

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PEMBANGUNAN

Oleh:

Syamsuddin Maldun

Dosen Prodi Ilmu Administrasi Publik PPs Universitas "45" Makassar

Abstrak

Implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya sekedar terkait dengan mekanisme penjabaran berbagai keputusan politik ke dalam mekanisme prosedur secara rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Kebijakan publik sebagai perangkat analisis perlu diletakkan dan diterapkan dalam kondisi negara yang sedang membangun. Sehubungan dengan itu, konsep administrasi pembangunan memiliki tugas atau fungsi menyelenggarakan pembangunan. Tantangannya adalah bagaimana mengembangkan studi kebijakan publik dalam pembangunan. Dengan demikian penting memahami kondisi lingkungan kebijakan atau *policy environment*, yang mempengaruhi kebijakan publik.

Kata Kunci: *Implementasi, Kebijakan Publik, dan Pembangunan.*

Pendahuluan

Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah suatu istilah yang berkembang pesat pada dasawarsa 1980-an. Meskipun asal muasalnya sejak dahulu kala sudah ada. Istilah kebijakan publik ini, yang oleh banyak ahli dipandang sebagai suatu bagian disiplin ilmu sosial atau *sub-field*, menjadi bidang kajian Ilmu Administrasi dan Ilmu Politik, bahkan oleh Henry (2004) diidentifikasi sebagai berada antara (*Twilight*

Zone) kedua disiplin itu. Ilmu ekonomi, khususnya ekonomi politik juga mempunyai kontribusi yang kuat pada studi kebijakan.

Sebagai suatu bidang studi, kebijakan publik relatif masih baru, tetapi telah menarik banyak perhatian dan menjadi kajian dalam berbagai disiplin ilmu social. Analisis kebijakan (*policy analysis*) selain merupakan metode untuk memahami apa dan bagaimana kebijakan terjadi, juga menyediakan alat yang berman-

faat bagi para praktisi yang terlibat dalam proses kebijakan.

Bagi kita di Indonesia, kebijakan publik sebagai perangkat analisis perlu kita letakkan dan terapkan dalam kondisi sebuah negara yang sedang membangun. Seperti halnya konsep administrasi pembangunan, yang merupakan administrasi Negara “plus” dan plusnya itu adalah tugas atau fungsi menyelenggarakan pembangunan dari administrasi negara, tantangan bagi kita adalah juga untuk mengembangkan studi kebijakan publik dalam pembangunan. Dalam rangka itu penting kiranya untuk memahami kondisi lingkungan kebijakan atau *policy environment*, yang mempengaruhi kebijakan publik.

Bahasa ini merupakan salah satu upaya untuk menelaah *policy environment* dalam Negara yang sedang membangun.

Memahami Kembali Kebijakan Publik

1. Pengertian dan Kedudukannya

Banyak pengertian diberikan kepada kebijakan publik. Dilihat dari berbagai disiplin dapat ke luar berbagai pengertian. Diantaranya dikemukakan oleh Dye (2004). Menurut Dye kebijakan publik adalah apa saja yang dilakukan dan tidak dilakuka

oleh pemerintah. Dalam kaitan ini, kebijakan ini merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijaksanaan publik tersebut. Eulau dan Prewitt (1973) mendefinisikan kebijakan sebagai sebuah “ketepatan yang berlaku” yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya. Menurut Peters (1993) mengartikan kebijakan publik sebagai total kegiatan pemerintah baik yang dilakukan langsung atau melalui pihak lain, yang berpengaruh pada kehidupan di Negara itu.

Analisis kebijakan adalah upaya untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang dibutuhkan untuk suatu kebijaksanaan, dengan menggunakan berbagai metode penelitian dan pembahasan dalam suatu kondisi tertentu untuk menyelesaikan masalah (Dunn, 2003). Analisis kebijakan publik dengan demikian lebih banyak memberi perhatian kepada teknik yang dapat digunakan untuk menganalisis dan mengevaluasi kebijakan, dalam kaitannya

dengan masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil, pengorbanan, dan lain sebagainya, yang berkaitan dengan kebijaksanaan publik (Waldo, 1992), dan bukan pada substansi dari kebijakan itu sendiri.

Oleh karena itu, banyak yang menganggap bahwa kebijakan publik lebih dekat kepada administrasi Negara dibandingkan dengan ilmu politik. Bahkan Eulau menyatakan bahwa studi kebijakan sebenarnya adalah “administrasi Negara lama dengan baru yang baru” (dalam Goodin, 1992). Henry menunjukkan bahwa kebijakan publik dari segi politik lebih banyak memberikan perhatian kepada substansi (*substantive branch*) dibandingkan dengan administrasi Negara yang lebih memperhatikan masalah-masalah perancangan, pilihan, pelaksanaan, evaluasi, efisiensi, efektivitas, dan produktivitas, dan hal-hal lain yang tidak berkenaan dengan isi dari kebijakan itu sendiri (*theoretical branch*). Meskipun sebenarnya ilmu politik pun mengkaji kebijakan publik sebagai analisis yang bersifat deskriptif yang dibedakan dengan substansi yang disebut *policy advocacy* yang bersifat preskriptif. *Policy analysis* mempersoalkan *mengapa*,

sedangkan *policy advocacy* apa yang harus dilakukan pemerintah (Dye, 2004). Namun, asumsi yang mendasar adalah bahwa dengan mengetahui berbagai kekuatan yang membentuk kebijakan dan dampaknya, maka kebijakan yang diambil akan lebih baik, dalam arti bisa menghasilkan apa yang dikehendaki dengan kebijakan tersebut secara lebih tepat, efisien, dan efektif.

Berdasarkan asumsi di atas maka, kebijakan publik merupakan bidang kajian yang makin penting dalam administrasi Negara, bahkan Golembieswski (1997) dianggap sebagai menandai fase perkembangannya yang paling mutakhir. Semula memang administrasi Negara berdiri netral dalam kebijakan publik, yang dianggap adalah urusannya disiplin ilmu lain. Namun, dengan berkembangnya studi mengenai analisis kebijakan dan proses kebijakan itu sendiri, maka peranan administrasi negara telah direvaluasi dalam kaitannya dengan kebijaksanaan publik (Rosenbloom *et al*, 1994). Caiden (1992) memformulasikan bahwa kebijakan publik adalah produk administrasi negara, sebagai alat untuk mempengaruhi kinerja pemerintah

dalam mengemban amanat untuk kepentingan rakyat.

2. Metode Pendekatannya

Berbagai pendekatan telah dikembangkan. Seperti telah dikemukakan diatas, ada pendekatan deskriptif vs preskriptif; ada pula pendekatan deterministik vs probabilistik dilihat dari derajat kepastiannya (Stokey dan Zeckhauser, 1978). Atau dengan pendekatan lain, ada yang bersifat empirik, evaluative dan normative (Dunn, 2003). Robert Goodin, seorang pakar ilmu politik mendekati dengan teori empiris dan teori etis atau teori nilai. Pendekatan ini sangat tipikal dari ilmu politik seperti ditunjukkan oleh Henry di atas.

Untuk memahami dan menjelaskan kebijakan publik, Dye (2004) menunjukkan adanya 9 model yakni model institusional, proses, kelompok, elite, rasional, incremental, teori permainan (*game theory*), pilihan publik (*public choice*), dan kelompok, system, institusional, neoinstitusional, dan anarki yang diatur (*organized anarchy*). Dari segi *output*, ia mengenal adanya tiga model, yakni incremental, rasional, dan perencanaan strategis. Pendekatan proses

lebih bersifat deskriptif, sedangkan pendekatan *output* lebih bersifat perspektif. Perspektif dimaksudkan bahwa dengan pendekatan yang baik akan hasil atau isi dari kebijakan publik akan menjadi lebih baik pula.

Bukan maksudnya disini untuk membahas model-model tersebut. Patut dicatat adalah bahwa banyak kebijakan tidak dapat dijelaskan hanya melalui satu model, tetapi merupakan gabungan dari berbagai model.

Perhatian dalam kebijakan publik banyak diberikan kepada proses kebijakan. Pembuatan kebijakan pada umumnya adalah sebuah proses yang dilakukan melalui tahap-tahap tertentu. Pada garis besarnya proses tersebut dikenali sebagai berikut: pengenalan masalah, penetapan agenda, perumusan kebijaksanaan, pengukuhan (*legitimation*), pelaksanaan dan evaluasi (Dye, 2004). Jones menguraikan lebih terinci, meliputi 11 tahapan atau rangkaian kegiatan dalam proses, yakni: pemahaman, perhitungan (*agregation*), pengorganisasian, perwakilan, penetapan agenda, perumusan, pengukuhan, pendanaan, pelaksanaan, evaluasi, penyesuaian atau penyelesaian (*penghentian*). Meskipun lebih terinci,

unsur-unsur pokoknya tidak banyak berbeda dengan pandangan Dye di atas. Demikian, beberapa pokok pengertian mengenai kebijaksanaan publik yang kita temukan dalam berbagai literatur.

Bagaimana kebijakan publik terkait dengan pembangunan? Dari segi teoritis dapat dikatakan bahwa pembangunan menciptakan lingkungan yang memerlukan dan mempengaruhi kebijaksanaan publik. Di Negara maju, tentu akan ditemukan unsur-unsur yang mempengaruhi dari lingkungan yang berbeda. Untuk itu perlu pula kiranya secara singkat di telaah kembali (*revisited*) perkembangan pemikiran-pemikiran mengenai pembangunan.

Kebijakan Publik dan Pembangunan

Seperti dikemukakan di atas, kebijakan publik dapat dilihat dari: (1) mengapa dan bagaimana (*why* dan *how*), yang mencoba memahami “bekerjanya” kebijakan publik tanpa terkait dengan isinya, dan (2) apa (*what*), yang member perhatian pada substansi kebijakan publik, yang mencari pemecahan atas masalah yang dihadapi melalui kebijakan publik.

Tachjan (2008) menegaskan bahwa implementasi kebijakan

merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi masalah jika tidak berhasil dilaksanakan. Berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang mensyaratkan rasionalitas dalam membuat suatu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Konteks bahasan ini, dan dalam studi-studi kebijakan publik, pengetahuan mengenai keduanya memang diperlukan. Para pengambil kebijakan yang tidak memahami metodologi penetapan kebijakan publik, dapat menanggung resiko mengambil pendekatan yang menyebabkan hasil atau dampak kebijakan publik tidak sesuai dengan yang dimaksud. Sebaliknya, para pelajar dan praktisi yang ingin mendalami pengetahuan mengenai berbagai aspek kebijaksanaan, tidak mungkin hanya membatasi diri pada teknik analisis, tanpa mengetahui isu-isu yang dihadapi dalam masyarakat yang akan dijawab dan diatasi dengan

berbagai kebijakan. Karena, meskipun Dye menyatakan tidak perlu dalam kebijakan publik itu ada tujuan yang rasional (bahkan tidak mengambil langkah apapun sudah menunjukkan kebijakan), dalam praktiknya untuk setiap kebijakan publik harus jelas apa yang ingin dihasilkan.

Di Negara berkembang kebijakan pembangunan menjadi pokok substansi (*policy content*) kebijakan publik. Oleh karenanya para pelajar studi kebijakan perlu memahami pula perkembangan pemikiran atau teori dan paradigm mengenai pembangunan dan konsep-konsep yang melandasinya yang diperlukan untuk menghasilkan kebijakan-kebijakan pembangunan sebagai kebijakan publik.

Pembangunan menjadi bahan kajian berbagai disiplin ilmu, terutama setelah perang dunia kedua, dengan lahirnya banyak Negara baru yang semula merupakan wilayah jajahan. Pembangunan telah menjadi bahan studi ilmu ekonomi, politik, social dan administrasi; dan telah berkembang pula sebagai studi multidisiplin dengan pendekatan dari berbagai cabang ilmu pengetahuan.

Dengan tidak mengabaikan sumbangan disiplin ilmu sosial lain terhadap studi pembangunan, harus diakui bahwa kajian bidang ekonomi memberikan dampak paling besar terhadap konsep-konsep pembangunan.

Pembangunan menurut literatur-literatur ekonomi seringkali didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil per kapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya. Dengan demikian, sejak awal pembangunan diartikan sama dengan pertumbuhan, melalui transformasi faktor-faktor, termasuk teknologi dan sumber daya manusia, dan telah memperhatikan tingkat produktivitas masing-masing faktor.

Teori mengenai pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri setidaknya sejak abad ke-18 dari pandangan-pandangan Adam Smith serta berbagai teori ekonomi klasik lainnya. Kemudian, terutama memasuki pertengahan kedua abad ke-20, berkembang teori pertumbuhan ekonomi modern dengan berbagai variasinya yang pada intinya dapat dibagi menjadi dua yaitu yang menekankan pentingnya akumulasi modal (*phusival capital formation*) dan peningkatan

kualitas investasi sumber daya manusia (*human capital*).

Salah satu harapan atau anggapan dari teori pertumbuhan adalah bahwa hasil pertumbuhan akan dapat dinikmati masyarakat sampai di lapisan yang paling bawah. Namun pengalaman pembangunan dalam tiga dasawarsa (1940-1970) menunjukkan, yang terjadi adalah bahwa rakyat di lapisan bawah tidak senantiasa menikmati cucuran hasil pembangunan seperti yang diharapkan itu. Bahkan di banyak Negara kesenjangan makin melebar. Hal ini disebabkan oleh karena meskipun pendapatan dan konsumsi mungkin meningkat, kelompok masyarakat yang sudah baik keadannya dan lebih mampu memanfaatkan kesempatan, antara lain apabila ditinjau dari kajian ekonomi politik, karena posisinya yang menguntungkan (*privileged*), akan memperoleh semua atau sebagian besar hasil pembangunan.

Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigme yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan. Maka berkembang kelompok pemikiran yang disebut sebagai paradigme pemba-

ngunan sosial, yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan.

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, namun disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya untuk memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabannya tidak henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan. Sebuah model, yang dinamakan pemerataan dengan pertumbuhan atau *redistribution with growth* (RWG) dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974 (Chenery *et al*). Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan paradigme keadilan dalam pembangunan, berkembang pendekatan kebutuhan dasar manusia atau *basic human needs* (Streeten *et al*, 1981).

Dalam pembahasan mengenai berbagai paradigme yang mencari jalan ke arah pembangunan yang berkeadilan itu, perlu diketengahkan pula adanya teori pembangunan yang berpusat pada rakyat (Korten, 1984), yang di Indonesia banyak dipelajari dan dijadikan acuan.

Paradigme yang terakhir, yang tidak dapat dilepaskan dari paradigme pembangunan sosial dan ber-

bagai pandangan di dalamnya yang telah dibahas terdahulu, adalah paradigma pembangunan manusia. Konsep ini diprakarsai dan ditunjang oleh UNDP.

Menurut pendekatan ini, tujuan utama pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat menikmati kehidupan yang kreatif, sehat dan berumur panjang. Walaupun sederhana, tujuan ini sering terlupakan oleh keinginan untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Banyak pengalaman pembangunan menunjukkan bahwa kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia tidaklah terjadi dengan sendirinya. Pengalaman-pengalaman tersebut mengingatkan bahwa pertumbuhan produksi dan pendapatan (*wealth*) hanya merupakan alat, sedangkan tujuan akhir dari pembangunan adalah memperluas pilihan manusia (Todaro, 1980, UI Hag, 2004).

Pandangan bahwa pembangunan tidak seyogianya hanya memperhatikan tujuan-tujuan sosial ekonomi, berkembang luas pula. Masalah-masalah demokrasi dan hak-hak azasi manusia menjadi pembicaraan pula dalam kajian-kajian pembangu-

nan (antara lain lihat Goulet, 1997 dan Bauzon, 1992). Memang dalam rangka perkembangan teori ekonomi politik dan teori pembangunan perlu dicatat pula, bahwa aspek ideologi dan politik turut mempengaruhi pikiran-pikiran yang berkembang. Salah satu di antaranya adalah teori ketergantungan yang dikembangkan terutama berdasarkan pembangunan di Amerika Latin pada tahun 1950-an. Ciri utama dari teori ini adalah bahwa analisisnya didasarkan pada adanya interaksi antara struktur internal dan eksternal dalam suatu system. Menurut teori ini, keterbelakangan Negara-negara Amerika Latin terjadi pada saat masyarakat prakapitalis tergabung ke dalam sistem ekonomi dunia kapitalis. Dengan demikian masyarakat tersebut kehilangan kebebasannya menjadi daerah “pinggiran” (*periphery*) dari Negara metropolitan yang kapitalis.

Demikianlah, berbagai aliran pemikiran dalam studi pembangunan yang berkembang selama ini, yang muaranya menuju kearah pembangunan yang berkeadilan yang berpusat pada manusianya itu sendiri. Meskipun tampaknya belum memberikan jawaban yang tepat dapat memuaskan bagi semua orang, konsep pem-

bangunan manusia (*human development*), dapat dianggap paling lengkap dan dikatakan sebagai sudah merupakan sintesa dari pendekatan-pendekatan sebelumnya.

Paradigma tersebut sejalan dengan pandangan bangsa Indonesia mengenai hakikat pembangunannya, yaitu pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat seluruhnya. Strategi pembangunan nasional Indonesia juga memperhatikan keseimbangan yang serasi antara tujuan-tujuan pertumbuhan dan pemerataan yang harus saling mendukung dengan program stabilitas. Segenap kebijakan upaya untuk mewujudkan strategi tersebut.

Berbagai Masalah dalam Lingkungan Kebijakan (*Policy Environment*) di Negara Berkembang

Setiap hari pemerintah di semua Negara mengambil keputusan atas dasar kewenangan, yang mengatur alokasi sumber daya publik, mengarahkan kegiatan-kegiatan masyarakat, memberikan pelayanan publik, menjamin keamanan dan ketertarikan, dan sebagainya. Kegiatan itu tidak ada bedanya di Negara manapun baik Negara maju maupun Negara berkembang.

Namun, ada perbedaan di antara Negara maju dan Negara berkembang. Pertama-tama, disebabkan yang berbeda, namun juga oleh karena adanya kegiatan pembangunan di Negara berkembang, yang merupakan kegiatan di atas dari yang “biasa” dilakukan oleh pemerintah di Negara maju. Oleh karena itu, dalam ilmu administrasi ada pola administrasi Negara yang disebut administrasi pembangunan.

Di Negara maju peranan pemerintah relatif kecil, karena institusi-institusi masyarakat telah berkembang maju. Bahkan pemerintah yang kecil dan sedikit keterlibatannya lebih dikehendaki. Sebaliknya di Negara berkembang, dengan segala kekurangannya, pemerintah adalah institusi yang paling maju. Oleh karena itu, tanggung jawab pembangunan terutama berada di pundak pemerintah (administrasi Negara). Institusi lain, seperti usaha swasta, pada umumnya belum berkembang. Dengan demikian, adanya sistem administrasi Negara yang mampu menyelenggarakan pembangunan menjadi prasyarat bagi berhasilnya (*development*) pembangunan (Kartasmita, G, 2004). Berarti pula administrasi Negara

yang mampu menghasilkan kebijakan-kebijakan publik yang “baik”, yang dapat menghindri kebijakan-kebijakan yang “buruk” dan mendorong “kepentingan umum” merupakan tantangan yang lebih besar bagi Negara yang sedang membangun (Grindle, 1980).

Kebijakan publik yang berkualitas, bukan hanya menjamin bahwa rakyat menerima pelayanan publik yang baik, yakni yang efisien dan efektif, tetapi juga menghasilkan perubahan ke arah perbaikan sebagai upaya pembangunan. Dalam rangka itu perlu mendapat perhatian pertama di samping permasalahan substansi kebijakan adalah menelaah kondisi lingkungan kebijakan (*policy environment*) di Negara berkembang. *Policy Environment* adalah bagian dari *policy system* yang menurut Dunn terdiri atas tiga unsur: (1) kebijakan-kebijakan publik, (2) mereka yang mempengaruhi dan paling dipengaruhi oleh kebijakan publik, dan (3) lingkungan kebijakan.

Tinjauan mengenai *policy environment* yang menjadi pusat bahasan ini, dimaksudkan untuk membahas berbagai faktor penting yang mempengaruhi kebijakan, baik prosesnya, keluarannya, maupun dampaknya.

Uraian di bawah ini tidak berarti sudah lengkap (*exhaustive*) dan masih dapat disempurnakan.

Pertama, adalah kondisi para pengambil keputusan dan pengelola kebijakan (*policy manager*) atau dalam literatur sering pula disebut *policy elites*. Siapa saja mereka itu? Secara sempit umumnya adalah mereka yang berada dalam struktur kekuasaan, baik kaum politisi maupun birokrat. Namun, banyak penulis yang melihat bahwa *policy elites* lebih luas lagi, meliputi juga apa yang oleh Grindle dan Thomas disebut *societal interest*, seperti dunia usaha, pemuka agama, media massa, kelompok kepentingan dan sebagainya, atau kurang lebih serupa dengan yang dimaksudkan oleh Dunn sebagai *policy stakeholders*. Belakangan berkembang pula kelompok LSM.

Di Negara berkembang masalah yang paling pokok dan utama adalah kualitas sumber daya manusia, yang acapkali tidak memiliki cukup persyaratan untuk mengambil bagian dalam proses kebijakan. Kelemahan pada satu tahap atau aspek dalam proses ketepatan kebijakan. Namun, yang paling menentukan adalah kualitas mereka yang berda pada puncak-puncak tataran proses kebij-

kan atau *policy managers*. Keterbatasan pengetahuan SDM ini meliputi baik pengetahuan secara tepat mengenai permasalahan atau substansi kebijakan, maupun metodologi kebijakan yang benar. Akibat dari semua itu, kebijakan menjadi kurang sempurna atau, walaupun baik, tidak tepat pelaksanaannya.

Kedua, berkait erat dengan kualitas profesional SDM, adalah semangatnya. Semangat ini berkait erat dengan etika. Dalam arti, sejak semula kebijakan publik haruslah ditunjukkan untuk kepentingan masyarakat yang luas. Pada umumnya *policy elites* di Negara berkembang digambarkan sebagai sangat mementingkan kepentingan sendiri atau kelompoknya, bahkan banyak yang hanyalah *rent seekers*, motivasinya hanya terus mempertahankan posisi (Grindle, 1980) dan tidak peka kepada kepentingan masyarakat luas, terutama rakyat kecil. Bagi para ahli, keadaan ini terutama menjadi masalah karena seperti dikatakan Chandler dan Plano (1998) kebijakan publik harus diarahkan sebagai wujud intervensi pemerintah yang berlanjut, untuk kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup

layak dan dapat ikut berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat secara aktif.

Ketiga, berkait dengan masalah ualitas dan semangat sumber daya manusia dari *policy elites*, kebijakan dipengaruhi pula budaya masyarakat. Budaya tradisional yang menjadi cirri di banyak Negara berkembang kurang memberikan penghargaan pada keterusterangan (karena dapat menyinggung perasaan), kebebasan berpendapat, kesamaan derajat (di banyak masyarakat tradisional ada berbagai tingkatan yang menunjukkan status bukan karena prestasi), penghargaan kepada waktu, kerja keras dan sebagainya. Kondisi budaya masyarakat yang demikian tidak merupakan lingkungan yang subur untuk lahirnya kebijakan-kebijakan yang baik, atau yang diperlukan bagi pelaksanaan yang baik dari kebijakan.

Keempat, tidak lepas dari aspek sumber daya manusia dan budaya, adalah tidak lancarnya komunikasi sosial yang diperlukan dalam proses kebijaksanaan, mulai dari pengenalan masalah sampai pembahasan dan penetapan pilihan (*policy choices*) dan pelaksanaannya. Komunikasi sosial baik horizontal maupun vertikal, menghadapi ham-

batan karena budaya, atau karena sikap politik dari elit yang berkuasa atau karena hambatan struktural yang merupakan masalah berikutnya.

Kelima, persoalan kelembagaan dalam kebijakan publik banyak dibahas dalam berbagai literatur bahkan telah berkembang sebagai salah satu pendekatan atau model untuk memahami aspek-aspek kebijakan publik. Khususnya di Negara berkembang, masalah kelembagaan ini semakin menonjol, oleh karena sumber daya yang serba terbatas dan yang harus digunakan untuk kebutuhan yang amat besar, mengharuskan efisiensi dalam pembangunannya. Caiden (1992), mengemukakan bahwa kebijakan publik tidak lain adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang tersedia untuk memecahkan masalah-masalah publik. Kelemahan dalam kelembagaan, baik kelembagaan politik, ekonomi maupun sosial, mengakibatkan terjadinya inefisiensi. Proses kebijakan yang baik terhalang oleh karena di satu pihak, ada tumpang tindih, di lain pihak ada kekosongan, kesemrawutan dalam tanggung jawab dan kewenangan, serta ketidakjelasan dalam misi. Di Negara maju saja

dihadapi persoalan apa yang disebut *policy bias of bureaucrats* (Dye, 2004). Keadaan itu lebih parah lagi di Negara berkembang, yang ditunjukkan oleh lemahnya koordinasi dalam birokrasi serta sikap birokrasi yang secara poulter disebut egoism sektoral. Kelemahan kelembagaan juga menjadi penyebab mengapa ada kesenjangan antara kebijakan dan pelaksanaannya dilapangan. Kepemimpinan sangat mempengaruhi kualitas kebijakan; dan di Negara berkembang, kepemimpinan tidak selalu dilahirkan karena kemampuan dan sebagai hasil proses pengujian yang obyektif dan transparan, tetapi seringkali pula karena faktor lain seperti faktor-faktor primordial, atau karena kesamaan kepentingan.

Keenam, proses kebijakan juga terhalang oleh kecenderungan untuk memusatkan kewenangan dan tanggung jawab, yang merupakan gejala di Negara berkembang, terutama yang baru merdeka. Alasannya mungkin karena keterbatasan, terutama sumber daya manusia. Namun, akibatnya jelas bahwa kebijakan publik berjarak jauh dari publiknya sendiri. Oleh karena itu, desentralisasi merupakan tema penting dalam proses pembahasan administrasi

Negara. Dalam rangka kebijakan publik dalam pembangunan, pendekatan ini meliputi baik desentralisasi sektoral maupun spasial.

Ketujuh, keterbatasan informasi menyebabkan rendahnya kualitas dan efektivitas kebijakan publik. Sebagai upaya untuk mempengaruhi perkembangan di masa depan, kebijakan publik harus didukung oleh pengetahuan yang dapat diandalkan mengenai keadaan yang senyatanya yang wujudnya dapat berupa statistik atau informasi lain, misalnya persaan yang ada atau aspirasi yang berkembang dalam masyarakat mengenai suatu masalah tertentu. Di Negara berkembang informasi ini tidak mudah diperoleh, baik oleh karena sistemnya belum berkembang dengan baik maupun karena adanya sumbatan dalam komunikasi sosial, seperti yang telah dikemukakan di atas.

Kedelapan, perkembangan dunia dan kemajuan teknologi yang pesat, telah menyebabkan proses perubahan berjalan dengan percepatan yang tinggi. Lingkungan strategis yang demikian menciptakan faktor-faktor eksternal baru yang mempengaruhi kebijakan publik. Variable kebijakan (*policy variables*)

menjadi makin luas dan rumit (*complex*), sehingga perumusan kebijakan serta perhitungan terhadap efektivitas dan dampak kebijakan menjadi makin sulit. Daya ramal dari berbagai perangkat analisis juga makin terbatas. Globalisasi telah membuat dunia dan kehidupan masyarakat menjadi makin terbuka dengan berbagai konsekuensi dan implikasinya terhadap kebijakan pembangunan di Negara berkembang. Pengaruhnya besar sekali kepada kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi, sosial dan politik. Kebijakan publik di suatu Negara, sekarang semakin dapat dipengaruhi oleh perkembangan atau kejadian yang terjadi di negara lain, yang mungkin amat jauh letaknya. Sebaliknya, kebijakan publik di suatu Negara juga makin dapat berdampak bukan hanya bagi Negara dan masyarakatnya, tetapi juga bagi bangsa-bangsa lain. Bahkan kebijakan publik suatu Negara, sekarang makin sering dinilai oleh bangsa-bangsa lain. Kesemuanya itu merupakan kecenderungan dan masih akan berlanjut, dengan intensitas yang makin tinggi, yang dampaknya terhadap kebijakan dan proses pembangunan Negara-negara berkembang cukup luas.

Demikianlah beberapa sisi yang menunjukkan lingkungan kebijaksanaan atau *policy environment*, khususnya di Negara-negara berkembang yang dapat menghambat perumusan kebijakan publik yang baik. Kalau kita telaah lebih dalam, kita mungkin akan menemukan bahwa gejala-gejala tersebut juga kita hadapi di Indonesia meskipun mungkin pada derajat yang berbeda dengan Negara berkembang lainnya atau antara pusat dan daerah, atau anantara salah satu daerah dengan lainnya. Menjadi tantangan baik bagi dunia akademis maupun praktisi untuk mencari jawaban terhadap berbagai masalah tersebut baik secara koseptual maupun dalam penerapannya untuk situasi di Indonesia, agar pembangunan dapat memberi hasil yang sebesar-besarnya.

Penutup

Aspek mengenai tantangan-tantangan yang dihadapi kebijakan publik di Negara yang sedang membangun. Tentunya berbagai masalah tersebut dapat dipelajari lebih mendalam, dengan memperhatikan praktik-praktik dan kasus-kasus yang kita temukan di Indonesia, atau pun di Negara-negara berkembang lainnya.

Dari upaya itu diharapkan dapat dihasilkan sumbangan pikiran yang dapat bermanfaat bagi pengembangan kajian dan perbaikan proses kebijakan di Indonesia. Hal ini merupakan tanggung jawab kita para teoretisi dan praktisi kebijakan publik, khususnya para manajer kebijakan dan mereka yang terlibat dalam proses kebijakan publik pada umumnya.

Daftar Pustaka

- Baran, P.A. 1997. *The Political Economy of Growth*; New York: Monthly Review press.
- Bouzon, Kenneth E. (ed). 1992. *Development and Democratization in the Third World: Myths, Hopes, and Realities*, Washington Crane Russak.
- Caiden, Gerald, 1992, *Public Administration*, California: Palisades Publishers.
- Chandler, R.C. dan J.C., Plano. 1998 *The Public Administration Dictionary*, Second Edition; Santa Barbara, CA : ABC CLIO Inc.
- Chenery, et al. 1994. *Redistribution with Growth*; New York: Oxford University Press.
- Dunn, William N. 2003. *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. 2004. *Understanding Public Policy*,

- Elight Edition; Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Golembiewski, Robert T. 1997. *Public Administration as Developing Discipline Part I: Perspectives on Past and Present*; New York: Marcel Dekker.
- Goodin. Robert E. 1992. *Political Theory and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Goulet, Dannis. 1997. *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*; New York, Antheneum.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Henry, Nicholas, 2004, *Public Administration and Public Affairs*, Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit AIPI Bandung Puslit KP2W Lemlit Universitas Padjadjaran.
- Todaro, M. 1999. *Pembangunan Ekonomi Dunia Ke Tiga* (terjemahan). Bumi Aksara: Jakarta.