebijakan publik memiliki teknik-teknik yang berbeda yang dapat digunakan untuk melakukan evaluasi. Tabel berikut menginformasikan teknik-teknik yang

dapat digunakan untuk mengevaluasi kinerja kebijakan publik.

Tabel 14. Teknik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan

Pendekatan	Teknik
Evaluasi Semu	- Sajian Grafik - Tampilan Tabel - Angka Indeks - Analisis Seri Waktu Terinterupsi - Analisis Seri Terkontrol - Analisis Diskontinue Regresi
Evaluasi Formal	- Pemetaan Sasaran - Klarifikasi Nilai - Kritik Nilai - Pemetaan Hambatan - Analisis Dampak Silang - Diskonting
Evaluasi Keputusan Teoretis	- Brainstorming - Analisis Argumentasi - Delphi Kebijakan - Analisis Survai Pemakai

Sumber: Dunn(2003)

Salah satu contoh teknik yang dapat digunakan untuk melakukan evaluasi kebijakan adalah analisis survai pemakai. Analisis survai pemakai adalah serangkaian prosedur untuk mengumpulkan informasi mengenai evaluabilitas suatu kebijakan atau program dari calon pengguna dan pelaku-pelaku kebijakan lainnya (Dunn 2003). Survai pemakai sangat penting agar dapat dilakukan penaksiran evaluabilitas dan bentuk-bentuk lain dari evaluasi keputusan teoretis. Instrumen utama untuk melakukan evaluasi adalah wawancara formal dengan format pertanyaan terbuka. Tanggapan terhadap pertanyaan tersebut memberi informasi yang diperlukan untuk melengkapi beberapa tahap dalam penaksiran evaluabilitas, spesifikasi program kebijakan, modeling program kebijakan, penaksiran program kebijakan, dan presentasi penaksiran evaluabilitas terhadap pemakai.

Dalam rangka melakukan evaluasi kebijakan, Dunn (2003) memberi sumbangan pemikiran tentang pertanyaan-pertanyaan yang harus diajukan dalam suatu pedoman wawancara. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 15. Pedoman Wawancara untuk Analisis Survai Pemakai

Tahap dalam Penaksiran valuabilitas	Pertanyaan-pertanyaan
Spesifikasi Program Kebijakan	1. Apa tujuan kebijakan atau program? 2. Apa bukti yang dapat diterima mengenai pencapaian tujuan program kebijakan?
Modeling Program Kebijakan	1. Tindakan kebijakan apa (misalnya sumberdaya, tuntunan, aktivitas staf) tersedia untuk mencapai tujuan? 2. Kenapa tindakan A dapat membawa pada tujuan B?
Penaksiran Evaluabilitas Program Kebijakan	1. Apa yang diharapkan oleh berbagai pelaku (Kongres, BPK, Kantor Walikota) mengenai program dalam hal kinerja? Apakah harapan tersebut konsisten? 2. Apa yang merupakan hambatan paling serius untuk mencapai tujuan?
Umpan balik Penaksiran Evaluabilitas untuk Pemakai	1. Informasi kinerja apa yang anda perlukan? Kenapa? 2. Apakah informasi kinerja saat ini memadai? Jika ya, mengapa? Jika tidak, mengapa) 3. Sumber informasi kinerja apa yang paling penting yang Anda perlukan tahun depan? 4. Apa isu kunci yang harus difokuskan untuk setiap evaluasi?

Sumber: Dunn (2003)

G. RANGKUMAN

Istilah evaluasi diartikan secara sama dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assesment) Dalam arti spesifik, evaluasi berkaitan dengan produksi informasi

mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan memiliki nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Hal ini mengandung arti pula, bahwa suatu kebijakan atau program telah mencapai kinerja yang bermakna, yang berarti masalah-masalah kebijakan yang dibuat telah jelas dan dapat diatasi.

Evaluasi kebijakan memiliki tiga fungsi, yaitu (1) memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yakni seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik, (2) evaluasi memberi kontribusi kepada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, (3) evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk dalam hal perumusan masalah dan rekomendasi. Untuk menunjang fungsi evaluasi tersebut, kriteria yang digunakan untuk melakukan evaluasi secara baik adalah efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan.

Evaluasi memiliki tiga jenis tipe, yaitu (1) evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, (2) tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu, (3) tipe evaluasi kebijakan sistematis.

Evaluasi kebijakan publik memiliki tiga pendekatan utama, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoretis.

Evaluasi kebijakan memiliki beberapa tahapan atau langkah-langkah. Widodo (2007) mengajukan lima tahapan untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan, program dan kegiatan dalam ranah publik, yaitu: (1) mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program, dan kegiatan, (2) menjabarkan tujuan kebijakan, program, dan kegiatan ke dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan, (3) melakukan pengukuran indikator

pencapaian tujuan kebijakan dan program, (4) mencari dan mengumpulkan data di lapangan berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program, (5) melakukan pengolahan data dan mengkomparasi data dari lapangan dengan kriteria pencapaian tujuan.

Edward Suchman dengan pendekatan praktis, menyebutkan 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 lain, (6) beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Dalam mengevaluasi kinerja kebijakan publik terdapat sejumlah pendekatan dan teknik yang dapat digunakan. Pendekatan dan teknik-teknik yang dapat digunakan untuk mengevaluasi kinerja kebijakan publik, yaitu pendekatan semu dengan teknik sajian grafik, tampilan tabel, angka indeks, analisis seri waktu terinterupsi, analisis seri terkontrol, analisis discontinue regresi; evaluasi formal dengan teknik pemetaan sasaran, klarifikasi nilai, kritik nilai, pemetaan hambatan, analisis dampak sikang, dan diskonting,serta evaluasi keputusan teoretis dengan teknik branstorming, analisis argumentasi, delphi kebijakan, dan analisis survai pemakai.

BAB VII

NASKAH KEBIJAKAN

Dalam membuat usulan kebijakan tidak cukup hanya dengan mengikuti model stagist, yaitu tahapan-tahapan kebijakan secara linier, tetapi harus disusun kerangka analisisnya mengapa suatu kebijakan perlu dibuat. Perumus kebijakan tidak seperti komandan dalam suatu peperangan, begitu terdesak langsung memerintahkan mundur kepada pasukannya, tanpa harus berpikir panjang apa akibatnya nanti.Perumus harus hati-hati dan cermat dalam menyusun suatu kebijakan, karenanya ia harus mampu memberikan alasan mengapa kebijakan A diambil, bukan kebijakan B yang diputuskan untuk digunakan. Semua itu disebut dengan naskah kebijakan (policy paper). Bab ini akan menjelaskan apa yang dimaksud dengan naskah kebijakan, fungsinya untuk apa, model-model yang dapat dipilih berikut isi atau komponen dari suatu naskah kebijakan publik, serta diakhiri dengan penyampaian kiat atau tip untuk menulis naskah kebijakan.

A. ARTI DAN FUNGSI NASKAH KEBIJAKAN

Setelah melakukan analisis kebijakan, seorang analis menuangkan hasilnya ke dalam naskah kebijakan atau policy paper. Nugroho (2009) menyebutnya sebagai kertas kebijakan. Naskah kebijakan adalah alat komunikasi dan pembuatan keputusan yang bersifat terapan, berorientasi pada masalah, dan membela nilai (Nawawi 2009). Perumusan naskah kebijakan dimaksudkan untuk memberikan argumentasi komprehensif dan persuasif yang menjustifikasi rekomendasi-rekomendasi atau opsi-opsi tindakan yang ditawarkan dalam kebijakan (Nawawi 2009).

Naskah kebijakan harus dibuat selengkap mungkin. Masalah

harus didalami agar dapat memberikan kepada pembaca atau pengambil keputusan suatu informasi yang lengkap, akurat, dan tepat, sehingga memungkinkan mereka dapat menyimpulkan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Naskah kebijakan berfungsi sebagai alat pembuatan keputusan dan panggilan terhadap sasaran atau audiensi kebijakan untuk melakukan tindakan (Nawawi 2009). Naskah kebijakan juga dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan bagi pengambil keputusan untuk menindaklanjuti suatu tindakan atau kebijakan tertentu atau dapat saja dipakai sebagai landasan untuk menunda atau bahkan membatalkan suatu kebijakan yang telah dibuat.

B. MODEL-MODEL NASKAH KEBIJAKAN

Nugroho (2009) menampilkan tiga model kertas atau naskah kebijakan, yakni naskah kebijakan model Dunn, naskah kebijakan model UNDP, dan model Nugroho.

Model naskah kebijakan dari Dunn berisi sistematika sebagai berikut.

RINGKASAN EKSEKUTIF
BAB I LATAR BELAKANG
A. Deskripsi Situasi Masalah B. Hasil Sebelum Usaha Pemecahan Masalah
BAB II LINGKUP DAN RAGAM MASALAH
A. Penilaian Kinerja Kebijakan Masa Lalu B. Pentingnya Situasi Masalah C. Kebutuhan untuk Analisis
BAB III PERNYATAAN MASALAH
A. Definisi Masalah B. Pelaku Utama C. Tujuan dan Sasaran D. Ukuran Efektivitas E. Solusi yang Tersedia

BAB IV ALTERNATIF KEBIJAKAN
A. Deskripsi Alternatif B. Perbandingan Konsekuensi Kebijakan C. Dampak Ganda dan Eksternalitas D. Hambatan dan Fisibilitas Politik
BAB V REKOMENDASI KEBIJAKAN
A. Kriteria Alternatif Rekomendasi B. Deskripsi Alternatif yang Dipilih C. Kerangka Strategi Implementasi D. Penyediaan Pemantauan dan Evaluasi E. Keterbatasan dan Konsekuensi yang Tidak Terantisipasi
REFERENSI

Negara-negara yang tergabung dalam UNDP memiliki model naskah kebijakan sebagai berikut.

Introduction
Background
Reasons for UNDP Support
Programe Strategy
Execution, Implementation, Coordination, Funding Arrangements
Stakeholders and Beneficiaries
Development Objective
Inputs
Risks
Prior Obligations and Pre-Requisites
Programme Monitoring, Review, and Evaluation
Legal Context
Budget

Berdasarkan dua model tersebut, Nugroho (2009) mengajukan model alternatif sebagai berikut.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Glosari

BAB I. Analisis Situasi, yang berisi analisis tentang isu kebijakan, dengan fokus pada alasan mengapa isu tersebut diangkat sebagai isu kebijakan, khususnya berkenaan dengan pembenaran terhadap isu tersebut. Pada bagian ini dapat disampaikan tiga alternatif kebijakan.

BAB II. Rekomendasi Pertama, yang berisi analisis tentang isu kebijakan terhadap rekomendasi pertama.

BAB III. Rekomendasi Kedua, yang berisi analisis tentang isu kebijakan terhadap rekomendasi kedua. Rekomendasi Ketiga, yang berisi analisis tentang isu kebijakan terhadap rekomendasi ketiga.

BAB IV. Matriks Antar Rekomendasi, yang berisi perbandingan antar rekomendasi.

BAB V. Rekomendasi Terpilih dan Strategi Implementasi, yang berisi pilihan rekomendasi dan rekomendasi lanjutan apa yang harus dilakukan sebagai tindak lanjutnya.

BAB VI. Penutup, yang berisi kesimpulan dari naskah kebijakan

Lampiran

- Data dan Perhitungan
- Simulasi Kebijakan: Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi.

Kepustakaan

C. ISI NASKAH KEBIJAKAN

Berdasarkan model-model yang ditawarkan oleh beberapa pemikir kebijakan publik di atas, secara garis besar dapat dikemukakan bahwa naskah kebijakan setidaknya berisi elemen-elemen berikut.

1. Judul
2. Daftar Isi
3. Abstrak atau Executive Summary
4. Pendahuluan
5. Deskripsi Masalah
6. Pilihan-pilihan Kebijakan
7. Kesimpulan dan Rekomendasi
8. Catatan Akhir
9. Apendiks atau Lampiran
10. Bibliografi

Judul naskah kebijakan merupakan komponen pertama dari sebuah policy paper. Judul harus dibuat semenarik mungkin yang memuat persoalan kebijakan yang hendak dipecahkan. Judul naskah kebijakan setidaknya memuat empat hal. Pertama, bersifat deskriptif, yakni menjelaskan subjek dan masalah yang hendak dikaji. Kedua, jelas judulnya, tidak bermakna ganda. Ketiga, ringkas dan tegas, tidak menampakkan kalimat bersayap. Keempat, menarik pembaca, dalam arti pembaca dibuat penasaran, yakni begitu pembaca membaca judul, ia akan berusaha menelusuri bagian-bagian selanjutnya.

Nawawi (2009) menunjukkan lima prinsip pokok dari judul naskah kebijakan yang efektif. Pertama, judul tidak terdiri atas kalimat-kalimat penuh. Kedua, adanya kata-kata kunci sebagai dasar sebuah judul. Ketiga, judul dapat dibuat ke dalam dua bagian dengan menggunakan colon. Misalnya, "Pelayanan Kesejahteraan Sosial bagi Anak: dari Residual ke Institusional". Keempat, judul dapat mengindikasikan beberapa penemuan utama. Kelima, huruf kapital biasanya digunakan untuk keseluruhan kalimat, kecuali kata sambung (dan), conjunction (tetapi), preposisi (dari), dan pronoun (kita).

Daftar isi memuat garis besar yang menggambarkan struktur

naskah kebijakan. Daftar isi memuat sistem heading dan subheading, yang menunjukkan bukan saja organisasi keseluruhan dari paper, melainkan juga menggambarkan bagian utama beserta sub-sub bagiannya.

Daftar isi dari naskah kebijakan membantu pembaca dalam beberapa hal. Pertama, berperan sebagai pemimbing yang membantu pembaca dalam memahami keseluruhan naskah kebijakan. Kedua, membantu pembaca yang berminat mengetahui bagian-bagian tertentu saja. Ketiga, sistem penomoran dalam daftar isi dapat membedakan bagian-bagian dan sub-sub bagian dari suatu naskah kebijakan.

Abstrak berbeda dengan ringkasan eksekutif. Abstrak secara ringkas menggambarkan sebuah naskah kebijakan, sedangkan ringkasan eksekutif memberikan sinopsis yang lebih rinci mengenai keseluruhan naskah kebijakan. Tampilan keduanya sering serupa, tetapi ringkasan eksekutif memuat diskusi yang lebih rinci daripada abstrak. Susunan ringkasan eksekutif umumnya terdiri atas: (1) definisi dan deskripsi masalah kebijakan, (2) tujuan naskah kebijakan, (3) evaluasi kebijakan yang ada, (4) alternatif kebijakan yang diusulkan, dan (5) kesimpulan dan rekomendasi.

Pendahuluan menggambarkan isi kajian utama yang dijelaskan dalam pembahasan berikutnya. Pendahuluan juga harus mampu menggambarkan hakikat masalah kebijakan, latar belakang dari studi yang dilakukan dan bagaimana konteksnya. Dari penjelasan tersebut, pembaca dapat diyakinkan betapa persoalan kebijakan yang ditawarkan analis memang layak untuk dikaji dan dicari alternatifnya. Oleh karena itu, biasanya pendahuluan berisi tentang konteks masalah kebijakan, definisi masalah kebijakan, pernyataan tujuan, metodologi, keterbatasan studi, alur atau ringkasan isi naskah kebijakan.

Deskripsi masalah kebijakan memuat dua hal penting, yaitu latar belakang masalah dan masalah dalam konteks kebijakan saat

ini.Deskripsi masalah sangat penting, maka uraiannya harus dapat menjelaskan masalah yang menjadi fokus analisis kebijakan. Hal itu dapat dimulai dengan mendiskusikan beberapa isu atau masalah publik yang serumpun atau berkaitan dan diakhiri dengan menyatakan satu isu atau masalah kebijakan yang dipilih. Isu yang diangkat memerlukan perhatian audiensi kebijakan, seperti pemerintah, analis kebijakan, dan yang lain. Isu yang diangkat tidak sekedar asumsi atau hipotesis. Isu akan kokoh kalau didukung oleh data hasil penelitian yang sudah dilakukan atau data penelitian orang lain. Masalah harus fokus dan spesifik, serta memuat sebab-sebab dan akibat-akibat dari masalah tersebut. Deskripsi masalah juga hendaknya dapat membangun kerangka yang menunjukkan bahwa pilihan-pilihan kebijakan memiliki dasar argumen secara komprehensif.

Pilihan-pilihan kebijakan dapat memuat alternatif kebijakan, jumlahnya bisa 5 hingga 7 opsi kebijakan atau berapapun sesuai dengan analisis yang dilakukan, sebagai jawaban dari masalah kebijakan yang telah dianalisis. Dari alternatif-alternatif kebijakan tersebut dapat dipilih 2 hingga 3 opsi yang dinilai urgen dan mendesak untuk segera diterapkan. Pilihan-pilihan kebijakan memuat dua hal pokok yaitu kerangka analisis dan evaluasi terhadap alternatif-alternatif kebijakan. Pilihan-pilihan kebijakan bersandar pada hal-hal berikut.

1. Menggarisbawahi, mengevaluasi, dan membandingkan alternatif-alternatif kebijakan yang mungkin dilakukan
2. Memberikan argumen meyakinkan terhadap alternatif yang dinilai paling baik
3. Memfokuskan pada sebuah keputusan yang dibuat
4. Menjelaskan strategi atau cara tertentu yang akan memudahkan audiensi menerapkan opsi kebijakan
5. Membangun kaitan yang jelas dan koheren dengan kesimpulan dan rekomendasi dari naskah kebijakan (Nawawi 2009).

Dalam membuat kesimpulan dan rekomendasi ada 3 elemen penting yang harus diperhatikan, yaitu (1) sintesis temuan utama, (2) seperangkat relomendasi kebijakan, dan (3) kalimat atau pernyataan penutup.

Tugas membuat rekomendasi kebijakan, mengharuskan analis kebijakan menentukan alternatif terbaik dari sekian alternatif yang diajukan. Rekomendasi merupakan pernyataan advokasi yang harus dapat menjawab empat persoalan, yaitu (1) dapat ditindaklanjuti, (2) bersifat prospektif, (3) bermuatan nilai, dan (4) mengandung etik (Nugroho 2009). Rekomendasi kebijakan yang baik menurut Nugroho (2009) harus memenuhi enam kriteria utama, yaitu:

1. Efektivitas, berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil yang diharapkan
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas yang dikehendaki
3. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menimbulkan masalah
4. Perataan (equity), berkaitan dengan pemerataan distribusi manfaat kebijakan
5. Responsivitas, berkaitan dengan seberapa suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan
6. Kelayakan (appropriateness), berkaitan dengan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk masyarakat.

Kesimpulan dan rekomendasi bukan rentetan akhir dari naskah kebijakan. Masih ada hal lain yang harus dikemukakan, yaitu catatan akhir (endnotes), lampiran, dan daftar pustaka atau bibliografi. Fungsi catatan akhir adalah (1) memberikan diskusi dan penjelasan tambahan atau definisi terhadap beberapa istilah yang

diperkirakan pembaca tidak atau belum memahami, (2) untuk menarik pembaca terhadap sumber-sumber yang dapat menjelaskan latar belakang informasi yang didiskusikan dalam teks naskah kebijakan.

Lampiran tidak harus ada dalam naskah kebijakan. Lampiran dapat dicantumkan sepanjang diperlukan untuk mendukung isi kebijakan, misalnya berupa apendiks. Apendiks bersifat mendukung argumen utama dalam naskah kebijakan. Naskah kebijakan yang berbentuk policy brief atau policy memo, apendiks harus menyediakan informasi atau data pendukung isi teks pada tubuh naskah kebijakan. Kriteria umum yang dipakai untuk menentukan apa yang harus dimuat dalam apendiks adalah tipe, panjang dan rincian informasi. Apendiks tersebut biasanya dibagi dan diidentifikasi melalui penggunaan judul.

Daftar pustaka atau bibliografi merupakan hal penting dari suatu naskah kebijakan. Daftar pustaka memungkinkan pembaca untuk menelusuri dan mengakses sumber-sumber yang digunakan oleh penyusun naskah kebijakan. Daftar pustaka berfungsi sebagai pembeda antara naskah akademik dan naskah nonakademik, seperti novel, cerpen, dan jenis sastra lainnya. Pencantuman daftar pustaka juga sebagai wujud pertanggungjawaban penyusun naskah terhadap apa yang ditulis. Hal ini juga untuk menghindari adanya kegiatan plagiasi dalam dunia akademik.

D. KIAT (TIP) MENYUSUN NASKAH KEBIJAKAN

Sebagaimana sudah dijelaskan dalam bagian C bahwa penyusun naskah kebijakan harus memperhatikan 10 elemen naskah kebijakan yang harus ditulis, yaitu dari judul hingga bibliografi. Namun demikian disadari bahwa membuat naskah kebijakan tidaklah semudah menyusun artikel atau karya tulis biasa, karena naskah kebijakan yang dibuat nantinya akan dimanfaatkan oleh pengambil keputusan untuk dijadikan sebagai rujukan utama

dalam memilih alternatif kebijakan dan alternatif kebijakan itulah yang akan diimplementasikan. Jika penulis salah dalam menganalisis alternatif yang diajukan, maka kebijakan yang diambil bisa fatal, baik menyangkut sumberdaya orang, keuangan, waktu, perlengkapan, dan lainnya.

Berikut ini dikemukakan kiat, tip atau hal-hal yang harus diperhatikan seorang penulis policy paper guna menghindari hal-hal yang tidak diinginkan berkaitan dengan alternatif kebijakan yang ditawarkan dan proses implementasinya.

1. Naskah kebijakan ditulis untuk siapa dan siapa target kebijakan? Hal ini penting ditanyakan karena tanpa mengetahui siapa yang menginginkan naskah tersebut ditulis dan siapa yang nanti akan terkena kebijakan yang diambil, maka penulis bisa salah dalam merekomendasikan kebijakan yang diambil.
2. Siapa yang seharusnya terlibat dalam penulisan? Seorang diri menulis naskah kebijakan tidaklah mungkin. Biasanya naskah kebijakan dibuat oleh tim atau kelompok. Dengan berkelompok, melalui kajian bersama dan diskusi yang dilakukan secara intensif, akan ditemukan banyak ide dan juga pemikiran dari semua sisi, sehingga naskah yang dibuat dapat lebih sempurna dan memenuhi harapan pihak yang akan mengambil keputusan kebijakan. Untuk membuat suatu naskah kebijakan, terdapat dua tipe manusia yang dapat memberikan peran berbeda, namun jika mereka bergabung, maka keputusan yang diambil dapat memuaskan semua pihak. Tipe yang pertama adalah manusia ekonomi, yaitu manusia yang dengan kemampuannya memaksimalkan atau memilih alternatif yang terbaik di antara alternatif yang tersedia; sedangkan tipe kedua adalah manusia administratif, yaitu manusia yang sekadar memuaskan atau mencari aksi yang memuaskan atau cukup baik (Parsons 2005). Dalam kaitan

dengan kebijakan, manusia ekonomi merupakan manusia yang menghadapi dunia nyata dengan segala kompleksitasnya, sedangkan manusia administratif mengakui bahwa dunia yang dibayangkan adalah model dunia riil yang sangat disederhanakan.

3. Batas waktu dan pembatasan lainnya. Menulis naskah pasti dibatasi oleh waktu, apakah sempit ataukah longgar waktunya. Pendek atau panjang waktu untuk menulis naskah tidak menjadi persoalan. Penulis naskah yang sudah ahli dalam bidang kebijakan tertentu, tidak akan mengalami masalah berarti. Bagi penulis, yang penting adalah data dan informasi tentang kebijakan yang akan ditawarkan dalam naskah kebijakan cukup lengkap, sehingga penulis tidak kesulitan dalam melakukan analisis tentang alternatif kebijakan yang ditawarkan. Selain masalah waktu, penulis naskah acapkali juga dihadapkan pada pembatasan-pembatasan lainnya, seperti birokrasi yang tertutup, pengalaman dan kemampuan penulis naskah yang terbatas, tim yang tidak solid, adanya kepentingan tersembunyi, dan lain-lain.
4. Rasionalitas Manusia terbatas. Manusia memang diciptakan Tuhan sebagai makhluk yang paling sempurna di antara makhluk-makhluk ciptaan lainnya. Ia memiliki akal, kalbu, dan nafsu. Dengan tiga komponen tersebut, manusia dapat melakukan apa pun untuk kepentingan hidupnya. Kompleksitas permasalahan kehidupan, baik menyangkut kehidupan pribadi maupun kehidupan masyarakat (termasuk kehidupan bangsa dan negara) sudah seharusnya dapat dikelola dengan baik oleh manusia. Demikian pula, kehidupan negara yang menyangkut hajat hidup orang banyak, melalui kebijakan yang ditetapkan, sudah semestinya dapat ditangani dengan baik oleh para perumus kebijakan. Namun disadari bahwa meskipun manusia memiliki tiga perlengkapan hidup,

yaitu akal, kalbu, dan nafsu, dalam realitasnya manusia tidak mampu menyelesaikan semua persoalan yang dihadapi. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan rasionalitas (akal) manusia. Mengapa demikian? Parsons (2005) mengutip pandangan Simon, mencatat ada 10 keterbatasan rasionalitas manusia, yaitu (a) sifat pengetahuan manusia yang tidak lengkap dan terfragmentasi, (b) konsekuensi yang tidak bisa diketahui, sehingga si pembuat keputusan mengandalkan pada kapasitas untuk melakukan penilaian, (c) keterbatasan perhatian problem harus ditangani dalam waktu serial atau satu per satu, karena pembuat keputusan tidak dapat memikirkan terlalu banyak isu pada saat yang sama dan perhatian berpindah dari satu nilai ke nilai lain, (d) manusia belajar dari perilaku mereka agar sejalan dengan tujuan yang telah diniatkan, (e) batas daya tampung (memori) pikiran manusia terbatas, karena disadari bahwa pikiran manusia hanya bisa memikirkan beberapa hal dalam waktu yang bersamaan, (f) manusia adalah makhluk dengan kebiasaan dan rutinitas, (g) rentang perhatian manusia terbatas, (h) lingkungan psikologis manusia terbatas, (i) perilaku dan perhatian awal akan cenderung bertahan dalam arah tertentu selama beberapa periode waktu, (j) pembuatan keputusan juga dibatasi oleh lingkungan organisasional yang menjadi kerangka bagi proses pemilihan alternatif keputusan.

5. Kompleksitas Permasalahan. Ada kebijakan yang diambil dengan mudah, karena permasalahan yang dihadapi tidak begitu kompleks. Misalnya, kebijakan pemberian beasiswa kepada anak-anak dari keluarga tidak mampu. Kebijakan ini mudah dibuat, karena masalahnya jelas, yaitu ada anak-anak yang sulit membayar biaya pendidikan karena orangtuanya tidak memiliki kemampuan untuk membayar. Solusinya adalah pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan memberikan beasiswa kepada anak-anak tersebut agar mereka

dapat sekolah dan keluarganya tidak terbebani karena sebagian tanggung jawabnya sudah diambil alih oleh pemerintah. Kebijakan yang berkaitan dengan menaikkan harga BBM merupakan kebijakan yang cukup sulit, sehingga pilihan apapun yang ditawarkan oleh penulis naskah kepada pembuat keputusan akan membawa konsekuensi tidak ringan kepada pihak-pihak yang menjadi pembuat keputusan maupun yang dikenai kebijakan. Alternatif kebijakan menaikkan harga BBM dengan harga tertentu akan mendapatkan reaksi dan resistensi dari kalangan rakyat. Hal ini bisa memengaruhi stabilitas politik, sosial, dan ekonomi di suatu negara.

6. Ringkas dan Sederhana. Alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh penulis kebijakan harus ringkas, jelas, sederhana, dan tidak berbelit-belit. Alternatif kebijakan yang ringkas dan sederhana akan memudahkan pengambil keputusan memilih mana kebijakan yang terbaik, yang mudah dilaksanakan, dan yang memberi keuntungan kepada semua pihak.

E. RANGKUMAN

Naskah kebijakan adalah alat komunikasi dan pembuatan keputusan yang bersifat terapan, berorientasi pada masalah, membela nilai. Perumusan naskah kebijakan dimaksudkan untuk memberikan argumentasi komprehensif dan persuasif yang menjustifikasi rekomendasi-rekomendasi atau opsi-opsi tindakan yang ditawarkan dalam kebijakan. Naskah kebijakan berfungsi sebagai alat pembuatan keputusan dan panggilan terhadap sasaran atau audiens kebijakan untuk melakukan tindakan. Naskah kebijakan juga dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan bagi pengambil keputusan untuk menindaklanjuti suatu tindakan atau kebijakan tertentu atau dapat saja dipakai sebagai landasan untuk menunda atau bahkan membatalkan suatu kebijakan yang telah dibuat.

Naskah kebijakan harus dibuat selengkap mungkin. Masalah harus didalami agar dapat memberikan kepada pembaca atau pengambil keputusan informasi yang lengkap, akurat, dan tepat, sehingga memungkinkan mereka dapat menyimpulkan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Penyusun naskah kebijakan dapat menggunakan model naskah dari Dunn, UNDP, maupun Nugroho.

Isi naskah kebijakan setidaknya memuat informasi tentang judul, daftar isi, abstrak atau executive summary, pendahuluan, deskripsi masalah, pilihan-pilihan kebijakan, kesimpulan dan rekomendasi, catatan akhir, apendiks atau lampiran, serta bibliografi.

Penulis naskah kebijakan perlu mempertimbangkan persoalan pihak yang memberi tugas membuat naskah, siapa target kebijakan, tim yang terlibat dalam penulisan naskah, batas waktu dan pembatasan lainnya, rasionalitas manusia terbatas, kompleksitas permasalahan, dan kesederhanaan alternatif kebijakan.

BAB VIII
KEBIJAKAN PUBLIK DAN PELAYANAN PUBLIK

Kebijakan publik berkaitan dengan apa-apa yang dilakukan pemerintah atau pun yang tidak dilakukan untuk kepentingan publik. Apa yang bisa dilakukan oleh pemerintah dapat berupa pelayanan barang dan jasa yang menguntungkan atau mampu memuaskan kebutuhan publik. Pelayanan publik merupakan salah satu dari output kebijakan, yang dampaknya diharapkan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Dampak yang dimaksud adalah terpenuhinya kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara memuaskan. Bab ini akan menjelaskan pengertian pelayanan publik, etika pelayanan publik, kualitas pelayanan publik, klasifikasi pelayanan publik, penyelenggaraan pelayanan publik, dan diakhiri dengan bahasan tentang keterkaitan antara kebijakan publik dan pelayanan publik.

A. PENGERTIAN PELAYANAN PUBLIK

Istilah publik sebagaimana sudah dikemukakan sebelumnya, merujuk pada pengertian umum atau negara. Sementara itu, istilah pelayanan atau service memiliki makna perihal atau cara melayani, usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan uang, dan kemudahan yang diberikan berkaitan dengan jual beli barang atau jasa (KBBI 2002). Definisi yang dikutip dari KBBI tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian pelayanan (service) dalam American Marketing Association. Sebagaimana diungkapkan oleh Donald (dalam Hardiyansyah 2011), pelayanan memiliki arti sebagai kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak, tidak berwujud, tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu dan

proses produksinya tidak dikaitkan dengan produk fisik. Pelayanan atau service ini pada dasarnya merupakan produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami.

Pandangan di atas sejalan dengan pendapat Ibrahim (2008) yang menyatakan bahwa pelayanan menyangkut sejumlah informasi yang diinginkan pelanggan, tindakan yang sukar disentuh dan diukur secara eksak, sangat sensitif dan sukar diprediksi serta sangat tergantung pada nilai yang dianggap pantas oleh pelanggan terhadap apa yang diterima atas apa yang sudah dibayarkan.

Menurut Ensiklopedia Administrasi (Westra dalam Endarti 2006), pelayanan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau perseorangan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.

Lembaga Administrasi Negara (dalam Endarti 2006), mendefinisikan pelayanan umum sebagai segala bentuk kegiatan pemberian layanan yang dilaksanakan oleh instansi ke-pemerintahan dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari pengertian pelayanan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu aktivitas atau kegiatan menyiapkan, mengurus, dan memfasilitasi yang produknya berupa barang dan jasa yang diberikan kepada pihak lain agar mereka merasa puas. Dalam kata "pelayanan" juga terdapat makna perbuatan, pemenuhan kebutuhan, dan kemudahan. Perbuatan dan pemenuhan kebutuhan dalam pelayanan publik mengandung arti suatu perbuatan atau tindakan aktif guna melayani pihak lain. Sasaran yang ingin dicapai bukan sekadar pihak lain terpenuhi kebutuhannya, tetapi lebih dari itu adalah pemuasan kebutuhan pihak pengguna. Kalimat kunci dari pelayanan adalah kepuasan pihak lain.

Pelayanan yang diberikan kepada pihak lain berupa barang tidak sama ukuran dan kualitasnya dengan jasa yang diberikan kepada pihak lain. Perbedaan karakteristik layanan barang dan jasa dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 16. Perbedaan Karakteristik antara Barang dan Jasa

Barang	Jasa
1. Sesuatu yang berwujud	1. Sesuatu yang tidak berwujud
2. Satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang (homogen)	2. Satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk jasa pelayanan kepada orang lain (heterogen)
3. Proses produksi dan distribuinya terpisah dengan proses konsumsi	3. Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan dengan proses konsumsi
4. Berupa barang benda	4. Berupa proses atau kegiatan
5. Pembeli atau pelanggan pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi, walaupun kadang-kadang diberi kesempatan meninjau pabrik, perusahaan, atau organisasi	5. Pembeli atau pelanggan terlibat dalam proses produksi
6. Nilai utamanya dihasilkan perusahaan atau organisasi	6. Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara pemberi pelayanan atau penjual dengan pelanggan atau pembeli
7. Dapat disimpan sebagai persediaan atau stock	7. Tidak dapat disimpan (sekali proses hingga selesai dan berakhir)
8. Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	8. Tidak ada perpindahan kepemilikan, setiap pelayanan berlaku secara terpisah dan berakhir dengan diterimanya pelayanan tersebut

Sumber: Ibrahim (2008)

Istilah pelayanan publik sering disamakan dengan istilah pelayanan umum. Beberapa orang atau organisasi memberikan definisi yang tidak berbeda. Arif (2008) mengartikan pelayanan publik sebagai suatu pelayanan atau pemberian kepada masyarakat berupa penggunaan fasilitas umum, baik berupa jasa maupun

nonjasa yang dilakukan oleh organisasi publik (pemerintahan). Pemerintahan dimaksud adalah aparatur pemerintahan beserta segenap kelengkapan kelembagaannya.

Kurniawan (2005) mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Secara umum pelayanan publik dapat dipahami sebagai jenis pelayanan yangdisediakan untuk masyarakat, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Dalam konteks program ini, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah aktivitas pelayanan terhadap masyarakat yang dilakukan oleh lembaga dan aktor-aktor pemerintah (Centre for Public Studies PGR MAP UGM Yogyakarta 2008). Tujuan pelayanan publik adalah untuk menyediakan pelayanan yang terbaik bagi publik atau masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan terbaik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik atas pelayanan yang diterima.

Negara memiliki definisi yang khas tentang pelayanan publik. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Keputusan MenPAN tersebut, pihak penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah. Sesuai dengan definisi tersebut, hakikat pelayanan publik adalah pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengartikan pelayanan publik sebagai 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 administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam Undang-Undang ini, penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk memberikan pelayanan publik atau badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dari beberapa definisi pelayanan publik tersebut terdapat beberapa komponen yang menjadi kriteria pelayanan publik, yaitu:

1. kegiatan pemberian pelayanan
2. oleh penyelenggara pelayanan (pemerintah, korporasi, lembaga independen)
3. berupa barang atau jasa
4. kepada masyarakat atau publik
5. agar mereka puas

B. ETIKA PELAYANAN PUBLIK

Etika pelayanan publik merupakan suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik (Arif 2008). Etika bersifat abstrak, berkaitan dengan persoalan baik dan buruk. Etika dalam pelayanan publik berarti mengkaitkan etika dan pelayanan, yang berarti melakukan transformasi, yakni bagaimana gagasan-gagasan dalam pelayanan publik seperti efisiensi, efektivitas, kemanfaatan, dan produktivitas menjadi kajian etika dalam tataran praktis. Sebaliknya, bagaimana gagasan etika dalam mewujudkan hal-hal yang baik dan menghindari yang buruk dapat

menjadi ruh pelayanan publik.

Rehat Sejenak

Program pengobatan dan perawatan gratis pasien klas III bagi warga ber_KTP kota Tangerang belum sesempurna yang diharapkan. Isih (36 tahun), warga Kedaung Wetan, Neglasari, Tangerang, seorang pasien lupus harus terkatung-katung selama sembilan jam di jalanan, karena empat rumah sakit yang didatangi menolak merawatnya dengan alasan kamar penuh.

Sumber: Kompas, Kamis, 18 Oktober 2012, halaman 26.

Dalam etika pelayanan publik terdapat dua pendekatan yang dapat dipakai, yaitu pendekatan teleologi dan pendekatan deontologi (Kartasasmita dalam Arif 2008). Pendekatan teleologi didasarkan pada apa yang baik dan apa yang buruk dan membawa konsekuensi pada apa yang seharusnya dilakukan oleh pejabat publik. Acuan utama pendekatan teleologi adalah kemanfaatan yang diperoleh, dalam hal mana baik dan buruk dilihat dari konsekuensi keputusan atau tindakan yang diambil. Dalam konteks pelayanan publik, pendekatan teleologis diukur dari pencapaian sasaran kebijakan publik, seperti pertumbuhan ekonomi, pemenuhan gizi masyarakat, pelayanan kesehatan, kesempatan atas pendidikan, dan lain-lain. Pendekatan teleologis juga mengandaikan adanya cara mengembangkan kebaikan bagi pejabat publik dan nilai guna atau mengusahakan yang terbaik bagi publik. Upaya mengendalikan inflasi dengan kebijakan uang ketat

membawa konsekuensi pada kenaikan suku bunga dan pada gilirannya memberatkan beban kalangan dunia usaha. Namun hasil atau dampak jangka panjang yang diperoleh adalah stabilitas ekonomi akan memberi rasa aman bagi masyarakat luas.

Pendekatan deontologi berdasarkan pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil (Arif 2008). Dalam dunia empiris, mengintegrasikan nilai-nilai moral ke dalam manajemen pelayanan publik merupakan upaya yang tidak mudah, karena harus mengubah pola pikir atau mindset pejabat publik yang selama ini tindakannya berorientasi pada diri sendiri (self-oriented). Perubahan pola berpikir tersebut dimaksudkan agar birokrat melakukan kewajiban moral untuk mengupayakan agar sebuah kebijakan sesuai dengan karakter masyarakat. Pelembagaan cara berpikir tersebut akan mendekatkan birokrasi kepada masyarakat, sehingga mereka akan selalu berusaha menjadi teladan bagi masyarakat. Pada akhirnya, apa yang dilakukan birokrat tidak akan merugikan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

C. KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Kualitas pelayanan menjadi salah satu isu penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Kesan buruk pelayanan publik selama ini selalu menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan di Indonesia. Selama ini pelayanan publik selalu identik dengan kelambanan, ketidakramahan, ketidakadilan, proses berbelit-belit, biaya tinggi, dan bahkan korupsi. Belum lagi dalam hal etika pelayanan di mana perilaku aparat penyedia layanan tidak ekspresif dan tidak mencerminkan jiwa pelayanan yang baik. Mereka bekerja berdasarkan kepentingan jangka pendek, yakni berorientasi pada apa yang dapat diperoleh, bukan pada apa yang dapat mereka berikan. Mereka berorientasi pada kepentingan

diri sendiri (self-interest oriented).



Gambar 26. Perilaku Koruptif Birokrat

Sebagaimana dicatat oleh Syukri (2007), aparat birokrasi pelayanan publik masih belum mampu menyelenggarakan pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat, kecuali hanya 3% daerah yang telah berhasil memperbaikinya, yaitu 360 unit penyelenggara pelayanan publik dari sekitar 12.000 unit, di antaranya Sragen, Solok, Jembrana dan Pare-pare. Syukri (2007) juga mencatat bahwa pelayanan publik di Indonesia masih mengidap kelemahan, yaitu kurang responsif, kurang informatif, kurang koordinasi, kurang aspiratif, sulit diakses, inefisien, dan terlalu birokratis. Itulah sebabnya perlu ada reorientasi terhadap pelayanan publik yang mereka sediakan. Tentu saja yang direorientasikan bukan hanya mutu pelayanannya, tetapi juga petugas yang menyediakan layanan baik berupa barang, jasa, maupun layanan administratif.

Rehat Sejenak

Naik 300%, retribusi terminal ditolak

Ratusan kru angkutan umum di Semarang menolak kenaikan tarif retribusi masuk terminal sebesar 300 persen. Kenaikan tarif berlaku per Senin, 1 Oktober 2012 di seluruh terminal di kota ini. Akibat kebijakan tersebut, ratusan kru angkutan umum kota Semarang menggelar aksi demonstrasi di terminal Mangkang pada hari Senin tanggal 1 Oktober 2012. Mereka menolak kenaikan tarif retribusi masuk terminal sebesar 300 persen, karena dinilai sangat memberatkan dan mengurangi penghasilan mereka.

Sumber: Warta Jateng, Selasa, 2 Oktober 2012 hlm. 3

Dalam rangka meningkatkan pelayanan pubik, organisasi pemerintah harus mampu mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik, dari yang suka mengatur dan memerintah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel, kolaboratif dan dialogis, dan dari cara-cara sloganis menjadi cara-cara kerja yang realistis dan pragmatis (Thoha 2000).

Hal ini sejalan dengan paradigma pemerintahan pada era reformasi. Urgensi reformasi berkaitan dengan adanya tuntutan akan pengelolaan pemerintahan khususnya birokrasi pemerintah dalam menjalankan fungsinya, yaitu pelayanan kepada masyarakat (services), membuat kebijakan atau ketentuan bagi kepentingan

masyarakat (regulation), dan mengupayakan pemberdayaan (empowerment). Melalui reformasi, masyarakat akan dapat mengetahui sejauhmana kinerja birokrasi pemerintah, disamping masyarakat diletakkan pada kedudukan yang sesungguhnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan (Rasyid dalam Rakhmat 2005).

Konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat tergantung pada persepsi subjek. Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kata kualitas sendiri mengandung banyak pengertian. Menurut Daviddow and Uttal (dalam Hardiyansyah 2011), kualitas adalah usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan.

Kotler (1997) mengartikan kualitas sebagai keseluruhan ciri dan sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat.

Menurut Gaspersz (dalam Mayona 2011), kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan.

Tjiptono (dalam Hardiyansyah 2011) memaknai kualitas sebagai (1) kesesuaian dengan persyaratan, (2) kecocokan untuk pemakaian, (3) perbaikan berkelanjutan, (4) bebas dari kerusakan atau cacat, (5) pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat, (6) melakukan segala sesuatu dengan benar, dan (7) sesuatu yang dapat membahagiakan pelanggan.

Tjiptono (dalam Mayona 2009), menyimpulkan bahwa citra kualitas layanan yang baik bukanlah berdasarkan sudat pandang atau persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi konsumen. Hal ini disebabkan karena konsumenlah yang mengkonsumsi serta menikmati jasa layanan, sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa.

Persepsi konsumen terhadap kualitas jasa merupakan penilaian yang menyeluruh terhadap keunggulan suatu jasa layanan.

Namun demikian diakui bahwa tidak semua produk layanan memiliki standar kualitas tertentu. Ada beberapa ciri yang menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut yaitu:

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses;
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan;
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer;
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain;
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Sebagaimana sudah dikemukakan di atas, makna kualitas sangat beragam tergantung pada sudut pandang atau perspektif yang digunakan. Menurut Garvin (dalam Hardiyansyah 2011), terdapat lima macam perspektif kualitas yang dapat menjelaskan mengapa kualitas dapat diartikan secara beraneka ragam. Pertama, transcendental approach, di mana kualitas dipandang sebagai innate excellence, yakni kualitas dapat dirasakan, diketahui, namun sulit didefinisikan dan dioperasionalkan.

Kedua, *product-based approach*, yakni kualitas merupakan atribut atau spesifikasi yang dapat dikuantifikasikan dan diukur.

Ketiga, *user-based approach*, bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga pelayanan yang paling memuaskan preferensi seseorang adalah pelayanan yang paling

tinggi kualitasnya.

Keempat, *manufacturing-based approach*, yang mendasarkan diri pada supply dan memperhatikan praktik-praktik rekayasa dan manufacturing serta mendefinisikan kualitas sebagai kesesuain dengan persyaratan.

Kelima, *value-based approach*, yang memandang kualitas dari segi nikai dan harga. Dalam pendekatan ini, kualitas dilihat dari adanya trade-off antara kinerja dengan harga, sehingga kualitas dipahami sebagai *affordable excellence*.

Kualitas pelayanan merupakan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan. Pelayanan publik dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa layanan sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan (LAN 2003).

Pelayanan publik dapat diberikan oleh si pemberi pelayanan, baik pemerintah, korporasi maupun lembaga independen. Dari ketiga pemberi pelayanan tersebut, yang paling banyak disorot masyarakat adalah pemerintah, dalam hal ini birokrasi. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan atau abdi masyarakat. Kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis, karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Dalam buku Delivering Quality Services, Zeithaml, et.al (1990) membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Dalam hal ini yang menjadi tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan

cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah. Tujuan tersebut dirinci ke dalam lima hal, yaitu: (1) menentukan pelayanan publik yang disediakan, apa saja macamnya, (2) memperlakukan pengguna pelayanan sebagai customers, (3) berusaha memuaskan pengguna pelayanan sesuai dengan yang diinginkannya, (4) mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas, (5) menyediakan cara-cara apabila pengguna pelayanan tidak ada pilihan lain.

Baik atau buruk serta berkualitas atau tidaknya suatu pelayanan publik perlu ada kriteria yang dapat menunjukkannya. Dalam kaitan ini, Zeithaml, et al (1990) menggunakan metode SERVQUAL, yang dapat dipakai untuk memahami kebutuhan layanan yang dapat dirasakan oleh pelanggan. Metode ini mengukur persepsi kualitas layanan yang diberikan suatu organisasi, lalu dibandingkan dengan organisasi lain yang memiliki reputasi sangat baik. Analisis kesenjangan yang dihasilkan dapat digunakan sebagai panduan untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

Menurut Zeithaml, et al (1990), kualitas pelayanan publik ditentukan oleh *dimention of service quality*, yang mencakupi 10 unsur.

1. *Tangible* atau terlihat, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi;
2. *Reliable* atau keandalan, yaitu kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. *Responsiveness* atau ketanggapan, yaitu kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. *Competence* atau kompeten, berkaitan dengan tuntutan yang diimiliki, serta pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
5. *Courtesy* atau ramah, yaitu memperlihatkan sikap atau perilaku

ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan pelanggan, dan mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;

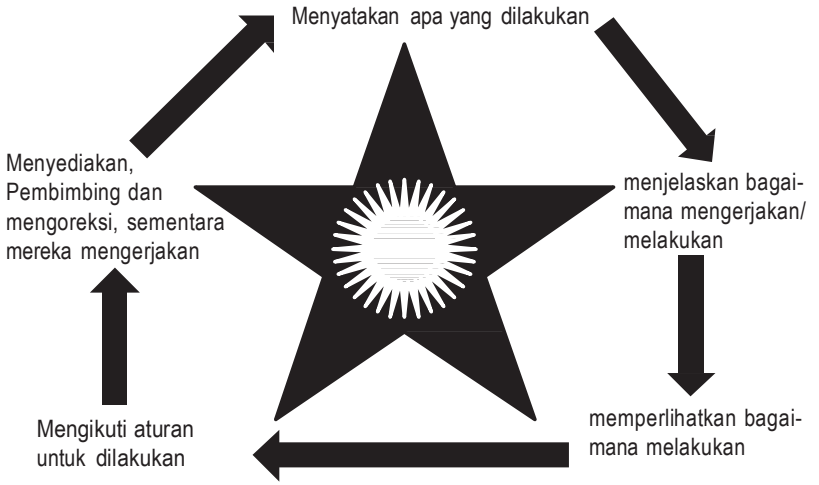
6. *Credibility* atau dapat dipercaya, yaitu bersikap jujur dalam menarik kepercayaan masyarakat;
7. *Security* atau merasa aman, yang mengandung arti bahwa jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari bahaya dan resiko;
8. *Acces* atau akses, yakni terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
9. *Communication* atau komunikasi, yakni adanya kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan;
10. *Understanding the customer* atau memahami pelanggan, yaitu melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Pemberian pelayanan yang bermutu dan dapat memuaskan masyarakat tidaklah mudah. Zeithaml, et al sudah memberikan konsep mengenai strategi pelayanan yang dapat dipakai untuk memuaskan pelanggan. Pemerintah Indonesia dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 memberikan arah mengenai bagaimana pelayanan umum yang harus diberikan. Pertama, adalah meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum. Kedua, mendorong upaya untuk mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna. Ketiga, mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, serta peranserta masyarakat dalam pembangunan dan bersamaan dengan itu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan publik yang berkualitas berarti juga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus mencerminkan pelayanan prima. Pelayanan prima ini mengandung arti aktivitas yang dilakukan seseorang atau organisasi untuk memenuhi kebutuhan

pihak lain yang mencerminkan prinsip *the right thing at the right place at the right time* (Wright 1999).

Asian Development Bank (2007) memperkenalkan bintang lima pelayanan bermutu.Apabila digambarkan bagaikan Bintang Lima, masing-masing sudut memiliki fungsi yang menunjukkan proses yang terus menerus untuk menciptakan pelayanan prima. Sudut pertama paling tinggi (pada posisi paling atas) menyatakan apa yang dilakukan. Melalui proses menuju sudut bintang berikutnya yang menjelaskan bagaimana mengerjakan atau melakukan. Proses berikutnya menuju sudut bintang pada posisi bawah sebelah kanan yang memperlihatkan bagaimana cara melakukannya. Pada sudut bintang paling bawah sebelah kiri menyatakan bahwa mengikuti proses adalah suatu keharusan untuk dilakukan. Akhirnya pada sudut bintang yang kelima pada proses kiri atas yang menyediakan pembimbingan dan mengoreksi, sementara mereka mengerjakan. Visualisasi mengenai bintang lima pelayanan bermutu dapat dicermati pada gambar berikut.



Gambar 27. Bintang Lima Pelayanan Bermutu

Sejak era reformasi, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai peraturan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Peraturan itu di antaranya Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Pemerintah nomor 65 tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Publik, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/20/M.PAN/04/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik, dan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 13 tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat, pelayanan publik harus memiliki ukuran atau kriteria yang jelas. Itulah sebabnya, pelayanan publik yang baik dan benar harus diselenggarakan berdasarkan asas-asas dan prinsip-prinsip pelayanan publik.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 menyebutkan 6 asas pelayanan publik. Pertama, transparansi, di mana pelayanan harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Kedua, akuntabilitas, yakni dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketiga, kondisional, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan

penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Keempat, partisipatif, yakni mendorong peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, harapan, dan kebutuhan masyarakat. Kelima, kesamaan hak, mengandung arti tidak diskriminatif dan tidak membeda-bedakan suku, ras, etnik, agama, golongan, gender, dan status ekonomi dalam penyekenggaraan pelayanan publik. Keenam, keseimbangan hak dan kewajiban. Dalam asas ini, pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.



Gambar 28. Tritura Pelayanan Publik

Gambar di atas memberikan pesan bahwa masyarakat menginginkan pelayanan yang murah, bermutu, dan transparan. Hal ini sejalan dengan paradigma adiministrasi publik yang baru, yang menghendaki pemerintah bertindak sebagai pelayan bagi masyarakat.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menyebutkan beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai berikut.

1. Kepentingan umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif
8. Keterbukaan
9. Akuntabilitas
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Ketepatan waktu
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Sesuai dengan Keputusan MenPAN nomor 63, prinsip-prinsip pelayanan publik yang harus dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah sebagai berikut.

1. Kesederhanaan
   Prinsip ini mengandung maksud bahwa prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan
   Pelayanan publik harus jels dalam hal (a) persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, (b) unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan atau sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, (c) rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian waktu

Dalam prinsip ini, pelayanan publik harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi
   Prinsip ini mengandung arti bahwa produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
5. Keamanan
   Prinsip ini memastikan bahwa proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab
   Dalam hal ini pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana
   Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah harus menyediakan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja serta pendukung lainnya yang memadai, termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses
   Dalam hal ini, tempat, lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, termasuk teknologi telekomunikasi dan informatika mudah dijangkau oleh masyarakat.
9. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan
   Prinsip ini mengandung maksud bahwa pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan
    Dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus dipastikan bahwa lingkungan pelayanan harus nyaman, bersih, rapi, sehat, indah serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung yang memadai seperti parkir, toilet, tempat ibadah, tempat menyusui bagi ibu-ibu, dan lain-lain

D. KLASIFIKASI PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik yang disediakan pemerintah dapat dikelompokkan dalam dua hal, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum (Hardiyansyah 2011). Pelayanan kebutuhan dasar meliputi pelayanan kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat; sedangkan pelayanan umum meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

1. Pelayanan Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar yang esensial. Undang-Undang Dasar 1945 memberi jaminan bahwa tiap warga negara berhak atas kesehatan. Kesehatan merupakan salah syarat untuk terwujudnya kesejahteraan. Kesejahteraan pun tidak akan dapat terwujud jika masyarakat miskin. Kemiskinan menjadi penghalang bagi tercapainya kesehatan fisik yang memadai. Kelompok masyarakat miskin biasanya rendah tingkat kesehatannya, rendah pendapatannya, dan rendah pula tingkat pendidikannya. Kesehatan, pendidikan, kemiskinan, dan kesejahteraan merupakan variabel yang saling berkaitan. Orang atau masyarakat yang tidak sehat biasanya rendah produktivitasnya, sehingga penghasilan yang didapat tidak akan mampu mendorong si miskin untuk mengakses pendidikan bermutu. Serba keterbatasan ini menyebabkan mereka terbelenggu dalam jerat kemiskinan. Kemiskinan tersebut menjadi penyebab standar kehidupannya menjadi rendah, baik menyangkut kesehatan maupun pendidikannya. Dalam kondisi ini tidak mungkin mereka dapat disebut sejahtera.

Kondisi di atas menjadi alasan utama mengapa pemerintah berkewajiban memberi layanan kesehatan yang prima kepada warga masyarakat, karena disadari bahwa kesehatan merupakan faktor utama terwujudnya

kesejahteraan masyarakat. Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik wajib memberikan pelayanan kesehatan secara adil dan merata kepada masyarakat. Siapa pun, apakah mereka kaya atau miskin harus memperoleh layanan kesehatan yang berkualitas. Negara-negara maju memberikan perhatian yang serius terhadap masalah ini. Subsidi kesehatan yang diperuntukkan bagi masyarakat relatif besar dibandingkan apa yang diberikan negara-negara sedang berkembang kepada rakyatnya. Tidak kurang dari 20% anggaran negara yang disediakan negara maju untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Nilai tersebut hampir mendekati angka 20-25% untuk anggaran pendidikannya. Pemerintah Inggris misalnya memberikan subsidi kesehatan kepada masyarakatnya hingga mencapai angka 90% (Hardiyansyah 2011). Biaya pelayanan kesehatan yang harus dikeluarkan masyarakat hanya 3% dari seluruh total biaya yang harus dikeluarkan. Hal ini dapat dipahami, karena 86% ditanggung lewat pajak masyarakat dan 11% dari iuran asuransi kesehatan nasional.

2. Pelayanan Pendidikan Dasar

Pendidikan dasar merupakan layanan kebutuhan dasar yang juga tidak kalah pentingnya dengan layanan kesehatan. Pendidikan merupakan investasi jangka panjang untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Hasilnya tidak dapat dinikmati seketika. Pendidikan merupakan salah satu strategi untuk memutus mata rantai kemiskinan. Pendidikan yang bermutu akan dapat mendorong si terdidik memasuki strata masyarakat di atasnya. Pendidikan juga dapat meningkatkan perolehan seseorang terhadap suatu barang atau jasa tertentu.

Pelayanan pendidikan masyarakat yang paling primer

adalah pendidikan dasar. Tidak berlebihan kiranya jika dikatakan bahwa masa depan bangsa dalam 20 hingga 30 tahun ke depan dapat dilihat dari seberapa banyak dan seberapa berkualitas penduduk memperoleh layanan pendidikan. UUD 1945 menjamin warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Menjadi kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan yang bermutu bagi warga negaranya. Salah satu program layanan pendidikan sebagai amanat konstitusi tersebut adalah wajib belajar 9 tahun bagi penduduk yang berusia sekolah hingga usia 15 tahun. Artinya bahwa tidak boleh ada warga negara di suatu daerah yang usianya 15 tahun tidak mengenyam bangku sekolah hingga Sekolah Menengah Pertama (SMP). Di beberapa daerah, seperti DIY dan DKI, pemerintah berbuat lebih dari itu, yaitu mencanangkan wajib belajar belajar 12 tahun. Ini berarti penduduk di DIY dan DKI setidaknya dapat bersekolah minimal SMA.

3. Pelayanan Bahan Kebutuhan Pokok

Pelayanan kesehatan dan pendidikan memang penting bagi penduduk. Hal ini memang tidak berkaitan dengan asupan yang dibutuhkan oleh tubuh yang membuat tubuh seseorang memiliki energi yang dibutuhkan untuk melakukan suatu aktivitas tertentu. Energi yang dibutuhkan seseorang agar ia dapat melakukan aktivitasnya diperoleh dari pemenuhan layanan bahan kebutuhan pokok yang disediakan oleh pemerintah. Bahan kebutuhan pokok yang dibutuhkan masyarakat di antaranya beras, minyak goreng, minyak tanah, gula pasir, daging, telur ayam, susu, garam beryodium, tepung terigu, sayur mayur, dan lain-lain. Ketersediaan bahan kebutuhan pokok masyarakat ini merupakan sesuatu yang sangat urgen. Hal ini penting karena

tanpa ada ketersediaan bahan kebutuhan pokok yang memadai, bisa menyebabkan masyarakat terganggu kesehatannya. Mereka tidak memiliki energi yang dibutuhkan untuk membangun keluarga, masyarakat, bangsa dan negara. Demikian pula, stabilitas harga bahan kebutuhan pokok perlu dilakukan oleh pemerintah. Kenaikan harga bahan kebutuhan pokok menyebabkan banyak anggota masyarakat, utamanya mereka yang berasal dari golongan ekonomi lemah tidak memiliki daya beli yang cukup untuk membeli bahan kebutuhan pokok. Lonjakan harga bahan kebutuhan pokok juga dapat memengaruhi kinerja ekonomi makro. Pada gilirannya, kinerja ekonomi makro yang buruk akibat dari inflasi yang tinggi akan dapat menimbulkan ketidakstabilan politik sebagaimana pernah dialami pemerintah Indonesia pada masa Orde Lama dan Orde Baru.

4. Pelayanan Administratif

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah juga berkewajiban memberi pelayanan umum, di antaranya adalah pelayanan administratif. Pelayanan administratif tersebut berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan penduduk, seperti layanan pembuatan KTP, layanan sertifikat tanah, layanan akta perkawinan, layanan akta kelahiran, layanan akta kematian, layanan Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKP), layanan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bemotor (STNK), layanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), layanan Paspor, dan layanan lainnya.

5. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dan jenis barang yang menjadi kebutuhan publik atau masyarakat, seperti listrik, air bersih,

jaringan telepon, jalan raya, jembatan, pasar, dan layanan barang lainnya.

6. Pelayanan Jasa

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa disebut dengan pelayanan jasa. Jasa pendidikan, kesehatan, transportasi, pos dan telekomunikasi, sanitasi lingkungan, penanggulangan bencana, asuransi sosial, dan yang lain merupakan contoh dari bentuk pelayanan jasa yang harus disediakan oleh pemerintah.

E. PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilakukan dengan tiga cara. Pertama, pelayanan fungsional, yakni pola pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Contoh dari jenis pelayanan ini di antaranya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pendidikan berkaitan dengan akses masyarakat terhadap pendidikan, pelayanan haji oleh Kementerian Agama, pelayanan kesehatan oleh Dinas Kesehatan, dan lain-lain.

Kedua, pelayanan terpusat, yakni pola pelayanan publik yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan. Pelayanan haji oleh Kementerian Agama, pelayanan transportasi udara oleh Dinas Perhubungan, pelayanan keamanan oleh Kepolisian, dan yang lain merupakan contoh dari jenis pelayanan terpusat.

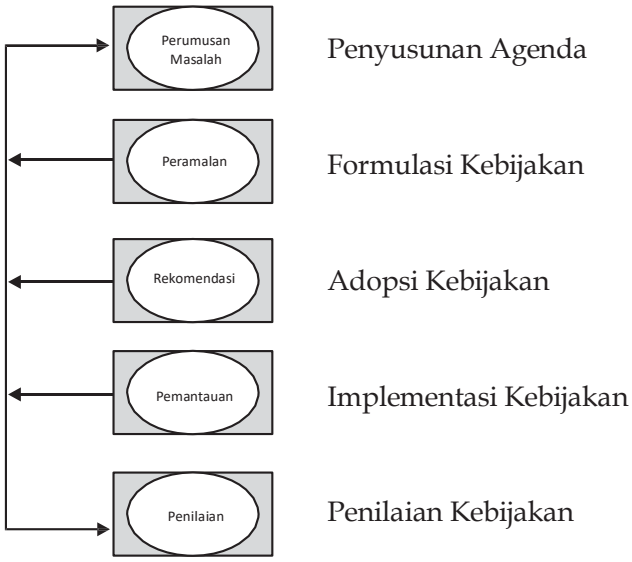
Ketiga, pelayanan terpadu. Dalam hal ini terdapat dua jenis pelayanan, yaitu pelayanan terpadu satu atap dan pelayanan terpadu satu pintu. Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat, yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani

melalui beberapa pintu. Daerah yang menyelenggarakan pelayanan satu atap di antaranya adalah kota Yogyakarta, kabupaten Sragen, dan kota Pare-pare. Pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 24 tahun 2006, pelayanan terpadu satu pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan nonperizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Pelayanan satu pintu diselenggarakan dengan tujuan (1) meningkatkan kualitas pelayanan publik dan (2) memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik. Daerah yang telah menyelenggarakan pelayanan satu pintu di antaranya adalah kabupaten Bangka Tengah dan kota Padang.

F. PELAYANAN PUBLIK WUJUD KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus 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 dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Kebijakan publik bersifat statis, sedangkan pelayanan publik bersifat dinamis.

Keterkaitan antara kebijakan publik dan pelayanan publik dapat dikaji lebih lanjut dari pandangan Dunn tentang tahapan kebijakan publik. Dunn (2003) menjelaskan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan, yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahapan yang saling bergantung, diatur menurut urutan waktu, dimulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan berakhir pada penilaian kebijakan. Tahap-tahap kebijakan ini berkaitan erat dengan prosedur analisis kebijakan. Gambaran tentang keterkaitan tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 29. Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe Pembuatan Kebijakan

Semua tahapan kebijakan tersebut memiliki kaitan erat dengan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Namun demikian, karena pelayanan publik merupakan output yang dapat dinikmati oleh pengguna atau stakeholder, maka dari rangkaian tahapan tersebut yang paling dekat dengan pelayanan publik adalah rekomendasi atau adopsi kebijakan, pemantauan atau implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Dari tiga tahapan tersebut, maka implementasi kebijakan boleh dikata merupakan esensi dari pelayanan publik. Dalam pemahaman Dunn (2003), implementasi kebijakan merupakan kebijakan yang telah diambil, yang dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Misalnya, kebijakan pemerintah kota untuk melakukan penataan pedagang kaki lima. Dalam implementasi kebijakan, pemerintah kota mengerahkan sumber daya keuangan dan manusia (dalam hal ini petugas Satpol PP dan petugas Dinas Pasar) untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada pedagang agar mereka dapat menjalankan aktivitas ekonomi dengan baik. Dalam realitasnya, relasi antara pemerintah dengan pedagang tidak selamanya berjalan baik. Pemerintah yang lebih mengedepankan pendekatan kekuasaan dan keamanan, acapkali menata pedagang dengan melakukan ancaman, ultimatum, paksaan, dan penggusuran. Tindakan pemerintah tersebut, biasanya direspon pedagang dengan tindakan serupa, misalnya bertahan di lokasi, membangkang, dan melakukan perlawanan. Konflik dan ketegangan antara pemerintah dan pedagang bukan pemandangan baru. Hal ini sudah biasa terjadi antara dua pihak, yang satu mengatasnamakan kepentingan publik, sedangkan yang lain mengatasnamakan kepentingan rakyat kecil.

Konflik antara pemerintah dengan rakyat (dalam hal ini pedagang) tidak akan terjadi, jika pemerintah menyadari akan fungsinya. Kurniawan (2005) mengingatkan bahwa pemerintahan pada hakikatnya merupakan pelayanan kepada rakyat.

Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani rakyat. Birokrasi sebagai mesin pemerintah, yang mengeksekusi atau menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan, merupakan aparatur negara yang pada hakikatnya juga merupakan abdi masyarakat.

Selama ini birokrasi (dalam kasus konflik antara pemerintah dan pedagang) memposisikan diri sebagai pihak yang suka mengatur dan memerintah masyarakat. Mereka bekerja selalu berlindung pada peraturan hukum yang diadakan untuk itu. Mereka merasa tidak bersalah jika menertibkan, bahkan kalau perlu menggusur pedagang yang mereka anggap tidak patuh, karena mereka merasa telah melaksanakan dan menegakkan hukum atau peraturan yang ada. Mereka lupa, bahwa sebagai aparatur pemerintah, fungsi yang harus dijalankan dalam era dinamika masyarakat sekarang ini adalah fungsi pelayan masyarakat, fungsi pembangunan, dan fungsi perlindungan (Kurniawan 2005). Pemerintah, dalam hal ini birokrat yang menjalankan kebijakan, harus dapat mengelola ketiga fungsi secara proporsional agar dapat menghasilkan barang dan jasa yang ekonomis, efektif, efisien, dan akuntabel yang dapat dinikmati seluruh anggota masyarakat. Dalam kaitan fungsi ini, pemerintah dituntut juga untuk menerapkan prinsip equity dalam menjalankan fungsi pemerintahan tersebut. Artinya bahwa pelayanan publik yang dijalankan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan tidak boleh diberikan dengan melihat status, pangkat, golongan, kekayaan, dan tindakan diskriminatif lainnya, yang dapat merugikan kepentingan satu atau beberapa pihak lainnya. Dalam hal pelayanan kepada pedagang kaki lima, sudah seharusnya pemerintah kota dalam menata mereka harus mengedepankan tiga fungsi di atas, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pembangunan, dan fungsi perlindungan. Pendek kata, pemerintah harus lebih mengedepankan kebijakan pemberdayaan pedagang ketimbang

kebijakan pengaturan, sebab dengan pemberdayaan, pemerintah akan memperoleh dukungan dari masyarakat dan masyarakat kecil, termasuk para pedagang dapat menjalankan aktivitasnya dalam suasana aman, nyaman, dan sehat. Dengan demikian, relasi antara pemerintah dan masyarakat dapat berjalan secara harmonis.

G. RANGKUMAN

Pelayanan merupakan suatu aktivitas atau kegiatan menyiapkan, mengurus, dan memfasilitasi yang produknya berupa barang dan jasa yang diberikan kepada pihak lain agar mereka merasa puas. Dalam kata "pelayanan" juga terdapat makna perbuatan, pemenuhan kebutuhan, dan kemudahan. Perbuatan dan pemenuhan kebutuhan dalam pelayanan publik mengandung arti suatu perbuatan atau tindakan aktif guna melayani pihak lain.

Banyak definisi tentang pelayanan publik atau pelayanan umum. Dari beberapa definisi pelayanan publik tersebut terdapat beberapa komponen yang menjadi kriteria pelayanan publik, yaitu:

1. kegiatan pemberian pelayanan
2. oleh penyelenggara pelayanan (pemerintah, korporasi, lembaga independen)
3. berupa barang atau jasa
4. kepada masyarakat atau publik
5. agar mereka puas

Etika pelayanan publik merupakan suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Etika dalam pelayanan publik berarti mengkaitkan etika dan pelayanan, yang berarti melakukan transformasi, yakni bagaimana gagasan-gagasan dalam pelayanan publik seperti efisiensi, efektivitas, kemanfaatan, dan produktivitas menjadi kajian etika dalam tataran praktis.

Sebaliknya, bagaimana gagasan etika dalam mewujudkan hal-hal yang baik dan menghindari yang buruk dapat menjadi ruh pelayanan publik. Dalam etika pelayanan publik terdapat dua pendekatan yang dapat dipakai, yaitu pendekatan teleologi dan pendekatan deontologi.

Kualitas pelayanan publik di Indonesia selama ini belum sesuai yang diharapkan masyarakat, karenanya diperlukan strategi untuk mewujudkannya. Salah satunya adalah strategi SERVQUAL. Menurut Zeithaml, et al (1990), kualitas pelayanan publik ditentukan oleh dimention of service quality, yang mencakupi 10 unsur, yaitu tangible, reliable, responsiveness, competence, courtesy, credibility, security, acces, communication dan understanding the customer.

Kualitas pelayanan publik juga dapat diukur dari seberapa jauh tindakan pelayanan mengacu pada asas-asas dan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 dan UU Nomor 25 tahun 2009.

Pelayanan publik yang disediakan pemerintah dapat dikelompokkan dalam dua hal, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Pelayanan kebutuhan dasar meliputi pelayanan kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat; sedangkan pelayanan umum meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

Penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilakukan dengan tiga cara. Pertama, pelayanan fungsional, yakni pola pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Kedua, pelayanan terpusat, yakni pola pelayanan publik yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan. Ketiga, pelayanan terpadu. Dalam hal ini terdapat dua jenis

pelayanan, yaitu pelayanan terpadu satu atap dan pelayanan terpadu satu pintu. Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat, yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus 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 dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Kebijakan publik bersifat statis, sedangkan pelayanan publik bersifat dinamis.

BAB IX

KEBIJAKAN PEMKOT SEMARANG DALAM PENATAAN PKL

Bab ini hendak menjelaskan mengenai implementasi kebijakan, yakni bagaimana kebijakan pemerintah kota Semarang dalam melakukan penataan pedagang kaki lima (PKL). Pada awal pembahasan akan dilihat berbagai peraturan sebagai wujud kebijakan pemkot Semarang dalam menata PKL, di antaranya adalah Perda tentang RTRW kota Semarang tahun 2011-2031 dan Perda Nomor 11 tahun 2000 tentang Pembinaan PKL. Berlindung pada Perda-perda tersebut, pemkot Semarang melakukan penertiban disertai penggusuran. PKL yang digusur adalah PKL yang menjalankan aktivitas ekonomi di Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono. Penggusuran yang disertai kekerasan tersebut menimbulkan perlawanan dan respon PKL di tiga lokasi tersebut. Kebijakan pemkot yang menggunakan Perda sebagai payung untuk menertibkan PKL serta bagaimana bentuk perlawanan dan respon yang diperlihatkan PKL, dibahas secara lengkap dalam uraian berikut.

A. ANATOMI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG

Kebijakan pemerintah kota (pemkot)yang memiliki pengaruh terhadap eksistensi dan masa depan pedagang kaki lima (PKL) adalah Peraturan Daerah kota Semarang tentang Rencana Tata Ruang dan Rencana Wilayah (RTRW), Peraturan Daerah kota Semarang yang secara khusus mengatur PKL, dan SK Walikota Semarang yang mengatur PKL. Peraturan-peraturan tersebut dianalisis, bukan dari bagaimana peraturan tersebut dibuat, tetapi bagaimana isi atau substansi peraturan tersebut dikaitkan dengan

eksistensi PKL. Dalam penerapannya, dikaji apakah peraturan tersebut mendukung keberadaan dan masa depan PKL ataukah justru menghambat perkembangannya.

Kebijakan penataan PKL di Kota Semarang berkaitan dengan kebijakan pemerintah kota Semarang dalam melakukan penataan ruang dan wilayah. Penataan ruang tersebut diatur dalam RTRW kota Semarang Tahun 2011-2031. Dalam RTRW Kota Semarang Tahun 2011-2031, penataan ruang kota Semarang ditujukan untuk mewujudkan kota Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Kebijakan penataan ruang dilakukan melalui (1) kebijakan dan strategi pengembangan struktur ruang, (2) kebijakan dan strategi pengembangan pola ruang, dan (3) kebijakan dan strategi kawasan strategis (Perda kota Semarang nomor 14 tahun 2011). Dalam rangka pengembangan struktur ruang ditempuh upaya pemantapan pusat pelayanan kegiatan yang memperkuat kegiatan perdagangan dan jasa berskala internasional, peningkatan aksesabilitas dan keterkaitan antar pusat kegiatan, dan peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan sistem prasarana sarana umum.

Kebijakan dan strategi pengembangan pola ruang meliputi kebijakan dan strategi pengelolaan kawasan lindung dan kebijakan dan strategi pengembangan kawasan budidaya. Kebijakan pengelolaan kawasan lindung meliputi peningkatan pengelolaan kawasan yang berfungsi lindung, pelestarian kawasan cagar budaya, serta peningkatan dan penyediaan ruang terbuka hijau yang proporsional di seluruh kota (Perda kota Semarang nomor 14 tahun 2011).

Strategi peningkatan pengelolaan kawasan yang berfungsi lindung dilakukan dengan cara (1) mengembalikan dan mengatur penguasaan tanah sesuai peruntukan fungsi lindung secara bertahap untuk negara, (2) meningkatkan nilai konservasi pada

kawasan-kawasan lindung, dan (3) menetapkan kawasan yang memiliki kelerengan di atas 40% sebagai kawasan yang berfungsi lindung.

Dalam rangka melestarikan kawasan cagar budaya, pemerintah kota menempuh strategi meningkatkan nilai kawasan bersejarah dan/atau bernilai arsitektur tinggi, serta mengembangkan potensi sosial budaya masyarakat yang memiliki nilai sejarah.

Dalam upaya meningkatkan dan menyediakan ruang terbuka hijau yang proporsional di seluruh wilayah kota, ditempuh strategi (1) mempertahankan fungsi dan menata ruang terbuka hijau yang ada, (2) mengembalikan ruang terbuka hijau yang telah beralih fungsi, (3) meningkatkan ketersediaan ruang terbuka hijau di kawasan pusat kota, (4) mengembangkan kegiatan agroforestry di kawasan pertanian lahan kering yang dimiliki masyarakat, (5) mengembangkan inovasi dalam penyediaan ruang terbuka hijau, serta (6) mengembangkan kemitraan atau kerjasama dengan swasta dalam penyediaan dan pengelolaan ruang terbuka hijau (Perda kota Semarang nomor 14 tahun 2011).

Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan strategis ditempuh dengan cara mengembangkan kawasan strategis pertumbuhan ekonomi, mengembangkan kawasan strategis daya dukung lingkungan hidup, dan mengembangkan kawasan strategis sosial budaya.

Strategi pengembangan kawasan strategis pertumbuhan ekonomi mencakupi penetapan kawasan pusat kota sebagai kawasan bisnis dengan kegiatan utama perdagangan jasa berskala internasional serta pengaturan pemanfaatan kawasan sekitar pelabuhan untuk mendorong perannya sebagai pintu gerbang manusia dan barang.

Strategi pengembangan kawasan strategis daya dukung lingkungan hidup ditempuh dengan cara (1) mengembangkan sistem pengendali banjir dan sumber air baku, (2) mengatur

pemanfaatan kawasan reklamasi dengan memadukan perlindungan lingkungan dan pengembangan kawasan, serta (3) meningkatkan nilai ekonomi dan nilai sosial kawasan tanpa mengganggu fungsi utama kawasan. Pembangunan waduk Jatibarang serta normalisasi sungai Kaligarang dan sungai Banjir Kanal Barat yang disponsori oleh pemerintah pusat merupakan realisasi dari strategi pengembangan kawasan strategis daya dukung lingkungan hidup melalui pengembangan sistem pengendali banjir dan penyediaan sumber air baku.

Dalam rangka pengembangan kawasan strategis sosial budaya, pemerintah kota menempuh cara (1) memelihara dan melestarikan kawasan bangunan bersejarah, (2) mengembangkan pemanfaatan bangunan dalam rangka pelestarian, dan (3) mengembangkan kegiatan kepariwisataan.

Untuk mewujudkan Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional, rencana struktur ruang meliputi rencana pengembangan sistem pusat pelayanan dan rencana pengembangan sistem jaringan.

Rencana pengembangan sistem pusat pelayanan mencakupi rencana pembagian wilayah kota (BWK) dan rencana penetapan pusat pelayanan. Rencana pengembangan sistem jaringan meliputi (1) rencana pengembangan sistem jaringan transportasi, (2) rencana pengembangan sistem jaringan energi, (3) rencana pengembangan sistem jaringan telekomunikasi, (4) rencana pengembangan sistem jaringan prasarana sumber daya air, (5) rencana pengembangan sistem jaringan infrastruktur kota, serta (6) rencana pengembangan sistem prasarana dan sarana perkotaan lainnya (Perda kota Semarang nomor 14 tahun 2011).

Sesuai dengan visi dan misi kota Semarang serta tujuan penataan ruang kota Semarang, rencana pembagian wilayah kota (BWK) terbagi atas 10 BWK, yaitu:

1. BWK I meliputi Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur, dan Semarang Selatan dengan luas kurang lebih 2.223 hektar
2. BWK II meliputi Kecamatan Candisari dan Gajahmungkur dengan luas kurang lebih 1.320 hektar
3. BWK III meliputi Kecamatan Semarang Barat dan Semarang Utara dengan luas kurang lebih 3.522 hektar
4. BWK IV meliputi Kecamatan Genuk dengan luas kurang lebih 2.738 hektar
5. BWK V meliputi Kecamatan Gayamsari dan Pedurungan dengan luas kurang lebih 2.622 hektar
6. BWK VI meliputi Kecamatan Tembalang dengan luas kurang lebih 4.420 hektar
7. BWK VII meliputi Kecamatan Banyumanik dengan luas kurang lebih 2.509 hektar
8. BWK VIII meliputi Kecamatan Gunungpati dengan luas kurang lebih 5.399 hektar
9. BWK IX meliputi Kecamatan Mijen dengan luas kurang lebih 6.213 hektar
10. BWK X meliputi Kecamatan Ngaliyan dan Tugu dengan luas kurang lebih 6.393 hektar.

Masing-masing BWK memiliki fungsi khas, meskipun ada juga yang bersama-sama melaksanakan fungsi tertentu. BWK I, II, dan III digunakan untuk area perkantoran, perdagangan, dan jasa. Pendidikan kepolisian dan olahraga diarahkan di BWK II. Transportasi udara dan laut di BWK III. Industri dikembangkan di BWK IV dan X. Kegiatan pendidikan, utamanya pendidikan tinggi dilaksanakan BWK VI dan VIII. Perkantoran militer ditempatkan BWK VII. Kantor pelayanan publik dipusatkan di BWK IX.

Rencana penetapan pusat pelayanan kota Semarang meliputi pusat pelayanan kota, sub pusat pelayanan kota, dan pusat

lingkungan. Pusat pelayanan kota ditetapkan di BWK I, II, dan III. Pusat pelayanan skala kota berfungsi sebagai pusat pelayanan pemerintahan kota dan pusat kegiatan perdagangan dan jasa. Sesuai dengan RTRW kota Semarang, pusat kegiatan pemerintahan dilengkapi dengan fasilitas kantor walikota dan fasilitas kantor pemerintahan pendukung dan pelayanan publik. Sayangnya, di antara kantor walikota dan kantor pemerintahan pendukung lainnya yang berlokasi di jalan Pemuda, terdapat hotel berbintang (hotel Novotel dan Amaris) dan pusat perbelanjaan modern, yaitu DP Mall dan Paragon City, yang tentu saja tidak sesuai dengan peruntukannya sebagai pusat kegiatan pemerintahan. Kedekatan kantor pemerintah dengan fasilitas perbelanjaan, sedikit banyak dapat memengaruhi kinerja pegawai pemerintahan kota. Sementara itu, pusat perdagangan dan jasa skala kota dilengkapi dengan pusat perbelanjaan skala kota, perkantoran swasta, dan kegiatan jasa lainnya.

Sub pelayanan kota di masing-masing BWK dilengkapi sarana perdagangan dan jasa, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana peribadatan, dan sarana pelayanan umum. Lokasi pengembangan pusat lingkungan di masing-masing BWK dirinci lagi ke dalam pusat-pusat lingkungan di kelurahan, misalnya di BWK I, pusat lingkungan 1 terdapat di Kelurahan Sekayu dengan daerah pelayanan Kelurahan Pindrikan Lor, Kelurahan Pindrikan Kidul, Kelurahan Pandansari, Kelurahan Kembang Sari, Kelurahan Bangunharjo, Kelurahan Kauman, Kelurahan Kranggan, Kelurahan Purwodinatan, Kelurahan Miroto, Kelurahan Pekunden, Kelurahan Gabahan, Kelurahan Brumbungan, Kelurahan Jagalan, dan Kelurahan Karang Kidul.

Kebijakan relokasi PKL Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono yang telah ditetapkan Pemkot dipengaruhi oleh sistem penataan ruang, utamanya berkaitan dengan rencana sistem jaringan transportasi sungai, danau, dan penyeberangan, yang

meliputi pengembangan transportasi wisata sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat serta pengembangan transportasi wisata Bendungan Jatibarang. Dalam kaitan ini, Pemkot juga merencanakan pengembangan sistem prasarana sumber daya air, yang meliputi (1) pengembangan sistem prasarana air baku dan irigasi, (2) penyediaan prasarana air bersih, penggunaan air tanah dan pemanfaatan air hujan, serta (3) pengendalian rob dan banjir.

Rencana pengembangan sistem prasarana air baku dan irigasi mencakupi penanganan terhadap daerah aliran sungai (DAS), penanganan terhadap daerah irigasi (DI) serta pengembangan waduk dan embung.

Rencana pengembangan DAS, berupa peningkatan kualitas daerah aliran sungai pada Wilayah Sungai Jratunseluna, yang meliputi DAS lintas kabupaten/kota (DAS Banjir Kanal Barat, DAS Banjir Kanal Timur, dan DAS Babon) dan DAS dalam kota, yang mencakupi 16 DAS dari Mangkang Kulon hingga Sringin.

Rencana pengembangan waduk dan embung, yaitu rencana pengembangan waduk yang berada pada sub sistem drainase sungai banjir Kanal Barat, meliputi (1) waduk Jatibarang seluas 127 hektar, yang berada di Kelurahan Kedungpane kecamatan Mijen, serta Kelurahan Kandri dan Jatirejo di Kecamatan Gunungpati, (2) waduk Kripik dengan luas 230 hektar, yang berada di Kelurahan Sadeng, Sukorejo, Sekaran, Kalisegoro, dan Pongangan Kecamatan Gunungpati, (3) waduk Mundingan seluas 203 hektar, yang berada di Kelurahan Jatibarang, Purwosari, dan Mijen di Kecamatan Mijen, serta Kelurahan Cepoko di Kecamatan Gunungpati, dan (4) waduk Garang dengan luas 64 hektar, yang berada di Kelurahan Pakintelan Kecamatan Gunungpati dan Kelurahan Pudakpayung di Kecamatan Banyumanik.

Dalam rangka normalisasi sungai, Pemkot juga memiliki rencana sempadan sungai, yang meliputi perlindungan dan penguatan dinding pembatas sungai, penghijauan sempadan

sungai, dan pengembangan jalan inspeksi. Salah satu sempadan sungai yang dikerjakan Pemkot adalah sempadan sungai Garang beserta anak sungainya. Selain sempadan sungai, Pemkot juga merencanakan sempadan waduk dan embung. Seluruh waduk yang direncanakan direvitalisasi sempadannya adalah waduk Jatibarang, waduk Kripik, waduk Mundingan, dan waduk Garang.

Normalisasi sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat serta pembangunan waduk Jatibarang, yang sudah dimulai pelaksanaannya pada tahun 2009 membawa dampak pada relokasi warga masyarakat yang terkena proyek waduk maupun normalisasi sungai. Warga masyarakat yang rumah dan tanahnya berdekatan dengan pembangunan waduk sudah bersedia pindah dan mendapat ganti rugi. Proses relokasi berjalan mulus, tidak ada perlawanan.

Sementara itu, relokasi warga tepi sungai yang sehari-harinya bekerja sebagai pedagang, baik di Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono mendapatkan perlawanan dari para pedagang, dari yang sifatnya fisik dengan kekerasan hingga nonkekerasan. Penataan PKL di tiga kawasan tersebut hingga kini telah selesai. Beberapa PKL Sampangan yang terkena dampak normalisasi sungai Kaligarang, masih beraktivitas di sekitar proyek dan belum direlokasi. Sebagian besar anggota PKL Basudewo sudah pindah ke sentra PKL Kokrosono, sebagian lainnya tidak jelas pindah kemana, dan ada beberapa di antaranya yang masih bertahan di Basudewo. Mereka yang masih bertahan, di antaranya pedagang rokok, pedagang es tape, dan pengusaha (kecil) bengkel. PKL Kokrosono (yang tidak terorganisasi) hingga kini masih beraktivitas di sela-sela lalu lalang kendaraan proyek normalisasi sungai Banjir Kanal Barat.

Penataan PKL di kota Semarang akan berlangsung terus, mengingat jumlah PKL yang belum tertata masih banyak dan kebijakan SETARA dari walikota belum semuanya tuntas dilaksanakan. Demikian pula, Pemkot dalam RTRW 2011-2031 juga telah merencanakan pengembangan sistem transportasi kereta api

perkotaan, yaitu pengembangan sistem transportasi kereta api monorail. Rencana pengembangan sistem transportasi kereta api monorail ini meliputi pengembangan jaringan kereta api monorail yang menghubungkan wilayah sub pusat pelayanan BWK X-pusat pelayanan kota-sub pusat pelayanan BWK V-sub pusat pelayanan BWK IV serta pengembangan fasilitas pemberhentian kereta api monorail yang berada di sub pusat pelayanan BWK X, pusat pelayanan kota, sub pusat pelayanan BWK IV dan sub pusat pelayanan BWK V.

Dalam waktu-waktu ke depan, Pemkot juga merencanakan pengembangan jaringan kereta api lintas kota yang melewati Kecamatan Tugu, Semarang Barat, Semarang Utara, Semarang Timur, Genuk, dan Pedurungan, serta pengaktifan kembali jalur kereta api Semarang-Demak. Prioritas berikutnya adalah pengembangan sistem angkutan kereta api Semarang-Surakarta-Yogyakarta.

Cukup banyak PKL yang menjalankan aktivitas dagangnya dengan menempati area yang seharusnya digunakan bagi pejalan kaki. Rencana pengembangan jaringan jalan pejalan kaki, yang meliputi jalan Pahlawan, kawasan Taman Menteri Soepeno, kawasan Simpang Lima, jalan Pandanaran, jalan Pemuda, jalan MH. Thamrin, jalan Gajah Mada, kawasan Kota Lama, jalan MT. Haryono, jalan Brigjend. DI. Panjaitan, jalan Sugiono, jalan Prof. Sudarto, jalan Soegijapranata, jalan Brigjend. Sudiarto, jalan Ki Mangun Sarkoro, jalan Sultan Agung, jalan dr. Sutomo, jalan Karangrejo, dan jalan Sriwijaya, akan memengaruhi aktivitas para PKL. Para PKL yang biasanya berdagang di tepi jalan dekat trotoar akan terkena dampak pengembangan jaringan jalan bagi pejalan kaki, apalagi Pemkot juga akan menyediakan elemen perabot jalan (street furniture).

RTRW Kota Semarang tidak banyak mengatur keberadaan PKL dan pekerja sektor informal lainnya yang banyak beraktivitas di

seluruh pelosok kota, mulai dari BWK I hingga BWK X. Hanya ada satu pasal yang mengatur masalah PKL, yaitu pasal 56 ayat (1) dan (2). PKL yang diatur dan ditata hanya empat tempat, yaitu di Kelurahan Sodong, di Pasar Waru, sekitar Simpang Lima dan Semawis. Di Kelurahan Sodong Kecamatan Mijen akan ditata pedagang tumbuhan dan bunga, penjualan produk kerajinan dikembangkan di Pasar Waru, dan pedagang kaki lima (PKL) makanan, jajanan, dan komoditas lainnya difasilitasi di sekitar Simpang Lima dan Semawis (kawasan Pecinan). Perhatian pemerintah kota pada keempat wilayah pedagang kecil ini tidak mewakili penataan PKL secara keseluruhan yang ada di kota Semarang, padahal jumlah PKL yang tersebar di hampir semua kecamatan sudah mencapai angka lebih dari 11.000 pedagang.

Penataan PKL yang hanya diarahkan pada wilayah-wilayah tertentu, tidak dilakukan secara komprehensif dengan memperhatikan pertumbuhan PKL, akan dapat menyebabkan persoalan yang lebih rumit dalam penataan dan pembinaan PKL di masa yang akan datang. Padahal sebagaimana diketahui, PKL akan lahir dan tumbuh pada ruang-ruang fungsional kota, termasuk area perkantoran dan pendidikan.

Meskipun berulangkali ditertibkan, sepanjang tidak ada upaya serius dalam menata mereka dalam suatu kawasan atau lokasi yang representatif, mereka akan kembali berdagang di lokasi tersebut. Penelitian Rosita (2006) tentang Kajian Karakteristik PKL dalam Beraktivitas dan Memilih Lokasi Berdagang di Kawasan Perkantoran Kota Semarang (Wilayah Studi Jalan Pahlawan, Kusumawardani, dan Menteri Soepeno), memperlihatkan bahwa PKL yang direlokasi cenderung kembali ke tempat semula, karena lokasi tersebut memang memiliki daya tarik dan potensi yang besar bagi usaha PKL. Dalam penelitian Rosita (2006) juga ditemukan bahwa PKL memilih lokasi berdagang yang lebih ramai dikunjungi konsumen, khususnya pegawai kantor. Mereka juga memilih lokasi

yang berbatasan langsung dengan jalan raya, misalnya di jalan Pahlawan.

Adanya pengembangan ruang terbuka hijau sebagaimana diatur dalam RTRW kota Semarang, juga akan mendesak pedagang ke tempat lain. Kota Semarang memerlukan ruang terbuka hijau privat seluas 3.737 hektar atau 10% dari luas wilayah kota dan ruang terbuka hijau publik seluas 20% dari luas kota atau kurang lebih seluas 7.474 hektar (Perda kota Semarang nomor 14 tahun 2011). Ruang terbuka hijau privat ini mencakupi pekarangan, halaman perkantoran, pertokoan, dan tempat usaha; sedangkan ruang terbuka hijau publik meliputi ruang terbuka hijau taman dan hutan kota, jalur hijau jalan, dan fungsi tertentu.

Semakin banyaknya lahan yang digunakan Pemkot untuk kepentingan fungsional tertentu, mulai dari ruang terbuka hijau, waduk, embung, jalan bagi pejalan kaki, jalur kereta api monorail, dan yang lain, di satu sisi akan mendesak PKL ke luar dari area rencana tata ruang dan wilayah kota, tetapi di sisi lain, perkembangan kota tersebut juga akan melahirkan PKL baru yang hendak mengadu nasib mencari rezeki dari perkembangan kota tersebut.

Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah berhak membuat payung hukum berupa Perda untuk membuat kebijakan publik guna menggali dan mengembangkan potensi daerah agar supaya dapat mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerahnya. Namun dalam realitasnya, masih banyak kebijakan publik berupa Perda yang jauh dari keinginan dan harapan masyarakat.

Cukup banyak Perda yang lebih berorientasi pada kepentingan pemerintah daripada kepentingan masyarakat, terutama masyarakat marginal atau kelompok masyarakat kurang mampu. Diantara Perda-perda tersebut adalah Perda yang mengatur persoalan PKL. Ditengarai masih banyak Perda PKL yang

tidak pro-PKL, tetapi justru menghambat masa depan PKL. Beberapa Perda, seperti Perda Kota Sukabumi Nomor 2 Tahun 2004 tentang Ketertiban Umum, Perda Kota Bandung Nomor 3 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan, Perda Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, dan Perda Kabupaten Jembrana Nomor 5 tahun 2007 tentang Kebersihan dan Ketertiban Umum, memiliki cakupan substansi yang sama, yaitu mengatur, melarang, dan menertibkan PKL agar mereka tidak berdagang atau menjalankan usaha di tepi jalan atau tempat lainnya yang menimbulkan gangguan ketertiban umum. Hak-hak PKL tidak banyak disinggung dalam Perda tersebut.

Perda Kota Semarang nomor 11 tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima isinya juga tidak jauh berbeda dengan Perda-perda kota lainnya. Perda PKL ini lebih banyak mengatur keberadaan PKL ketimbang memberdayakannya. Perda yang berisi 15 pasal ini, sebagai produk hukum lebih layak disebut sebagai hukum represif. Menurut Nonet dan Selznick (2008), hukum represif digunakan oleh penguasa untuk menegakkan kekuasaannya dan kekuasaan yang dipegang cenderung tidak memperhatikan kepentingan orang-orang yang diperintah. Yang dikejar oleh pemerintah yang menerapkan hukum represif adalah ketenteraman umum. Dalam praktik kebijakan, misalnya dalam menghadapi masalah keadilan dan kesejahteraan umum yang menindih, pemerintah akan menghindar dari komitmennya dan menolak berbagai tuntutan masyarakat (Nonet dan Selznick 2008).

Bab-bab yang diatur dalam Perda Nomor 11 tahun 2000, seperti Bab II tentang Pengaturan Tempat Usaha, Bab III tentang Perizinan, Bab IV tentang Retribusi, Bab V tentang Hak, Kewajiban, dan Larangan, Bab VI tentang Pembinaan, Bab VII tentang Pelaksanaan dan Pengawasan, Bab VIII tentang Ketentuan Penyidikan, Bab IX tentang Ketentuan Pidana, dan Bab X tentang

Sanksi Administrasi, tegas-tegas mencerminkan paradigma hukum represif. Bab V tentang Hak, Kewajiban, dan Larangan lebih banyak mengatur kewajiban dan larangan daripada hak-hak PKL sebagai warga masyarakat yang harus dijamin hak-hak sosial ekonominya.

Dalam Bab V tersebut, hak-hak PKL hanya diwadahi dalam 3 ayat, sementara mereka dibebani 12 ayat yang berkaitan dengan kewajiban dan larangan. Hak yang dimiliki PKL hanya terbatas pada pelayanan perizinan, penyediaan lahan lokasi, serta memperoleh pengaturan dan pembinaan. Yang disebut terakhir ini sesungguhnya bukan hak, tetapi lebih tepat disebut dengan pembatasan terhadap eksistensi PKL. Hak-hak lain yang seharusnya diberikan kepada PKL tidak diatur dalam Perda Nomor 11 Tahun 2000, seperti hak atas jaminan keamanan, hak jaminan atas kelangsungan usaha, hak atas perlindungan sosial dan hukum, serta hak-hak PKL lainnya.

Ketidakpastian kelangsungan usaha PKL ditampakkan dari isi pasal 7 huruf e yang menyatakan bahwa untuk melakukan kegiatannya, PKL diwajibkan menyerahkan tempat usaha PKL tanpa menuntut ganti rugi dalam bentuk apa pun apabila sewaktu-waktu dibutuhkan Pemerintah daerah (Dinas Pasar Kota Semarang 2008). Bunyi pasal 7 huruf e ini menunjukkan ketidakberpihakan pemerintah kota Semarang terhadap PKL, meskipun tindakan yang diambil Pemkot demi dan atas nama pembangunan.

Pasal tersebut juga menandakan bahwa Pemkot tidak berpengetahuan luas, karena dalam realitasnya, tidak jarang para PKL yang berdagang atau menjalankan usaha di tempat tersebut telah merogoh kocek untuk mendapatkan izin berdagang, padahal sesuai ketentuan Perda pada pasal 4, untuk mendapatkan izin tidak dikenakan biaya sepeserpun. Kenyataannya, mereka tetap mengeluarkan uang. Uang dibayarkan kepada petugas Pemkot, Kecamatan, atau Kelurahan, serta diberikan kepada orang yang menempati tanah dan mendirikan lapak sebelumnya.

Ketimpangan kekuasaan antara Pemkot Semarang dan PKL yang menunjukkan betapa sangat berkuasanya Pemkot, juga dapat dipahami dari bunyi pasal 13 yang mengatur masalah sanksi administrasi. Pasal tersebut berbunyi, setiap orang yang melanggar ketentuan dalam pasal 4 ayat (1), pasal 5, pasal 7, dan pasal 8, maka walikota berwenang untuk membongkar tempat usaha dan atau menyita barang dagangan atau peralatan yang digunakan untuk usaha PKL, serta mencabut izin tempat usaha mereka.

Penderitaan yang ditimpakan kepada pelanggar sebagaimana diatur dalam pasal 13 Perda tersebut, dengan mengacu pandangan Hans Kelsen (2006:23), menunjukkan bahwa hukum merupakan peraturan yang bersifat memaksa. Penderitaan yang dikenakan kepada si pelanggar peraturan, menurut Kelsen (2006), dapat berupa pencabutan hak-hak kepemilikan, kehidupan, kesehatan, kebebasan, dan harta kekayaan. Pencabutan izin tempat usaha bagi PKL yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal 13 Perda di atas, merupakan wujud penderitaan yang bisa dialami oleh PKL. Namun demikian, kewajiban, larangan, dan sanksi yang dikenakan kepada PKL harus diimbangi dengan pengaturan hak PKL secara seimbang, misalnya hak jawab, hak banding, dan hak perlindungan hukum. Tanpa adanya hak jawab, hak mengajukan banding, dan perlindungan hukum, maka posisi PKL dalam relasinya dengan Pemkot menjadi sangat lemah, karena sewaktu-waktu mereka dapat digusur, diusir, dan disingkirkan.

Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2000 yang digunakan sebagai dasar kebijakan pemerintah kota Semarang untuk mengatur, menata, dan menertibkan pedagang kaki lima (PKL), tidak diimplementasikan secara "doelmatig", yang memberi manfaat bagi semua pihak tanpa ada yang didiskriminasikan, tetapi justru dijadikan sebagai senjata untuk mengatur dan menegakkan hukum (rechtmatig), yang memberikan sanksi bagi pihak-pihak yang dianggap melanggar hukum. Padahal Perda nomor 11 tahun

2000 sebagai output kebijakan publik sekaligus sebagai produk hukum tidak disusun semata-mata hanya untuk mengatur perilaku warga masyarakat agar tertib dan patuh, tetapi juga harus dijadikan sebagai sebagai pedoman untuk menyelenggarakan kegiatan yang menyejahterakan masyarakat.

Kaidah hukum pada hakikatnya adalah berfungsi untuk melindungi kepentingan manusia (Mertokusumo 2007:11). Perda nomor 11 tahun 2000 disusun oleh pembuatnya tentu saja tidak hanya untuk melindungi kepentingan pemerintah kota, tetapi juga melindungi kepentingan PKL dan masyarakat pada umumnya. Sebagai produk hukum, Perda nomor 11 tahun 2000 hendaknya tidak didominasi oleh sifat hukum yang represif, tetapi harus lebih mencerminkan karakter hukum responsif. Hukum responsif, menurut Nonet dan Selznick (2008), menunjukkan kemampuan beradaptasi yang bertanggung jawab. Adaptasi yang dimaksud adalah adaptasi selektif dan tidak serampangan. Institusi yang responsif sebagai tindak lanjut dari hukum responsif, menurut Nonet dan Selznick (2008) akan memperhatikan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru dalam lingkungannya.

Hukum responsif tersebut dapat memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang, walaupun terdapat pertentangan di antara keduanya. Penegakan hukum dan ketertiban, termasuk dalam penegakan Perda nomor 11 tahun 2000, dengan maksud agar PKL tertib dan patuh pada ketentuan Perda tersebut, harus diimbangi oleh kesediaan aparat penegak hukum untuk menerima masukan dari masyarakat, utamanya PKL, sehingga Perda tersebut berfungsi tidak hanya mengatur, tetapi juga mampu memberdayakan para PKL. Tekanan-tekanan sosial dari masyarakat (PKL) hendaknya dipandang sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan bagi penyusun Perda dan aparat yang mengimplementasikan Perda tersebut agar dapat

melakukan koreksi diri, apakah Perda tersebut dapat membahagiakan masyarakatnya atau tidak.

B. PENERTIBAN DAN PENGGUSURAN TERHADAP PKL

Dengan dalih untuk menciptakan kota yang nyaman, asri indah, rapi, tertib, dan aman, banyak pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia melakukan penertiban dan penggusuran terhadap para pedagang kaki lima. Demikian pula yang dilakukan oleh pemerintah kota Semarang. Sudah sejak lama pemerintah kota Semarang melakukan penertiban pedagang kaki lima (PKL) Penertiban atau penggusuran itu didata dengan rapi dalam statistik kota Semarang. Data selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 17. Jumlah Penertiban PKL yang dilakukan Satpol PP Semarang

No.	Tahun	Jumlah PKL yang ditertibkan
1.	2005	286
2.	2006	406
3.	2007	503
4.	2008	112
5.	2009	191

Sumber: Bappeda dan BPS Kota Semarang (2010)

Dari data statistik di atas, tampak bahwa kegiatan Satpol PP yang paling banyak dalam menertibkan PKL adalah pada tahun 2006, yakni sebanyak 406 PKL yang ditertibkan dan 503 PKL pada tahun 2007. Tahun 2005 hanya 286 PKL yang ditertibkan, sedangkan tahun 2008 dan 2009 kurang dari 200 PKL yang ditertibkan. Hal ini tidak berarti bahwa sikap satpol PP mulai melunak sejak tahun 2008. Sedikit banyaknya PKL yang ditertibkan tidak berkaitan dengan sikap keras atau lunaknya satpol PP yang ditugasi Pemkot Semarang

untuk membantu menata dan menertibkan PKL. Penertiban atau penggusuran terhadap PKL yang dilakukan oleh pemerintah kota Semarang sesungguhnya telah dilakukan sebelum tahun 2005 dan juga setelah tahun 2009, hanya data tersebut tidak tercatat, sehingga yang tersaji hanya data tahun 2005 hingga tahun 2009.

Penertiban atau penggusuran terhadap PKL tersebut menunjukkan tiga hal.

Pertama, bahwa negara, dalam hal ini Pemkot Semarang memiliki kekuasaan (power) untuk menentukan mana yang baik bagi masyarakatnya.

Kedua, adanya relasi kuasa yang timpang antara Pemkot (mewakili negara yang memiliki sumberdaya ekonomi, politik, dan sosial yang dapat digunakan untuk memaksa masyarakat mematuhi kebijakannya) dan masyarakat (dalam hal ini, rakyat kecil yang tidak berdaya).

Ketiga, memperlihatkan bahwa Pemkot Semarang tidak memiliki manajemen keruangan yang bagus, utamanya dalam menata ruang publik, sehingga masih terdapat penduduk atau pendatang yang mengais rezeki di jalanan atau di ruang publik yang terlarang menurut ketentuan Peraturan Daerah.

Sebagaimana sudah dikemukakan sebelumnya bahwa kebijakan Pemkot Semarang dalam melakukan penataan PKL lebih dititikberatkan pada kebijakan relokasi terhadap PKL yang diawali dengan aktivitas penertiban dan penggusuran. Perda nomor 11 tahun 2000 digunakan sebagai alat untuk menertibkan PKL. Dalam hal ini, Pemkot menempuh kebijakan penataan PKL secara represif. Sikap pengabaian, pembiaran, bahkan pengusiran, penertiban, penggusuran atau sikap tindak kekerasan lainnya tampak lebih dominan daripada sikap dan tindakan pembimbingan dan pemberdayaan.

Berdasarkan data lapangan, PKL di tiga tempat yaitu Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono pernah mengalami

penggusuran dan banyak di antara mereka yang diperlakukan secara tidak manusiawi. PKL Sampangan mengalami penggusuran pada bulan Maret 2010. Meskipun hanya terjadi 3 kali, tetapi penertiban dan penggusuran yang terakhir berlangsung ricuh dan menimbulkan ketegangan antara pihak Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan pedagang kaki lima (PKL).

Sebagaimana diberitakan media massa, para pedagang pada hari Jumat tanggal 12 Maret 2010 melakukan perlawanan dan menghadang sebuah alat berat yang akan membongkar paksa kios lapak dagangan mereka (http://klikp21.com/nusantara news/7616-pkl-melawan-alat-berat-disandera.html.) Para PKL yang diinterview, menyatakan bahwa mereka ditertibkan Satpol PP sebanyak 3 kali dan yang paling besar adalah pada bulan Maret 2010 (wawancara dengan Minasat tanggal 3 Oktober 2010 dan Satrio tanggal 10 Oktober 2010; Suara Merdeka Sabtu 13 Maret 2010).



Sumber: Dokumen Pribadi

Gambar 30. Bekas Lokasi Bangunan dan Lapak PKL Sampangan yang telah digusur

Bahkan sejak bulan April, kios dan lapak 15 pedagang telah diratakan dengan tanah. Gerobak dan kios mereka dihancurkan. Setahun sebelumnya, tepatnya pada bulan November 2009, Pemkot melalui petugas satpol PP juga menunjukkan kekuasaannya dengan melakukan razia penertiban PKL di sepanjang jalan Thamrin, kawasan Kampung Kali, jalan MT. Haryono, dan jalan Menteri Supeno. Para petugas satpol PP berseragam lengkap yang menggelar razia penertiban langsung membongkar lapak-lapak yang digunakan untuk berdagang dan menaikkan beberapa gerobak dagangan ke dalam truk.

Demikian pula, PKL Basudewo yang menempati lahan negara di tepi bantaran sungai Banjir Kanal Barat digusur pada bulan Juni 2010 (Suara Merdeka edisi Metro Kamis 24 Juni 2010; Kompas edisi Semarang Sabtu 26 Juni 2010; Kompas edisi Semarang Selasa 29 Juni 2010). Penggusuran yang dilakukan Satpol PP dan petugas Kepolisian, tepatnya dilakukan pada tanggal 23 Juni 2010. Sebagaimana diberitakan Metrotvnews.com, pada tanggal 23 Juni petugas Satpol PP melakukan penggusuran terhadap PKL yang beraktivitas di Jalan Basudewo.

Penggusuran tersebut menimbulkan bentrokan antara petugas dengan pedagang (Anonim 2010). Enam hari berikutnya, tepatnya pada hari Senin, tanggal 6 Desember 2010 mulai jam 09.00 hingga 15.00 sore, PKL Basudewo juga digusur kembali, bahkan dampaknya lebih parah daripada penggusuran di waktu-waktu sebelumnya. Semua bangunan dan lapak pedagang hancur karena penggusuran besar-besaran pada bulan Desember tersebut. Menurut penuturan Achmad, ketua PKL Basudewo, para petugas gabungan yaitu Polrestabes, Satpol PP, Dinas Pasar, dan DLLAJR datang secara tiba-tiba dari ujung utara dekat jembatan Banjirkanal Barat menuju lokasi PKL Basudewo. Mereka datang dengan 2 truk dan 2 mobil satpol PP, jumlahnya tidak lebih dari 100 orang personil, tetapi tindakannya betul-betul brutal dan tidak manusiawi.

Achmad, ketua PKL yang berhasil dihubungi, mengatakan :

> "Saya tidak habis pikir pak… katanya tidak ada penggusuran, ini sesuai kesepakatan kita dengan pihak proyek, tapi nyatanya petugas Satpol PP dan polisi datang dengan tiba-tiba tanpa pemberitahuan terlebih dahulu… yang mengejutkan saya, mereka para petugas satpol PP datang dengan membawa linggis dan arit… seperti mau perang saja, memangnya kita musuh… bahkan bapak bisa lihat sendiri (sambil menunjukkan luka-luka di tubuhnya) bekas luka akibat saya digelandang, dipukuli, dan dibanting ke jalan beraspal… untung saya tidak mati pak…tapi kalau matipun saya rela demi membela anggota-anggota saya" (wawancara dengan Achmad, Selasa, 7 Desember 2010).

Penggusuran yang dilakukan oleh aparat Satpol PP kota Semarang dengan dibantu pihak kepolisian telah memporak-porandakan kios para PKL. Kios mereka hancur berantakan. Tidak hanya kios atau lapak semi permanen, seperti bangunan yang terbuat dari papan-papan kayu, anyaman bambu (dalam bahasa Jawa "gedek"), tetapi bangunan kios yang terbuat dari batu bata yang sudah diplester pun juga diratakan dengan tanah. Perangkat mebel, seperti almari, kursi, dan meja pun juga dikeluarkan dari kios, bahkan banyak diantaranya yang sudah hancur akibat ulah para petugas Satpol PP. Hanya barang dagangan, seperti makanan, minuman, bensin, dan meja kursi serta almari dari para pengrajin mebel yang tidak rusak.

Dengan dalih untuk menjalankan amanah Peraturan Daerah dan sikap PKL yang tetap membandel, tidak mau dibujuk untuk membongkar sendiri bangunan dan lapaknya, maka Satpol PP membongkar semua bangunan dan lapak di Basudewo tanpa ada sisa sedikit pun. Gambar di bawah ini menunjukkan kerusakan yang ditimbulkan oleh tindakan represif aparat Satpol PP kota Semarang

terhadap barang-barang dan alat-alat produksi pedagang kaki lima, mulai dari kios yang mereka tempati hingga mebel yang mereka punyai.



Sumber: Dokumen Pribadi

Gambar 31. Mebel PKL Basudewo yang hancur karena penggusuran pada bulan Juni 2010

Penertiban dan penggusuran yang dilakukan oleh aparat gabungan dari Kepolisian Kota Besar Semarang dan Satuan Tugas Polisi Pamong Praja Kota Semarang membuat seluruh bangunan dan lapak PKL hancur porak poranda. Beberapa bangunan semi permanen yang digunakan untuk tempat berjualan nasi, menyimpan mebel, dan kegiatan perbengkelan hancur tak tersisa. Semua rata dengan tanah. Para PKL hanya bisa meratapi nasibnya. Perlawanan sudah dilakukan, tetapi menghadapi petugas dengan dibantu alat berat untuk membongkar bangunan dan lapak, akhirnya mereka hanya bisa pasrah pada nasib. Seperti diungkapkan mas Ghoni berikut ini.

"penggusuran awal Desember 2010 membuat kita tidak

punya harapan lagi akan berdagang apa pak, karena seluruh bangunan dan lapak dihancurkan petugas…kita rakyat kecil tidak bisa melawan…melawan pun kita kalah pak" (Wawancara dengan Ghoni, Selasa, 7 Desember 2010).



Sumber: Dokumen Pribadi

Gambar 32. Reruntuhan bangunan PKL Basudewo karena penggusuran pada bulan Juni 2010

Penertiban yang disertai kekerasan di Basudewo, selain telah menghancurkan bangunan dan lapak para pedagang, juga memukul mental dan moral para pedagang. Memang ada beberapa di antara mereka yang akhirnya bersedia pindah ke lokasi baru, yaitu di lokasi PKL Kokrosono, tetapi itu pun tidak banyak jumlahnya. Sebagian besar lainnya, tidak diketahui apakah mereka berdagang di tempat lain atau justru tidak lagi berdagang setelah tempat di mana mereka berjualan hancur dan tidak mungkin lagi digunakan untuk kegiatan ekonomi. Gambar berikut menunjukkan bagaimana para pedagang sedang mengumpulkan barang-barang

yang kiranya dapat digunakan untuk menyambung hidup mereka.



Sumber: Dokumen Pribadi

Gambar 33. Seorang PKL Basudewo sedang meratapi nasibnya karena lapaknya hancur



Sumber: Dokumen Pribadi

Gambar 34. Dua orang PKL Basudewo sedang merapikan lapaknya yang hancur

Lokasi PKL Basudewo yang dahulu (sebelum digusur) ramai dengan aktivitas ekonomi, baik yang dijalankan oleh para pengrajin mebel, penjual bambu, penjual nasi, penjual bensin, penjual rokok dan makanan kecil, dan usaha bengkel, pasca penggusuran kini telah sepi, meskipun di sana sini masih ada satu dua penjual yang nekat berjualan di lokasi yang bersamaan dengan itu aktivitas proyek normalisasi sungai Banjirkanal Barat dimulai. Gambar berikut menunjukkan betapa tanda-tanda aktivitas ekonomi PKL Basudewo sudah tidak ada.



Sumber: Dokumen Pribadi

Gambar 35. Suasana sentra PKL Basudewo pasca penggusuran

Penggusuran terhadap para PKL ini dilakukan demi dan atas nama pembangunan, yakni 2 (dua) proyek pembangunan besar. Pertama, pembangunan jembatan Lemahgempal yang dibiayai APBD Jateng. Kedua, proyek normalisasi sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat sebagai rangkaian dari proyek pembangunan

waduk Jatibarang. Penggusuran terhadap PKL Basudewo yang kedua pada tahun 2010, berkaitan dengan batas akhir (deadline) waktu pengerjaan pembuatan talut sungai Banjirkanal Barat sisi barat dan sisi timur.

Hingga akhir tahun 2011, talut sungai Banjirkanal Barat belum selesai dikerjakan, salah satu kendalanya adalah karena beberapa PKL Basudewo yang menempati tepi bantaran sungai tidak mau direlokasi. Demikian pula, pengrajin mebel yang memiliki kios di seberang jalan, memajang barang dagangannya di tepi jalan dekat bantaran sungai. Tidak jarang para pengrajin ini juga mengerjakan mebel yang akan dijual atau pesanan dari pelanggan di tepi jalan dekat bantaran sungai tersebut. Penertiban dan pembongkaran lapak PKL pada tanggal 6 Desember 2010 sempat meruntuhkan semangat para PKL. Hal ini dapat dicermati dari pernyataan salah satu responden sebagai berikut.

> "Aduh mas…saya betul-betul tidak punya harapan lagi, karena lapak saya sudah rata dengan tanah…padahal satu per satu petugas satpol PP yang datang sudah saya halau, tetapi polisi dari Poltabes tidak bisa dilawan…jumlah mereka lebih banyak, sedangkan kita yang aktif menghalau hanya 3 orang, yaitu saya, mas Achmad, dan Armis, lainnya sibuk dengan lapak dan barang dagangannya…anehnya mas, pihak LBH Panti Marhen tidak ada satu pun yang datang…ya seperti inilah kondisi kita mas…saya tidak tahu bagaimana ke depannya…(wawancara dengan pak Suliman, pedagang bensin eceran, Senin tanggal 6 Desember 2010).

Keputusasaan dan tiadanya harapan dari masyarakat kalangan bawah ini biasa dialami ketika mereka menghadapi proyek-proyek pembangunan sebagai akibat dari kebijakan pemerintah. Proyek-proyek pembangunan, baik yang didanai sendiri oleh pemerintah negara yang bersangkutan maupun yang

disponsori oleh dana bantuan asing atau lembaga donor, acapkali menyingkirkan kelompok masyarakat lapisan bawah yang miskin.

Sebuah laporan menarik tentang proyek pembangunan kapital yang disponsori Bank Dunia dan IMF, menunjukkan bukti bagaimana sebuah perhelatan besar atau pertemuan untuk memperoleh bantuan asing di suatu negara harus membawa korban tergusurnya kehidupan rakyat kecil, sebagaimana dicatat Hancock berikut ini.

> "Pada tahun 1985 ketika pertama kali saya melakukan penelitian untuk penulisan sebuah buku, tempat yang dipilih untuk menyelenggarakan pertemuan tiga tahunan Bank Dunia dan IMF saat itu ialah hotel Hilton Internasional di kota Seoul, Korea Selatan. Untuk membuat area parkir yang cukup besar agar dapat menampung armada limousine yang dipakai oleh para delegasi, pemerintah Korea Selatan begitu berbaik hati dengan meratakan setiap bangunan rumah masyarakat kecil yang dianggap sebagai penghuni kawasan lampu merah yang berdampingan dengan lokasi hotel. Pemusnahan wilayah tersebut telah menghancurkan 128 bangunan rumah" (Hancock 2007:89).

Demi dan untuk atas nama pembangunan (fisik), alat-alat berat sebagai representasi pembangunan kapitalis, dapat menghancurkan bangunan-bangunan kecil, merobohkan bangunan-bangunan besar, membongkar jalan, atau melebarkan sungai sebagaimana terjadi di lokasi PKL Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono; dan bahkan alat-alat pembangunan ini dapat juga menjadi mesin penindas bagi orang-orang atau kelompok masyarakat marginal yang tidak memiliki kekuatan apa pun untuk melawan. Andaikata kelompok masyarakat kecil ini bisa melawan, seiring dengan berjalannya waktu, seperti yang dialami PKL Sampangan dan Basudewo, akhirnya tetap terlempar dari tempatnya berdagang dan menyingkir dari tempat di mana proyek

pembangunan kapitalis berlangsung.



Sumber: Dokumen Pribadi

Gambar 36. Begu yang digunakan untuk merapikan bibir sungai Banjirkanal Barat dan bekas lokasi PKL Basudewo

Upaya penertiban dan penggusuran PKL Basudewo sesungguhnya sudah dilakukan sejak tahun 2002, tetapi mengalami kegagalan. Lobi yang dilakukan Achmad berhasil menunda penggusuran PKL Basudewo. Sebagaimana dituturkan Achmad (40 tahun) berikut ini.

> "saya tidak tega kepada mas Juned yang menangis hingga memeluk lutut saya gara-gara ada surat dari kelurahan dan kecamatan supaya PKL mengosongkan lahan yang ditempati, hingga saya temui pak Juwadi yang membuat surat tersebut… saya bilang, "mas… jenengan harus membatalkan surat tersebut, sebab jika tidak, puluhan PKL akan kehilangan pekerjaan dan keluarganya menderita"… alhamdullilah pak Juwadi

> setuju dan penertiban tidak jadi dilakukan" (wawancara dengan Achmad, Selasa, 23 November 2010).

Penggusuran terhadap PKL Basudewo juga pernah dilakukan pada tahun 2009. Beberapa bangunan permanen dan lapak dibongkar, tetapi para PKL kembali lagi ke tempat semula untuk berdagang, karena itulah satu-satunya harapan menggantungkan hidup. Memang inilah tipikal PKL atau pedagang kecil lainnya, ketika tidak punya akses tanah untuk menjalankan usaha dan ada peluang menempati tanah-tanah kosong, maka mereka akan menggunakannya untuk berdagang. Digusur mereka menyingkir, tetapi begitu suasana aman (tak ada lagi penertiban), mereka kembali ke tempat semula untuk berdagang.

Seperti halnya PKL Basudewo, PKL Kokrosono pun mengalami pembongkaran bangunan besar-besaran pada tahun 2000-an. Semua bangunan permanen dan semi permanen telah diratakan dengan tanah. Tidak ada lagi sisa lapak-lapak mereka. Sebagian dari PKL yang digusur telah pindah ke sentra PKL Kokrosono (letaknya di sebelah utara rel kereta api), namun sebagian lagi (jumlahnya diperkirakan 90-100 PKL) kembali ke lokasi dimana mereka berdagang atau menjual jasanya. Para PKL kembali ke lokasi semula atau di pinggir bantaran sungai dikarenakan jualannya tidak begitu laku jika tetap berada di sentra PKL Kokrosono yang disediakan Pemkot. Penuturan seorang PKL perempuan penjual arit dan bendo membenarkan hal tersebut :

> "bagaimana ya mas, jualan di atas (kios berada di gedung lantai tiga) tidak laku, tempatnya sempit lagi, jarang dikunjungi pembeli… kita kembali ke sini (jalanan) karena kios "atas" sepi mas…, aku wong cilik tur bodo mas, bisanya ya bekerja seperti ini…apalagi saya seorang perempuan…arep kerjo opo maneh mas…meskipun tidak sebanyak dahulu, di sini tetap

> ada yang membeli… lumayan untuk menopang hidup sehari-hari" (wawancara dengan mbah Wiro (60 tahun), Minggu, 17 Juli 2010).

Hal ini juga dibenarkan oleh pak haji Mustaqim (60 tahun):

> "betul mas…kita jualan disini lebih ramai… rata-rata per hari Rp100.000,00 bisa kita dapat, lagipula saya dan istri (sambil menunjuk istrinya) pakai kendaraan untuk dasaran (berjualan)… mau ditempatkan dimana kendaraannya kalau saya dipindah ke atas (kios berukuran 2x2 m)… pokoknya apapun resikonya saya tetap berjualan disini mas … alhamdullilah dengan berjualan seperti ini saya bersama istri bisa pergi haji dua kali lho mas" (wawancara dengan pak Mustaqim, Minggu, 17 Juli 2010).

Tidak seperti halnya wilayah Sampangan dan Basudewo, area PKL Kokrosono tidak pernah mengalami penggusuran selama tahun 2010. Paling banter, beberapa petugas Satpol PP datang mengingatkan para penjual untuk tidak lagi menempati tepi bantaran sungai Banjir Kanal Barat untuk berjualan. Pembersihan dan pembongkaran bangunan seperti halnya di Sampangan dan Basudewo, tidak dilakukan petugas, karena di Kokrosono tidak ada lagi bangunan permanen yang digunakan untuk berdagang atau menjual jasa. Para PKL berdagang dengan alas seadanya digelar di tanah. Ada juga yang menggunakan motor roda tiga dan mobil bekas untuk menggelar dagangannya.

Dalam menghadapi aparat Satpol PP, PKL Kokrosono memiliki kiat tersendiri. PKL Kokrosono sepertinya mempunyai mata-mata (spionase), sehingga ketika ada petugas satpol PP yang datang, umumnya para PKL sudah tahu sebelumnya, sehingga pada hari itu mereka tidak berdagang. Begitu suasana aman dan terkendali (tidak ada petugas yang datang), mereka kembali berjualan di jalanan.

Kebijakan penataan PKL yang dilakukan oleh pemerintah kota Semarang cenderung diskriminatif, kenyataannya hingga tahun 2010 PKL Kartini tidak pernah mengalami penertiban atau penggusuran sebagaimana yang dialami oleh PKL Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono. Mereka tidak digusur oleh Satpol PP, meskipun area yang ditempati merupakan taman kota (belum jadi). Bahkan seakan-akan, para PKL Kartini dilindungi oleh petugas atau setidak-tidaknya Pemkot membiarkan mereka berjualan di Jalan Kartini. Mengapa mereka tidak digusur dan tetap dibiarkan berdagang? Menurut penuturan PKL, mereka masih ditarik retribusi oleh pihak Pemerintah. Selain itu, pemberian uang pelicin kepada petugas Satpol PP atau Dinas Pasar yang membuat mereka tetap dapat berdagang atau menjalankan usaha di Jalan Kartini. "Uang yang bicara pak", demikian penuturan pak Brewok. Hal tersebut juga dibenarkan oleh bu Sutarni (48 tahun), seorang penjual barang-barang kelontong :

> "ya pak, disini kita aman-aman saja, dapat berdagang dengan tenang, karena semuanya sudah diatur oleh Ketuanya… ya pakai uang untuk menjinakkan mereka (petugas satpol PP) pak "(wawancara dengan bu Sutarni, Minggu, 3 Oktober 2010).

Lazimnya upaya melobi petugas biasanya hanya dilakukan oleh para pebisnis atau pemodal, namun para wirausahawan kecil seperti PKL pun bisa bermain mata dengan aparat Pemerintah agar tetap dizinkan berdagang di tempat yang seharusnya tidak boleh digunakan untuk berdagang. Rent-seeking atau memburu rente dipraktikkan pula oleh kelompok marginal, tidak berpendidikan, dan tidak kaya, seperti yang dilakukan oleh PKL. Aroma korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dapat dibaui tidak hanya di istana, gedung parlemen, ruang sidang, kantor bupati, tetapi juga di jalanan.

Nasib PKL Kartini pun pada akhirnya tidak jauh berbeda

dengan nasib PKL Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono. Pada tahun 2011, di bawah perintah walikota Semarang yang baru, Soemarmo HS, PKL Kartini digusur setelah jalan layang menuju Barito dioperasikan.

Namun demikian, masih banyak PKL yang menjalankan usaha di tempat-tempat terlarang, tidak ditertibkan oleh Pemkot Semarang, di antaranya adalah PKL Kalisari, PKL Barito, dan PKL Puspogiwang. PKL Kalisari, Barito, dan Puspogiwang tidak ditertibkan, bahkan Pemkot terkesan melakukan pembiaran. PKL di tiga tempat tersebut mendapatkan izin untuk berdagang atau menjalankan usaha, meskipun menempati lokasi terlarang. PKL Kalisari yang rata-rata berjualan bunga dan tanaman hias jelas menempati area persis di tepi sungai. Bangunan yang ditempati PKL juga rata-rata sudah permanen (dinding tembok dan lantai keramik). Mereka tidak pernah digusur. Bertahun-tahun mereka menjalankan usaha, tidak pernah mengalami hambatan dan gangguan dari petugas Satpol PP.

PKL Barito yang rata-rata berjualan barang-barang bekas, seperti peralatan mobil dan sepeda motor, menempati lokasi di tepi bantaran sungai Banjir Kanal Timur, juga aman-aman saja tidak ada pihak yang menertibkan, apalagi bangunan PKL Barito semuanya sudah permanen (dinding tembok, lantai keramik atau diplester, dan atap genteng). Semua PKL sudah memiliki izin dari Dinas Pasar Kota Semarang. Perda PKL mengatur bahwa kios tidak boleh diperjualbelikan, tetapi nyatanya banyak PKL yang menjual kiosnya kepada orang lain, padahal kios tersebut diberikan secara gratis oleh Pemkot kepada PKL yang dahulu mengalami penertiban. Hal ini jelas melanggar Perda PKL, tetapi tidak ada tindakan tegas dari pemerintah.

PKL Puspogiwang yang menempati lokasi di tepi sungai kecil, rata-rata adalah pedagang nasi. Bangunan yang ditempati sudah permanen. Mereka pun hingga kini masih bisa berdagang dengan

aman tanpa ada gangguan dan perasaan was-was akan digusur. Inilah ironi kebijakan dari Pemkot. Sikap tidak konsisten dari Pemkot Semarang juga terlihat pada tidak adanya tindakan terhadap PKL yang membangun bangunan permanen dan semi permanen di atas kali kecil atau saluran yang letaknya berdampingan dengan bekas lokasi kampus IKIP Semarang jalan Kelud Raya Utara. Di atas kali kecil atau saluran ini telah dibangun lebih dari 10 bangunan untuk berdagang dan usaha lainnya, seperti berdagang barang-barang kelontong, makanan dan minuman, berdagang nasi, serta berjualan handphone dan voucher pulsa.

Demikian pula, PKL yang menjalankan usaha di jalan Papandayan dekat AKPOL Semarang juga tidak disentuh oleh Pemkot. Para PKL yang kebanyakan berdagang nasi dan beberapa di antaranya menjalankan usaha sebagai tukang cukur dan salon, menempati area terlarang, tetapi tidak pernah ditertibkan oleh Pemkot. Bertahun-tahun lamanya mereka menjalankan aktivitas ekonomi sektor informal, tanpa ada gangguan dari pihak mana pun termasuk penertiban dari Satpol PP.

Masih banyak PKL yang menempati tempat terlarang, yang berarti juga melanggar ketentuan Perda PKL, di antaranya PKL di sekitar jalan Kariyadi, PKL di depan rumah sakit Pantiwiloso, PKL di wilayah Simongan, PKL di Peterongan, dan beberapa PKL lainnya. Mereka juga tidak ditertibkan oleh Pemkot, bahkan Pemkot terkesan tidak mau ambil pusing. Hanya pada saat penilaian Adipura saja, Pemkot melakukan penataan dan penertiban (bersifat sementara), namun begitu penilaian selesai, kondisi tempat tersebut kembali seperti semula. Kumuh, kotor, semrawut, tidak rapi, dan tidak indah kembali menjadi pemandangan biasa warga kota. Tempat-tempat yang jauh dari pusat kota, dekat pasar, dekat rumah sakit, dekat gedung-gedung sekolah, di pinggir sungai dan selokan, menjadi kumuh kembali ketika tidak ada penilaian Adipura.

Kondisi penataan tempat dan pedagang pada masa Reformasi

ini mirip dengan penataan yang dilakukan pemerintah pada zaman Orde Baru. Ketika ada penilaian Adipura, masyarakat diminta partisipasinya dengan mengecat pagar dan bahkan pohon-pohon besar di pinggir jalan. Setelah tidak ada lagi penilaian Adipura, tempat tersebut kotor lagi dan masyarakat menjadi terbiasa dengan pemandangan kotor tersebut. Hangat-hangat tahi ayam, inilah kebijakan pemerintah republik ini dari zaman Orde Baru hingga era Reformasi. Namun demikian, pemerintah kota Semarang juga masih melakukan tindakan penggusuran terhadap PKL yang tidak memiliki kekuatan, yaitu PKL liar yang menempati ruang-ruang publik, seperti di tepi jalan, di taman kota dan di tepi kantor pemerintah, dekat hotel, dan mal-mal. Bukan tindakan penggusuran yang seharusnya dilakukan oleh Pemkot, tetapi tindakan penataan yang memungkinkan pedagang dapat berdagang dan ruang kota dapat ditata secara asri dan tertib yang memberi kebebasan kepada warga kota untuk menikmati keindahan kota dan memanfaatkan fasilitas ruang apublik yang disediakan oleh pemerintah kota.

Tindakan penggusuran demi dan atas nama pembangunan, tidak hanya dilakukan oleh pemerintah kota-kota besar, seperti halnya Semarang, tetapi juga ditempuh pemerintah daerah di kota-kota hampir di seluruh Indonesia.

Di Klaten, petugas Satpol PP pada tanggal 2 September 2011 telah melakukan penertiban PKL yang beraktivitas di Jalan Pemuda dan kawasan Alun-alun Klaten (Surakarta Pos, Sabtu Wage, 3 November 2011 halaman IX). Dalam penertiban tersebut, petugas juga menyita belasan lapak milik PKL yang tidak dibongkar pemiliknya.

Dalam rangka mewujudkan Tegal sebagai kota percontohan tertib lalu lintas perhubungan darat, Pemkot Tegal menertibkan pedagang kaki lima dan menata parkir kendaraan (Suara Merdeka, Minggu, 20 November 2011, Halaman 16). Di kawasan tertib lalu lintas, mulai dari jalan Veteran hingga jalan Sultan Agung, Pemkot

Tegal akan menindak tegas jika ada PKL yang berdagang di trotoar. Di Jakarta juga dilakukan tindakan serupa yang dilakukan petugas Satpol PP.

Sebagaimana diberitakan Kompas, sebanyak 25 lapak PKL dan 21 gubuk liar di Kecamatan Grogol Petamburan, Jakarta Barat, dibongkar petugas pada Rabu tanggal 27 Oktober 2010 (Kompas, Kamis, 28 Oktober 2010, Halaman 26). Lapak PKL yang dibongkar berada di pinggir Kali Item, di dalam Taman Central Latumenten, dan di jalan Jelambar Baru Raya I, Kelurahan Jelambar Baru.

Alasan yang dikemukakan pemerintah daerah dan kota dalam menata dan menertibkan PKL bermacam-macam, ada yang karena untuk menciptakan lingkungan perkotaan yang bersih, indah, tertib, dan rapi; ada yang karena untuk menciptakan kenyamanan bagi warga kota lainnya, ada yang karena untuk menciptakan lingkungan yang kondusif agar investor tertarik menanamkan saham, dan ada pula alasan klise, yaitu PKL sulit diatur, suka membandel, sehingga perlu ditertibkan. Seperti diungkapkan pak Putut Cahyo Nugroho (42 tahun), Kepala Seksi Operasional dan Sarana Prasarana Dinas Pasar Kota Semarang berikut ini.

> "Bapak bisa lihat bagaimana kondisi kota Semarang… di beberapa tempat tampak semrawut dan kumuh, lalu lintas macet gara-gara pedagang…sudah jelas bahu jalan, badan jalan, trotoir dan tepi sungai tidak boleh ditempati untuk berdagang, tetapi mereka tetap nekat berjualan…ini kan namanya "ndablek" pak…sudah diberitahu ya…masih seperti itu, ya terpaksa kita lakukan tindakan tegas pak, biar tahu bahwa tempat tersebut dibutuhkan banyak orang…untuk kenyamanan berjalan kaki dan juga supaya lalu lintas tidak terganggu, lagipula sedap dipandang mata pak jika tempatnya tidak semrawut dan kumuh" (wawancara dengan pak Putut Cahyo Nugroho, tanggal 19 Oktober 2010).

Sebagai Kepala Seksi Operasional dan Sarana Prasarana Dinas Pasar, pak Putut sesungguhnya ingin bekerja sesuai tugas pokok dan fungsi, sekaligus untuk menegakkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000, tetapi karena menduanya sikap Pemerintah terhadap PKL, akhirnya menyulitkan petugas dalam mengatur PKL.

Sebagaimana disampaikan pak Putut bahwa 99% PKL menempati pinggir jalan, bahu jalan, dan trotoir serta tepi dekat bantaran sungai yang seharusnya terlarang untuk digunakan sebagai tempat usaha, tetapi lantaran pemerintah kota melalui SK Walikota melegalkan tempat tersebut untuk berdagang dan menjalankan usaha, sehingga ketentuan Perda Nomor 11 Tahun 2000 tidak bisa dijalankan dengan baik. PKL sepertinya diberi angin, sehingga mereka tetap bersikukuh berjualan di tempat-tempat terlarang tersebut, apalagi mereka banyak yang sudah mengantongi izin berdagang yang dikeluarkan oleh Camat. "Kita sudah menyediakan lokasi baru bagi PKL yang ditertibkan, yaitu di Sentra PKL Kokrosono, tetapi mereka menganggap tidak representatif, sehingga kembali lagi ke jalanan", kata pak Putut.

> "Mereka itu punya budaya "ngere" pak, sudah diberi tempat yang rapi, kembali lagi ke jalan…tampaknya mereka tidak ingin mengubah nasib menjadi lebih maju", demikian keluh pak Putut.

Pak Eko Hanggono (48 tahun) salah seorang staf Dinas Pasar juga membenarkan penuturan pak Putut:

> "Betul pak, banyak PKL yang melanggar Perda… makanya mereka perlu ditertibkan, bukan digusur lho pak…karena melanggar ketertiban ya harus ditertibkan, sekali lagi tidak digusur, tetapi ditertibkan seperti halnya yang kita lakukan pada PKL Jalan Pahlawan dan PKL Kartini…itu pun tidak kita lakukan dengan kekerasan" (wawancara dengan pak Eko Hanggono, tanggal 19 Juli 2011).

Petugas Satpol PP yang ditugasi untuk melakukan tindakan penertiban terhadap PKL tidak jarang juga melakukan tindakan kekerasan ketika sikap dan perilaku PKL sudah keterlaluan, tidak lagi bisa diajak kompromi, seperti yang dituturkan pak Sarwono (49 tahun) berikut ini.

> "mereka banyak yang menempati lokasi yang dilarang, kita peringatkan, tetapi kalau sudah diperingatkan tidak digubris, ya kita ambil lapaknya…kita bawa ke kantor, supaya mereka jera pak, setelah itu mereka bisa mengambil kembali di kantor dengan membawa surat keterangan dari kelurahan atau kecamatan…kita sesungguhnya tidak tega pak, tetapi kalau sudah membandel…ya bagaimana lagi, kita tindak tegas" (wawancara dengan pak Sarwono, tanggal 19 Juli 2011).

Ketika ditanya, apa yang membuat petugas Satpol PP mau menjalankan tugas melakukan penertiban, umumnya mereka menjawab "karena adanya surat perintah". Seperti dikemukakan pak Eko Hanggono (48 tahun) "kita bertugas, dasarnya adalah surat perintah pak, jadi kalau sudah terbit surat perintahnya, kita segera ke lapangan". Demikian pula yang disampaikan pak Ngudi (41 tahun): "kita jalani tugas, begitu ada perintah dari atasan pak".

Seperti halnya polisi dan tentara, begitu ada perintah untuk bertugas di suatu lokasi atau medan, maka mereka berangkat menjalankan tugas, tanpa ada pertanyaan mengapa harus dilakukan. Sistem komandolah yang membuat mereka harus taat kepada atasan yang menugasinya. Tidak mengindahkan perintah, dalam sistem militer, sama halnya dengan melakukan desersi atau pembangkangan terhadap tugas. Demikian pula yang terjadi pada aparat Satpol PP, mereka melakukan penertiban dan bahkan penggusuran, karena untuk melaksanakan amanah yang diberikan kepada mereka dari atasan. Tidak menjalankan tugas sebagaimana yang sudah diperintahkan, sama dengan membangkang perintah atasan.

C. RESPON PKL

Tidak ada satu kelompok atau komunitas, bahkan seorang individu sekalipun yang rela diusik kebebasannya, apalagi jika hal itu menyangkut kelangsungan kehidupannya. Orang kecil atau komunitas dan masyarakat pinggiran, walaupun sesungguhnya tidak berdaya atau pun tidak memiliki sumber daya yang membuatnya kuat, akan berani melawan ketika hidup dan kehidupannya terusik. Demikian pula yang dialami pedagang kaki lima di kota Semarang.

Pada saat dilakukan penelitian, yakni pada tahun 2009 hingga tahun 2011, banyak pedagang kaki lima (PKL) yang ditertibkan atau digusur dari tempat mereka berdagang. Penggusuran yang paling parah terjadi di Basudewo. Sementara itu, penggusuran terhadap PKL Sampangan, meskipun parah, yakni diratakannya tempat usaha dan lapak mereka, namun para PKL masih bisa menjalankan aktivitasnya dengan menempati area di sebelah selatan dari tempat penggusuran.

PKL Kokrosono pada tahun 2009 hingga 2011 tidak mengalami penggusuran, karena memang wilayah beraktivitas ekonomi mereka sudah lama diratakan dengan tanah. Petugas Satpol PP hanya melakukan penertiban seperlunya kepada PKL di Kokrosono, utamanya saat-saat menjelang penilaian Adipura. Penertiban terhadap pedagang di Kokrosono tetap dilakukan oleh pihak Satpol PP, meskipun tidak rutin. Ketika menjelang penilaian Adipura, biasanya petugas Satpol PP akan meminta pedagang untuk libur selama 3 hari. Sehabis itu, para pedagang akan kembali ke jalan berdagang seperti biasanya. Aktivitas ekonomi pun berlangsung seperti sedia kala.

Penertiban dan penggusuran terhadap PKL di Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono yang dilakukan pemerintah kota Semarang melalui petugas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) berlangsung secara represif. Petugas Satpol PP dengan berseragam

lengkap menghancurkan seluruh bangunan dan lapak yang berada di tepi sungai yang ditempati oleh para PKL. Alat-alat berat, seperti begu digunakan untuk membuldoser bangunan dan lapak, sehingga seluruh alat-alat produksi PKL beserta bangunan tempat usaha mereka hancur rata dengan tanah. Kebijakan pemerintah dengan aparat represifnya, menimbulkan reaksi dari para PKL yang digusur. Ada yang diam pasrah atas nasib mereka (strategi acceptance), tetapi banyak juga yang berani melawan petugas (strategi defensif).

Ketidakpatuhan (disobedience) dan perlawanan (resistance) yang ditunjukkan oleh PKL tidak hanya berlangsung selama satu atau dua tahun, tetapi sudah dilakukan bertahun-tahun. PKL Sampangan mengalami penertiban dan penggusuran hanya satu kali dan itu pun langsung membuat mereka "shock", karena bangunan semi permanen dan lapak yang mereka miliki tidak lagi bisa digunakan berdagang. Mereka pun dengan kenekatannya tetap berdagang di dekat area proyek normalisasi sungai Kaligarang.

PKL Basudewo dan Kokrosono yang memiliki pengalaman ditertibkan dan digusur oleh Pemkot Semarang lebih dari satu kali, juga tetap menunjukkan sikap membangkang dan tidak patuh. Di antara ketiga PKL tersebut, PKL Basudewo yang paling resisten terhadap tindakan penggusuran yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Semarang. Tindakan membangkang, tidak patuh, bertahan di lokasi, dan tidak mau digusur dan dipindahkan, ditunjukkan PKL dengan berbagai cara.

Sesuai dengan data lapangan, perlawanan (resistensi) PKL dapat dikategorikan dalam dua bentuk, yaitu (1) perlawanan dengan kekerasan (resistance by violence) dan (2) perlawanan tanpa kekerasan (resistance without violence). Bentuk-bentuk perlawanan dengan kekerasan, yaitu melakukan adu mulut, mendorong petugas, mempertahankan bangunan dan lapak yang akan dibongkar, menaiki begu dan menghalangi pengemudi untuk

menjalankan begu, menyandera truk petugas Satpol PP, blokade jalan, dan menghadang petugas yang akan membongkar bangunan dan lapak PKL.

Di Sampangan, begu yang akan digunakan untuk membongkar bangunan dan lapak PKL, ditahan para pedagang, sebagian menaiki begu tersebut, dan sebagian lainnya menghalangi petugas yang akan menggerakkan begu untuk membongkar bangunan dan lapak mereka. Sebagaimana diberitakan Harian Suara Merdeka, pada hari Kamis tanggal 24 Juni 2010 halaman B disebutkan bahwa sejumlah LSM dan pedagang di Basudewo mencoba melawan petugas dengan menghadang truk Satpol PP yang akan digunakan untuk mengangkut bongkaran lapak-lapak PKL. Para pedagang dan petugas juga terlihat perang mulut dan saling dorong.

Demikian pula, dalam penggusuran PKL Basudewo pada tanggal 23 Juni 2010 juga telah terjadi baku hantam antara petugas Satpol PP dengan seorang pedagang dan 2 orang mahasiswa yang mendampingi PKL (Kompas, Sabtu, 26 Juni 2010, halaman C). Dalam penggusuran PKL tanggal 23 Juni 2010, para PKL membentuk rantai manusia menghalangi truk Satpol PP yang akan masuk ke wilayah mereka (Meteor, Kamis, 24 Juni 2010, halaman 2). Sebagaimana diberitakan Metrotvnews.com, PKL bersama para aktivis LSM yang telah berkumpul di lokasi di sepanjang Jalan Basudewo, menghadang kendaraan dan peralatan berat dari Satpol PP. Mereka menolak penggusuran, karena belum ada kesepakatan ganti rugi antara pedagang dan Pemkot Semarang.

Para pedagang juga memblokade jalan untuk menggagalkan penggusuran yang dilakukan Pemkot. Ratusan aparat Satpol PP tetap berupaya menerobos blokade jalan, sehingga terjadi adu pukul dengan pengunjuk rasa. Kemarahan pedagang mencapai puncaknya, saat salah seorang rekan mereka ditangkap petugas. Bentrokan pun tak terhindarkan (anonim 2010).

Dalam kasus penggusuran terhadap PKL Basudewo tersebut, gambar di bawah ini menunjukkan bagaimana PKL dan aktivis LSM yang mendukung perjuangan para PKL saling mendorong dengan petugas Satuan Polisi Pamong Praja, dan beberapa di antaranya terkena tindakan fisik dari petugas.



Sumber: Dokumen Pribadi

Gambar 37. PKL Basudewo dan aktivis LSM saling dorong dengan petugas Satpol Semarang

Tidak cukup dengan perlawanan yang menggunakan kekerasan, para PKL juga melakukan perlawanan tanpa kekerasan. Perlawanan tanpa kekerasan inilah yang membuat mereka cukup lama bertahan di lokasi, karena melibatkan banyak elemen masyarakat yang memberi dukungan terhadap perjuangan PKL. Kegiatan perlawanan tanpa kekerasan yang ditempuh para PKL, mengambil bentuk, seperti mengadakan audiensi dengan pejabat Pemkot, melakukan demonstrasi, berorasi, membuat pamflet atau poster, membuat spanduk, membuat surat pernyataan sikap,

membuat press release, dan mendirikan Posko Anti Penggusuran.

Di antara ketiga PKL, PKL Sampangan dan PKL Basudewo banyak melakukan audiensi dengan pihak Pemkot. Dari dua PKL ini, PKL Basudewo yang paling banyak melakukan audiensi. Salah satu kegiatan audiensi PKL Basudewo adalah kegiatan pengiriman surat yang dilakukan PKL Basudewo kepada DPRD Semarang pada tanggal 28 Juni 2010 untuk membahas rencana penggusuran PKL (Kompas, Selasa, 29 Juni 2010, halaman C).

Bentuk perlawanan berupa demonstrasi, diberitakan Harian Suara Merdeka sebagai berikut.

> "Untuk kali kesekian, pedagang kaki lima (PKL) Basudewo kembali berdemo di Balai Kota pada hari Senin tanggal 31 Mei 2010. Mereka bermaksud menemui Walikota Sukawi Sutarip untuk mempertanyakan kelangsungan nasib mereka. Para PKL menolak penggusuran tanpa ada solusi. Demo sempat memanas. Para PKL berusaha menerobos masuk Balai Kota dengan cara mendobrak pintu gerbang. Pagar sempat didorong para PKL hingga nyaris roboh" (Suara Merdeka, Selasa, 1 Juni 2010, halaman B; Kompas, Selasa, 1 Juni 2010, halaman C).

Demonstrasi yang dilakukan para PKL dibantu beberapa lembaga swadaya masyarakat tidak hanya berlangsung sekali dua kali. Demonstrasi tersebut berlangsung hingga menjelang akhir tahun 2011. Dalam demontrasi, para PKL membawa poster dan pamflet. Ketua PKL, penasihat PKL, dan pihak LSM (LBH Semarang) melakukan orasi dalam demonstrasi tersebut. Dalam kaitan dengan kegiatan demonstrasi ini, para PKL juga membuat press release yang ditujukan kepada pemerintah dan masyarakat melalui media massa lokal.

Untuk mengkoordinasikan aktivitas PKL dalam mempertahankan lokasi di mana mereka berdagang, baik PKL

Sampangan maupun PKL Basudewo membuat Posko Anti Penggusuran. Di Sampangan, Posko ini terletak di tepi sungai Kaligarang, tepatnya di dekat DAS Garang yang berada di Kelurahan Sampangan. Sementara itu, Posko Anti Penggusuran PKL Basudewo berada di tepi sungai Banjir Kanal Barat, tepatnya di Jalan Basudewo Semarang. Posko tersebut dibuat, selain untuk mengkoordinasikan para PKL, juga untuk tempat rapat dan sekaligus untuk menarik perhatian masyarakat, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, lembaga kemahasiswaan, dan media yang bersimpati kepada nasib dan perjuangan PKL Sampangan dan Basudewo.

Selain cara atau bentuk resistensi di atas, ada juga PKL yang melakukan perlawanan dengan taktik "run and back", atau lari ketika petugas Satpol PP melakukan penertiban terhadapnya dan kembali berjualan setelah tidak ada petugas yang melakukan penertiban. Taktik ini dilakukan oleh sebagian besar PKL yang berdagang dan menjalankan usaha di kawasan PKL Kokrosono. Seperti dituturkan pak Slamet, penjual peralatan kompor gas berikut ini.

> "saya berdagang di sini untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari pak…harus menghidupi istri dan anak-anak…memang sering ada petugas Satpol PP yang datang ke tempat ini…ya kita harus pandai-pandai mengatur…ketika mereka datang, kita lari membawa barang-barang dagangan. Setelah mereka pergi dan kondisi aman, kita kembali lagi berdagang seperti sediakala (wawancara dengan Slamet, 17 Oktober 2010).

Taktik "run and back" sejatinya merupakan tipikal dari resistensi PKL yang berdagang di tepi jalan yang ada di kota Semarang. Para perempuan pedagang bunga di sepanjang jalan Pandanaran pun melakukan taktik serupa ketika ditertibkan petugas Satpol PP. Seperti dituturkan mbah Darmi, penjual bunga dari kecamatan Gunungpati, berikut ini.

> "penghasilan saya dari menjual bunga…kalau diusir petugas Satpol PP ya saya pergi, tetapi kalau mereka sudah pergi, saya berjualan kembali" (Harian Semarang, Kamis 27 Oktober 2011).

Ketika ditanya wartawan Harian Semarang, mengapa mbah Darmi nekat berjualan di daerah larangan, mbah Darmi memberi alasan bahwa ia berjualan tidak sampai menjorok ke badan jalan, sehingga tidak mengganggu ketertiban lalu lintas. "mengapa kita dikejar-kejar, kan kita tidak mengganggu pemerintah", demikian keluh mbah Darmi. Para perempuan pedagang bunga di jalan Pandanaran tersebut mempunyai harapan yang ditujukan kepada pemerintah agar mereka dibuatkan tempat yang layak untuk bisa berjualan dengan aman, nyaman, dan tenteram, tanpa takut dikejar-kejar dan diusir petugas Satpol PP.

Demontrasi, berorasi, membuat pamflet atau poster, membuat spanduk, membuat surat pernyataan sikap, membuat press release, dan mendirikan Posko Anti Penggusuran hanya dilakukan oleh PKL Sampangan dan PKL Basudewo, sementara PKL Kokrosono tidak melakukannya. PKL Sampangan dan Basudewo melakukan cara ini karena empat hal.

Pertama, PKL di dua lokasi tersebut memiliki organisasi atau paguyuban dan kebiasaan bertemu secara rutin, yakni melalui arisan.

Kedua, di kedua lokasi tersebut terdapat tokoh yang disegani, yang mampu menggerakkan anggota PKL.

Ketiga, di lokasi PKL Sampangan dan Basudewo masih terdapat bangunan semi permanen yang masih ditempati para PKL, sehingga mempertahankan bangunan dan lapaknya dengan cara apa pun.

Keempat, PKL Sampangan dan Basudewo memiliki jaringan yang cukup kuat dengan asosiasi PKL kota Semarang, yaitu

Persatuan Pedagang Kaki Lima Kota Semarang (PPKLS) serta lembaga-lembaga swadaya masyarakat, seperti Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Semarang, LBH Perjuangan, LSM Pattiro, Serikat Pekerja Kota Semarang (SPSI), Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI), dan lembaga-lembaga kemahasiswaan, seperti GMNI, KAMMI, PMII, Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Undip, Unnes, dan IKIP PGRI.

PKL Kokrosono, yang sebagian adalah PKL yang sudah direlokasi ke Sentra PKL Kokrosono di sebelah utara rel kereta api dan sebagian lagi adalah pemain baru, tidak memiliki lembaga yang menaunginya dan jaringan sosial pun tidak ada, kecuali jaringan ekonomi yang bermanfaat untuk supply barang-barang yang akan dijual. Mereka umumnya adalah para pemain individual, tidak ada pemimpin dan anggota, apalagi pertemuan rutin bulanan. Sekali pun ada yang memiliki kartu anggota paguyuban PKL, tetapi mereka sudah tidak aktif. Mereka tergolong PKL liar. PKL liar di Kokrosono ini bertahan hidup di Kokrosono bukan karena pengaruh dukungan dari organisasi atau paguyuban yang menaunginya, tetapi ada alasan lain yang membuat mereka tetap bertahan di lokasi, yaitu untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga. Mereka punya motto, "tidak bekerja, tidak makan". Tidak makan berarti tidak bisa hidup. Berdagang bersama-sama dengan pedagang lainnya di tepi jalan dekat sungai Banjir Kanal Barat, yang membuat mereka nekat berdagang, meskipun resikonya sewaktu-waktu mereka dapat digusur oleh petugas Satpol PP.

Gambar di bawah ini menunjukkan bagaimana PKL melakukan demonstrasi terhadap pemerintah kota Semarang. Dengan bantuan para aktivis LBH, LSM, dan BEM di kota Semarang, para PKL melakukan orasi dan mendesak Pemkot untuk bertindak arif memperhatikan kepentingan dan kebutuhan PKL.



Sumber : Dokumen Pribadi

Gambar 38. PKL Basudewo melakukan demonstrasi di depan Kantor Walikota



Sumber : Dokumen Pribadi

Gambar 39. Poster Menolak Penggusuran

Para pedagang kaki lima yang digusur, sebagaimana tulisan dalam pamflet atau poster di atas, tahu bahwa penggusuran yang mereka alami, mereka persepsi sebagai pencabutan terhadap hak hidup mereka, terutama hak untuk bekerja guna memenuhi kebutuhan hidup keluarga. Penggusuran dalam perspektif hak Asasi manusia, merupakan upaya menghalang-halangi hak seseorang atau suatu kelompok untuk menikmati hak-hak ekonominya. Padahal Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya telah menjamin hak tersebut dalam pasal 1, bahwa semua rakyat mempunyai hak menentukan nasibnya sendiri. Atas kekuatan hak itu, mereka dengan bebas menentukan status politiknya dan bebas mengejar perkembangan ekonomi, sosial dan budaya mereka sendiri (Baehr, dkk. (ed) 2001:336).

Dalam rangka pemenuhan hak tersebut, negara peserta kovenan, sesuai pasal 2 ayat (2) harus berusaha untuk menjamin bahwa hak-hak yang tercantum dalam kovenan akan dilaksanakan tanpa diskriminasi apa pun, misalnya mengenai ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik, atau pendapat yang lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan atau status lain. Indonesia merupakan salah satu dari negara yang menandatangi kovenan tersebut, sehingga ada kewajiban bagi Indonesia, termasuk pemerintah daerah yang ada di bawahnya untuk memastikan bahwa ketentuan kovenan, utamanya hak-hak ekonomi dapat dijamin pelaksanaannya.



Sumber : Dokumen Pribadi

Gambar 40. Poster tentang Eksistensi PKL

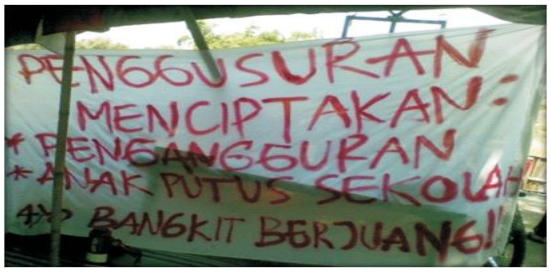


Sumber : Dokumen pribadi

Gambar 41. Poster tentang Kritik PKL terhadap Kebijakan Pemkot

Pamflet atau poster pada gambar di atas, menjelaskan ekspresi jiwa para pedagang kaki lima (PKL) yang digusur, bahwa mereka bukan boneka yang mudah dipermainkan dan memiliki harapan besar agar pemerintah dalam mengambil kebijakan tidak mengorbankan rakyat kecil. Poster bertuliskan "Jangan Korbankan Pedagang Kecil hanya demi Uang", menunjukkan betapa mereka adalah pedagang kecil yang membutuhkan perlindungan dan mereka berharap agar pemerintah dalam mengambil kebijakan, utamanya dalam melaksanakan pembangunan normalisasi sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat tidak mengorbankan mereka yang sudah lama berdagang di tepi bantaran sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat.

Realitasnya, para PKL akhirnya harus "minggir", karena proyek pembangunan tidak bisa ditunda apalagi dibatalkan. Apa pun dan di mana pun tempatnya, ketika sebuah proyek pembangunan untuk dan atas nama kepentingan yang lebih besar, tetap akan mengalahkan kepentingan sekelompok kecil orang, seperti yang dialami oleh para PKL di Sampangan dan Basudewo. Negara menang, rakyat kalah. Tidak adanya kekuasaan (power) yang dimiliki rakyat, maka ketika pembangunan fisik harus dilakukan, dengan serta merta rakyat harus mengalah demi kepentingan pembangunan tersebut.

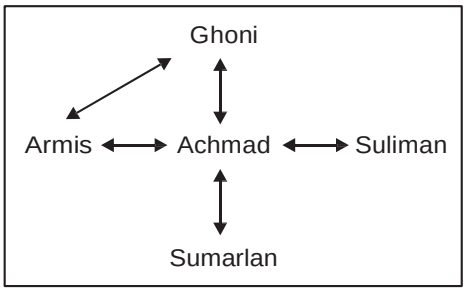


Sumber : Dokumen Pribadi

Gambar 42. Spanduk Anti Penggusuran yang dipasang di Posko Anti Penggusuran

Dalam sebuah gerakan pasti ada seorang pemimpin yang ditengarai memiliki kemampuan untuk memotivasi dan menggerakkan anggota untuk melakukan aksi. Tidak jarang, pemimpin tersebut berani berkorban entah waktu, uang, tenaga, bahkan nyawa untuk kepentingan perjuangan gerakan. Pak Achmad adalah seorang sosok pemimpin pedagang kaki lima (PKL) Basudewo, yang dengan kapasitasnya mampu memengaruhi anggota untuk bersikeras bertahan di lokasi PKL. Sikap konsisten dan kerasnya, membuat ia disegani anggota PKL.

Petugas Satpol PP dan Kepolisian Kota Semarang memiliki keyakinan bahwa tanpa kepemimpinan pak Achmad, para pedagang kaki lima tidak mungkin berani melawan petugas, Dukungan dari temannya dalam relasi "bonding social capital" yang membuat pak Achmad memiliki ketahanan dalam melakukan perlawanan. Pak Achmad merupakan pusat kendali relasi, karena ia yang memiliki sumber daya kepemimpinan dan jiwa pengorbanan yang tinggi, sehingga di kalangan anggota-anggota PKL ia dihormati, disegani dan dipatuhi. Gambar di bawah ini menunjukkan bagaimana sentralnya posisi pak Achmad dalam relasinya dengan tokoh-tokoh PKL di Basudewo. Dari lima tokoh PKL tersebut, 3 orang diantaranya memiliki kedekatan dan hubungan yang lebih intensif, yaitu Achmad, Ghoni dan Armis. Sementara itu, hubungan ketiganya dengan pak Suliman dan pak Sumarlan tidak terlalu intim.



Gambar 43.
Achmad sebagai pusat kendali relasi PKL Basudewo

Sebagai ketua PKL Basudewo yang memiliki pengaruh besar terhadap para anggotanya, pak Achmad memiliki jaringan relasi sosial yang cukup luas, tidak hanya dengan sesama pedagang kaki lima (PKL) yang ada di kota Semarang, tetapi juga dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM), seperti Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Semarang, LBH Panti Marhaen, Pattiro, Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) Semarang, Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) dan perorangan, seperti anggota kepolisian, petugas Satpol PP, aparat Dinas Pasar, pegawai Kecamatan, dan pegawai Kelurahan. Jaringan sosial yang luas ini mempertebal keberanian pak Achmad melawan tindakan yang diambil petugas Satpol PP. Cara yang paling mudah untuk melumpuhkan perjuangan pedagang kaki lima (PKL) Basudewo adalah dengan menangkap ketuanya, yaitu pak Achmad.

Gambar di bawah ini memperlihatkan bagaimana dalam penggusuran yang dilakukan Pemkot Semarang pada bulan Desember 2010, pak Achmad ditangkap oleh pihak Kepolisian, karena dianggap telah melakukan provokasi kepada para pedagang kaki lima (PKL) di Basudewo, sehingga PKL berani melawan petugas dan tidak mengindahkan peraturan daerah. Tampak pak Achmad sebagai tokoh PKL Basudewo ditangkap petugas Kepolisian, bagaikan pesakitan atau penjahat yang harus diamankan.



Sumber :
Dokumen Pribadi

Gambar 44.
Seorang tokoh PKL Basudewo sedang digelandang polisi

D. RANGKUMAN

Eksistensi dan masa depan pedagang kaki lima (PKL) dipengaruhi oleh kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Semarang yang berkaitan dengan penataan PKL. Kebijakan Pemkot yang memiliki pengaruh terhadap eksistensi dan masa depan pedagang kaki lima (PKL) adalah Peraturan Daerah Kota Semarang tentang Rencana Tata Ruang dan Rencana Wilayah (RTRW), Peraturan Daerah Kota Semarang yang secara khusus mengatur PKL, dan SK Walikota Semarang yang mengatur PKL. Kebijakan penataan PKL di kota Semarang berkaitan dengan kebijakan Pemerintah kota Semarang dalam melakukan penataan ruang dan wilayah. Penataan ruang tersebut diatur dalam RTRW Kota Semarang Tahun 2011-2031. Dalam RTRW kota Semarang Tahun 2011-2031, penataan ruang kota Semarang ditujukan untuk mewujudkan kota Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional.

Kebijakan penataan ruang dilakukan melalui (1) kebijakan dan strategi pengembangan struktur ruang, (2) kebijakan dan strategi pengembangan pola ruang, dan (3) kebijakan dan strategi kawasan strategis (Perda Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2011). Dalam rangka pengembangan struktur ruang ditempuh upaya pemantapan pusat pelayanan kegiatan yang memperkuat kegiatan perdagangan dan jasa berskala internasional, peningkatan aksesabilitas dan keterkaitan antar pusat kegiatan, dan peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan sistem prasarana sarana umum, yang kesemuanya itu memengaruhi masa depan PKL.

Kebijakan Pemkot yang berkaitan langsung dengan prospek PKL, utamanya PKL Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono adalah rencana sistem jaringan transportasi sungai, danau, dan penyeberangan, yang meliputi pengembangan transportasi wisata sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat serta pengembangan transportasi wisata Bendungan Jatibarang. Pembangunan waduk

Jatibarang dan normalisasi sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat ini yang akhirnya memaksa ke luar para PKL yang menempati tepi sungai tersebut, yaitu PKL Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono.

Dalam rangka pelaksanaan proyek normalisasi sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat, Pemkot Semarang melakukan penataan PKL dengan menitikberatkan pada kebijakan relokasi terhadap PKL. Relokasi ini diawali dengan aktivitas penertiban dan penggusuran. Tidak ada kegiatan sosialisasi dan dialog yang biasa dilakukan oleh pemerintah sebelum mengambil suatu keputusan. Kalau pun ada sosialisasi, itu pun dilakukan secara sepihak. Relokasi dilakukan berdasarkan ketentuan Perda nomor 11 tahun 2000. Perda nomor 11 tahun 2000 juga digunakan sebagai alat untuk menertibkan PKL. Bahkan semua aktivitas pemerintah, seperti membuat surat peringatan, memberi ancaman (ultimatum), memberi teguran, dan melakukan kekerasan (termasuk menggusur PKL) dilakukan dengan berlindung kepada ketentuan Perda nomor 11 tahun 2000.

Ketentuan Perda nomor 11 ini jika dicermati pasal-pasalnya, lebih banyak mengatur keberadaan PKL daripada memberdayakannya. Perda yang berisi 15 pasal ini, sebagai produk hukum lebih banyak mencerminkan hukum represif, yang digunakan oleh penguasa untuk menegakkan kekuasaannya dan kekuasaan yang dipegang cenderung tidak memperhatikan kepentingan orang-orang yang diperintah. Yang dikejar oleh pemerintah yang menerapkan hukum represif adalah ketenteraman umum.

Mengacu pada Perda tersebut, Pemkot menempuh kebijakan penataan PKL secara represif. Sikap pengabaian, pembiaran, bahkan pengusiran, penertiban, penggusuran atau sikap tindak kekerasan lainnya tampak lebih dominan ketimbang sikap dan tindakan pembimbingan dan pemberdayaan. PKL di tiga tempat yaitu Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono mengalami penggusuran

dan banyak di antara mereka yang diperlakukan secara tidak manusiawi. Penertiban dan penggusuran yang dilakukan aparat Pemkot Semarang disertai dengan kekerasan, yang menimbulkan respon serupa dari pedagang. PKL Sampangan mengalami penggusuran pada bulan Maret 2010.

Meskipun sudah ditertibkan dan digusur, PKL di tiga lokasi kembali lagi ke lokasi semula. Para PKL melakukan pembangkangan dan perlawanan kepada Pemkot. Perlawanan (resistensi) PKL dapat dikategorikan dalam dua bentuk, yaitu (1) perlawanan dengan kekerasan (resistance by violence) dan (2) perlawanan tanpa kekerasan (resistance without violence).

Bentuk-bentuk perlawanan dengan kekerasan, yaitu melakukan adu mulut, mendorong petugas, mempertahankan bangunan dan lapak yang akan dibongkar, menaiki begu dan menghalangi pengemudi untuk menjalankan begu, menyandera truk petugas Satpol PP, dan menghadang petugas yang akan membongkar bangunan dan lapak PKL.

Perlawanan tanpa kekerasan yaitu mengadakan audiensi dengan pejabat Pemkot, melakukan demonstrasi, berorasi, membuat pamflet atau poster, membuat spanduk, membuat surat pernyataan sikap, membuat press release, dan mendirikan Posko Anti Penggusuran. Selain itu, PKL juga melakukan taktik yang disebut dengan run and back, yaitu lari ketika digusur dan kembali lagi setelah situasi aman.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abidin, Said Zainal. 2006. Kebijakan Publik Edisi Revisi Cetakan Ketiga. Jakarta: Suara Bebas.

Anderson, James E. 2000. Public Policy Making Fourth Edition. Boston and New York: Houghton Mifflin Company.

Asian Development Bank. 2007. Modul 4 Keluhan dan Kepuasan Pelanggan Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas, dan Pengelolaan Mutu. Jakarta: Depdagri dan LAN.

Arif, Saiful. 2008. "Paradigma Pelayanan Publik". dalam Saiful Arif (ed). Reformasi Pelayanan Publik. Malang: Program Sekolah Demokrasi PLaCIDS dan Averroes Press.

Baehr, Peter, dkk. (ed). 2001. Instrumen Internasional Pokok Hak-hak Asasi Manusia. Terjemahan Buthan Tsani & S. Maimoen. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Bappeda dan BPS. 2010. Kota Semarang dalam Angka 2009. Semarang.

Bellinger, William K. 2007. The Economic Analysis of Public Policy. New York: Routledge.

Boyson, John. M. 1988. "A Strategic Planning Process for Public and Non Profit Organization" in Long Range Planning. Vol. 21. No. 1 PP. 73-81.

Budiardjo, Miriam. 2009. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Centre for Public Studies PGR MAP UGM. 2008. Instrumen Penilaian Mandiri dalam Pelayanan Publik di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Draft Laporan.

Dunn, William N. 2003. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya.

Dunn, William N. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua. Terjemahan Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dye, Thomas R. 2002. Understanding Public Policy Tenth Edition. New Jersey: Prentice Hall.

Endarti, Esa Wahyu. 2006. "Standar Pelayanan Minimum dalam Sektor Publik". dalam Jurnal Administrasi Publik Vol. 3, Nomor 1, April 2006.

Fischer, et al (ed). 2007. Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods. London and New York: CRC Press.

Gobetti, Daniela. 1992. Privat & Public Individuals, Households& Body Politic in Locke and Hutcheson. London and New York: Routledge.

Greer, Alan and Paul Hoggett. 1999. "Public Policies, Private Strategies and Local Public Spending Bodies". in Public Administration Vol. 77 No. 2 1999 pp. 235-256.

Hancock, Graham. 2007. Dewa-Dewa Pencipta Kemiskinan Kekuasaan, Prestise, dan Korupsi Bisnis Bantuan Internasional. Terjemahan Yos Suprapto. Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas.

Hardiyansyah. 2011. Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.

Hayden, Gregory F. 2006. Policy Making for a Good Society. New York: Springer Science and Business Media Inc.

Hill, Michael and Peter Hupe. 2002. Implementing Public Policy. London, California, and New Delhi: Sage Publication.

Ibrahim, Amin. 2008. Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya. Bandung: Mandar Maju.

Kelsen, Hans. 2006. Teori Hukum tentang Hukum dan Negara. Terjemahan Raisul Muttaqien. Bandung: Nusamedia dan Nuansa.

Kotler, Phillip, et al. 1996. Marketing The Nation. New York: Free Press.

Kurniawan, Agung. 2005. Transformasi Pelayanan Publik. Yogyakarta: Pembaruan.

Kusumanegara, Solahuddin. 2010. Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gava Media.

Mayona, Helga. 2009. Model Ideal Pelayanan Umum kepada Masyarakat Studi Kasus Pelayanan Umum Kota Bukittinggi Sumatera Barat. Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang. Tidak diterbitkan.

Mertokusumo, Sudikno. 2007. Penemuan Hukum Sebuah Pengantar. Yogyakarta: Liberty.

Nawawi, Ismail. 2009. Public Policy Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek. Surabaya: PMN.

Ndraha. 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 2. Jakarta: Rineka Cipta.

Nonet, Phillipe dan Philip Selznick. 2008. Hukum Responsif. Terjemahan Raisul Muttaqien. Bandung: Nusamedia.

Nugroho, Riant. 2009. Public Policy. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Parsons, Wayne. 2005. Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Prenada Media.

Patton, Carl V dan David S Sawicki. 1986. Basic Method of Policy Analysis and Planning. New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs.

Post, James E. et al. 1999. Business and Society Corporate Strategy, Public Policy, Ethics Ninth Edition. New York: The MacGraw-Hill Companies, Inc.

Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta: Gava Media.

Rakhmat. 2005. "Reformasi Administrasi Publik menuju Pemerintahan Daerah yang Demokratis". dalam Jurnal Administrasi Publik Volume 1 Nomor 1 2005.

Rosita, Popy. 2006. Kajian Karakteristik Pedagang Kaki Lima (PKL) dalam Beraktivitas dan Memilih Lokasi Berdagang di Kawasan Perkantoran Kota Semarang (Wilayah Studi Jalan Pahlawan, Kusumawardani, dan Menteri Soepeno). Tugas Akhir Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota Fakultas Teknik Universitas Diponegoro Semarang. Tidak diterbitkan.

Subarsono, A.G. 2005. Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Syukri, Agus Fanar. 2007. "Tinjauan Sosio Teknologi Atas Penerapan Standar Pelayanan Publik di Kabupaten Jembrana Bali". dalam Jurnal Standardisasi Vol. 9 No. 2 Tahun 2007, halaman 69-75.

Thoha, Miftah. 2000. "Peranan Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan TataKepemerintahan Yang Baik." Makalah disampaikan pada Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada Yogyakarta.

Trochim, William M.K. 2009. "Evaluation Policy and Evaluation Practice". in W.M.K. Trochim, M.M. Mark & L.J. Cooksy (eds). Evaluation Policy and Evaluation Practice. New Direction for Evaluation, 123, pp. 13-32. Wiley Periodicals, Inc.

Wahab, Solikhin Abdul. 2012. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.

Widodo, Joko. 2007. Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses KebijakanPublik. Malang: Bayumedia Publishing.

Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik Teori dan Proses Edisi Revisi. Jakarta: Media Pressindo.

Wright, J. Nevan. 1999. The Management of Service Operations. London:Cassell.

Zeithaml, Valarie A., et.al. 1990. Delivering Quality Services : Balancing Customer Perceptions and Expectations. New York: The Free Press, A Division ofMacmillan Inc.

SURAT KABAR

Harian Semarang, Kamis, 27 Oktober 2011.

Kompas Edisi Semarang, Selasa, 1 Juni 2010, Halaman C.

Kompas, Kamis, 24 Juni 2010, Halaman 22.

Kompas Edisi Semarang, Sabtu, 26 Juni 2010, Halaman C.

Kompas Edisi Semarang, Selasa, 29 Juni 2010, Halaman C.

Kompas, Kamis, 28 Oktober 2010, Halaman 26.

Kompas, Kamis, 6 September 2012, Halaman 18 dan 24.

Kompas, Kamis, 18 Oktober 2012, Halaman 26.

Meteor, Kamis, 24 Juni 2010, Halaman 2.

Suara Merdeka, Sabtu, 13 Maret 2010.

Suara Merdeka, Selasa, 1 Juni 2010, Halaman B.

Suara Merdeka Edisi Semarang Metro, Kamis, 24 Juni 2010.

Suara Merdeka. 2011. "PKL dan Parkir di Trotoar Akan Didenda". dalam Suara Merdeka, Minggu, 20 November 2011, Halaman 16.

Warta Jateng, Selasa, 2 Oktober 2010, Halaman 3

SUMBER LAIN

Anonim. 2010. "Penggusuran Lapak PKL di Semarang Diwarnai Bentrok". dalam http://www.metrotvnews.com/index.php/metromain/news/2010/06/23/21305/Penggusuran-Lapak-PKL-di-Semarang-Diwarnai-Bentrok. diunduh Senin 5 juli 2010.

GLOSARIUM

Advokasi Kebijakan : riset dan argumen yang dimaksudkan untuk memengaruhi agenda kebijakan di dalam dan atau di luar pemerintahan.

Agenda Setting : kegiatan membuat masalah publik (public problem) menjadi masalah kebijakan (policy problem).

Analisis Batas : usaha memetakan masalah melalui snowball sampling dari stakeholder. Analisis ini dihadapkan pada masalah yang tidak jelas dan rumit, sehingga diperlukan bantuan stakeholder untuk memberikan informasi yang berhubungan dengan masalah yang dihadapi.

Analisis Benchmarking : upaya mengenali masalah publik yang sedang dihadapi dengan cara melakukan kajian atas masalah sejenis di tempat atau di negara lain.

Analisis Curah Pendapat : analisis ini merumuskan masalah melalui curah pendapat dari orang-orang yang mengetahui kondisi yang ada.

Analisis Kebijakan : cara untuk menghasilkan pengetahuan dan segala proses dalam kebijakan.

Analisis Kebijakan Prospektif : analisis yang menghasilkan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasi-

kan yang memberi ciri kepada cara beroperasinya para ekonom, analis sistem dan peneliti operasi.

Analisis Kebijakan Retrospektif : penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakupi berbagai ke-giatan yang dikembangkan oleh kelompok analis.

Analisis Kebijakan Terintegrasi : bentuk analisis yang merekomendasi-kan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil.

Analisis Klasifikasi : mengklasifikasikan masalah ke dalam kategori tertentu dengan tujuan untuk memudahkan analisis.

Analisis Perspektif Ganda : metode untuk memperoleh pandangan yang bervariasi dari perspektif yang berbeda mengenai suatu masalah dan pemecahannya.

Birokrasi : alat administrasi yang menjakankan kebijakan publik.

Definisi : informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah ke-bijakan.

Deskripsi : informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari penerapan alternatif kebijakan.

Determinasi Kebijakan : analisis yang berkaitan dengan cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat.

Evaluasi Formal : pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan, tetapi evaluasi hasil tersebut dilakukan atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrasi program.

Evaluasi Kebijakan : usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial dari suatu kebijakan atau program.

Evaluasi Keputusan Teoretis : pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan.

Evaluasi Semu : pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan manfaat atau nilai dari hasil tersebut kepada individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan.

Implementasi Kebijakan : kegiatan yang dilakukan oleh implementator kebijakan untuk merealisasikan keputusan ke dalam bentuk outputs (berupa barang dan atau jasa) dan outcomes atau kegiatan untuk melaksanakan, menerapkan, atau memenuhi keinginan pemangku kepentingan sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah dibuat.

Informasi untuk Kebijakan : analisis yang dimaksudkan untuk memberikan informasi bagi aktivitas pembuatan kebijakan, bisa berbentuk anjuran atau riset internal dan eksternal yang terinci tentang aspek kualitatif dan penilaian dari suatu kebijakan.

Isi Kebijakan : deskripsi tentang kebijakan tertentu dan bagaimana ia berkembang dalam hubungannya dengan kebijakan sebelumnya.

Isu Kebijakan : problema publik yang saling bertentangan satu dengan lainnya atau hasil perdebatan tentang definisi, klasifikasi, eksplanasi, dan evaluasi terhadap masalah.

Kebijakan Pelaksanaan : penjabaran dari kebijakan umum.

Kebijakan Publik : kebijakan yang dibuat oleh badan pemerintah untuk mencapai tujuan yanbg telah ditetapkan.

Kebijakan Teknis : kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Kebijakan Umum	:	kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan yang bersifat positif maupun negatif, yang mencakupi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
Kelompok sasaran	:	individu, masyarakat, atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan atau program.
Keluaran Kebijakan	:	barang, layanan atau sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima.
Masalah Publik	:	masalah yang mempunyai dampak yang luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat.
Model	:	pola dari sesuatu yang akan dibuat atau dihasilkan
Naskah kebijakan	:	alat komunikasi dan pembuatan keputusan yang bersifat terapan, berorientasi pada masalah, dan membela nilai.
Outcomes	:	perubahan nyata pada sikap atau tingkah laku yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan.
Outputs	:	barang, layanan atau sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima.
Pelayanan Publik	:	kegiatan pemberian pelayanan oleh penyelenggara pelayanan (pemerintah, korporasi, lembaga independen) berupa barang atau jasa kepada

masyarakat atau publik agar mereka puas.

Pemantauan Kebijakan : prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik.

Penggusuran : kegiatan penertiban yang dilakukan oleh aparat pemerintah terhadap kelompok masyarakat, dengan cara membongkar lapak, bangunan, dan perabot lainnya.

Perlawanan : aktivitas yang dilakukan seseorang atau kelompok dengan cara kekerasan maupun nonkekerasan yang bermaksud menentang suatu kebijakan pemerintah yang dinilai tidak adil.

Perumusan Kebijakan : proses, cara, atau tahapan untuk merumuskan suatu kebijakan.

Prediksi : informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.

Preskripsi : informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif di masa mendatang.

Privat : hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan individu atau person.

Publik : hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan komunitas atau negara.

Traktibilitas : kemudahan untuk dikerjakan.

LAMPIRAN
CONTOH NASKAH KEBIJAKAN (POLICY PAPER)

NASKAH KEBIJAKAN

A. JUDUL

KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA

B. DAFTAR ISI

1. Executive Summary
2. Pendahuluan
3. Deskripsi Masalah
4. Pilihan-pilihan Kebijakan
5. Kesimpulan dan Rekomendasi
6. Catatan Akhir (*Endnotes*)

C. EXECUTIVE SUMMARY

Permasalahan kebijakan ini adalah Kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam menata pedagang kaki lima (PKL) belum dilakukan secara komprehensif dan cenderung diskriminatif.

Berdasarkan permasalahan di atas, tujuan naskah kebijakan ini adalah untuk menciptakan kebijakan pemerintah yang komprehensif dan tidak diskriminatif dalam menata pedagang kaki lima di kota Semarang. Dengan terwujudnya kebijakan yang komprehensif dan adil, diharapkan akan terwujud tujuan yang lain, yaitu (1) terciptanya kondisi kota yang aman, nyaman, bersih, indah, rapi, dan tertib; (2) meningkatnya rasa aman dan produktivitas kinerja PKL; (3) meningkatnya sumbangan PKL terhadap pendapatan asli daerah (PAD) kota Semarang; dan (4) berkurangnya konflik antara PKL, pemerintah, dan pengusaha.

Selama ini kebijakan pemerintah kota Semarang dalam menata PKL mendapatkan perlawanan dari PKL. Hal ini terbukti, ketika digusur mereka pindah, tetapi ketika keadaan sudah aman, mereka kembali ke tempat semula.Aparatur pemerintah dalam menata PKL terkesan diskriminatif. PKL tidak resmi (liar) dikejar-kejar, dibongkar lapaknya, dan disita barang dagangannya.

Sebaliknya, PKL resmi yang menempati lahan di Kalisari dan Barito,

yang dua-duanya berlokasi di pinggir sungai, tidak diperlakukan sewenang-wenang. Perlakuan diskriminatif juga diperlihatkan petugas, yakni PKL bundaran Simpang Lima yang sering menimbulkan kemacetan lalu lintas, dibiarkan saja oleh petugas. Implementasi kebijakan yang tidak tegas dan terlihat diskriminatif ini menimbulkan perlawanan (resistensi) dari PKL tidak resmi, sebagaimana ditunjukkan PKL Sampangan, Basudewo, dan Kokrosono.

Pilihan-pilihan kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah kota Semarang guna melakukan penataan PKL secara manusiawi dan bersifat memberdayakan adalah sebagai berikut.

Pertama, perubahan Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2000 tentang Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Perda ini perlu diubah, karena substansinya bersifat government oriented, dalam arti kepentingan pemerintah lebih diutamakan daripada kepentingan pedagang. Perda lebih banyak berisi tentang pengaturan dan pembinaan yang bernuansakan kekuasaan, sementara pengaturan tentang hak dan pemberdayaan PKL tidak seimbang dibandingkan pengaturan tentang kewajiban dan larangan bagi PKL.

Kedua, pembukaan lahan baru untuk menampung jumlah PKL yang dari waktu ke waktu makin bertambah. Lahan baru ini penting, karena lahan lama yang sekarang ditempati PKL sudah penuh sesak, dan tidak jarang mengganggu ketertiban umum.

Ketiga, memindahkan (relokasi) PKL yang sekarang bermasalah dengan pihak pemerintah, yaitu mereka yang menjalankan kegiatan ekonomi di pinggir bantaran sungai Kaligarang dan Banjir Kanal Barat (PKL Sampangan, PKL Basudewo, dan PKL Kokrosono) ke tempat usaha yang tidak mengganggu ketertiban, keamanan, keindahan, kesehatan, dan kerapian kota, tetapi tidak jauh dari keramaian atau konsumen.

Keempat, pendirian sentra-sentra PKL berbasis tempat dan jenis dagang atau usaha, seperti yang sudah difasilitasi oleh

pemerintah di Kalisari (PKL bunga hias), Barito (PKL barang klitikan), dan Kokrosono (PKL barang klitikan).

Kelima, peningkatan kualitas sumber daya PKL, melalui kegiatan pelatihan dan keterampilan sesuai dengan jenis usaha dan dagang mereka.

Keenam, fasilitasi kredit. Selama ini PKL yang tergolong miskin tidak memiliki akses kredit ke lembaga perbankan maupun lembaga finansial lainnya. Kemudahan kredit akan mendorong kemampuan PKL mengembangkan usaha dan kemampuan untuk bertahan. Lambat laun, mereka akan mampu berdikari sebagai wirausahawan sejati.

Ketujuh, institusionalisasi PKL, yakni melakukan pemberdayaan organisasi PKL yang sudah ada dan mengorganisasikan PKL yang saat ini belum memiliki wadah pengembangan usaha PKL. Hal ini dapat dilakukan, mulai dari pertemuan arisan hingga membentuk kelompok usaha produktif melalui fasilitas UMKM.

Kedelapan, pembentukan forum pengusaha (formal), pemerintah, dan PKL. Forum ini penting karena tidak hanya bermanfaat untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul berkaitan dengan interaksi antara ketiga pihak tersebut, sehingga konflik lebih besar dapat dicegah, tetapi forum ini juga dapat digunakan untuk mengembangkan kemampuan PKL dalam mengelola usaha dan lingkungannya.

Dari delapan opsi kebijakan di atas, maka opsi yang direkomendasikan untuk menata pedagang kaki lima di kota Semarang.

Pertama, perubahan Peraturan daerah nomor 11 tahun 2000. Perda ini sarat dengan kelemahan, di antaranya tidak mengatur hak PKL ketika mereka digusur atau dicabut izin tempat usahanya. Oleh karena itu, perlu ditambahkan pasal-pasal baru berkaitan dengan hak jawab, hak banding, memperoleh advokasi dan pendampingan

secara hukum, pemberdayaan, dan lain-lainnya. Dengan peraturan yang jelas kepastian hukumnya dan mencerminkan keadilan bagi semua pihak, diharapkan keberadaan PKL di kota Semarang dapat diterima masyarakat dan dan tidak akan mengganggu kinerja pemerintah.

Kedua, pembukaan lahan baru bagi PKL dipandang penting dan mendesak, karena jumlah PKL di kota Semarang dari waktu ke waktu mengalami peningkatan. Jika tidak dibuka lahan baru yang mampu menampung PKL, dikhawatirkan menimbulkan masalah sosial, politik, ekonomi, dan ekologi. Apalagi pusat-pusat kota telah dipadati oleh PKL, yang tidak jarang menimbulkan kesemrawutan dan kemacetan lalu lintas serta mengganggu keindahan dan kebersihan kota. Pembukaan lahan baru sebaiknya memperhatikan jenis karakter dagang atau usaha PKL dan pilihan tempat sebaiknya tidak jauh dari keramaian, pemukiman penduduk atau konsumen.

Ketiga, pembentukan forum pengusaha, pemerintah, dan PKL, mendesak untuk dilakukan, karena (1) banyak tempat usaha PKL menyatu atau berdekatan dengan usaha sektor formal, (2) konflik sering terjadi antara pengusaha dengan PKL atau antara PKL dengan pemerintah, (3) melalui forum seperti itu, akan terbangun usaha sinergis dalam menjaga ketertiban, kebersihan, dan keindahan kota.

Untuk itu disarankan agar (1) pemerintah segera mengamandemen Perda nomor 11 tahun 2000, dan (2) PKL perlu diberdayakan agar dapat meningkatkan produktivitas demi kelangsungan hidupnya.

D. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat urbanisasi tertinggi di Asia Tenggara, dimana 32 persen orang miskin tinggal di wilayah perkotaan (Morrell, dkk. 2008:1). Sebagian besar penduduk miskin perkotaan bekerja di sektor informal, yang

pertumbuhannya sudah melebihi sektor formal (Manning and Roesad 2006). Sektor informal menjadi pilihan terakhir warga urban (kota) yang tidak berpendidikan dan tidak berketerampilan yang tidak dapat terserap di sektor formal. Sebagaimana dilihat Sethuraman (1976) dalam penelitiannya di Ghana, mereka yang terjun ke sektor informal dikarenakan tidak memadainya sektor formal menyerap mereka dan keterampilan (melalui pelatihan) tidak dimiliki. Di Indonesia, sektor ini ternyata telah menjadi katup pengaman dalam menghadapi masalah angkatan kerja yang tidak terserap dan terlempar dari sektor formal sejak terjadinya krisis ekonomi (Ari 2008:12).

Sejak kebijakan desentralisasi yang mengharuskan daerah meningkatkan penghasilannya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD), sektor ekonomi informal dirugikan, karena kebijakan pemerintah daerah lebih berpihak kepada para investor yang mengelola kegiatan ekonomi formal. Selain itu, demi dan atas nama penghargaan adipura, pemerintah daerah lebih memilih membersihkan dan merapikan kota daripada memelihara eksistensi sektor informal atau pedagang kaki lima. Adipura bagi pemerintah kota lebih penting ketimbang keberadaan pedagang kaki lima, sebagaimana ditunjukkan kebijakan pemerintah kota Semarang ketika hendak meraih penghargaan adipura pada tahun 2010. Untuk mewujudkan citra bersih dan tertib demi meraih penghargaan adipura, pemkot Semarang menertibkan PKL, seperti yang terjadi di kawasan Johar, kawasan Pasar Burung di jalan Kartini dan ruas-ruas jalan utama di kota Semarang pada hari Selasa tanggal 27 April 2010 (Kompas Edisi Jawa Tengah Sabtu 1 Mei 2010). Namun hasil penilaian memastikan kota Semarang gagal meraih penghargaan adipura, padahal 14 kota lainnya di Jawa Tengah memperolehnya (Harian Semarang Kamis 10 Juni 2010).

Pertumbuhan yang cepat dari sektor informal, terutama Pedagang Kaki Lima (PKL)[1], mau tidak mau, membuat Kepala

Daerah beserta jajarannya, berpikir keras untuk menata keberadaan mereka yang menurut pihak penguasa daerah acap kali liar dan tidak terkendali. Pedagang Kaki Lima (PKL) memang tidak berada dalam jalur aturan hukum, berada di luar zonasi yang telah ditentukan pemerintah, tidak tertib, menyebabkan kemacetan, penumpukan sampah, pencemaran, mengganggu kesehatan dan sanitasi. Kualitas ruang kota menjadi menurun dan masih jauh dari standar minimum sebuah kota yang nyaman, asri, dan indah. Realitas tersebut menyebabkan PKL dimarginalisasikan dan persepsi aparat pemerintah daerah yang memandang pedagang kaki lima sebagai pengganggu ketertiban, keindahan, dan kebersihan kota, menyebabkan perilaku mereka yang tidak ramah dan cenderung memusuhi pedagang kaki lima (Ramli 1992 : 32). Pendek kata, dalam kacamata mereka, PKL harus dibersihkan dan diusir karena dianggap sebagai klilip kota. Namun demikian, PKL yang lebih banyak menjajakan barang murah (diantaranya barang-barang bekas) dan jasa yang terjangkau biayanya, sangat dibutuhkan oleh warga kota yang memiliki penghasilan pas-pasan. PKL dibenci oleh penguasa, tetapi di lain pihak dirindukan oleh warga kota yang memiliki pendapatan rendah.

Problematika PKL ini akan terus menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah daerah, termasuk pemerintah kota Semarang. Masalah PKL ini menimbulkan dilema. Di satu sisi, penguasa daerah menginginkan kota harus bersih, indah, dan nyaman, sehingga dapat menjadi ruang publik yang sehat bagi seluruh warga kota. Pada sisi lain, PKL butuh hidup dan menghidupi keluarganya, oleh karenanya mereka tidak mau pergi dari kota terutama di area yang ramai. Di kota-kota besar, PKL umumnya menempati lokasi di daerah pusat perkantoran, bisnis, perbankan, pendidikan, pariwisata, pasar tradisional dan modern. Di kota Semarang, konsentrasi PKL ada di Barito, Kalisari, Universitas Diponegoro, Universitas Negeri Semarang, Kantor Bank Indonesia, Pasar Johar,

Bundaran Simpang Lima, Sampangan, dan pusat-pusat keramaian lainnya. Hingga kini, dimanapun di pojok-pojok kota hingga pinggiran kota, PKL dapat dijumpai. Keberadaannya bagai jamur di musim penghujan. Mereka tersebar tidak hanya di satu kecamatan, tetapi hampir seluruh kecamatan yang ada di kota Semarang terdapat PKL baik yang resmi maupun yang tidak resmi. Menurut data Dinas Pasar Kota Semarang, jumlah pedagang kaki lima pada tahun 2009 mencapai 11.414 dengan rincian 7.419 sesuai Perda No. 11 Tahun 2000 dan SK Walikota Semarang Nomor 130.2/339 Tahun 2000 dan SK Walikota Nomor 511.3/16 Tahun 2001 dan 3.995 PKL tidak sesuai Perda dan SK. Digusur pada hari ini, besok ia mendirikan lapak lagi, bulan ini dipindah ke tempat lain, dan bulan berikutnya kembali ke tempat semula. Wilayah Cakrawala merupakan contoh dimana sebagian PKL tidak mau pergi dari tempatnya, meskipun mereka tahu tanah tempat mereka tinggal dan mencari sesuap nasi bukan milik mereka. Demikian pula, para PKL di wilayah Kokrosono, yang berada di sekitar Daerah Aliran Sungai (DAS) Kaligarang, tepatnya di pinggir bantaran kali Banjir Kanal Barat, juga tidak mau beranjak dari tempat, meski tempat usaha mereka (beberapa diantaranya ada yang permanen dan semi permanen) sudah dibongkar, tetapi mereka tetap kembali ke tempat usaha semula. Sepuluh tahun yang lalu, bangunan tempat usaha mereka dibongkar (wawancara dengan bu Wiro, 17 Juli 2010). Mereka dibuatkan tempat usaha baru di wilayah utara Kokrosono (sebelah utara rel kereta api), tetapi kata sebagian PKL, karena usahanya sepi semenjak menempati kios baru, mereka kembali turun ke jalan menjajakan barang dagangan atau menjual jasanya (wawancara dengan haji Mustaqim, 17 Juli 2010). Sebagai bagian dari penertiban PKL yang menempati DAS Kaligarang, pemerintah kota Semarang juga membongkar bangunan atau kios permanen yang ada di sepanjang sungai Kaligarang. Pada bulan Maret 2010, bangunan atau kios PKL di

pinggiran sungai Kaligarang, tepatnya di sekitar pasar Sampangan, juga dibongkar. Namun demikian, sebagian PKL kembali menempati tempat usaha mereka meskipun harus menggunakan lapak atau kios tidak permanen yang mudah dipasang dan dibongkar. Beberapa penumpang gelap (free-rider) pun muncul menempati bekas tempat usaha PKL sebelumnya, seperti penjual makanan warungan, penjual minuman, tukang reparasi sepeda, tukang las dan drat, tukang sol sepatu, dan pedagang makanan burung. Memang masih ada satu pedagang lama yang menempati kembali bekas gusuran, yaitu pedagang gado-gado. Mereka ini adalah pedagang yang tetap nekad berdagang dan menjual jasa pada waktu siang hari yang oleh pemkot dilarang berjualan di wilayah tersebut, karena termasuk di area proyek normalisasi sungai banjir kanal barat. Pada malam harinya, para pedagang makanan warungan, seperti nasi seafood, ayam goreng, bebek goreng, nasi gandul, nasi sate ayam, dan yang lain masih beraktivitas seperti biasanya. Wilayah Sampangan ini masih diinginkan PKL karena letaknya strategis, yakni di sekitarnya terdapat Pom Bensin, Akademi Komputer GEGA, Pasar Tradisional Sampangan, Toko Swalayan Super, serta beberapa toko lainnya, yang pada waktu siang maupun malam ramai lalu lintasnya. PKL yang oleh Dinas Pasar disebut "PKLtidak sesuai SK Walikota" ini (mungkin lainnya menyebutnya PKL liar atau tidak resmi) memiliki karakteristik yang berbeda dengan "PKL yang sesuai SK Walikota" atau PKL tertib. PKL liar atau tidak resmi ini tidak hanya terdapat di sepanjang sungai Kaligarang, tetapi juga terdapat di jalan Kokrosono dan jalan Kartini. Kepatuhan mereka terhadap kebijakan pemerintah kota (pemkot) dinilai lebih rendah ketimbang PKL resmi. Mereka biasanya bermain kucing-kucingan dengan petugas Satpol PP pemkot. Ketika tergusur, mereka menepi. Memang ada beberapa yang melakukan perlawanan terhadap upaya penggusuran yang dilakukan oleh petugas Satpol PP. Setelah

keadaan reda (aman), mereka kembali lagi ke tempat berdagang semula, seperti yang diperlihatkan PKL Kokrosono, Basudewo, dan Sampangan. Apakah ini yang namanya "kecerdasan bertahan hidup" atau merupakan bentuk resistensi[2] yang dilakukan oleh PKL menghadapi kebijakan pemerintah daerah yang menurut mereka lebih berpihak kepada investor atau kapitalis.

E. DESKRIPSI MASALAH

Dalam mengatur pedagang kaki lima, pemerintah memiliki strategi pokok. Pertama, bagi PKL yang mau mengikuti kehendak pemerintah akan difasilitasi secara penuh agar dapat meneruskan usahanya, misalnya dengan dibuatkan kios-kios di tempat usaha baru atau dialihkan ke dalam sektor formal, misalnya diarahkan untuk berdagang di pasar atau di mal-mal. Kios-kios penjualan perkakas sepeda, sepeda motor, dan mobil yang ada di wilayah Barito merupakan contoh nyata dari strategi pertama pemerintah kota Semarang. Mereka dulunya adalah PKL yang menempati wilayah Tawang. Demikian pula kios-kios penjaja buku di belakang stadion Diponegoro dan kios-kios kembang dan peracik bunga hias di Kalisari. Strategi kedua, berkenaan dengan PKL yang membandel yang tidak mau bekerjasama atau menuruti perintah pemkot Semarang, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kekuasaan dan kekerasan, yaitu suatu pendekatan mengenai relasi berjarak antara penguasa dengan rakyat dan dalam mencapai tujuan kebijakan lebih dominan digunakan cara-cara kekerasan. Strategi ini diperlihatkan kepada para PKL yang berdagang dan menjual jasanya di wilayah daerah aliran sungai Kaligarang, dari ujung selatan (pasar Sampangan) hingga ujung utara (wilayah Kokrosono), dengan membongkar bangunan usaha para PKL dan mengusir (menggaruk) mereka ketika kedapatan membandel berdagang dan menjual jasa di wilayah yang sudah dibersihkan.

Persoalan-persoalan yang mengemuka adalah, meskipun

sudah digusur, ditertibkan dan ditakut-takuti, para pedagang kaki lima (PKL) masih tetap bertahan di tempat usahanya yang lama. Apakah mereka tidak tahu hukum ataukah memang mereka tidak mau tahu soal hukum. Tindakan menempati tempat usaha lama yang sudah dibongkar adalah suatu pelanggaran hukum, mengapa para PKL tetap tidak mau beringsut sedikitpun. Adakah faktor lain yang menyebabkan para PKL tetap nekad menjajakan barang dagangannya atau menjual usahanya di tempat yang mestinya terlarang baginya. Apakah ini yang namanya ketidakpatuhan (disobedience) atau perlawanan (resistensi) rakyat miskin kota yang hidupnya terhimpit oleh gerak roda pembangunan yang tidak berpihak kepada mereka. Apakah menjadi PKL dan kuatnya tekad bertahan di tempat dimana mereka berjualan atau menawarkan jasanya merupakan strategi survival karena tiadanya pilihan lain yang lebih baik. Mengapa mereka selalu melakukan perlawanan ketika pemerintah kota Semarang berusaha mengusiknya? Bagaimana sebaiknya kebijakan yang harus ditempuh pemerintah kota Semarang dalam mengatur dan menata keberadaan PKL ? Persoalan-persoalan itulah yang hendak dikaji dan dianalisis dalam tulisan ini. Berdasarkan identifikasi permasalahan di atas, maka permasalahan kebijakan ini adalah bagaimana Kebijakan pemerintah kota Semarang yang efektif dalam menata Pedagang Kaki Lima ?

F. PILIHAN-PILIHAN KEBIJAKAN

Bahasan tentang kehidupan Pedagang Kaki Lima (PKL) cukup banyak. Bahasan tersebut umumnya berkisar mengenai masalah manajemen PKL, kewirausahaan PKL, etos kerja PKL, dan tema-tema lain yang berbau ekonomi. Sementara itu, kajian tentang kebijakan mengenai PKL sejauh ini masih jarang ditemui. Oleh karena itu, yang hendak dikaji dalam naskah kebijakan ini adalah bagaimana kebijakan publik yang sebaiknya dibuat pemerintah kota dalam mengatur dan menata PKL, terutama berkaitan dengan

penataan ruang publik yang tertib, aman, nyaman, rapi, bersih, dan indah yang dapat dinikmati seluruh warga kota, sekaligus juga pengaturan ruang publik tersebut tidak mematikan kehidupan para PKL. Inilah sulitnya membuat kebijakan yang hasilnya adalah win-win solution, baik bagi pemerintah kota maupun bagi kepentingan PKL.

Sebelum dikemukakan pilihan-pilihan kebijakan apa yang sebaiknya diambil berkaitan dengan keberadaan PKL di kota Semarang, dalam naskah ini perlu dijelaskan terlebih dahulu mengenai konsep sektor informal, menyangkut pengertian dan pandangan tentang sektor informal, sebab-sebab munculnya sektor informal, kontribusi ekonomi sektor informal dan persoalan yang dihadapi sektor informal khususnya Pedagang kaki Lima (PKL) dalam kaitannya dengan kebijakan publik.

Sektor Informal dan Pedagang Kaki Lima

Kapitalisme[3] dengan model industrialisasi yang diperkenalkan negara-negara di dunia ketiga dalam realitasnya tidak menghasilkan sesuatu yang dibutuhkan oleh masyarakat dunia ketiga tersebut. Alih-alih ingin memperoleh kemajuan, terutama kesejahteraan yang berkelanjutan (sustainability welfare), tidak terjadi. Justru yang muncul dan diderita masyarakat dunia ketiga atau sedang berkembang adalah ketimpangan, kemiskinan, kelaparan, keterbelakangan, ketidakadilan, dan sebagainya. Industrialisasi yang dimaknai sebagai substitusi impor menghasilkan pembangunan yang asing bagi masyarakat dunia ketiga. Naipaul, mantan menteri negara Karibia, mengejek industrialisasi sebagai proses pengisian tabung-tabung dan kaleng-kaleng impor dengan berbagai bahan yang diimpor pula (Gilbert dan Josef Gugler 1996:47).

Pada tahap awal industrialisasi, dapat disaksikan pembangunan perusahaan yang secara langsung berproduksi

untuk pasar konsumsi. Perusahaan tekstil, pakaian, dan makanan, diikuti oleh perusahaan elektronik, plastik, dan mesin ringan menciptakan alat pembersih, almari es, dan beberapa produk konsumsi lainnya. Kebanyakan produk ini difokuskan pada masyarakat berpendapatan tinggi yang hidup di kota-kota besar. Konsekuensinya, perusahaan-perusahaan berorientasi pasar cenderung berkonsentrasi di kota-kota besar. Sementara itu, pembangunan gedung-gedung modern berdampak merugikan industri manufaktur dan kerajinan tangan yang telah ada. Perusahaan-perusahaan kecil menyesuaikan diri dengan perkembangan baru, dan aktivitas kerajinan tangan lokal gagal berkompetisi dengan aktivitas gedung-gedung baru tersebut. Akibat dari perkembangan ini adalah terabaikannya dinamisme industri padat karya di kota-kota kecil (Gilbert dan Josef Gugler 1996:48). Dampak yang lebih parah adalah surplus ekonomi pedesaan berpindah ke kota. Demikian pula, surplus ekonomi kota-kota kecil berpindah ke kota-kota besar.

Sedotan surplus ekonomi pedesaan oleh kota menyebabkan banyak penduduk pedesaan yang kemudian bermigrasi ke kota. Mayoritas penduduk berpindah karena alasan ekonomi (Gilbert dan Josef Gugler 1996:60). Pertimbangan bermigrasi ke kota karena kota memiliki prospek ekonomi yang lebih baik ketimbang desa. Cerita sukses (succes story) yang dibawa oleh para urban[4] ke desa ketika mereka pulang, menyebabkan lebih banyak lagi penduduk desa yang berbondong-bondong mengikuti ayah, ibu, paman, saudara, tetangga, atau teman pergi ke kota, dengan tujuan utama memperbaiki nasib. Kota-kota besar yang pada awalnya mampu menampung migrasi penduduk desa, lambat laun karena migrasi besar-besaran tak terkendali, seperti yang dialami kota Jakarta, menyebabkan kota tak mampu lagi menampung para urban. Kisah sukses seperti yang dibawa oleh para urban sukses, ternyata hanya mimpi, bagai oase di terik padang pasir. Pandangan yang

menyedihkan dan tersebarnya kemiskinan di kota, dengan mudah membawa asumsi bahwa para migran tidak memahami apa yang akan diharapkan, sehingga ilusi tentang prospek ekonomi membawa mereka ke lingkungan perkotaan yang akhirnya menjerat mereka ke dalam kemiskinan (Gilbert dan Josef Gugler 1996:64).

Tiadanya keterampilan dan pendidikan pas-pasan (bahkan banyak diantaranya yang drop-out), menyebabkan mereka harus mengais rezeki dari sektor informal, sebuah sektor yang memberi kemudahan kepada mereka untuk masuk di dalamnya karena tidak mewajibkan mereka harus berpendidikan minimal sarjana atau memiliki keterampilan tertentu yang dipersyaratkan. Sektor informal ini tampaknya memberikan obat manjur terhadap masalah pekerjaan di perkotaan, dan pada saat yang sama menyediakan wadah untuk menumbuhkan bakat para pengusaha lokal (Gilbert dan Josef Gugler 1996:97). Pengembangan karakter kewirausahaan melalui sektor informal juga disuarakan oleh Hart (dalam Cross 2000 : 30).

Eksistensi sektor informal merupakan sesuatu yang wajar sebagai akibat dari pertumbuhan dan perkembangan kota. Di tengah kemajuan ekonomi perkotaan yang mengandalkan sektor formal, kehadiran aktivitas ekonomi informal menjadi sesuatu yang tak terelakkan. Sebagaimana dikatakan Williams and Jan Windebank (1998:29) bahwa dalam ekonomi maju terdapat pertumbuhan aktivitas ekonomi informal. Sektor informal ini merupakan bentuk baru dari eksploitasi kapitalisme maju atau tanggapan terhadap over-regulation oleh pasar. Williams and Jan Windebank (1998) menegaskan pula bahwa ekonomi maju telah jatuh dalam krisis ekonomi dan proyek deregulasi dari ekonomi neo-liberal[5] telah menghasilkan sektor ekonomi informal.

Sebelum diuraikan panjang lebar tentang konsep Pedagang Kaki Lima atau PKL, terlebih dahulu dikemukakan pengertian dan ciri-ciri sektor informal. Hal ini penting, disebabkan PKL merupakan

bagian dari sektor informal. Dalam kamus wikipedia, sektor informal dipahami sebagai aktivitas ekonomi yang tidak dipajaki dan tidak dimonitor oleh pemerintah (Kamus Wikipedia dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Informal_sector). Sektor informal adalah sektor yang bukan pedesaan dan bukan pula perkotaan, bukan tradisional dan tidak juga modern, tetapi adalah sektor kegiatan transisional yang dibentuk oleh proses urbanisasi (Soetomo 2009:170). Sektor informal ini menekankan pada keuangan sendiri, modal kecil, skala kecil, dan produksi intensif dari tenaga kerja tidak terampil (Pratap and Erwan Quintin 2006:2).

Dalam laporannya mengenai kegiatan sektor informal di Kenya pada tahun 1972, ILO menegaskan ekonomi informal sebagai a way of doing things, characterized by : (1) ease of entry, (2) reliance on indigenous resources, (3) family ownership of resources, (4) small scale of operations, (5) labour intencive and adaptive technology, (6) skill acquired outside the formal school system, and (7) unregulated and competitive markes (Pellissery and Robert Walker 2007:401-402). Sementara itu, Castells and Portes (1989) mengartikan sektor informal sebagai proses menghasilkan pendapatan (income-generation) yang diatur oleh institusi-institusi masyarakat dalam lingkungan sosial dan hukum dimana aktivitas-aktivitas yang sama diatur. Aktivitas sektor informal ini merupakan aktivitas dinamis yang di dalamnya tidak hanya aspek ekonomi yang berperan, tetapi juga teori sosial terutama pertukaran juga memberi kontribusi dalam memahami kegiatan sektor informal ini. Aktivitas sektor informal ini memiliki sifat temporal atau sementara dan dalam pertumbuhan bisa berganti menjadi sektor formal.

The International Conference of Labor Statisticians (ICLS) pada tahun 1993 membatasi sektor informal sebagai pekerjaan dan produksi dalam skala kecil dan/atau perusahaan tidak terdaftar (Chen, et al 2005:38). Dalam konferensi ini, sektor informal dibagi dalam dua bentuk, yaitu informal self-employment dan informal wage

employment. Termasuk ke dalam informal self-employment adalah employers in informal enterprises, own account workers in informal enterprises, dan unpaid family workers; sedangkan yang tergolong dalam informal wage employment adalah employees of informal enterprises, casual or day labourers, temporary or part-time workers, paid domestic workers, unregistered or undelared workers, and industrial outworkers (also called homeworkers).

Aktivitas sektor informal memiliki beberapa ciri yang berbeda dengan sektor ekonomi formal. Aktivitas informal adalah cara melakukan sesuatu yang ditandai dengan : (1) mudah untuk dimasuki, (2) bersandar pada sumberdaya lokal, (3) usaha milik sendiri, (4) operasinya dalam skala kecil, (5) padat karya dan teknologinya bersifat adaptif, (6) keterampilan dapat diperoleh di luar sistem sekolah formal, dan (7) tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya bersifat kompetitif (Gilbert dan Josef Gugler 1996:96).

Tidak semua aktivitas informal dapat dimasukkan ke dalam sektor informal. Ada batasan-batasan tertentu yang harus diikuti. Pertama, kerja berada di bawah unit bisnis formal dalam hal mana subjek mengelola, perlindungan legal, dan pengakuan dalam ekonomi formal dan di luar itu adalah kerja ekonomi informal. Kedua, meskipun kerja di luar aktivitas ekonomi informal, namun hal itu tidak dikategorikan sebagai ekonomi informal jika ia memproduksi barang-barang dan jasa-jasa ilegal. Aktivitas yang kedua ini dalam terminologi OECD (2002:37) disebut dengan non-observed economy. Termasuk dalam ekonomi tak teramati (non-observed economy) ini adalah sektor underground, illegal, dan informal atau undertaken oleh rumahtangga untuk tujuan akhir mereka. Produksi underground biasanya menghindari standar-standar legal, seperti upah minimum, jam kerja maksimum, keamanan atau standar kesehatan. Produksi ilegal biasanya menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa yang dijual atau

kepemilikannya dilarang oleh hukum atau aktivitas produksinya biasanya legal, tetapi menjadi ilegal ketika disediakan oleh produser-produser yang tidak berwenang. Sektor informal mewakili bagian penting dari ekonomi dan pasar kerja di banyak negara berkembang. Kebanyakan aktivitas sektor informal menyediakan barang-barang dan jasa-jasa dimana produksi dan distribusinya legal. Perusahaan sektor informal biasanya memilih untuk mengambilbarang-barang yang tidak terdaftar dan tidak ada lisensi agar supaya dapat menghindari peraturan dan mengurangi biaya produksi (OECD 2002:39). Ketiga, aktivitas domestik seperti menjaga atau memelihara rumah (home-care) tidak dapat dikategorikan sebagai aktivitas ekonomi informal.

Dari sejumlah konsep sektor informal di atas, sektor informal yang digunakan dalam tulisan ini mengacu pada pandangan ILO dan Gilbert dan Gugler, terutama sektor informal yang memiliki karakter usaha milik sendiri, berbasis sumberdaya lokal, skala operasinya kecil, teknologinya sederhana dan adaptif, tidak terdaftar, dan pasarnya kompetitif. Dalam penelitian ini, tidak semua pekerja sektor informal diteliti. Karena cakupan sektor informal sangat luas, maka hanya pedagang kaki lima (PKL) yang dikaji dalam penelitian ini. Mengapa pedagang kaki lima ? Menurut berbagai sumber, baik media cetak maupun elektronik, PKL inilah yang sering bermasalah dalam relasinya dengan pemerintah kota atau kabupaten. Permasalahan muncul karena, di satu pihak, pemerintah ingin kota bersih dan indah, sehingga dalam kebijakannya tidak menginginkan PKL ada di tengah kota. Pada pihak lain, PKL karena desakan ekonomi dan ketidakberdayaan yang ada pada dirinya, terpaksa harus bekerja di jalanan demi menyambung hidupnya, sehingga sikapnya resisten terhadap upaya penertiban yang dilakukan oleh pemerintah.

Pandangan tentang Sektor Informal

Sebelum dikupas lebih jauh tentang sebab-sebab tumbuhnya sektor informal, terutama PKL dan kontribusi ekonominya, perlu diketengahkan terlebih dahulu pandangan dari dua kubu tentang sektor informal, terutama dalam kaitannya dengan sektor formal. Pandangan pertama adalah *The Benign Relationship*. Pendekatan ini memahami sektor informal sebagai upaya angkatan kerja yang tidak tertampung dalam kegiatan produktif, sehingga menciptakan lapangan kerja sendiri untuk mendapatkan penghasilan (Mustafa 2008:31). Dalam pendekatan tersebut, sektor informal dipandang sebagai kegiatan yang perlu dikembangkan dengan meng-integrasikannya ke dalam sektor formal. Penganut pendekatan ini adalah ILO, Oshima, Sethuraman, Weeks, McGee, Webb, dan Mazumbar. Webb dan Mazumbar misalnya, meyakini bahwa sektor informal merupakan sumber dan potensi pertumbuhan ekonomi (Mustafa 2008:32). Sejalan dengan meningkatnya gerak pembangunan, kegiatan sektor informal dapat meningkat menjadi sektor formal.

Pandangan kedua, yaitu *Subordination*[6], meletakkan analisisnya pada skala makro (global), bahwa sektor informal merupakan subordinasi sektor formal (Mustafa 2008:32). Sektor informal ini merupakan bagian dari akumulasi skala dunia atau munculnya proses akumulasi modal dari negara-negara dunia ketiga kepada negara-negara dunia pertama. Hal ini terjadi karena struktur perekonomian dunia bersifat eksploitatif, dimana yang kuat mengeksploitasi yang lemah (Budiman 1995:41). Modernisasi menggambarkan adanya rantai eksploitasi (chain of exploitation) antara negara pusat dan pinggiran serta sebuah lukisan yang jelas antara negara maju dan belum maju (Crewe and Elizabeth Harrison 1998:27). Akibatnya, surplus dari negara-negara dunia ketiga beralih ke negara-negara industri maju. Eksistensi sektor informal ditengarai sebagai bentuk keterasingan ekonomi nasional yang

tercipta karena tidak seimbangnya sistem ekonomi dunia. Penganut pendekatan ini adalah Quijano, Nun, Santos, Bose, Gerry, Bienefeld dan Godfrey. Sebagaimana diyakini Quijano, Nun, dan Santos bahwa sektor informal berdiri sendiri dan terpisah dari kegiatan ekonomi perkotaan lainnya.

Pandangan tentang keberadaan sektor informal dan keberlangsungannya diwarnai oleh perdebatan wacana antara mereka yang menyatakan bahwa sektor informal sebagai alternatif kesempatan kerja yang akan meningkatkan pendapatan dan mereka yang menyatakan bahwa sektor informal sebagai patologi sosial yang muncul dalam dinamika pembangunan yang mengganggu keamanan dan ketertiban. Selaras dengan wacana ini, Soeroso (1978:3) menyatakan bahwa terdapat dua perspektif mengenai sektor informal di negara sedang berkembang. Pertama, sebagai kegiatan usaha yang tidak produktif dan hanya sebagai kegiatan pelarian pencari kerja di perkotaan. Kedua, sektor informal sebagai sesuatu yang dinamis, efisien, dan menguntungkan secara ekonomi mengingat pelaku-pelakunya mempunyai potensi wiraswasta yang kreatif.

Sasono (1982:10) juga meyampaikan dua pandangan dikotomis tentang sektor informal. Pertama, pandangan yang menyatakan bahwa sektor informal memiliki hak penuh untuk hidup dan berkembang karena dapat membantu proses pembangunan dalam penyediaan lapangan kerja bagi mereka yang kurang berpendidikan dan keterampilan. Kedua, pandangan yang menyatakan bahwa sektor informal tidak memiliki hak hidup karena hanya akan menghambat efisiensi pengembangan ekonomi dan pembangunan, terutama mengganggu ketertiban dan kebersihan kota.

Sookram and Watson (2008) juga mengajukan dua sudut pandang berkaitan dengan keberadaan sektor informal. Pandangan tradisional menyatakan sektor informal sebagai sumber pendapatan

bagi kelompok miskin dan juga berkaitan dengan pekerja tidak produktif dan dikeluarkan dari sektor formal. Pandangan terbaru menyatakan bahwa sektor informal memiliki potensi untuk mencapai level produktivitas yang tinggi melalui karakter kewirausahaan yang dinamis dari perusahaan mikro. Studi Sookram and Watson juga menemukan bahwa sektor informal tidak hanya menjadi mekanisme kelangsungan hidup (survival) bagi orang miskin, tetapi juga sarana bagi individu-individu terpelajar dan terampil untuk menghindari pajak penghasilan.

Effendi (1997:1) lebih condong kepada kubu positif, bahwa keberadaan dan kelangsungan sektor informal dalam sistem ekonomi kontemporer (modern) bukanlah suatu gejala negatif, tetapi lebih sebagai realitas ekonomi kerakyatan yang berperan cukup penting dalam pengembangan masyarakat dan pembangunan nasional. Demikian pula, Mustafa (2008:57), menyatakan bahwa pedagang kaki lima sebagai korban dari kelangkaan kesempatan kerja produktif di kota, sehingga pedagang kaki lima dipandang sebagai jembatan terakhir yang berhadapan dengan proses urbanisasi[7].

Dukungan mengenai peran positif dari PKL disuarakan pula oleh Morrell,dkk (2008:7) dalam kajiannya tentang sektor informal di kota Solo dan Manado. Hasil penelitian di Solo menunjukkan bahwa aktivitas sektor informal tidak hanya mengisi fungsi ekonomi, tetapi juga memberikan pendidikan, mobilitas sosial, dan meningkatkan jaminan bagi anak-anak mereka. Harriss sebagaimana dikutip Amin (2005) menunjukkan bukti bahwa efisiensi yang dimiliki oleh sektor informal dapat mengurangi tingkat kemiskinan urban. ILO juga menemukan bahwa sektor informal mampu menyerap migran pedesaan (Amin 2005).

Sebab-sebab tumbuhnya Sektor Informal

Sebagaimana sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa pertumbuhan sektor ekonomi informal berjalan begitu cepat. Pertumbuhan sektor tersebut bahkan mengalahkan pertumbuhan sektor formal, terutama pada periode 2004 hingga 2006. Krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada tahun 1997 yang lalu turut mendorong percepatan pertumbuhan sektor informal. Percepatan pertumbuhan sektor ini dipicu oleh hilangnya kesempatan kerja sektor formal dan meningkatnya jumlah penduduk miskin perkotaan dan pedesaan. Remi dan Prijono Tjiptoherijanto (2002:6) membandingkan jumlah penduduk miskin tahun 1996 dan tahun 1998, berturut-turut angkanya adalah 34,5 juta dan 36,5 juta penduduk. Ini artinya, dalam kurun waktu 2 tahun, jumlah penduduk miskin naik sebanyak 2 juta orang. Ini adalah data resmi yang diambil dari BPS. Bisa saja peneliti atau lembaga lain, mengungkapkan angka yang lebih rendah atau bahkan lebih tinggi. Misalnya, Harvey (2009:89) menyajikan data yang mengagetkan tentang jumlah penduduk miskin pada kurun waktu 1997-1998, dimana penduduk miskin meningkat tajam menjadi 79,4 juta jiwa, sebagai akibat dari krisis ekonomi pada tahun tersebut. Pada bulan Maret tahun 2010 jumlah penduduk miskin di Indonesia sebesar 31,02 juta orang, jumlah ini turun dari 32,53 juta orang pada tahun 2009 (Kompas Senin 12 Juli 2010). Meskipun jumlah penduduk miskin pada tahun 2009 dan 2010 turun jauh dibandingkan jumlah penduduk miskin pada saat awal krisis ekonomi, namun fakta "kemiskinan" tidak bisa dipandang sekadar penurunan angka, tetapi harus dilihat secara komprehensif bahwa kemiskinan merupakan kenyataan sosial atau patologi sosial yang harus mendapatkan perhatian serius dari pemerintah.

Meningkatnya pengangguran di perkotaan sebagai dampak pemutusan hubungan kerja (PHK) yang dialami para pekerja sektor formal, menyebabkan mereka jatuh pada lubang kemiskinan dan

jalur satu-satunya untuk bertahan hidup adalah sektor informal. Data menunjukkan bahwa angka pengangguran terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir, yakni dari 5,18 juta orang pada tahun 1997 menjadi 6,07 juta orang pada tahun 1998, dan berturut-turut meningkat menjadi 8,90 juta orang (1999) , 8,44 juta orang (2000), 8,01 juta orang (2001), 9,13 juta orang (2002), 9,53 juta orang (2003), 10,25 juta orang (2004), dan 10,9 juta orang pada tahun 2005 (Samhadi 2006:33). Sektor informal menjadi katup penyelamat bagi para penganggur agar tidak terjerembab lebih dalam ke dalam jurang kemiskinan.

Sektor informal (PKL) perkotaan tumbuh dan berkembang berkaitan dengan implementasi model pembangunan barat yang tidak ramah terhadap masyarakat golongan bawah (miskin, un-skill, dan berpendidikan rendah). Menurut Sutomo (1993), munculnya sektor informal perkotaan menunjukkan bahwa penerapan model pembangunan di barat dimana pertumbuhan industri di kota yang diharapkan dapat menjadi pemacu pertumbuhan ekonomi dan mampu menyerap kelebihan tenaga kerja yang berpindah dari pedesaan, ternyata tidak cocok dengan kondisi Indonesia, karena proses pembangunan yang terjadi terbukti tidak disertai dengan transformasi sektoral dari agraris ke sektor industri atau formal.

Rachbini dan Hamid (1994:121) dalam penelitiannya mengenai ekonomi informal perkotaan di Surabaya dan Jakarta, menyimpulkan bahwa mereka yang terlibat dalam sektor informal pada dasarnya berkaitan dengan etos kewirausahaan yang mereka miliki. Ada tiga faktor yang menyebabkan mereka masuk ke sektor informal. Pertama, tiadanya prosedur resmi dalam pendirian usaha sektor ini. Kedua, persyaratan modal relatif kecil. Ketiga, potensi keuntungan cukup baik. Penelitian Rachbini dan Hamid (1994) juga menemukan bahwa banyak dijumpai istri pegawai dan karyawan rendahan membuka usaha sektor informal sebagai usaha

sampingan keluarga untuk memenuhi kebutuhan rumahtangga. Dalam hal ini tampak bahwa usaha sektor informal yang dilakukan para ibu dan karyawan rendahan, terbukti berperan sebagai penyangga ekonomi keluarga di sektor formal yang subsisten. Catatan Mustafa juga menunjukkan hal serupa. Sektor informal menjadi tempat berlindung bagi komunitas penduduk Suralaya yang mayoritas beretnik Betawi, yang telah dimarginalisasi atau dipinggirkan oleh kekuatan dunia luar yang dominan dan perubahan sosial yang tak dapat dihindari di wilayah dimana mereka berdomisili (Mustafa 2008:102).

Alisjahbana (2006:3-9) dalam penelitiannya, mengemukakan tujuh faktor yang menyebabkan atau melatarbelakangi para urban memilih sektor informal sebagai aktivitas pekerjaan untuk menggantungkan hidup. Pertama, terpaksa atau tiada pekerjaan lain. Dengan segala keterbatasan yang dimiliki, mau tidak mau dan suka tidak suka, satu-satunya pilihan yang ada adakah bekerja di sektor informal. Sebagian responden yang diwawancarai, menyatakan bahwa mereka terjun di sektor informal bukan karena tertarik, melainkan karena keadaan terpaksa demi untuk memenuhi kebutuhan hidup. Pekerjaan ini merupakan satu-satunya pekerjaan yang bisa digunakan untuk memperoleh penghasilan, sehingga dilakukan oleh para PKL. Kedua, dampak pemutusan hubungan kerja (PHK). Tidak sedikit yang menjadi PKL karena terkena pemutusan hubungan kerja (PHK) ketika terjadi krisis moneter. Dampak krisis moneter 1997 yang berlanjut dengan krisis ekonomi dan krisis lainnya menyebabkan banyak perusahaan gulung tikar dan memberhentikan sebagian besar karyawannya. Diantara karyawan yang diberhentikan, ada yang memperoleh pesangon dan ada juga yang tidak. Bagi mereka yang memperoleh pesangon, dengan berbekal sedikit modal mereka terjun ke jalan menjadi PKL. Pilihan menjadi PKL barangkali merupakan pilihan sementara, tetapi ketika banyak diantara mereka yang telah menikmati

pekerjaan dan hasilnya, maka menjadi PKL merupakan satu-satunya pilihan guna menyambung hidup. Ketiga, mencari rezeki halal. Di mata golongan masyarakat miskin perkotaan, gengsi tampaknya tidak lagi dihiraukan. Ketika tidak ada upaya lain yang lebih baik, maka PKL menjadi kunci penyelamat. Yang penting bagi mereka adalah mencari rezeki secara halal sesuai dengan ketentuan agama, norma hukum, dan tata tertib masyarakat. Daripada mereka melakukan pekerjaan haram atau tidak patut, misalnya meminta-minta, menipu, atau merampok, lebih baik mereka bekerja sebagai pedagang kaki lima. Keempat, mandiri dan tidak bergantung kepada orang lain. Banyak pekerja pabrik atau perusahaan yang memilih keluar dari pekerjaannya dengan menekuni usaha sendiri. Mereka yang memiliki keterampilan, misalnya membuat stempel memilih menjadi PKL karena merasa tidak senang bekerja di pabrik. Bagi mereka, bekerja dengan orang lain dipandang hanya menjadi beban. Mereka melirik kaki lima sebagai tempat mengais rezeki, dimana mereka bisa mengatur pekerjaannya sendiri. Profit yang didapat bersifat langsung dan dapat dinikmati segera. Hasil atau keuntungan tidak dapat dinikmati segera, jika mereka bekerja di pabrik atau perusahaan. Bahkan dengan melepaskan diri dari genggaman kaum kapitalis, para PKL dapat meningkatkan etos kewirausahaannya. Kelima, menghidupi keluarga. Sejumlah PKL banyak yang berjualan VCD, kaset, striker, topi, kacamata, dan asesoris lainnya. Berdagang barang-barang tersebut dipandang para PKL sebagai pekerjaan satu-satunya yang bisa mereka lakukan. Selain untuk mencukupi kebutuhan sendiri, umumnya hasil atau keuntungannya digunakan untuk menghidupi keluarga, membiayai sekolah anak-anaknya, membantu biaya sekolah adik-adiknya, atau bahkan mengirimi uang kepada orangtua yang ada di desa. Hal ini sesuai dengan penelitian Sethuraman (1981) yang menemukan bahwa sebanyak 72,29 % pekerja sektor informal melakukan usahanya dalam rangka memenuhi kebutuhan keluarga.

Resmi (1995:63) menemukan hal yang sama bahwa PKL bekerja tiap hari tidak lain untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari anggota keluarganya. Adanya tanggungan keluarga yang harus dihidupi menjadi motivasi kuat mengapa para PKL mampu bertahan di jalan menghadapi kekerasan dari aparat satpol PP. Keenam, pendidikan rendah dan modal kecil. Banyak orang yang memilih menjadi PKL karena tidak membutuhkan keahlian dan keterampilan khusus, sehingga siapapun dapat masuk kesana. Sebagaimana diungkapkan Firdausy (1995:1), bahwa sektor informal mempunyai karakteristik usaha yang relatif tidak memerlukan modal besar, keterampilan tinggi, relatif mudah dilakukan oleh berbagai kelompok masyarakat beresiko kecil. Dengan demikian, para urban memilih menjadi PKL, selain karena tidak membutuhkan syarat pendidikan, keahlian, dan keterampilan khusus, juga tidak membutuhkan modal yang besar. Justru semangat dan daya tahan yang tinggi yang diperlukan bagi siapapun yang berhasrat masuk menjadi PKL merupakan motif utama mengapa para urban tetap bertahan di jalan. Ketujuh, kesulitan kerja di desa. Langkanya kesempatan kerja di desa dan tiadanya kesempatan kerja di kota bagi yang tidak berpendidikan dan tidak terampil, menjadi alasan mengapa para urban memilih bekerja sebagai PKL. Bagi kaum urban atau migran, kota merupakan tujuan akhir ketika mereka tidak dapat tertampung di desa, dan kota, meskipun padat, masih bisa dicari titik celahnya, untuk dimasuki oleh para urban dengan menjadi pedagang kaki lima (PKL). Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Mustafa (2008:9) bahwa kelompok migran ke kota bekerja di sektor informal, karena ada daya dorong untuk kebutuhan atau aspirasi yang tidak dapat dipenuhi di desa.

Sebab-sebab, kondisi, latar belakang, atau alasan mengapa seseorang atau sekelompok orang terjun ke ekonomi sektor informal sebagaimana sudah diuraikan di atas bernada ekonomi, misalnya berkaitan dengan persoalan PHK, pengangguran, kemiskinan,

kewirausahaan, dan sifat rigidnya sektor formal. Selain berkaitan dengan persoalan ekonomi tersebut, hal-hal yang menyebabkan seseorang lebih memilih bekerja di sektor informal juga berkaitan dengan aspek-aspek politik atau ekonomi politik, misalnya beban pajak, fee, buruknya kinerja birokrasi, dan suap-menyuap. Hernando de Soto sebagaimana dikutip Azuma and Grossman (2008) menunjukkan bahwa di banyak negara berkembang khususnya negara-negara miskin, beban pajak yang berat, fee, kinerja birokrasi yang buruk, dan dorongan penyuapan, menyebabkan seorang pengusaha masuk ke sektor informal. Demikian pula yang ditemukan Sookram and Watson (2008) bahwa kebanyakan penghasilan yang tidak dilaporkan dari sektor informal merupakan hasil dari upaya hati-hati untuk menghindari pajak. Apa yang dikemukakan Sookram dan Watson ini menandakan bahwa beban pajak yang tinggi, menyebabkan pengusaha lari ke sektor informal dengan harapan mereka dapat menghindari pajak.

Pertumbuhan Sektor Informal

Jumlah orang yang bekerja di sektor informal dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Berdasarkan data BPS (2006), jumlah penduduk Indonesia diperkirakan 224 juta orang, 106,28 juta orang termasuk angkatan kerja produktif, 95,18 juta bekerja dan masih bekerja, sedangkan 11,1 juta orang tidak bekerja. Dari jumlah itu, sekitar 60,77 juta orang bekerja sebagai buruh, dalam hal mana sekitar 63,85 % diantaranya bekerja pada usaha ekonomi informal (Zen dan Restu Mahyuni (ed) 2007:41). Dibandingkan dengan mereka yang bekerja pada sektor formal, jumlah pekerja sektor informal lebih banyak, bahkan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Tahun 1998 jumlah pekerja sektor informal adalah 57,3 juta orang dan 4 tahun berikutnya meningkat menjadi 63,8 juta (Brata 2008:1). Sejak tahun 2004, jumlah pekerja sektor informal di Indonesia mengalami peningkatan luar biasa, yang data

selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Jumlah Pekerja Sektor Formal dan Informal 2004-2006

Tahun	Jumlah Pekerja Formal	Jumlah Pekerja Informal	Angkatan Kerja Produktif
2004	34,5 juta	59,2 juta	93,7 juta
2005	34,5 juta	60,6 juta	94,9 juta
2006	34,4 juta	60,7 juta	95,1 juta

Sumber : BPS (2006)

Pada bulan Pebruari 2008, BPS menunjukkan data yang mencengangkan, yakni dari 102,5 juta pekerja Indonesia, 73,53 juta orang atau 72 % bekerja di sektor informal. Berdasarkan data di atas, terlihat bahwa jumlah orang yang bekerja pada sektor formal mengalami stagnasi, bahkan pada tahun 2006 jumlahnya turun dibandingkan tahun 2005 (turun 100.000 pekerja). Sementara itu, jumlah pekerja sektor informal mengalami peningkatan yang signifikan, dimana pada tahun yang sama (2006) jumlahnya naik 100.000 orang, dan tahun 2005 kenaikannya cukup tajam yaitu 1.400.000 orang dari tahun sebelumnya. Bahkan pada tahun 2008, jumlah pekerja sektor informal naik sangat tajam sebanyak 12,83 juta orang dari dua tahun sebelumnya.

Banyaknya jumlah pekerja Indonesia yang beraktivitas ekonomi di sektor informal juga tidak jauh berbeda dengan data makro jumlah pekerja sektor informal di Afrika Utara, Afrika Sub-Sahara, Amerika Latin, dan Asia yang dilaporkan oleh Charmes (2000). Laporan Charmes tentang data pekerja sektor informal menunjukkan trend kenaikan jumlah pekerja dari dasawarsa 1980-an ke dasawarsa 1990-an. Di Afrika Utara kenaikannya mencapai 4,5 %, di Afrika Sub Sahara naik 6,7 %, dan di Amerika Latin naik 4,6 %. Kenaikan tertinggi justru terjadi di Asia, yaitu sebesar 10 %. Data jumlah pekerja sektor informal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2. Jumlah Pekerja Sektor Informal di Afrika, Amerika Latin, dan Asia

Tahun	Afrika Utara	Afrika Sub-Sahara	Amerika Latin	Asia
1980-1989	38,8 %	68,1 %	52,3 %	53 %
1990-1999	43,3 %	74,8 %	56,9 %	63,0 %

Sumber : Charmes (2000)

Mereka yang terlibat dalam aktivitas ekonomi informal biasanya berpendidikan rendah dan yang paling banyak adalah SD, bahkan banyak diantaranya yang putus sekolah (drop-out). Tabel berikut menginformasikan hal tersebut.

Tabel 3. Jumlah Pekerja Sektor Informal dilihat dari Tingkat Pendidikan

No.	Latarbelakang Pendidikan	Jumlah Total (juta)	Persentase
1.	Tidak tamat SD	14,337	23,66
2.	SD	28,026	46,12
3.	SMP	12.031	19,80
4.	SMA	5.939	9,78
5.	Diploma/Akademi	0,166	0,27
6.	Universitas	0,23	0,37
	J u m l a h	60,769	100

Sumber : Sakernas (2006)

Area bisnis yang dimasuki sektor informal beraneka macam, baik yang bergerak pada sektor pertanian, industri pengolahan, jasa, konsultasi, dan lain-lain. Jumlah angkatan kerja yang paling banyak ada pada sektor pertanian dan paling sedikit pada jasa konsultasi. Data selengkapnya dapat dicermati pada tabel 4 di bawah ini.

Tabel 4. Distribusi Angkatan Kerja Sektor Informal berdasarkan Wilayah Bisnis

Nomor	Sektor	Jumlah Angkatan Kerja (dalam juta)
1.	Pertanian	39,22
2.	Industri Pengolahan	2,84
3.	Pelayanan Jasa	10,09
4.	Konsultasi	1,93
5.	Lain-lain	6,68

Sumber : Zen dan Restu Mahyuni (ed) (2007:42)

Pasca krisis ekonomi tahun 1997, perkembangan sektor informal (PKL) berlangsung cukup pesat, tidak hanya di ibukota negara, tetapi juga di kota-kota besar di daerah, termasuk kota Surabaya. Menurut sebuah penelitian, tercatat sekitar 700 ribu lebih PKL yang memenuhi sudut-sudut ruang kota Surabaya (Alisjahbana 2009:3). Jumlah PKL yang hampir menyentuh angka 1 juta tersebut merupakan potensi luar biasa bagi pembangunan ekonomi kota Surabaya, yang jika tidak ditangani dengan baik akan berubah menjadi malapetaka serius bagi stabilitas sosial, politik, dan ekonomi masyarakat kota Surabaya.

Aktivitas ekonomi informal utamanya berhubungan dengan sektor pertanian dan pola-pola ekonomi didasarkan pada kultur dan tradisi lokal dan sekarang ini tumbuh cepat hingga memasuki ekonomi modern. Meskipun sektor informal diindikasikan sebagai perusahaan berskala kecil, namun kontribusi ekonominya cukup signifikan. Pada tahun 2004, BPS memperkirakan bahwa jumlah entitas bisnis yang dikategorikan sebagai entitas non-legal (usaha mikro, kecil, dan menengah) adalah 17 juta unit bisnis, dengan total pekerja informal 30 juta dan total produksi senilai Rp537 milyar (Zen dan Restu Mahyuni (ed) (2007:42). Pemerintah daerah Manado,

misalnya, memperkirakan pendapatan total dari retribusi 5000 pedagang kaki lima (PKL) per bulan tidak kurang dari Rp175 juta. Kalkulasi biaya (pungutan) ini tidak termasuk untuk sanitasi, fee pasar, dan retribusi lainnya.

Kontribusi Sektor Informal (PKL)

Meskipun tidak begitu besar, kontribusi ekonomi PKL cukup signifikan sebagai pelumas ekonomi nasional. BPS menunjukkan bahwa sektor informal menyumbang sekitar 74 % terhadap kesempatan kerja pada tahun 1985, meskipun pada tahun-tahun berikutnya berkurang, yaitu 72 % pada tahun 1990, 65 % pada tahun 1998, sedangkan pada tahun 2002 sumbangannya turun menjadi 49 % dari 91.647.166 tenaga kerja (Mulyanto 2007). Selaras dengan data BPS, World Bank pada tahun 1993 melaporkan bahwa sektor formal hanya mampu menampung 32 % dari populasi tenaga kerja, sedangkan sisanya 68 % ditampung di sektor informal. Ini menunjukkan bahwa sektor informal merupakan penampung angkatan kerja dominan, terutama pada tahun 1985 hingga 1998, meskipun pada dekade 2000-an mengalami penurunan. Data yang dikumpulkan UNESCAP dan UN-HABITAT (2008) menunjukkan bahwa di Asia, sekitar 65 % dari lapangan kerja non-agricultural adalah di sektor pertanian dan kontribusi sektor informal terhadap PDRB Asia sebesar 31 %. Sektor informal Indonesia yang diwakili oleh usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) menyumbang 55,8 persen produk domestik bruto (PDB) tahun 2005 dan 19 persen dari total ekspor (Samhadi 2006:33). Di kota Semarang, Dinas Pasar menginformasikan bahwa PKL menyumbang pendapatan asli daerah (PAD) sebesar 1,5 milyar pada tahun 2004 dan pada tahun 2005 sumbangannya meningkat menjadi 6 milyar rupiah (Simpul Semarang, 2006 dalam http://www.prakarsa-rakyat.org/artikel/inisiatif/artikel.php?aid=22432).

Dari data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa sektor

informal memiliki kontribusi positif terhadap penyerapan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan bagi penduduk kurang beruntung, yang pada gilirannya, meskipun tidak terlalu besar, menyumbang PAD dan PDB.

Kebijakan Publik dan Eksistensi Pedagang Kaki Lima (PKL)

Meskipun diakui bahwa sektor informal memiliki kontribusi bagi pembangunan ekonomi, namun kebijakan yang dibuat oleh pemerintah beserta aparatus represifnya telah menempatkan PKL sebagai klilip yang harus disingkirkan. Meski diakui jasa besarnya dalam menyerap surplus angkatan kerja, sektor informal hingga sekarang tetap masih menjadi sektor terpinggirkan, dianaktirikan, dan tidak jarang dianggap sebagai "penyakit" dalam perekonomian (Samhadi 2006:33).

Data-data yang berhasil dihimpun dari berbagai sumber menunjukkan bahwa pandangan negatif pemerintah daerah lebih mengkristal daripada persepsi positifnya tentang sektor informal, khususnya pedagang kaki lima. Sikap pengabaian, pembiaran, bahkan pengusiran, penertiban, penggusuran atau sikap tindak kekerasan lainnya tampak lebih dominan ketimbang sikap dan tindakan pembimbingan dan pemberdayaan. Di Semarang misalnya, Kepala Dinas Pasar melalui Ka.Sie. Sarana dan Prasarana, Putut C, sepakat dengan keinginan bendahara PPJ Unit Kokrosono, bahwa keberadaan PKL liar yang ada di bantaran sungai Banjir Kanal Barat mengganggu arus lalu lintas, merusak pemandangan kota, dan harus ditertibkan (Harian Semarang Kamis 10 Juni 2010). Di kota Salatiga , khususnya di jalan Diponegoro dan Tentara Pelajar, misalnya, tertulis peringatan "kawasan ini terlarang bagi pedagang kaki lima". Hal ini juga dijumpai di kota gudangnya pelajar, yaitu Yogyakarta. Ini menunjukkan bahwa pemerintah memang tidak mau repot dan direpoti PKL yang menurut mereka sering menjadi klilip kota atau perusak keindahan kota.

Berdasarkan data Konsorsium Kemiskinan Kota, sepanjang tahun 2001 dan 2003 tidak kurang dari 24.748 PKL dan kios jalanan yang digusur dari tempat mereka mencari nafkah (Samhadi 2006:33). Gerobak dan kios mereka dihancurkan. Dalam kurun waktu yang sama, sebanyak 550 pengamen ditangkap dan 17.103 becak digaruk atau dimusnahkan, sehingga 34.000 orang kehilangan mata pencaharian. Padahal, saat krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997, sektor informal terbukti mampu menunjukkan ketangguhan dan mampu menjadi peredam (buffer) gejolak di pasar kerja perkotaan dengan menampung limpahan jutaan buruh korban PHK sektor formal. Bahkan pasca krisis, sektor informal kembali menjadi katup pengaman di tengah ketidakmampuan pemerintah dan sektor formal menyediakan lapangan kerja. Menurut data BPS (2006), sektor informal menyerap kurang lebih 70 % angkatan kerja, sementara sektor formal hanya 30 %.

Bagi pemerintah daerah, khususnya petugas satpol PP, tiada hari tanpa penertiban atau penggusuran. Ketika ditanya, mengapa mereka melakukan menertibkan atau menggusur PKL, jawabnya adalah, karena sekadar menjalankan tugas. Di berbagai kota, pemandangan tentang pengusiran PKL, pembongkaran kios, pengrusakan barang dagangan, atau penyitaan barang-barang yang dijual, dapat disaksikan di televisi. Berita-berita tentang sikap arogan dan tindak kekerasan dari petugas satpol PP dapat dilihat di surat kabar atau diakses melalui internet. Pemerintah kota Surabaya misalnya, demi memperoleh penghargaan Adipura, sebuah penghargaan bergengsi tentang kota , pada tahun 2008 melakukan pembersihan, termasuk pembersihan (cleansing) PKL dari area kota. Anggota DPRD Surabaya, Rusli Yusuf, melihat Adipura sebagai titik terang motif Pemkot di balik penggusuran PKL selama ini (Harian Surya 2008:1). Pemkot selama ini hanya memburu penghargaan, kata Rusli. Penggusuran PKL di sekitar alun-alun utara Solo yang dilakukan Pemkot dan satpol PP juga ditengarai untuk mengejar

penghargaan Adipura (Solopos 9 Maret 2006). Di Semarang, selama penilaian adipura, para pedagang kaki lima diminta untuk libur dulu dan menyingkir dari keramaian kota.

PKL bagaikan rumput di dalam pot bunga, sehingga harus dicabut sampai ke akar-akarnya agar tidak mengganggu pertumbuhan bunga. Hak hidup PKL harus dihapus. Itulah pikiran dan pendapat yang memicu Pemkot Bandar Lampung untuk memperindah kotanya dengan cara menyapu bersih PKL, seperti PKL yang beroperasi di Bambu Kuning, Pasar Pasir Gintung, dan sekitar Pangkal Pinang (Stiawan ZS 2008).

Tak menggubris surat peringatan yang telah dilayangkan pemerintah kota administrasi Jakarta Timur, akhirnya pada hari Jumat tanggal 26 Desember 2009, 180 lapak PKL yang menempati lahan kosong di depan pasar Obor, Cijantung, Pasarrebo ditertibkan (Wiastuti, http://www.beritajakarta.com/V_Ind/berita_detail.asp?). Pembongkaran PKL tersebut dilakukan untuk pembangunan tempat penampungan sementara (TPS) bagi pedagang pasar Obor yang mau diremajakan.

Sekitar 260 kios atau lapak pedagang kaki lima (PKL) di jalan raya Cisarua-Puncak pesisnya di depan pasar Cisarua, Kabupaten Bogor, pada hari Kamis tanggal 5 Pebruari 2009 dibongkar secara paksa oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), karena mereka dianggap melanggar peraturan daerah tentang larangan bangunan di garis sempadan jalan dan di atas parit (Harian Pikiran Rakyat, Jumat, 6 Pebruari 2009).

Di Semarang, kekejaman petugas satpol PP juga nampak ketika mereka melakukan razia penertiban PKL di sepanjang jalan Thamrin, kawasan Kampung Kali, jalan MT. Haryono, dan jalan Menteri Supeno sepanjang bulan November 2009. Para petugas satpol PP berseragam lengkap yang menggelar razia penertiban langsung membongkar lapak-lapak yang digunakan untuk berdagang dan menaikkan beberapa gerobak dagangan ke dalam

truk. Pada bulan Maret 2010, ratusan petugas Satpol PP juga melakukan penggusuran terhadap pedagang kaki lima di Sampangan (Suara Merdeka Sabtu 13 Maret 2010) Demikian pula, PKL Basudewo juga digusur, meski ada perlawanan dari para PKL (Suara Merdeka Edisi Semarang Metro Kamis 24 Juni 2010; Kompas Edisi Semarang Sabtu 26 Juni 2010; Kompas Edisi Semarang Selasa 29 Juni 2010).

Era otonomi daerah mestinya memberi keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan publik[8] dan memberi pelayanan prima kepada masyarakat demi meningkatkan kesejahteraan mereka. Namun dari hasil survei Universitas Gadjah Mada pada tahun 2002, masih banyak kelemahan dari implementasi otonomi daerah. Kelemahan itu diantaranya : (1) petugas kurang responsif dalam memberi pelayanan, (2) kurang inovatif, sehingga berbagai pelayanan sering terlambat, (3) kurang accesible, sehingga pelayanan tidak dapat dijangkau oleh masyarakat, (4) kurang koordinasi, sehingga pelayanan sering bertubrukan satu sama lain atau bahkan saling menunggu, (5) terlalu birokratis, terutama dalam hal perizinan, (6) kurang mau mendengar keluhan, saran, dan aspirasi masyarakat, (7) tidak efisien, sehingga banyak dijumpai berbagai persyaratan yang tidak relevan dibebankan kepada customer (Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat 2009:85). Padahal, penerapan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat diterima dan produktif dalam memilih kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat (Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat 2009:110-111).

Kebijakan publik berupa Peraturan Daerah yang mengatur masalah PKL, Satpol PP, dan persoalan ketertiban umum, tampaknya memang lebih bernuansakan kekuasaan (power), menunjukkan betapa sangat berkuasanya (powerfull) elit

pemerintah daerah dan kebijakan publik tersebut cenderung bersifat mengatur, mengendalikan, bahkan memusuhi sektor informal, terutama PKL yang menjalankan usaha di pusat-pusat keramaian. Beberapa contoh Perda dapat disebutkan disini. Perda Kota Sukabumi Nomor 2 Tahun 2004 tentang Ketertiban Umum, misalnya lebih mencerminkan "keberkuasaan" pemerintah daerah. Pasal 10 ayat (3) misalnya, menyatakan bahwa setiap penghuni kios dilarang memasak makanan dan minuman di dalam kios, kecuali diizinkan oleh pemerintah daerah. Demikian pula dalam ayat (4) disebutkan bahwa setiap penghuni kios dilarang mempergunakan kios sebagai tempat tinggal atau gudang.

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 3 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan juga memberikan sinyal yang sama dengan Perda Kota Sukabumi di atas. Pasal 37 ayat (b) mengatur bahwa dalam rangka mewujudkan ketertiban di daerah milik jalan, fasilitas umum, dan jalur hijau di daerah, setiap orang, badan hukum dan/atau perkumpulan dilarang mempergunakan kendaraan becak, baik penumpang maupun pengemudi di ruas-ruas jalan bebas becak yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Sementara itu, bagi pedagang baik perorangan, berkelompok, maupun berbadan hukum dilarang berusaha, berdagang di trotoar, jalan/badan jalan, taman jalur hijau dan tempat-tempat lain yang bukan peruntukannya tanpa mendapat izin dari Walikota (ayat d). Pasal 37 ayat (k) mengatur bahwa siapapun dilarang mendirikan kios dan berjualan di trotoar, taman, jalur hijau, atau dengan cara apapun yang dapat mengakibatkan kerusakan kelengkapan taman, bunga, atau tanaman lainnya. Mereka yang melanggar ketentuan sebagaimana pasal 37 tersebut, akan dikenai sanksi berupa pengenaan biaya penegakan hukum, misalnya jika melanggar pasal 37 ayat (d), maka denda yang harus dibayar adalah maksimum Rp1.000.000,00. Mekanisme larangan dan denda ini, yang tampaknya lebih tertuju

kepada rakyat miskin, didesain untuk memangkas rumput-rumput liar dari jalanan, trotoar, dan taman kota, supaya para investor atau penguasa yang lebih tinggi merasa senang kepada penguasa daerah.

Jembrana yang merupakan salah satu pemerintah daerah yang memiliki best-practice dalam pelayanan publik, tidak jauh berbeda dengan pemerintah daerah lainnya, dalam hal mengatur ketertiban umum bagi para pedagang, termasuk PKL. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2007 tentang Kebersihan dan Ketertiban Umum, pasal 29 mengatur bahwa siapapun dilarang berjualan atau menempatkan benda-benda dengan tujuan menjalankan suatu usaha apapun di tepi jalan, taman, dan tempat umum, kecuali di tempat-tempat yang telah mendapat izin dari Bupati atau Pejabat yang ditunjuk.

Demikian pula, Keputusan Walikota Tangerang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kota Tangerang, mengatur secara rinci bagaimana menertibkan masyarakat di wilayah Tangerang. Pengaturan terhadap PKL pun disebutkan secara tegas. Pasal 11 ayat (1) menyebutkan bahwa Sub Dinas Ketertiban Umum dipimpin oleh seorang Kepala Sub Dinas yang mempunyai tugas pokok memimpin, membina, mengatur, mengkoordinasikan, dan mengendalikan kegiatan Sub Dinas Ketertiban Umum dalam pelaksanaan pengawasan yang meliputi tempat hiburan dan keramaian, pasar, dan pedagang kaki lima, serta bangunan dan sarana umum. Pasal 11 ayat (3) memuat rincian tugas Kepala Sub Dinas Ketertiban Umum, yang pada bagian j mengatur PKL, yaitu mengkoordinasikan pengawasan di tempat-tempat hiburan dan keramaian, pasar, pedagang kaki lima, serta bangunan dan sarana umum. Bagaimana mengawasi dan mengontrol PKL diatur secara rinci dalam pasal 13. Pasal ini mengatur secara khusus tentang seksi Pengawasan Pasar dan Pedagang Kaki Lima. Pasal 13 ayat (2) memuat

fungsi seksi Pengawasan tersebut yang pada prinsipnya mengatur dan mengawasi eksistensi pasar dan PKL. Demikian pula pada ayat (3) diatur lebih rinci lagi mengenai tugas Kepala Seksi Pengawasan. Tugas-tugas sub dinas Ketertiban Umum dibantu oleh sub dinas Polisi Pamong Praja, yang kegiatannya meliputi penegakan dan penindakan, binmas, dan pengerahan personil. Fungsi-fungsi Polisi Pamong Praja ini diatur lebih rinci dalam pasal 15 hingga 18.

Peraturan Daerah yang cukup heboh menimbulkan reaksi keras dari masyarakat adalah Perda Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Perda yang berisi 67 pasal ini, pada hakikatnya ingin menghapuskan kelompok masyarakat miskin tuna pendidikan dan kurang beruntung dari wilayah DKI. Para pengemis, pelacur, joki lalu lintas, makelar, tukang becak, penyalur tenaga kerja, pengepul barang bekas, pedagang kecil dan asongan, dan kelompok-kelompok miskin lainnya, dengan perda tersebut harus keluar dari kota. PKL secara khusus diatur dalam BAB VI tentang Tertib Tempat dan Usaha Tertentu. Pasal 25 ayat (1) menyatakan, gubernur menunjuk/menetapkan bagian-bagian jalan/trotoar dan tempat-tempat kepentingan umum lainnya sebagai tempat usaha *pedagang kaki lima*. Ayat (2) menyebutkan, setiap orang atau badan dilarang berdagang, berusaha di bagian jalan/trotoar, halte, jembatan penyeberangan dan tempat-tempat untuk kepentingan umum lainnya di luar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Bentuk kebijakan pemerintah, yang tidak ramah dan cenderung memusuhi PKL ditunjukkan pada ayat (3), yang menyatakan, setiap orang dilarang membeli barang dagangan *pedagang* kaki lima sebagaimana dimaksud pada ayat (2). Otoriterisme penguasa DKI dan kekuasaan hegemonik diperlihatkan secara arogan, ketika wong cilik dilarang menyimpan dan mengoperasikan becak di wilayah ibukota (pasal 29 ayat (1) bagian a dan b).

Tidak jauh berbeda dengan perda-perda di atas, perda kota

Semarang nomor 11 tahun 2000 tentang Pedagang Kaki Lima juga mengidap kelemahan serupa. Pasal 7 huruf e menyatakan bahwa untuk melakukan kegiatannya, PKL diwajibkan menyerahkan tempat usaha PKL tanpa menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun apabila sewaktu-waktu dibutuhkan pemerintah daerah (Dinas Pasar Kota Semarang 2008 : 50). Bunyi pasal 7 huruf e ini menunjukkan arogansi kekuasaan pemerintah kota Semarang terhadap PKL dan sebuah pemerintah yang tidak berpengetahuan luas, karena dalam realitasnya, para PKL berdagang atau menjalankan usaha di tempat tersebut telah merogoh kocek untuk mendapatkan izin berdagang meskipun izin untuk menggunakan tempat usaha berdasarkan pasal 4 perda ini, tidak memerlukan biaya sepeserpun. Uang dikeluarkan PKL, mungkin diberikan kepada petugas dari pemkot atau dibayarkan kepada orang yang telah menempati tanah dan lapak sebelumnya. Pasal 13 menunjukkan sikap otoriter berbasis kekuasaan dari pemkot Semarang. Pasal 13 berbunyi, setiap orang yang melanggar ketentuan dalam pasal 4 ayat (1), pasal 5, pasal 7, dan pasal 8, Walikota berwenang untuk membongkar tempat usaha dan atau menyita barang dagangan/peralatan yang digunakan untuk usaha PKL, serta mencabut izin tempat usaha mereka. Tanpa adanya hak jawab, mengajukan banding, dan perlindungan hukum, maka dalam posisi PKL dalam relasinya dengan pemerintah kota menjadi sangat lemah, karena sewaktu-waktu mereka dapat digusur dan diusir.

Dari beberapa perda di atas tampak bahwa ketertiban umum dipahami sebagai suatu tatanan atau keadaan yang teratur sesuai dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat, guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang dinamis, aman, tenteram lahir dan batin. Namun sayangnya, ketertiban umum ini dipahami oleh para penguasa sebagai kegiatan mengatur, mengendalikan, dan menertibkan, bahkan menindak. Aroma hukumnya masih

bercorak rechtmatig atau mengatur supaya tertib, tidak doelmatig atau mensejahterakan. Padahal menurut prinsip Syracuse, ketertiban umum harus dipahami sebagai sejumlah aturan yang menjamin berfungsinya masyarakat atau serangkaian prinsip-prinsip mendasar yang mendasari berdirinya masyarakat (Komnas HAM 2008:25). Aspek hak azasi manusia yang menjadi inti dari setiap peraturan hukum termasuk perda, tampaknya tidak disentuh dalam contoh perda di atas.

Demikian pula, kebijakan publik berupa perda yang dibuat oleh pemerintah daerah, yang bersinggungan dengan keberadaan pedagang kaki lima, tampaknya lebih banyak mengatur, mengendalikan, menertibkan, dan menindak para PKL, seolah-olah mereka adalah society and state enemy yang harus dibersihkan dari muka bumi. Morrell, et al (2008:4) dalam penelitiannya melihat bahwa peraturan daerah yang mengatur PKL tidak jelas, kontradiksi, dan bersifat menghukum. Tidak mengherankan jika peraturan yang dibuat oleh penguasa daerah dengan DPRD sebagai stempel-demokrasinya, cenderung tidak memihak kelompok miskin (termasuk PKL), yang mereka pandang tidak memiliki nilai ekonomi. Ekonomi modern yang mengandalkan pada sektor formal yang mereka layani. Kapitalisme dengan tuah kelimpahruahan yang mereka bela, bukan kelembagaan ekonomi non-formal atau sektor informal yang mereka perjuangkan. Inilah yang menyebabkan perilaku penguasa dengan aparatusnya dan dengan kekuasaan hegemoniknya[9] memusuhi pedagang kaki lima, yang secara ekonomi dan sosial tidak menguntungkan mereka.

Bagaimana sebaiknya Kebijakan Publik

Sebagaimana pandangan yang telah dikemukakan dalam uraian sebelumnya bahwa sektor informal (PKL) merupakan sektor ekonomi yang terniscaya keberadaannya. Dari pandangan ini, dapat diurai ke dalam tiga sudut pandang, yaitu filsafat ekonomi, sisi

konsumen, dan aspek budaya (Rusliana 2009:1). Dari sudut pandang filsafat ekonomi, PKL adalah antitesis dominasi korporatisme global yang mendominasi seluruh sudut kota dengan jaringan pertokoan ritel. Sebagai antitesis, PKL merupakan manifestasi perlawanan dari si kecil melawan si besar, yaitu perlawanan pemodal kecil terhadap pemodal besar yang mampu membangun pusat pertokoan di berbagai lokasi strategis dengan biaya mahal. Bagi konsumen, terutama mereka yang memiliki daya beli rendah, PKL merupakan solusi pemenuhan kebutuhan di tengah harga-harga yang melambung tinggi. Ditinjau dari aspek budaya, PKL merupakan penyemarak kegairahan budaya, ekonomi, dan pariwisata suatu kota. Alun-alun kota tiap malam minggu atau pada minggu pagi biasanya dipenuhi oleh para PKL, yang kehadirannya tidak hanya dinikmati oleh konsumen dengan daya beli rendah, tetapi juga menjadi daya tarik wisata bagi berkumpulnya massa yang ingin menikmati keindahan kota.

Dalam konteks inilah, dapat dipahami bahwa sesungguhnya negara tidak dapat mengabaikan keberadaan sektor informal sebagai suatu entitas ekonomi dan sosial. Berkaitan dengan sektor informal ini, Azuma dan Grossman (2008) mengemukakan dua model negara, yaitu negara pemilik atau proprietary state dan negara penuh kebaikan atau benevolent state. Negara model proprietary memaksimalkan pendapatan bersih melalui sejumlah pajak, fee, suap atau sogok minus belanja layanan publik. Sebaliknya, negara benevolent lebih memilih kebijakan memaksimalkan hasil bersih total. Dalam model negara proprietary, negara cenderung memaksimalkan pendapatan bersih dengan menggali sejumlah besar penghasilan dari produsen dengan sumbangan besar dari sektor formal, sedangkan produsen dengan sumbangan rendah cenderung bergerak di sektor informal. Sebaliknya, negara model benevolent memiliki solusi untuk mendapatkan output total dengan menyediakan sejumlah layanan publik yang dapat memaksimalkan

hasil bersih total melalui seluruh produsen yang bekerja di sektor formal. Solusi terbaik pertama ini masuk akal jika negara mampu mengumpulkan penghasilan cukup besar dalam bentuk pajak dan fee dari semua produsen baik yang sumbangannya besar maupun kecil. Namun jika pelayanan publik rendah, maka solusi terbaik ini menjadi tidak mungkin dilakukan. Negara lalu menerapkan solusi terbaik kedua, yaitu menyediakan sejumlah kecil layanan publik, dengan harapan negara benevolent dapat merancang pajak dan fee setinggi mungkin, konsisten dengan seluruh produsen yang memilih bekerja di sektor formal. Solusi terbaik kedua dari negara benevolent ini merancang pajak dan fee lebih tinggi, dengan harapan agar produsen yang sumbangannya kecil memilih bekerja di sektor informal. Meskipun negara proprietary dan benevolent memilih kebijakan yang menyebabkan produsen yang sumbangannya kecil bekerja di sektor informal, tetapi bukan berarti bahwa negara memiliki tujuan memelihara sektor informal. Namun demikian, diakui bahwa negara model proprietary melalui kebijakannya mendorong produsen yang sumbangannya kecil untuk masuk ke sektor informal, sementara itu negara benevolent dengan kebijakannya berusaha mengurangi seluruh produsen bekerja di sektor formal. Faktor tujuan yang berbeda dari dua tipe negara ini menyebabkan berlangsungnya sektor informal. Negara benevolent dengan kebijakannya menyebabkan produsen yang sumbangannya kecil bekerja di sektor informal hanya jika hasil bersih total lebih besar dengan persyaratan produsen dengan sumbangan kecil bekerja di sektor informal daripada seluruh produsen bekerja di sektor formal. Sebaliknya negara proprietary mendorong produsen yang sumbangannya kecil masuk ke sektor informal hanya jika hasil bersih total lebih besar jika seluruh produsen bekerja di sektor formal. Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa baik negara tipe proprietary maupun benevolent sama-sama menyebabkan berkembangnya sektor

informal. Indonesia dapat digolongkan ke dalam tipe negara benevolent, yakni negara yang menginginkan seluruh produsen atau pengusaha yang sumbangan ekonominya besar untuk bekerja di sektor formal, dengan harapan hasil bersih total baik dari pajak maupun fee dapat diperoleh dari mereka. Dalam konteks tipe negara benevolent ini, Indonesia tidak termasuk negara yang memusuhi sektor informal, hanya saja kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah Indonesia baik di pusat maupun di daerah tidak memihak kepada sektor informal karena sumbangannya yang tidak terlalu besar jika dibandingkan sumbangan yang diberikan oleh sektor formal, terutama dari para produsen "well-endowed".

Sektor informal merupakan penerus dari sektor bazaar, yaitu kegiatan perdagangan yang dilakukan dengan proses ad-hoc tawar menawar yang dilakukan oleh pedagang pasar tradisional. Sektor informal juga berakar pada budaya masyarakat Indonesia dan dilaksanakan di ruang terbuka. Orang Jawa misalnya, suka pada keramaian pasar, dikarenakan banyaknya orang dan hiruk pikuk di sana. Akar sejarah inilah yang seyogyanya menjadi pijakan kedua dalam mendesain tata ruang yang dapat mengakomodasi kesenangan masyarakat akan keramaian pasar rakyat.

Begitu pentingnya PKL sebagai sekoci penyelamat ekonomi nasional, maka Rusliana (2009) menyarankan perlunya PKL dijaga dan diberdayakan. Pemberdayaan tersebut dapat dilakukan dengan cara : (1) melakukan edukasi berkaitan dengan aturan hukum dan kesadaran keagamaan, (2) PKL yang berlokasi tidak mengganggu ketertiban umum sebaiknya terus dibina dan diberdayakan bisa berfungsi sebagai duta pariwisata, (3) edukasi dan pembinaan sebaiknya diarahkan pada upaya untuk menaikkan kelas PKL, (4) konsistensi pemerintah daerah mutlak diperlukan, dalam arti mengatur PKL tanpa menggusur.

Ananta dan Supriyatno (1985:23) menyarankan tiga hal yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam menertibkan

sektor informal. Pertama, usaha sektor informal harus dilindungi dari hambatan yang tidak perlu, seperti pungutan liar dan pemerasan. Kedua, pembinaan hendaknya jangan sampai mematikan kreativitas yang merupakan ciri mereka. Ketiga, perlu disediakan tempat-tempat tertentu dan jam-jam tertentu bagi para PKL dengan penyediaan penerangan dan sarana kebersihan yang memadai.

Aspek-aspek positif yang dimiliki PKL dan perlakuan diskriminatif yang selama ini diperlihatkan penguasa terhadap PKL merupakan belenggu yang harus dihilangkan. Ada tujuh belenggu yang harus dihilangkan agar elit pemerintah daerah dapat membuat keputusan win-win solution, yaitu prasangka, prinsip hidup, pengalaman, kepentingan, sudut pandang, pembanding, dan fanatisme (Agustian 2009:48). Salah satu belenggu yang harus dijernihkan adalah prasangka. Prasangka berbeda akan memberikan hasil yang berbeda. Prasangka positif akan melahirkan tindakan positif dengan hasil yang positif pula, demikian pula sebaliknya, prasangka negatif akan menimbulkan tindakan negatif dengan hasil yang negatif pula.

Elit pemerintah yang berprasangka negatif, bahwa PKL kumuh, kotor, sulit diatur, tidak berharga, maka dalam kebijakan yang dilahirkan cenderung menganggap rendah dan bahkan memusuhi PKL. Tidak mengagetkan jika, hampir seluruh perda yang berhasil dianalisis, pasal-pasalnya bermaksud menertibkan mereka dan kalau perlu mengusirnya dari kota. Prasangka demikian harus dihilangkan, dan diubah dengan prasangka positif, yang memandang PKL sebagai entitas ekonomi yang berhak hidup dan memberikan kepercayaan kepada mereka bahwa mereka dapat mematuhi ketentuan yang berlaku, mampu menjaga tempat atau fasilitas umum dimana mereka bekerja, dan bahkan secara ekologis mereka juga mendukung dan menciptakan ruang kota yang asri, indah, sehat, dan nyaman. Sikap dan tindakan kooperatif yang

ditunjukkan elit pemerintah daerah kepada PKL diduga akan melahirkan performa terbaik yang diperlihatkan PKL.

Kebijakan publik yang berkenaan dengan nasib dan masa depan PKL harus baik. Kebijakan publik yang baik adalah sistem aturan yang dapat membahagiakan seluruh anggota masyarakat atau dengan kata lain kebijakan publik tersebut dapat mengayomi dan mengakomodasi kepentingan banyak orang (Ari 2008:18). Bagaimana sebaiknya kebijakan publik ideal yang harus diterapkan oleh pemerintah daerah agar belenggu-belenggu seperti tersebut di atas dapat dihilangkan. Mengacu pada pandangan Patrick Agustin, Nugroho (2009:641) menyarankan perlunya menerapkan kebijakan publik pragmatis atau pragmatisme dalam kebijakan publik. Model ini banyak diterapkan oleh negara-negara berkembang dan maju di Asia. Model ini dapat disetarakan dengan model kebijakan untung-rugi (cost and benefit model). Pragmatisme di sini tidak dimaknai sebagai oportunisme, dan juga tidak sekedar praktis-isme. Pragmatisme ini mengacu pada keharusan dari setiap ide untuk merujuk pada konsekuensi implementasinya. Pragmatisme juga merujuk pada goal setting theory, yaitu bahwa setiap tindakan harus mengacu pada suatu tujuan (Molan (ed) 2001). Pragmatisme harus bersifat etis dan strategis. Bersifat etis, artinya sifat pragmatis dari kebijakan harus ditujukan untuk kepentingan publik, bukan elit atau penguasa. Pragmatisme strategis mengacu pada tiga ukuran, yaitu : (1) tujuan, yakni memberdayakan rakyat, artinya rakyat mampu membangun dirinya sendiri, (2) mengacu pada konteks tantangan saat ini dan hari depan, artinya masyarakat diberi daya dan kemampuan untuk bertahan pada masa kini sekaligus survival pada masa depan, (3) sesuai dengan sumberdaya yang mereka miliki.

Dalam pembangunan perkotaan yang salah satunya menyentuh eksistensi PKL, selain menggunakan paradigma kebijakan publik berbasis pragmatisme sebagaimana diuraikan di atas, pemerintah daerah perlu juga mengubah mindset

pembangunan dari sekadar *politic-oriented* menjadi pembangunan dalam arti manajemen. Pembangunan dalam arti politik akan melahirkan zero sum game, permainan yang hasilnya selalu nol, ada yang menang dan ada yang dikalahkan (Nugroho 2009:644). Dalam pembinaan PKL, pembangunan model demikian sebaiknya tidak dilakukan, sebab selamanya akan mengalahkan dan memarginalkan PKL. Model ini akan melahirkan perlawanan (resistence) dan pembangkangan (disobedience) dari wong cilik. Paradigma pembangunan berbasis manajemen, yang melihat segala sesuatunya sebagai upaya mengoptimalkan setiap aset yang ada, akan melahirkan kontinuitas. Pembangunan berparagdima manajemen memiliki beberapa prinsip pokok, yaitu : prinsip kerjasama tim, prinsip pengkreasian nilai, prinsip kesinambungan, prinsip konsistensi, dan prinsip negara kuat masyarakat kuat (Nugroho 2009:645-646). Pembangunan seperti ini hendaknya juga bisa mewujudkan tiga nilai utama, yaitu kelangsungan kehidupan, penghargaan, dan kebebasan (Goulet 1995:41). Karena pembangunan mempersangkutkan paling tidak dua sistem makna, yaitu sistem makna "pihak pembangun" dan sistem makna "sasaran pembangunan", maka keduanya harus dinegosiasikan dan tiap upaya pembangunan harus dipahami bersama oleh dua pihak (Kana 2009:377). Ini artinya, felt needs PKL harus dirasakan oleh elit pemerintah daerah, sebaliknya PKL harus bisa memahami kebijakan elit tersebut. Suara hati, kiranya dapat membimbing sikap dan perilaku kedua pihak tersebut. Penerapan paradigma pembangunan ini diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat luas, termasuk PKL, menciptakan tata ruang kota yang indah, asri, sehat, tertib, nyaman, dan aman, sekaligus menciptakan kesinambungan pembangunan perkotaan yang dijaga dan dipelihara oleh semua lapisan masyarakat.

Berdasarkan tinjauan literatur di atas, maka pilihan-pilihan kebijakan yang harus diambil pemerintah kota Semarang guna

melakukan penataan PKL secara manusiawi dan bersifat memberdayakan adalah sebagai berikut.

Pertama, perubahan Peraturan daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pedagang Kaki Lima. Perda ini perlu diubah, karena substansinya bersifat government-oriented, dalam arti kepentingan pemerintah lebih utama ketimbang kepentingan pedagang kaki lima. Pengaturan lebih banyak bermuara pada persoalan pengaturan dan pembinaan yang bernuansakan kekuasaan, sementara pengaturan tentang hak PKL masih dirasa kurang.

Kedua, pembukaan lahan baru untuk menampung jumlah PKL yang dari waktu ke waktu makin bertambah. Lahan baru ini penting, dikarenakan lama lama yang sekarang ditempati PKL sudah penuh sesak dan tidak jarang mengganggu ketertiban umum.

Ketiga, merelokasi PKL yang sekarang bermasalah dengan pihak pemerintah, yaitu mereka yang menjalankan usaha di pinggir bantaran sungai Kaligarang, Banjir Kanal Barat (PKL Sampangan, PKL Basudewo, dan PKL Kokrosono) ke tempat usaha yang tidak mengganggu ketertiban, keindahan, dan kesehatan kota, tetapi tidak jauh dari keramaian.

Keempat, pendirian sentra-sentra PKL berbasis tempat dan jenis dagang atau usaha, seperti yang sekarang sudah ada di Kalisari (PKL dengan usaha bunga hias) dan di Barito (PKL dengan usaha barang-barang bekas onderdil sepeda motor dan mobil), serta di Kokrosono (PKL dengan usaha perlengkapan sepeda motor dan keperluan rumah tangga).

Kelima, peningkatan kualitas sumber daya PKL, melalui kegiatan pelatihan dan keterampilan sesuai jenis usaha dan dagang mereka.

Keenam, fasilitasi kredit. Selama ini PKL golongan miskin tidak memiliki akses kredit baik ke lembaga perbankan maupun lembaga keuangan lain. Dengan kemudahan kredit ini, akan mendorong kemampuan mereka untuk bertahan dan

mengembangkan usaha mereka, sehingga ke depan mereka akan mampu survive sebagai wirausahawan sejati.

Ketujuh, institusionalisasi PKL, yakni melakukan pemberdayaan organisasi PKL yang sudah ada dan meng-organisasikan PKL yang saat ini belum memiliki wadah pengembangan usaha PKL. Hal ini dapat dilakukan, mulai dari pertemuan arisan hingga membentuk kelompok usaha produktif melalui fasilitas UMKM.

Kedelapan, pembentukan forum pengusaha (formal), pemerintah, dan PKL. Forum seperti ini penting, tidak hanya untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul berkaitan dengan interaksi antara ketiga pihak tersebut, sehingga dapat diminimalisasi timbulnya konflik, tetapi juga dapat dijadikan sebagai upaya untuk mengembangkan kemampuan PKL dalam mengelola usaha dan lingkungannya.

G. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Disadari bahwa pemerintah kota memiliki skala prioritas dalam merancang dan melaksanakan program pembangunan. Hal ini juga terjadi dalam pembangunan ekonomi, baik yang berkenaan dengan sektor formal maupun sektor informal. Prioritas tersebut dipilih berdasarkan sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya manusia, sumber daya finansial, maupun sumber daya sosial.

Dalam pembangunan kota sebagai upaya meningkatkan kinerja ekonomi kota, pemerintah menempuh strategi penataan kota dengan menertibkan pedagang yang menempati ruang-ruang publik. Hal ini dilakukan dengan harapan kota menjadi bersih, tertib, dan nyaman bagi investor. Upaya penataan kota yang bersifat jangka pendek, seperti menertibkan bahkan menggusur para pedagang, tidak menghasilkan kondisi yang menguntungkan bagi stabilitas dan dinamika kota, khususnya yang berkaitan dengan faktor keamanan dan denyut nadi kehidupan ekonomi kota. Oleh

karena itu, dalam penataan kota hendaknya tidak dilakukan untuk memperoleh hasil jangka pendek, tetapi juga harus ditempuh upaya yang memiliki dampak positif dalam jangka panjang.

Berkaitan dengan 8 opsi kebijakan di atas, maka opsi yang direkomendasikan untuk menata pedagang kaki lima di kota Semarang ada 3 pilihan. Ketiga opsi ini dipandang mendesak untuk segera dilakukan. Pertama, perubahan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang PKL. Opsi ini merupakan strategi jangka panjang, di mana walikota yang sekarang menjabat hingga tahun 2015 memiliki kesempatan yang longgar untuk mengagendakan perubahan Perda Nomor 11 Tahun 2000. Perda tersebut perlu diubah, karena banyak kelemahan, di antaranya tidak banyak mengatur tentang hak-hak yang dapat dinikmati PKL, terutama ketika mereka digusur dan dicabut izin tempat usahanya. Oleh karenanya, perlu ditambahkan pasal-pasal baru berkaitan dengan hak jawab, banding, memperoleh advokasi dan pemberdayaan, pendampingan hukum, dan lain-lain. Dengan peraturan yang jelas dan yang menguntungkan semua pihak, diharapkan keberadaan PKL tidak akan mengganggu kinerja pemerintahan kota Semarang. Kedua, berkaitan dengan strategi jangka pendek, diusulkan opsi pembukaan lahan baru untuk PKL dan pembentukan forum komunikasi antara pengusaha (sektor formal), pemerintah dan PKL. Opsi pembukaan lahan baru bagi PKL dipandang penting dan mendesak, karena jumlah PKL di Semarang dari waktu ke waktu mengalami peningkatan secara signifikan. Saat ini jumlah PKL di Semarang sudah lebih dari 11.000 pedagang. Jika tidak dibuka lahan baru yang mampu menampung PKL, dikhawatirkan dapat menimbulkan masalah ekonomi, sosial, politik, dan ekologi. Hal ini dapat dipahami karena pusat-pusat kota saat ini telah dipadati PKL, baik mereka yang permanen maupun mobile sifatnya. Kondisi ini menimbulkan kesemrawutan dan kemacetan lalu lintas serta mengganggu keindahan, ketertiban, dan kebersihan kota.

Pembukaan lahan baru sebaiknya memperhatikan jenis karakter dagang atau usaha dan tempat yang akan dibuka untuk PKL sebaiknya tidak jauh dari pusat keramaian dan pemukiman penduduk.

Pembentukan forum bersama antara pengusaha, pemerintah dan PKL mendesak untuk dilakukan, karena (1) banyak PKL yang berdagang atau menjalankan usaha berdekatan atau menyatu dengan lahan yang digunakan oleh pengusaha sektor formal, (2) karena itu konflik sering terjadi antara pengusaha dengan PKL dan tidak jarang pemerintah berada pada posisi di pihak pengusaha, (3) dengan foeum tersebut, akan dapat dibangun komitmen dan kesepakatan bersama antara pengusaha, pemerintah dan PKL untuk menjaga ketertiban, kenyamanan, kebersihan dan keindahan kota.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, disarankan agar (1) pemerintah segera melakukan amandemen Perda Nomor 11 Tahun 2000 agar tercipta kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat, (2) PKL perlu diberdayakan dan diberi perlindungan agar mereka dapat meningkatkan produktivitasnya demi kelangsungan hidupnya.

H. CATATAN AKHIR (END NOTES)

[1] Istilah Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL pertama kali muncul pada masa penjajahan Belanda (Permadi 2007:2). Dahulu Belanda membuat peraturan bahwa setiap jalan raya yang dibangun harus menyediakan sarana untuk pejalan kaki. Sarana tersebut, dalam bahasa Perancis, disebut trotoir atau trotoar, yang lebarnya lima kaki atau sekitar satu setengah meter. Saat Indonesia merdeka, trotoar untuk pejalan kaki dimanfaatkan oleh para pedagang untuk berjualan. Lama-kelamaan, pedagang yang berjualan di trotoar tersebut dijuluki pedagang kaki lima.

[2] Resistensi berasal dari kata ”resistance”, artinya tindakan

menentang atau kemampuan untuk bertahan (Collin English Dictionary 2003; Collin Discovery Encyclopedia 2005; The American Heritage Dictionary of the Englih Language 2000).

[3] Kapitalisme merupakan paham yang melandasi oleh etika Protestan, tumbuh di Eropa barat, berkembang pada era rasionalisme dan dipengaruhi oleh paradigma positivisme dalam ilmu pengetahuan (Samekto 2008:12). Dalam praktiknya, kapitalisme mendorong dan mengharuskan adanya ekspansi keluar dalam penguasaan pasar, sumber pasokan bahan baku, dan tenaga kerja semurah mungkin.

[4] Urban atau daerah perkotaan adalah suatu wilayah administrasi setingkat desa atau kelurahan yang memenuhi persyaratan tertentu sebagai suatu kota (Sujarwo 2004 : 116).

[5] Ekonomi Neo-Liberal adalah sistem ekonomi yang mengusung paham liberal dimana negara tidak lagi memiliki tanggung jawab atas pasar, karena adanya keyakinan bahwa pasar dapat mengatur dirinya sendiri melalui mekanisme pasar dengan the invisible handnya (Sumodiningrat 2009:34). Ekonomi neo-liberal dicirikan oleh adanya disiplin fiskal, perbaikan distribusi anggaran, reformasi pajak, liberalisasi finansial atau perbankan, iklim kompetisi, liberalisasi perdagangan, kebijakan nilai tukar yang kredibel, privatisasi, deregulasi, dan hak intelektual.

[6] Subordination atau subordinasi diperkenalkan oleh Simmel sebagai strategi mengenai analisis formal yang memiliki suatu makna sebagai bentuk ketaatan (Johnson 1994 : 262). Simmel membedakan subordinasi di bawah seorang individu, subordinasi di bawah suatu pluralitas individu, dan subordinasi di bawah suatu prinsip umum.

[7] Urbanisasi adalah berubahnya suatu masyarakat pada suatu kawasan tertentu dari sifat homogen menjadi heterogen, baik disebabkan karena perkembangan masyarakat dari kawasan itu

sendiri maupun karena pengaruh proses migrasi dari daerah lain (Hariyono 2007:93).

[8] Kebijakan Publik atau dalam bahasa Inggrisnya public policy adalah whatever government choose to do or not to do (Dye 2002:1). Menurut Dye, kebijakan publik dapat dianalisis untuk mengetahui apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam aspek kesejahteraan masyarakat, alasan-alasan apa yang mendorong pemerintah memutuskan kebijakan tertentu, dan meneliti apa akibat kebijakan yang ditempuh terhadap masyarakat.

[9] Hegemoni diperkenalkan oleh Gramsci, sebagai konsep untuk menjelaskan semua cara hidup konsumtif dimana ideologi bekerja mengganggu pandangan dunia seseorang (Jones 2009:100). Hegemoni digunakan oleh kapitalisme untuk meyakinkan penganut mengenai pandangan atau keyakinan sang hegemon agar dianut atau diyakini oleh penganut dengan sukarela dan hegemoni ini dipelihara terus-menerus agar keyakinan penganut tidak luntur. Hegemoni digunakan oleh masyarakat kapitalis untuk menyebarluaskan kepercayaan atau ideologi tanpa harus menggunakan kekerasan, dan umumnya disemaikan pada level gagasan (Sim dan Borin van Loon 2008:38). Dalam konteks ini, hegemoni dijalankan oleh lembaga-lembaga pendidikan dan hukum (Bocock t.th:27).

BIBLIOGRAFI

Agustian, Ary Ginanjar. 2009. Rahasia Sukses Membangun Emosi dan Spiritual ESQEmotional Spiritual Quotient The ESQ Way 165. Arga Publishing.

Alisjahbana. 2008. Marginalisasi Sektor Informal Perkotaan. Surabaya : ITS Press.

Alisjahbana. 2009. "Pedagang Kaki Lima versus Kebijakan Kota Surabaya". Dalam http://www.facebook.com/note.php?note_id=155383656516.

Amin, ATM Nurul. 2005. "The Informal Sectors Role in Urban Environmental Management". In International Review for Environmental Strategies Vol. 5, No. 2, pp. 511-530.

Ari, Bambang. 2008. "Penanganan Pedagang Kaki Lima di Kota Bandung Dengan Perspektif Kebijakan Publik". Dalam Jurnal Pendidikan Profesional Volume IV No. 19, November 2008.

Ananta dan Supriyanto. 1985. Penelitian tentang Sektor Informal. Jurnal Ekonomi UGM. Yogyakarta.

Azuma, Yoshiaki and Herschel I. Grossman. 2008. "A Theory of the Informal Sector". In Economics and Politics Volume 20 No. 1 March 2008. pp. 62-79.

Bocock, Robert. T.th. Pengantar Komprehensif untuk Memahami Hegemoni. Terjemahan Ikramullah Mahyuddin. Yogyakarta : Jalasutra.

Bogdan, Robert dan Steven J. Taylor. 1992. Pengantar Metode Penelitian Kualitatif. Terjemahan Ali Furchon. Surabaya: Usaha Nasional.

Brannen, Julia. 1997. Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif. Terjemahan Nuktah Arfawie Kurde, dkk. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Brata, Aloysius Gunadi. 2008. "Vulnerability of Urban Informal Sector : Street Vendors in Yogyakarta Indonesia". Paper prepared for the International Conference on Social, Development, and Environmental Studies : Global Change and Transforming Spaces, November 18-19th, 2008, School of Social Development and Environmental Studies, Faculty of Social Sciences and Humanities, University Kebangsaan Malaysia.

Bromley, Ray. 1991. "Organisasi, Peraturan, dan Pengusahaan Sektor Informal di Kota : Pedagang Kaki Lima di Cali Colombia". Dalam C. Manning dan T. Noer Effendi (ed). Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Budiman, Arif. 1995. Teori Pembangunan Dunia Ketiga. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.

Charmes, J. 2000. Size, Trend and Productivity of Women's Work in the Informal Sector. Paper presented at the Annual IAFFE Conference, Istambul, 15-17 August.

Chen, Martha, et al. 2005. Progress of The World's Women 2005 Women Work and Poverty. UNIFEM.

Creswell, John W. 2007. Qualitative Inquiry and Research Design Choosing Among Five Approach. London : SAGE Publications.

Crewe, Emma and Elizabeth Harrison. 1998. Whose Development ? An Ethnography of Aid. London and New York : Zed Books.

Cross, John C. 2000. "Street Vendors, Modernity and Postmodernity: Conflict and Compromise in The Global Economy". In The

International Journal of Sociology and Social Policy Volume 20 Number I/2 2000.

Dinas Pasar Kota Semarang. 2008. Buku Saku Pedagang Kaki Lima Kota Semarang Tahun2008. Semarang.

Dye, Thomas R. 2002. Understanding Public Policy Tenth Edition. New Jersey : Prentice Hall.

Effendi. 1997. Sektor Informal dan Wawasan Pengembangan Masyarakat. Makalah Diskusi Orientasi Pendalaman Tugas Anggota DPR Hasil Pemilu 1997. Jakarta.

Firdausy, CM. 1995. Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Perkotaan. Jakarta : Dewan Riset Nasional-Bappenas bekerjasama dengan Pusitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI. Jakarta.

Gilbert, Alan dan Josef Gugler. 1996. Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga. Terjemahan Anshori dan Juanda. Yogyakarta : PT. Tiara Wacana Yogya.

Goulet, Denis. 1995. Development Ethics : A Guide to Theory and Practice. New York : The Apex Press.

Harian Pikiran Rakyat Jumat 6 Pebruari 2009.

Harian Semarang Kamis 10 Juni 2010.

Hariyono, Paulus. 2007. Sosiologi Kota untuk Arsitek. Jakarta : PT. Bumi Aksara.

Harvey, Clare Isobel. 2009. "Education, Modes of Resistence and Learning from The Urban Kampung : a Case Study of Pogung Rejo Yogyakarta". Dalam Yoshi Fajar Kresno Murti (ed). Praktik-praktik Informalitas. Yogyakarta : Yayasan Pondok Rakyat.

Johnson, Doyle Paul. 1994. Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid 1. Terjemahan Robert M.Z. Lawang. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.

Jones, PIP. 2009. Pengantar Teori-teori Sosial dari Teori Fungsionalisme hingga Post-Modernisme. Terjemahan Achmad Fedyani Saifuddin. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Kamus Wikipedia. Dalam http://en.wikipedia.org/wiki/ Informal_sector.

Kana, Nico L. 2009. "Manusia dan Pembangunan". Dalam Kutut Suwondo, dkk. Merenung Pembangunan Punjung Tulis 70 Tahun Lik Wilardjo. Salatiga : FT Elektro dan Program Pascasarjana Studi Pembangunan UKSW Salatiga.

Kompas Edisi Jawa Tengah Sabtu 1 Mei 2010.

Kompas Edisi Semarang Sabtu 26 Juni 2010.

Kompas Edisi Semarang Selasa 29 Juni 2010.

Kompas Senin 12 Juli 2010.

Lubell, H. 1991. The Informal Sector in 1880s and 1990s. Paris : OECD.

Manning, Chris and Kurnya Roesad. 2006. "Survey of Recent Developments". In Bulletin of Indonesian Economic Studies 42 (2), pp 143-170.

Maxwell, Joseph A. 1996. Qualitative Research Design An Interactive Approach. London : SAGE Publications.

Melvy, Judith M. 2002. Writing The Qualitative Dissertation Understanding by Doing. London : SAGE Publications.

Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman. 1992. Analisis Data Kualitatif. Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI-Press.

Molan, Benyamin (ed). 2001. Glosarium Prentice Hall. Jakarta : Prenhalindo.

Moleong, Lexy I. 1990. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Morrell, Elizabeth, dkk. 2008. Tata Kelola Ekonomi Informal Policy Brief 11. Australia : Crawford School of Economics and Government the Australian National University.

Mustafa, Ali Achsan. 2008. Model Transformasi Sosial Sektor Informal Sejarah, Teori danPraksis Pedagang Kaki Lima. Malang : in-TRANS Publishing dan INSPIRE Indonesia.

Mustafa, Ali Achsan. 2008. Transformasi Sosial Masyarakat Marginal Mengukuhkan Eksistensi Pedagang Kaki Lima dalam Pusaran Modernitas. Malang : in-TRANS Publishing dan INSPIRE Indonesia.

Nasution. 1988. Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif. Bandung: Tarsito.

Nugroho, Riant. 2009. Public Policy. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.

OECD. 2002. Measuring The Non-Observed Economy A Handbook. Paris: OECD Publications Service.

Patton, Michel Quinn. 2989. Qualitative Evaluation Methods. London and New Delhi: Sage Publication, Inc.

Pellissery, Sony and Robert Walker. 2007. "Social Security for Informal Sector Workers in Emergent Economics and the Asia and Pasific Region". In Social Policy and Administration Vol. 41 No. 4, August 2007, pp. 401-409.

Permadi, Gilang. 2007. Pedagang Kaki Lima Riwayatmu dulu, Nasibmu kini. Jakarta : Yudhistira.

Pratap, Sangeeta and Erwan Quintin. 2006. The Informal Sector in Developing Countries :Output, Assets and Employment.

Rachbini, Didik J. dan Abdul Hamid. 1994. Ekonomi Informal Perkotaan. Jakarta : LP3ES.

Radyati, Maria R. Nindita. 2008. CSR untuk Pemberdayaan Ekonomi Lokal. Jakarta : Indonesia Business Link.

Remi, Sutyastie Soemitro dan Prijono Tjiptoherijanto. 2002. Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia (Suatu Analisis Awal). Jakarta : PT. Rineka Cipta.

Resmi, Endang Tjitro. 1995. "Mobilitas Usaha Sektor Informal Pedagang Kaki Lima". Dalam Firdausy, CM. 1995. Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Perkotaan. Jakarta : Dewan Riset Nasional-Bappenas bekerjasama dengan Pusitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI. Jakarta.

Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. 2009. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung : Nuansa.

Samekto, FX. Adji. 2008. Kapitalisme, Modernisasi, dan Kerusakan Lingkungan. Yogyakarta : Genta Press.

Samhadi, Sri Hartati. 2006. "Dilema Sektor Informal". Dalam Harian Kompas Edisi Fokus, Sabtu, 15 April 2006.

Sasono, A. 1982. Laporan Diskusi Sektor Informal. Jakarta : LSP dan Departemen Perdagangan dan Koperasi. Jakarta.

Sethuraman, S.V. 1976. "The Urban Informal Sector : Concept, Measurement and Policy". In International Labour Review Vol. 114 No. 1 July-Agustus 1976.

Simpul Semarang. 2007. "Letupan-letupan Sektor Informal di Semarang". Dalam http://www.prakarsa-rakyat.org/artikel/inisiatif/artikel.php?aid=22432.

Sim, Stuart dan Borin van Loon. 2008. Memahami Teori Kritis. Terjemahan Tim Resist. Yogyakarta : Resist Book.

Soeroso. 1978. Mencari Definisi Informal Sector. Bandung : PPES FE Unpad.

Soetomo, Sugiono. 2009. Urbanisasi dan Morfologi Proses Perkembangan Peradaban dan Wadah Ruang Fisiknya : Menuju Ruang Kehidupan Yang Manusiawi. Yogyakarta : Graha Ilmu.

Solopos 9 Maret 2006.

Sookram, Sandra and Patrick Ken Watson. 2008. "Small-Business Participation in the Informal Sector of an Emerging Economy". In Journal of Development Studies Vol. 44 No. 10 November 2008. pp. 1531-1553.

Stiawan ZS, Isbedy. 2008. "Pasar Tanpa PKL Tak Asyik". Dalam http://isbedystiawanzs.blogspot.com/2008/11/pasar-tanpa-pkl-tak-asyik.html.

Suara Merdeka Sabtu 13 Maret 2010.

Suara Merdeka Edisi Semarang Metro Kamis 24 Juni 2010. Sudjarwo.

2004. Buku Pintar Kependudukan. Jakarta : Grasindo. Sugiyono. 2008.

Memahami Penelitian Kualitatif. Bandung : Alfabeta. Sugiyono. 2009.

Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Bandung : Alfabeta.

Sumodiningrat, Gunawan. 2009. Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa MenanggulangiKemiskinan dengan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.

Tamba, Halomoan dan Saudin Sijabat. 2006. Pedagang Kaki Lima : Entrepreneur YangTerabaikan. Dalam Infokop Nomor 29 Tahun XXII, 2006.

UNESCAP dan UN-HABITAT. 2008. Panduan Ringkas untuk Pembuat KebijakanPerumahan bagi Kaum Miskin di Kota-kota Asia. Bangkok dan Nairobi.

Wiastuti. 2009. 180 Lapak PKL di Pasarrebo dibongkar. Dalam http://www.beritajakarta.com/V_Ind/berita_detail.asp?idwil=2&nNewsld=31900.

William, Colin C. and Jan Windebank. 1998. Informal Employment in The AdvancedEconomies Implications for Work and Welfare. London and New York : Routledge.

Zen, Patra M. dan Restu Mahyuni (ed). 2007. Legal Empowerment of The Poor : LessonsLearned from Indonesia. Jakarta and New York : YLBHI, UNDP and CLE

BIODATA PENULIS



EKO HANDOYO dilahirkan di Pati 48 tahun yang lalu. Selepas SMA, Eko melanjutkan studi ke IKIP Semarang pada tahun 1983. Gelar Sarjana Pendidikan Moral Pancasila dan Kewargaan Negara diraihnya pada tahun 1987. Sejak tahun 1988 diangkat oleh Pemerintah RI, menjadi dosen di almamaternya, IKIP Semarang (kini menjadi Universitas Negeri Semarang atau disingkat Unnes). Pada tahun 1995 Eko melanjutkan kuliah S2 dengan mengambil program studi Ketahanan Nasional dan lulus pada bulan Februari 1998. Pada bulan September tahun 2009, Eko, panggilan akrabnya, meneruskan studi S3 di Program Pasca Sarjana UKSW Salatiga mengambil program Doktor Studi Pembangunan dan diselesaikannya pada bulan Mei 2012. Eko adalah seorang pengajar mata kuliah Etika Politik, Pendidikan Politik, Pendidikan Anti Korupsi, Sosiologi Politik,Kebijakan Publik, Studi Masyarakat Indonesia, Seminar Pendidikan Kewarganegaraan, Pendidikan Pancasila, dan Pendidikan Kewarganegaraan pada program studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) dan program studi Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang. Jabatan fungsional sebagai dosen adalah lektor kepala, dengan golongan pangkat IV-C. Buku yang ditulis ini adalah buku kesebelas, setelah buku Bunga Rampai Politik dan Hukum (2006), Studi Masyarakat Indonesia (2007), Sosiologi Politik (2008), Integrasi Sosial Dalam Negara Bermasyarakat Majemuk Pada Era Global (2009), Pendidikan Anti Korupsi (2009), Pengantar Ilmu Sosial (2010), Pancasila dalam Perspektif Kefilsafatan & Praksis (2010), Model Pendidikan Karakter Berbasis Konservasi Pengalaman Universitas Negeri Semarang (2010), Pendidikan IPS (2011), serta Etika Politik dan Pembangunan (2011). Tahun depan, Eko berencana menyusun buku tentang Pembangunan.