

Tingkat Keterlibatan Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan di Kawasan Timur Indonesia

One of the major tasks of local government is to formulate public policy. In research locus, the number of policy produced were mostly related to regulations concerning organisational structures and procedures, reached 108 local regulations. Besides, the level of community participation in the policy formulation process was still low. These indicate that local government tended to serve beurocracy rather than served the people. In the future, local governments are expected much more to formulate policy that relates to regulating and serving the public including their participation in the policy formulation process.

Key words: Public policy, community participation, formulation.

**Oleh Hamka dan Burhanuddin (Ketua Peneliti)
Lukman Samboteng, Sulaeman Fattah, Muh. Idris, Wahidin, Muh. Basri
(Anggota Peneliti)**

Dalam suatu negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi yang konstitusional mengimprasikan keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan pada proses kebijakan. Dari perspektif manajemen, proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga

kelompok utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kinerja kebijakan (Mustopadidjaja1 2003).

Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

Menurut R. Dye (dalam Mustopadidjaja, 2003), dalam perkembangan ilmu pengetahuan ekonomi, politik, administrasi publik dan kebijakan publik, telah memperkenalkan berbagai model pembuatan atau formulasi kebijakan meliputi: (1) Model Kelembagaan, kebijakan dipandang sebagai kegiatan lembaga pemerintahan; (2) Model Proses, kebijakan dipandang sebagai aktivitas politik; (3) Model Elit, kebijakan dipandang sebagai preferensi elite; (4) Model Kelompok, kebijakan dipandang sebagai konsensus kelompok; (5) Model Rasional, kebijakan dipandang sebagai pencapaian tujuan secara rasional, dan menjamin optimalitas sosial; (6) Model Inkremental, kebijakan dipandang sebagai modifikasi kebijakan sebelumnya; (7) Model Sistem, kebijakan dipandang sebagai keluaran dan sistem; (8) Model Permainan, kebijakan dipandang sebagai pilihan rasional dalam situasi yang kompetitif; dan (9) Model Pilihan Publik, kebijakan dipandang sebagai pembuatan keputusan kolektif dan individu-Individu yang berkepentingan.

Dalam rangka model-model kebijakan tersebut berkembang pilihan-pilihan mengenai sistem manajemen kebijakan, yang secara ekstrim dapat dibagi atas dua kelompok yaitu yang: (1) bersifat sentralistik, otoriter dan non-partisipatif; dan (2) bersifat demokratik, desentralistik, transparan, partisipatif, manusiawi dan rasional. Dalam sistem pengambilan atau perumusan kebijakan yang demokratik, desentralistik, terbuka dan partisipatif, dimana peran berbagai *stakeholders* dengan latar belakang dan perilaku yang berlainan, perlu dipertimbangkan sikap politik masing-masing dan pengaruhnya terhadap pilihan atas sejumlah kemungkinan alternatif atau opsi kebijakan.

Perkembangan sejarah politik dan pemerintahan dalam kurun waktu sebelum era reformasi telah berkembang proses penyusunan atau formulasi kebijakan dan manajemen pemerintahan yang bersifat sentralistik, elitis, otoriter, dan relatif tertutup. Dalam kondisi demikian, proses demokrasi dan sistem pertanggungjawaban menjadi semu, sistem *checks and balances* tidak berkembang, KKN merajalela, dan pengawasan serta penegakan hukum menjadi tidak efektif. Mungkin model yang berkembang pada kurun waktu tersebut bersifat rasional, namun tidak *human*. Akibatnya sendi-sendi kehidupan sosial ekonomi politik bangsa menjadi rapuh. Krisis ekonomi yang berkepanjangan dengan berbagai dampaknya yang luas merupakan bukti kerapuhan sistem kebijakan yang berkembang selama ini.

Negara kita adalah negara hukum yang demokratis, berbentuk negara kesatuan dengan sistem dan proses kebijakan yang mengakomodasikan peran serta masyarakat yang luas, dimana pengambilan keputusan politik yang strategis (GBHN) dan kebijakan-kebijakan pokok lainnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dilakukan bersama secara musyawarah dan mufakat melalui lembaga-lembaga perwakilan sebagai representasi rakyat bangsa. Sedangkan, pengembangan kebijakan selanjutnya seperti Propenas/Propeda dan APBN(D), Undang-undang dan dan Perda dilakukan bersama pemerintah, yang harus terjamin keserasiannya baik secara substantif maupun format perundang-undangnya.

Dalam rangka reformasi total menuju masyarakat Indonesia Baru dan dalam menghadapi tantangan abad ke-21 yang syarat dengan tuntutan demokratisasi, transparansi dan daya saing, akuntabilitas, dan tegaknya HAM dewasa ini, diperlukan suatu pendekatan bahkan paradigma dimana setiap *stakeholders* dapat beranjak untuk melakukan aktivitas, interaksi dan partisipasinya dalam proses formulasi atau perumusan kebijakan. Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas maka kajian ini difokuskan untuk mencemati lebih lanjut mengenai tingkat keterlibatan masyarakat dalam pembuatan atau formulasi kebijakan di Kawasan Timur Indonesia.

Karena lingkup kebijakan yang luas dan kompleks untuk dapat dijadikan fokus kajian, maka kebijakan yang ditetapkan (Perda) terlebih dahulu diklasifikasi ke dalam tiga bidang utama yakni kebijakan atau Perda di bidang jasa umum, jasa usaha, dan perizinan. Adapun rumusan masalah dalam kajian ini dapat ditetapkan sebagai berikut: (1) Kebijakan apa saja yang telah ditetapkan (Perda) selama kurun waktu lima tahun masa keanggotaan Dewan di Kawasan Timur Indonesia?; (2) Siapa saja yang terlibat (aktor atau *stakeholders*) dalam perumusan kebijakan di Kawasan Timur Indonesia?; dan (3) Bagaimana bentuk keterlibatan masing-masing aktor atau *stakeholders* tersebut dalam perumusan kebijakan publik di Kawasan Timur Indonesia?

Sesuai dengan rumusan masalah kajian tersebut di atas, maka kajian ini bertujuan untuk: (1) Untuk mengetahui kebijakan yang telah ditetapkan (diperdakan) selama kurun waktu lima tahun masa keanggotaan Dewan di Kawasan Timur Indonesia; (2) Untuk mengetahui aktor atau *stakeholders* yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik di Kawasan Timur Indonesia; dan (3) Untuk mengetahui keterlibatan masing-masing aktor atau *stakeholders* dalam perumusan kebijakan publik di Kawasan Timur Indonesia.

A. Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan yang lazimnya diawali dengan identifikasi isu kebijakan tertentu dan berujung pada penentuan opsi kebijakan. Hasil formulasi kemudian tuangkan dalam format perundang-undangan tertentu, menyentuh dinamika interaksi sosial politik dan kelembagaan yang melibatkan berbagai kelompok kepentingan. Substansi permasalahan yang dihadapi tidak lepas dari dinamika dan kompleksitas perkembangan lingkungan kebijakan.

Untuk menambah sensitivitas terhadap kondisi lingkungan kebijakan, berikut diidentifikasi "9 views" yang kiranya patut mendapat perhatian dalam analisis kebijakan (Mustopadidjaja, 2003). *Views* (pandangan) dimaksud adalah semacam *intellectual ventures* yang bertalian dengan kajian dan formulasi kebijakan. *Pertama, agenda setting* adalah suatu tahap sebelum perumusan kebijakan dilakukan, yaitu bagaimana isu-isu itu muncul pada agenda pemerintah yang perlu ditindaklanjuti berupa tindakan-tindakan pemerintah. Banyak isu yang masuk ke pemerintah, yang diharapkan agar pemerintah segera mengambil tindakan, ternyata pemerintah tidak bertindak sesuai dengan keinginan masyarakat.

Kedua, cara pandang sistemik; tak ada suatu permasalahan kebijakan publik yang tidak terkait dengan masalah-masalah lainnya, kita harus mengenali benar saling hubungan tersebut, dan mengidentifikasi secara obyektif posisi permasalahan yang dihadapi dalam konteks keseluruhan masalah yang dihadapi masyarakat. *Ketiga*, eksternalitas dan jastifikasi intervensi pemerintah; analisis kebijakan juga harus memperhatikan berbagai biaya dan manfaat yang tidak langsung (*indirect cost and benefits*) yang mungkin timbul belakangan dan sulit diukur, disamping perhatiannya yang sangat intensif terhadap biaya dan manfaat langsung dan berbagai kebijakan yang justru mudah dilihat dan diukur.

Keempat, psikologi penentuan pilihan; adanya keterbatasan pendekatan rasional dan informasi mengenai kompleksitas dalam pengambilan keputusan yang memerlukan kebijaksanaan (*wisdom*) sebagai kemampuan intelegensia yang timbul sebagai nilai lebih berkat pengalaman hidup atau akumulasi nilai yang didapat akibat interaksi sesama aktor dalam proses pengambilan keputusan dimana juga dipertimbangkan berbagai diagnosis dan prognosis. *Kelima*, pemetaan alternatif; perjalanan mencari sesuatu memerlukan peta sehingga jelas jalan dan arah mana yang telah kita lalui dan kemana lagi kita harus melangkah. Dalam pengambilan keputusan kita mengenal konsep *decision tree* yang dapat membantu mengembangkan peta dan jalur-jalur pilihan yang dapat ditempuh.

Keenam, pentingnya analisis marjinal; kita harus memperhatikan batas-batas toleransi biaya yang mungkin harus dikeluarkan untuk mencapai kinerja dengan batas-batas kepuasan atau tingkat capaian tertentu, karena akan lebih realistis dari pada bersikap bahwa keseluruhan tujuan atau tingkat kepuasan maksimal dapat dicapai. *Ketujuh*, biaya ekonomis; konsep *opportunity costs* yang menyatakan bahwa

biaya sesungguhnya dari suatu program belum terungkap sepenuhnya dalam nilai uang, tetapi dari berbagai nilai yang harus dikorbankan karena pendanaan program tersebut dan itulah yang kita harus perhitungkan.

Kedelapan, pluralitas, interdependensi dan dinamika kepuasan; yang ingin dikemukakan adalah kesepakatan mengenai apa yang harus dilakukan, siapa yang melakukannya, dan kapan harus dilakukan adalah tidak mudah dan dapat cepat dicapai dan banyak faktor yang berpengaruh di dalamnya. *Kesembilan*, *output*; bukan hanya input yang jadi tuntutan pertanggungjawaban, esensinya adalah kebijakan harus dinilai tidak atas dasar upaya apa yang telah dicoba untuk mencapai sesuatu, melainkan atas dasar apa yang secara nyata telah dicapainya.

Uraian di atas mengisyaratkan perlunya kita mengantisipasi perilaku politik *stakeholders* dalam proses formulasi kebijakan. Pluralitas sosiopolitik yang melekat pada konsep dan mewarnai kehidupan demokrasi, bersama dengan masalah-masalah etika dan psikokultural yang berpengaruh terhadap perilaku para aktor sosial politik, perlu mendapat perhatian tersendiri dalam manajemen proses kebijakan pada keseluruhan tahapannya. Pada tahap formulasi kita perlu menandai peta politik dengan mengantisipasi kemungkinan sikap para *stakeholders* yang berperan dalam pengambilan keputusan, khususnya dalam menentukan pilihan atas sejumlah opsi kebijakan.

B. Langkah-langkah dalam Formulasi Kebijakan

Secara sederhana langkah-langkah dalam melakukan formulasi atau analisis kebijakan publik dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Pengajuan Persoalan*. Tujuan daripada kegiatan ini adalah untuk menentukan dan memahami hakekat persoalan dan suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat. Tiga bakal pokok yang perlu dimiliki untuk melakukan pengkajian persoalan adalah teori, metodologi (metode dan teknik) dan informasi. Teori, metode, dan teknik yang diperlukan dalam tahapan ini adalah metode penelitian (termasuk *evaluation research*), metode kuantitatif, dan teori-teori relevan dan selaras dengan substansi persoalan yang dihadapi, serta informasi mengenai substansi permasalahan tersebut. Pesan metodologi penelitian yang perlu diingat disini adalah perumusan persoalan secara operasional dan fungsional. Rumusan tersebut harus nyata dan jelas pengertiannya serta terjabarkan yang mana faktor-faktor penyebab (*independent variabel*), dan faktor-faktor yang merupakan akibat (*dependent variabel*). Teori tertentu yang relevan dengan persoalan akan mempermudah pengkajian persoalan, sedangkan metode-metode kuantitatif akan membantu perumusan yang operasional.

2. *Penentuan Tujuan*. Tujuan adalah akibat yang secara sadar ingin dicapai atau ingin dihindari. Secara umum suatu kebijakan selalu bertujuan untuk mencapai kebaikan-kebaikan yang lebih banyak dan lebih baik atau mencegah terjadinya keburukan-keburukan atau kerugian-kerugian semaksimal mungkin. Kewajiban analisis dalam tahapan ini adalah merumuskan tujuan tersebut secara jelas, realistis, dan terukur.

3. *Perumusan Alternatif*. Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tidak langsung, sejumlah tujuan yang telah ditentukan. Bisa juga dikaitkan sebagai pilihan-pilihan di luar alat atau cara-cara yang telah digunakan atau yang telah ada. Alternatif-alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang karena beberapa hal. *Pertama*, berdasarkan pengamatan terhadap kebijakan yang ada (sedang dijalankan). *Kedua*, dengan melakukan semacam analogi dari suatu kebijakan dalam sesuatu bidang dan dicoba diterapkan dalam bidang yang tengah dipelajari (*balancing*). *Ketiga*, merupakan hasil pengkajian dari persoalan tertentu (*inventive*) (Starling, 1974).

4. *Penyusunan Model*. Model adalah penyederhanaan dari kenyataan persoalan yang dihadapi, diwujudkan dalam hubungan-hubungan kausal atau fungsional. Model dapat dituangkan dalam berbagai bentuk seperti model skematik (*flow chart* dan *arrow diagram*), model fisik (miniatur), model *game* (latihan manajemen, peperangan, dsb.), model simbolik (ekonometrika, program komputer), dan sebagainya. Manfaat dari pada model dalam analisis kebijakan adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari dan atau tiadanya perubahan-perubahan dalam faktor penyebab. Dengan demikian, model merupakan alat bantu yang baik dalam perumusan dan penentuan solusi, atau dalam perumusan tujuan dan pengembangan serta penentuan pilihan alternatif kebijakan.

5. *Penentuan Kriteria*. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif. Ini menyangkut bukan hanya hal-hal yang bersifat pragmatis seperti ekonomi (efisiensi, dsb.), politik (konsensus antar *stakeholders*, dsb.), administratif (kemungkinan efektivitas, dsb.), dan seterusnya, tetapi juga hal-hal yang menyangkut nilai-nilai abstrak yang fundamental seperti etika dan falsafah kriteri yang berhubungan dengan nilai dan pandangan hidup. Dalam hubungan ini, bangsa Indonesia telah memiliki Pancasila dan UUD 1945 sebagai "Pedoman Perilaku" dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara yang secara imperatif harus dijadikan nilai dasar yang menghikmatikan setiap kebijakan. Nilai dasar tersebut perlu dikembangkan sehingga secara teknis bisa dijadikan kriteria dalam penilaian dan penentuan alternatif-alternatif kebijakan; dan secara sosiokultural dapat berperan sebagai pedoman perilaku dalam interaksi keseluruhan proses kebijakan.

6. *Penilaian Alternatif*. Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria-kriteria di atas. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fasilitas tiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai alternatif yang mungkin paling efektif dan efisien. Misalnya, dari segi ekonomi (alternatif mana yang paling efisien, atau yang akan memberikan keuntungan terbesar dengan ongkos termurah, dsb.), dari segi politik (perlu diperhitungkan alternatif mana yang paling bisa diterima, dsb.), dari segi administratif (perlu dilihat apakah suatu alternatif secara kelembagaan bisa dilaksanakan). Alternatif perlu pula dinilai dari segi etis dan falsafah. Mungkin suatu alternatif secara ekonomis menguntungkan dan secara administratif bisa dilaksanakan, tetapi bertentangan dengan nilai-nilai sosial tertentu sehingga (kemungkinan besar) tidak ada kemufakatan dari *stakeholders* untuk menerimanya.

7. *Perumusan Rekomendasi*. Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran mengenai sejumlah pilihan-pilihan yang “tepat” untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Langkah akhir dan analisis kebijakan adalah merumuskan saran mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum pada kondisi berbagai faktor lingkungan, administrasi, dan ekonomi tertentu. Dalam rekomendasi ini ada baiknya dikemukakan juga “strategi pelaksanaan” dari alternatif-alternatif kebijakan yang disarankan tersebut (*implementation strategy of the recommended policy alternatives*).

C. Faktor-faktor Strategis yang Berpengaruh dalam Perumusan Kebijakan

Dalam perumusan kebijakan publik paling tidak terdapat sebanyak enam faktor strategis yang biasanya mempengaruhi. Faktor-faktor tersebut meliputi:

1. *Faktor politik*. Faktor ini perlu dipertimbangkan dalam perumusan suatu kebijakan publik, karena dalam perumusan suatu kebijakan diperlukan dukungan dari berbagai aktor kebijakan (*policy actors*), baik aktor-aktor dari pemerintah maupun dari kalangan bukan pemerintah (pengusaha, LSM, asosiasi profesi, media massa, dan lain-lain).

2. *Faktor ekonomi/finansial*. Faktor ini pun perlu dipertimbangkan terutama apabila kebijakan tersebut akan menggunakan atau menyerap dana yang cukup besar atau akan berpengaruh pada situasi ekonomi dalam suatu daerah.

3. *Faktor administratif/organisatoris*. Dalam perumusan kebijakan perlu pula dipertimbangkan faktor administratif atau organisatoris yaitu apakah dalam pelaksanaan kebijakan itu benar-benar akan didukung oleh kemampuan administratif yang memadai, atau apakah sudah ada organisasi yang akan melaksanakan kebijakan itu.

4. *Faktor teknologi.* Dalam perumusan kebijakan publik perlu mempertimbangkan teknologi yaitu apakah teknologi yang ada dapat mendukung apabila kebijakan tersebut diimplementasikan.

5. *Faktor sosial, budaya, dan agama.* Faktor ini pun perlu dipertimbangkan, misalnya apakah kebijakan tersebut tidak menimbulkan benturan sosial, budaya, dan agama atau yang sering disebut masalah Sara.

6. *Faktor pertahanan dan keamanan.* Faktor pertahanan dan keamanan ini pun akan berpengaruh dalam perumusan kebijakan, misalnya apakah kebijakan yang akan dikeluarkan tidak mengganggu stabilitas keamanan suatu daerah.

D. Stakeholders dalam Perumusan Kebijakan Publik

Proses perumusan kebijakan publik sejauh ini dipahami sebagai kegiatan sosio-politik yang dinamis dan berlangsung dalam sistem kelembagaan formal dan informal yang kompleks. Dengan demikian, proses kebijakan publik yang harus senantiasa terjaga konsistensinya dengan dimensi-dimensi nilai yang melekat dalam sistem administrasi negara, menjadi bukan persoalan yang sederhana apabila diproyeksikan pada reaitas konfigurasi para pelaku serta garis aspirasi dan alur garis penetapan kebijakan dalam keseluruhan proses kebijakan publik.

Pelaku perumusan kebijakan publik pada dasarnya dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu: (1) Resmi, termasuk dalam pelaku ini adalah lembaga pemerintahan seperti birokrasi, presiden (eksekutif), DPR/D (legislatif) dan Mahkamah Agung beserta badan peradilan di bawahnya (yudikatif); (2) Tidak Resmi, termasuk dalam pelaku ini adalah kelompok kepentingan, partai politik, LSM, media massa dan manajemen individu.

Lembaga/instansi pemerintah banyak terlibat dalam perumusan ataupun pengembangan kebijakan publik. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga keterlibatan lembaga itu sebagai aparat pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Dengan pemahaman tersebut, maka lembaga/instansi pemerintah telah menjadi pelaku penting dalam proses pembuatan kebijakan.

Selain itu, lembaga/instansi pemerintah juga menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan kebijakan dalam sistem politik. Lembaga/instansi tersebut secara khas tidak hanya menyarankan kebijakan, tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan kebijakan publik.

Di tingkat daerah lembaga legislatif disebut DPRD bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah. Setiap peraturan perundang-undangan yang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapat

persetujuan dari lembaga legislatif. Selain itu, keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan juga dapat dilihat dari mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, penyelidikan-penyelidikan, dan kontak-kontak yang mereka lakukan dengan pejabat pemerintah, kelompok-kelompok kepentingan, dan lain sebagainya.

Keberadaan lembaga legislatif tidak serta merta muncul dengan sendirinya. Lembaga ini terbentuk melalui pemilu yang diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.

Partai politik yang memenangkan pemilu akan menempatkan para wakil rakyatnya yang selanjutnya akan mengartikulasikan tuntutan-tuntutan masyarakat. Tuntutan-tuntutan itu kemudian dirumuskan dalam bentuk kebijakan yang "seharusnya" dapat memberikan kemaslahatan bagi masyarakat. Dengan kata lain, partai politik merupakan perwakilan dari suara rakyat yang telah memandatkan suaranya melalui proses pemilu untuk duduk di lembaga legislatif serta diharapkan dapat memperjuangkan apa yang menjadi aspirasi, tuntutan, dan kepentingan masyarakat.

Kelompok kepentingan merupakan pemeranserta tidak resmi yang memainkan peran penting dalam pembuatan kebijakan di hampir semua negara. Perbedaan yang mungkin ada bergantung pada apakah negara demokratis atau otoriter, moderen atau berkembang. Perbedaan tersebut menyangkut keabsahan serta hubungan antar pemerintah dengan kelompok-kelompok tersebut. Dalam sistem politik demokratis, kelompok-kelompok kepentingan akan lebih memainkan peran yang lebih dengan kegiatan yang lebih terbuka dibanding sistem otoriter.

Dalam sistem demokrasi kebebasan berpendapat dilindungi, serta warga negara mempunyai keterlibatan politik. Walaupun dalam kedua sistem tersebut kelompok-kelompok kepentingan berbeda dalam hal hubungan dan sifat aktivitasnya, namun pada semua sistem tersebut, kelompok-kelompok kepentingan menjalankan fungsi artikulasi kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Kelompok kepentingan juga saling memberikan informasi kepada para pejabat publik dan sering informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari usul-usul kebijakan yang diajukan, sehingga kelompok kepentingan telah memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembuatan kebijakan.

Dalam sistem demokrasi, partai-partai politik memegang peranan penting karena digunakan sebagai alat untuk meraih kekuasaan. Hal ini berarti bahwa partai-partai politik pada dasarnya lebih berorientasi kepada kekuasaan dibandingkan kebijakan publik. Namun demikian, pengaruh mereka tidak dapat

diabaikan begitu saja dalam proses pembuatan kebijakan publik. Partai Politik di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 2002 merupakan organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara RI secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum. Partai politik mempunyai tugas untuk menyalurkan aspirasi, menampung, mengolah dan mengintegrasikan aspirasi masyarakat yang selanjutnya membuat usulan kebijakan.

Partisipasi warga negara dalam sistem politik, walaupun sistem politik tersebut merupakan sistem politik demokratis, sering dianggap mempunyai partisipasi rendah. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa banyak orang tidak memberikan suaranya pada waktu pemilihan umum, tidak ikut serta dalam kegiatan partai politik, tidak terlibat dalam kelompok-kelompok penekan serta mempunyai perhatian yang rendah terhadap sistem politik.

Di negara-negara yang berdasarkan sistem otoriter, kepentingan-kepentingan dan keinginan-keinginan para warga negara biasanya merupakan akibat dan kebijakan-kebijakan publik. Penguasa akan tetap menaruh perhatian terhadap apa yang menjadi keinginan rakyat agar kekacauan sedapat mungkin diminimalkan, dan juga mempunyai keinginan untuk menjaga keutuhan negara, seperti halnya keinginan para warga negara meskipun mereka tidak dilibatkan secara langsung dalam pembuatan kebijakan.

Dalam negara demokratis, pemilu merupakan tanggapan tidak langsung terhadap tuntutan-tuntutan warga negara dalam pembuatan kebijakan karena memungkinkan untuk memilih para pejabat dan sedikit banyak menginstruksikan para pejabat mengenai kebijakan tertentu. Dengan demikian, warga negara mempunyai hak untuk didengar dan para pejabat mempunyai tugas untuk mendengarkan.

Dalam proses pembuatan suatu kebijakan, perlu keterlibatan para pembuat kebijakan, baik pelaku yang resmi maupun yang tidak resmi. Untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan, terlebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pelaku (participant), bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau kekuasaan yang mereka miliki, bagaimana mereka saling berhubungan dan saling mengawasi.

E. Metodologi Kajian

Metodologi kajian yang digunakan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Lokasi Kajian*. Lokasi kajian dipilih secara purposif, yaitu terdiri atas 5 (lima) Provinsi, dimana di masing-masing provinsi dipilih kabupaten/kota sebagai lokus kajian meliputi: Kabupaten Jayapura (Provinsi Papua), Kota Palangkaraya (Provinsi Kalimantan Tengah), Kota Palu (Provinsi Sulawesi tengah), Kota Kupang (Provinsi Nusa Tenggara Timur), dan Kota Mataram (Provinsi Nusa Tenggara Barat).

2. *Pengumpulan Data*. Untuk memperoleh data dan informasi sesuai tujuan kajian, maka data yang dikumpulkan dalam kajian ini ditekankan pada data sekunder terutama tentang jenis-jenis kebijakan publik yang telah ditetapkan atau diperdakan selama kurun waktu lima tahun masa keanggotaan dewan. Selanjutnya, dilakukan penelusuran mengenai aktor-aktor atau *stakeholders* yang terlibat, dalam hal ini kelompok-kelompok masyarakat dalam perumusan kebijakan tersebut dan bentuk keterlibatan masing-masing aktor tersebut (data primer). Hal ini dimaksudkan untuk menentukan tingkat keterlibatan masyarakat dalam perumusan atau pembuatan kebijakan publik. Untuk memperoleh data sekunder disiapkan formulir isian yang akan menjangkau jenis-jenis kebijakan publik. Sedangkan untuk memperoleh data primer dilakukan wawancara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara.

3. *Responden*. Responden dalam kajian ini adalah masyarakat (aktor atau *stakeholders*) yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik yang meliputi partai politik, asosiasi profesi, pengusaha, media massa, LSM dan lain-lain kelompok masyarakat yang terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.

4. *Analisis Data*. Analisis data dilakukan secara deskriptif baik data primer maupun data sekunder. Analisis dan interpretasi dilakukan untuk menggambarkan tingkat keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik. Selanjutnya, dirumuskan implikasi kebijakan yang relevan dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik di Kawasan Timur Indonesia.

F. Pembahasan dan Analisis

Uraian pada bab ini akan dikelompokkan ke dalam dua sub bagian. Pertama, uraian mengenai kebijakan atau Perda yang telah ditetapkan pada masing-masing lokus kajian. Kedua, uraian mengenai keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan atau Perda pada masing-masing lokus kajian. Uraian kedua sub bagian tersebut dapat disimak pada ulasan berikut.

1. Kebijakan/Perda yang telah Ditetapkan

Selama kurun waktu 5 (lima) tahun, di Kota Kupang telah ditetapkan 103 (seratus tiga) Perda. Penetapan Perda paling banyak pada tahun 2002 mencapai 56 Perda karena adanya kegiatan penataan kelembagaan organisasi Pemda, dimana setiap organisasi Pemda dibuatkan satu Perda. Jumlah Perda yang mengatur tentang pembentukan struktur organisasi dan tata kerja mencapai 3 Perda, selebihnya adalah Perda tentang Retribusi sebanyak 10, Perda tentang pajak sebanyak 7, dan Perda lainnya sebanyak 8.

Pada tahun 2000 pemerintah Kota Kupang menetapkan sebanyak 20 Perda, 8 Perda diantaranya adalah tentang pembentukan struktur organisasi dan tata kerja, 3 Perda tentang APBD, 2 Perda tentang Retribusi, dan 7 Perda lainnya. Sementara pada tahun 2003 hanya berhasil ditetapkan 14 Perda, 6 diantaranya tentang retribusi, masing-masing 3 tentang izin usaha, dan 2 Perda lainnya. Pada tahun 2001 hanya 12 Perda yang berhasil ditetapkan, dimana masing-masing 3 Perda tentang surat izin usaha perdagangan dan APBD, 2 Perda tentang pembentukan struktur organisasi dan tata kerja, 1 Perda tentang retribusi, dan 3 Perda lainnya.

Pemerintah Kota Palangka Raya telah menetapkan sebanyak 60 Perda selama kurun waktu tiga tahun (dari tahun 2002 hingga 2004). Jumlah tersebut termasuk 28 Rancangan Perda. Selain itu, pihak eksekutif juga telah menetapkan sebanyak 27 Surat Keputusan Walikota. Perda paling banyak diperkirakan pada tahun 2004 yakni mencapai 34 Perda, 6 diantaranya sudah ditetapkan dan selebihnya masih bersifat rancangan Perda. Ke-34 Perda tersebut meliputi 23 Perda yang mengatur tentang struktur organisasi dan tata kerja, 8 Perda yang terkait dengan retribusi, dan 3 Perda lainnya.

Sedangkan, untuk tahun 2003 Pemda Kota Palangka Raya hanya berhasil menetapkan 16 Perda, 3 Perda diantaranya mengatur tentang struktur organisasi dan tata kerja, 4 Perda yang menyangkut Retribusi dan 9 Perda lainnya. Pada tahun 2002, telah ditetapkan 10 Perda, meliputi 8 Perda yang mengatur tentang retribusi, upah pungut dan pajak, serta 2 Perda lainnya.

Jumlah Perda yang berhasil dihimpun di Kota Mataram dan Kabupaten Jayapura selama kurun waktu 3 tahun (2001 sampai 2003) masing-masing sebanyak 12 dan 21 Perda. Pada Kota Kupang seluruh Perda tersebut meliputi 3 Perda yang terkait dengan pajak, 4 Perda yang mengatur tentang retribusi dan 5 Perda lainnya. Sementara pada Kabupaten Jayapura jumlah Perda dimaksud terdiri dari 12 Perda yang mengatur tentang pembentukan struktur organisasi dan tata kerja, 2 Perda yang terkait dengan izin usaha, dan 7 Perda lainnya.

Selama kurun waktu 6 (enam) tahun (1999 sampai 2004), pemerintah Kota Palu berhasil menetapkan sebanyak 122 Perda. Paling banyak ditetapkan pada tahun 2001 yakni mencapai 37 Perda yang didominasi oleh Perda mengenai retribusi sebanyak 19, 2 Perda tentang pajak, 1 Perda mengenai organisasi dan tata kerja,

dan 15 Perda lainnya. Sedangkan, pada tahun 2000 berhasil ditetapkan sebanyak 31 Perda, meliputi 24 Perda tentang pembentukan organisasi dan tata kerja, 4 Perda tentang retribusi, dan 3 Perda lainnya. Pada tahun 2003, ditetapkan sebanyak 19 Perda yang terdiri dari 13 Perda yang mengatur tentang retribusi, dan 6 Perda lainnya.

Sementara, pada tahun 2002 pemerintah Kota Palu berhasil menetapkan sebanyak 17 Perda meliputi 6 Perda yang mengatur tentang retribusi, 4 Perda tentang pajak, 3 Perda tentang pembentukan organisasi dan tata kerja, dan 4 perda lainnya. Pada tahun 1999 ditetapkan sebanyak 15 Perda yang terdiri atas 10 Perda menyangkut retribusi, dan 5 Perda lainnya.

2. Keterlibatan Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan/Perda

Tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan pada masing-masing daerah lokus sangat bervariasi, bahkan terdapat daerah lokus yang tidak melibatkan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik, mulai dari perumusan sampai penetapan suatu Perda. Umumnya, daerah hanya melibatkan masyarakatnya pada saat sosialisasi Perda atau ketika suatu Perda sudah ditetapkan oleh Dewan. Jadi sifatnya hanya mensosialisasikan Perda yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Adapun proses perumusan kebijakan atau Perda pada masing-masing daerah lokus dapat dilihat pada deskripsi berikut.

a. Kota Kupang

Keterlibatan masyarakat di Kota Kupang tidak hanya terbatas pada perumusan kebijakan publik melainkan juga pada partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan di Kota Kupang diatur dalam Perda Kota Kupang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pedoman Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan dari Bawah (P4DB) Kota Kupang. P4DB bertujuan untuk menjamin keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan, agar aspirasi dan kepentingan masyarakat terakomodasi dalam program dan kegiatan pembangunan yang tertuang dalam APBD. Keberadaan P4DB adalah untuk mempromosikan transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat.

Peran serta masyarakat disampaikan dalam bentuk saran, pendapat publik melalui Forum Musyawarah Pembangunan Kelurahan. Melalui Forum tersebut, masyarakat mengusulkan kegiatan-kegiatan pembangunan yang akan dijadikan prioritas, dan usulan prioritas masyarakat menjadi rujukan satuan kerja untuk mengusulkan program dan kegiatan ke dalam belanja publik APBD. Keterlibatan masyarakat tidak hanya dibatasi pada perencanaan atau penyusunan program dan

kegiatan saja, melainkan juga keterlibatannya dalam pengawasan (pengawasan tidak langsung) hingga selesainya suatu kegiatan pembangunan.

Wawancara yang dilakukan kepada Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Kupang, terungkap bahwa dalam rangka Otonomi Daerah, mekanisme penyusunan Perda berawal dari instansi terkait/pengusul, misalnya Dinas mengusulkan konsep Perda kemudian konsep Perda tersebut diusulkan kepada pemerintah (Sekretariat) melalui Bagian Hukum (sesuai dengan Kepmendagri Nomor 23 Tahun 2001) karena sekretariatnya di Bagian Hukum. Seluruh Perda telah dibahas oleh tim kajian dengan instansi terkait bersama tim yang ada di Sekretariat. Tim tersebut beranggotakan Sekretaris Kabupaten (selaku Ketua), para Asisten, Kepala Bagian Hukum (selaku sekretaris) dan instansi pengusul. Misalnya, Perda menyangkut pertanian, ada Dinas terkait yang kami undang, seperti Tata Kota, Bapedalda, dan Ekbang.

Pembahasan dilakukan di Bagian Hukum untuk merumuskan teknis penyusunan yang merupakan tanggung jawab Bagian Hukum, sedangkan isinya merupakan tanggung jawab Dinas terkait dan biasanya ada tambahan dari instansi terkait yang diundang. Setelah pembahasan, tim kajian melakukan sosialisasi kepada masyarakat sebelum Perda disampaikan ke Dewan. Yang dilibatkan dalam sosialisasi tersebut adalah Lurah, Kepala Lingkungan, RW, RT, dan Tokoh Masyarakat (toko pemuda, agama dan LSM), serta komponen pengusaha.

Hasil pembahasan (sosialisasi) serta masukan-masukan dari forum disampaikan ke Bagian Hukum. Perubahan dilakukan oleh tim dengan melibatkan anggota Dewan (ketua komisi) dan instansi terkait berdasarkan masukan dari masyarakat. Pembahasan ulang dilakukan antara tim kajian dengan instansi terkait dan ketua komisi. Hasil remusuan kemudian disampaikan kepada Dewan untuk dibahas pada persidangan berikutnya. Berdasarkan PP Nomor 6 Tahun 2001 Pasal 17, Perda tentang retribusi dan pajak 15 hari setelah ditetapkan dapat dikirim ke Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, dan Gubernur untuk meminta pengesahan. Setelah ditetapkan, Perda tidak langsung diberlakukan, namun menunggu 1 bulan 15 hari, dan bilamana tidak ada tanggapan, Perda tersebut bisa diberlakukan atau diimplementasikan.

Beberapa informasi yang diperoleh dari hasil wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Kota Kupang, yaitu: (a) Draft atau rancangan awal suatu Perda dibuat atau disusun oleh instansi teknis yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan draft Perda yang disusun; (b) Setelah draft Perda selesai disusun oleh instansi teknis, disampaikan kepada Sekretaris Kabupaten melalui Bagian Hukum; (c) Sekretaris Daerah membentuk Tim (interen Sekretariat) untuk membahas draft Perda yang diusulkan oleh instansi teknis; (d) Dalam rangka penyempurnaan draft Perda, Tim intern Sekretariat yang diketuai oleh Sekretaris Kabupaten dan beranggotakan semua Asisten dan Kabag Hukum (selaku Sekretaris Tim) melakukan pembahasan dan penyempurnaan draft Perda dengan

melibatkan instansi teknis dan instansi terkait lainnya; (e) Setelah draft Perda dianggap memadai, maka dilakukan sosialisasi pada Kecamatan dengan melibatkan aparat kecamatan, aparat kelurahan dan, masyarakat (Kepala Lingkungan, RW, RT, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh agama, LSM, serta komponen pengusaha. Kegiatan sosialisasi merupakan wujud pelibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan atau Perda dan bertujuan memperoleh masukan dari masyarakat; (f) Tim (melalui rapat) kemudian mengevaluasi masukan-masukan dan kritikan-kritikan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan draft Perda; (g) Draft Perda diajukan ke legislatif untuk dibahas; (h) Apabila Perda telah ditetapkan oleh legislatif, maka Perda tersebut dikirim ke Depdagri dan departemen terkait untuk disahkan; dan (i) Jika selama 1 bulan 15 hari tidak ada tanggapan atau pembatalan maka Perda tersebut dapat diberlakukan.

Selain itu, berdasarkan wawancara dengan Kepala Dinas Tata Kota Kupang diperoleh informasi bahwa dalam membuat draft melibatkan akademisi (Undana) untuk mendampingi sejak awal penjangkauan pendapat dari masyarakat pada 45 kelurahan. Keterlibatan akademis lebih banyak pada aspek hukum. Hasilnya dikaji dalam proses penyusunan draft rancangan Perda. Para akademisi juga melakukan analisis kebijakan sampai penyusunan draft rancangan Perda. Hasilnya dipresentasikan baik kepada Dinas Tata Kota maupun kepada instansi terkait (Hukum, Ke-PU-an, Bappeda, dan anggota legislatif.

Setelah dipresentasikan, rancangan tersebut disampaikan ke Bagian Hukum. Bagian Hukum mengundang instansi terkait untuk mendiskusikan dan menyamakan persepsi sebelum disampaikan ke legislatif. Dengan demikian, pada waktu pembahasan di legislatif, tidak ada lagi perbedaan pendapat di kalangan eksekutif. Keterlibatan akademisi dari Fakultas Hukum Undana hanya sampai pada pembahasan atau diskusi dengan Tim yang ada di Sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, bukan pembahasan di legislatif.

Dari hasil wawancara terhadap kedua pejabat tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Kupang mempunyai komitmen yang tinggi dalam melibatkan masyarakat dalam proses perumusan Perda. Diharapkan Perda yang diberlakukan di Kota Kupang mendapat tanggapan yang baik dari masyarakat karena proses penyusunannya melibatkan masyarakat. Dengan demikian dalam implementasinya diharapkan tidak ditemukan banyak kendala yang berarti atau dengan kata lain dapat diterima baik oleh masyarakat setempat.

b. Kota Palangka Raya

Kebijakan atau Perda yang dipilih untuk dianalisis pada Pemerintah Kota Palangka Raya adalah kebijakan yang termasuk dalam kategori jasa umum, yaitu

Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Perda Kota Palangka Raya Nomor 19 Tahun 1999 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan dan Perda Nomor 21 Tahun 2002 tentang Penetapan Puskesmas di Wilayah Kota Palangka Raya sebagai Unit Swadana. Kebijakan atau Perda tersebut dipilih dengan pertimbangan bahwa pelayanan kesehatan menyentuh seluruh lapisan masyarakat Kota Palangka Raya. Untuk itu, perumusan Perda seharusnya melibatkan segenap lapisan masyarakat terutama dalam penyediaan layanan kesehatan dan retribusi atau besarnya biaya yang harus dibebankan kepada masyarakat.

Proses perumusan Perda melibatkan Dinas Kesehatan Kota Palangka Raya, Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Tengah, Sekretariat Kota Palangka Raya (Sekretaris Daerah, Asisten I, dan Bagian Hukum), serta anggota legislatif Kota Palangka Raya. Selain itu, perumusan Perda juga melibatkan asosiasi profesi seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI) Cabang Kota Palangka Raya. Namun, masyarakat tidak terlibat secara langsung dalam proses perumusan Perda tersebut. Umumnya, eksekutif hanya melakukan kegiatan sosialisasi pada saat Perda telah ditetapkan. Hasil wawancara dengan Kasubag Produk Hukum terungkap bahwa sosialisasi kedua Perda tersebut berjalan lancar dan dapat diterima baik oleh segenap lapisan masyarakat.

Dari hasil wawancara terungkap bahwa keterlibatan pihak eksekutif (Dinas Kesehatan dan Sekretariat Kota Palangka Raya) dalam perumusan Perda tersebut meliputi: 1) pengumpulan data dan bahan, 2) penyusunan draft Raperda, 3) koordinasi, dan 4) pembahasan Raperda dengan pihak legislatif. Keterlibatan dalam pengumpulan data meliputi: a) dasar hukum berupa peraturan, undang-undang, dan buku petunjuk, b) studi banding ke daerah lain untuk mendapatkan informasi tentang masalah/hambatan serta prospeknya di masa mendatang.

Dalam perumusan masalah, keterlibatan eksekutif meliputi: a) pelayanan dan dana operasional kesehatan Puskesmas, b) dana pembangunan dan pembiayaan pelayanan kesehatan (selalu terlambat turun), dan c) penetapan pola tarif sesuai SKB Menkes dan Mendagri Nomor 93A Tahun 1996 dan Nomor 17 Tahun 1996.

Keterlibatan dalam penentuan alternatif mencakup penyusunan pola tarif sesuai SKB Menkes dan Mendagri, melaksanakan jaminan mutu (*quality assurance*) di Puskesmas, memberi wewenang yang lebih besar dalam pengelolaan keuangan kepada Puskesmas.

Dalam pemilihan alternatif keterlibatannya adalah penetapan Puskesmas sebagai unit swadana di Kota Palangka Raya sebagai upaya untuk memberi peluang kepada Puskesmas meningkatkan mutu pelayanan dengan memanfaatkan secara optimal dana yang dipungut dari masyarakat. Dengan demikian, pelayanan kesehatan di Puskesmas memberi konsekuensi logis terhadap peningkatan tarif dan disesuaikan dengan SKB Menkes dan Mendagri yang berimplikasi pada penyesuaian tarif.

Selain keterlibatan eksekutif, asosiasi profesi (IDI) Cabang Kota Palangka Raya juga dilibatkan dalam proses perumusan kedua kebijakan atau Perda tersebut. Bentuk keterlibatannya adalah memberikan materi tentang pengelolaan Puskesmas pola swadana pada lokakarya desentralisasi pada tahun 2001. Konsep tentang Puskesmas swadana merupakan wacana baru bagi Pemerintah Kota Palangka Raya dalam mengantisipasi dan mencari solusi masalah pembiayaan pelayanan kesehatan di Puskesmas.

Keterlibatan IDI dalam pengumpulan data meliputi: a) pengkajian tarif pelayanan kesehatan di Puskesmas swadana (bersama dengan Dinas Kota Palangka Raya), b) pemberian materi tentang konsep puskesmas swadana, c) petunjuk penyelenggaraan Puskesmas swadana (dari Depkes).

Dalam perumusan masalah IDI terlibat dalam merumuskan: a) pelayanan kesehatan di Puskesmas (masih rendah), b) pembiayaan (belum menjadi tanggung jawab Pemda Kota Palangka Raya dan masyarakat), c) sistem asuransi (belum jalan atau belum dilaksanakan), misalnya JPKM (jaringan pemeliharaan kesehatan masyarakat) belum dirintis di Kota Palangka Raya.

Alternatif yang diusulkan (penentuan alternatif) oleh IDI adalah: a) melaksanakan jaminan mutu di Puskesmas, dan b) konsep Puskesmas swadana (dapat menanggulangi masalah pembiayaan pelayanan di Puskesmas). Sedangkan alternatif yang ditawarkan (pemilihan alternatif) adalah penetapan Puskesmas swadana di Kota Palangka Raya melalui fase uji coba terhadap beberapa Puskesmas. Seiring dengan uji coba Puskesmas swadana, dilakukan pengkajian tarif pelayanan kesehatan di Puskesmas swadana dan non swadana.

Salah satu Perda yang dirumuskan pada tahun 2004 adalah perda yang mengatur tentang Etnis Madura. Perda tersebut disosialisasikan sendiri oleh anggota legislatif beberapa kali di kecamatan dengan melibatkan tokoh masyarakat, ketua adat, dan sesepuh Kota Palangka Raya.

Satu-satunya perumusan Perda yang melibatkan lembaga swadaya masyarakat (LSM) adalah Perda tentang Dampak Konflik. Bahkan rancangan Perda ini digagas oleh LSM bekerjasama dengan Dinas Kependudukan. Setelah draft Raperdanya selesai, kemudian oleh Bagian Hukum disempurnakan melalui pemeriksaan pasal-pasal berdasarkan ketentuan manual pembuatan peraturan agar tidak terjadi pertentangan antara pasal yang ada.

Sosialisasi Perda umumnya dilakukan secara kolektif. Setelah sejumlah Perda ditetapkan, kemudian Bagian Hukum menyusun himpunan Perda. Selanjutnya, dilakukan sosialisasi pada tingkat kecamatan dengan mengundang beberapa tokoh masyarakat dari kelurahan/desa yang termasuk dalam wilayah administratif kecamatan. Jumlah masyarakat yang hadir dalam kegiatan sosialisasi sekitar 150 orang. Kegiatan sosialisasi diprakarsai oleh Bagian Hukum dan nara sumber adalah kepala dinas instansi teknis (sebagai penanggung jawab Perda).

Proses perumusan Perda di Kota Palangka Raya dapat dilihat dari hasil wawancara terhadap Kepala Sub Bagian Perundang-undangan (Kasubag Bantuan Hukum). Pertama-tama, rancangan Perda disusun oleh instansi teknis, misalnya Perda Kota Palangka Raya Nomor 01 Tahun 2004 tentang Pengaturan dan Retribusi Pelayanan Pemakaman Umum dan Pengabuan Mayat di Kota Palangka Raya, rancangannya disusun dan disiapkan oleh Dinas Tata Kota Palangka Raya. Setelah itu, produk tersebut disampaikan kepada Bagian Hukum untuk menyusun Raperdanya. Setelah itu, diadakan rapat dengan mengundang dinas atau instansi terkait, termasuk dinas yang memprakarsai suatu Raperda. Misalnya, Perda tentang retribusi dan pajak, yang diundang adalah Dinas Pendapatan Daerah (*leading sector*).

Waktu yang dibutuhkan oleh eksekutif untuk menyusun dan menyelesaikan suatu Raperda berlangsung selama 2 bulan, sedangkan pembahasan Raperda di legislatif membutuhkan kurang lebih 20 hari membahas 1 atau 2 Raperda. Pada kondisi tertentu, legislatif meminta lagi informasi dari masyarakat, dinas atau instansi yang ada hubungannya dengan Raperda tersebut.

Setelah Perda mengenai retribusi dan pajak ditetapkan oleh legislatif, Bagian Hukum menyusun buku himpunan Perda yang akan disosialisasikan. Sosialisasi dilakukan di kecamatan dengan melibatkan semua perangkat kelurahan, tokoh-tokoh masyarakat (jumlah peserta 100 sampai 200 orang). Sosialisasi dilakukan oleh Bagian Hukum (penyelenggara) dan narasumbernya adalah para Kepala Dinas instansi teknis yang menangani retribusi dan pajak.

c. Kota Mataram

Kota Mataram dianggap paling menonjol melibatkan masyarakat dalam proses penetapan kebijakan publik. Hal ini didasarkan pada Perda yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dimana setiap individu dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan publik. Agar hak partisipasi dapat berjalan dengan baik, Pemerintah Daerah menyediakan informasi publik secara transparan, mendorong partisipasi, dan responsif.

Untuk menampung aspirasi melalui partisipasi aktif masyarakat, Pemda membentuk Komisi Partisipasi yang merupakan lembaga independen yang dibentuk oleh Walikota dengan persetujuan DPRD. Komisi bertugas mengawasi pelaksanaan partisipasi serta memberikan masukan kepada Walikota dan DPRD sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan publik. Komisi Partisipasi berkedudukan di bawah Walikota dan mempunyai fungsi, yaitu: a) Menampung, memadukan, merumuskan serta menyampaikan pemikiran dan pendapat masyarakat sebagai bentuk partisipasi untuk disalurkan kepada pihak terkait; b) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan

partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kualitas, kuantitas, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan partisipasi masyarakat; dan c) Melakukan mediasi untuk menyelesaikan pengaduan atas keberatan masyarakat karena partisipasinya ditolak.

Partisipasi masyarakat dilaksanakan berdasarkan asas: a) Kebebasan berpendapat secara lisan dan tulisan; b) Rasional, efisien, tepat guna, dan tepat sasaran; c) Sesuai norma, prosedur, dan etika sosial yang berlaku; dan d) Tanggap, terbuka, dan penuh kesungguhan. Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik meliputi: Perumusan visi, misi, rencana strategis, dan program pembangunan daerah; Penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah; Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD); Penyusunan maupun revisi tata ruang daerah; Penyusunan peraturan daerah; Penyusunan peraturan daerah berkaitan dengan pembangunan dan pelayanan umum seperti perizinan, perubahan tarif, dan lain-lain; Pengawasan, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan suatu kebijakan atau program; Dan lain-lain perumusan keputusan atau kebijakan publik berkaitan dengan kepentingan rakyat banyak.

d. Kabupaten Jayapura

Di Kabupaten Jayapura, partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan publik hanya diatur dalam Surat Keputusan Bupati. Partisipasi masyarakat bukan hanya pada penyusunan kebijakan publik melainkan juga pada pelaksanaan kebijakan publik.

Partisipasi masyarakat merupakan wujud peran serta masyarakat untuk menyampaikan pendapat baik langsung maupun tidak langsung dalam proses pembuatan kebijakan yang menyangkut kepentingan publik. Masyarakat dapat berpartisipasi pada setiap kesempatan, tingkatan dan kedalaman dalam proses penyusunan kebijakan publik, meliputi: 1) Penyusunan visi dan misi Kabupaten Jayapura; 2) Rencana strategis; 3) Penyusunan program pembangunan tahunan; 4) Penyusunan dan revisi tata ruang Kabupaten/Distrik, Kelurahan, dan Kampung; 5) Penyusunan peraturan daerah; 6) Penyusunan peraturan daerah yang mendukung pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan kepentingan publik; dan 7) Pelaksanaan program pembangunan tahunan Kabupaten Jayapura.

Selain hak untuk ikut serta dalam proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik, masyarakat juga berhak mengetahui dan atau memperoleh informasi tentang setiap kebijakan secara terbuka. Masyarakat tidak hanya menuntut haknya tetapi juga memperhatikan kewajibannya. Kewajiban masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik adalah berlaku tertib dalam menyampaikan pendapat dalam proses penyusunan kebijakan publik berdasarkan asas-asas demokrasi, hukum, sikap dan perilaku yang rasional, interaktif, konstruktif, dan transparan.

Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan publik berbentuk: a) Mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah; b) Memberikan informasi, saran, pertimbangan atau pendapat dalam penyusunan strategi pelaksanaan kebijakan; c) Memberikan masukan dalam merumuskan kebijakan; d) Mengajukan persetujuan dan keberatan terhadap rancangan kebijakan; dan e) Mengadakan kerjasama dalam penelitian, perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, dan pengembangan dengan bantuan tenaga ahli.

Sedangkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan meliputi: a) Terlibat dalam implementasi kebijakan publik; b) Membantu penyusunan atau pertimbangan untuk kebijakan pembangunan partisipatif; c) Menyelenggarakan kegiatan pembangunan berdasarkan kebijakan yang telah disepakati; dan d) Menjaga kebijakan publik.

e. Kota Palu

Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik pada Pemerintah Kota Palu diatur dalam Keputusan Walikota Palu Nomor 65 Tahun 2003 tentang Mekanisme dan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Prosedur penyusunan dimaksud adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak perencanaan sampai penetapan.

Jenis-jenis produk hukum daerah meliputi Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Instruksi Kepala Daerah (Walikota). Dua produk hukum daerah yang disebutkan terakhir tidak perlu mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan produk hukum yang perlu mendapatkan persetujuan dari DPRD adalah Peraturan Daerah, Keputusan Bersama dan Keputusan atau Perjanjian Kerjasama.

Penyusunan produk hukum daerah umumnya diprakarsai oleh pimpinan unit kerja teknis seperti Badan, Dinas, Kantor dan Bagian di lingkungan pemerintah Kota Palu. Pengajuan rencana penyusunan produk hukum daerah harus dilampiri pokok-pokok pikiran yang meliputi maksud dan tujuan pengaturan, dasar hukum, materi yang akan diatur dalam rancangan produk hukum, dan keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain.

Rencana penyusunan produk hukum diajukan oleh pimpinan unit kerja kepada Sekretaris Daerah Kota untuk penyempurnaan materi, harmonisasi, dan sinkronisasi pengaturan. Untuk melaksanakan kegiatan tersebut, Sekretaris Kota menugaskan Bagian Hukum untuk melakukan penyempurnaan konsep materi atau *draft* awal dan harus mendapat persetujuan pembahasan dari Sekretaris Kota.

Dalam penyusunan produk hukum daerah, dibentuk Tim Penyusun antar unit kerja dan diprakarsai oleh pimpinan unit kerja. Tim penyusunan tersebut diketuai oleh Sekretaris Kota dan Kepala Bagian Hukum sebagai Sekretaris Tim.

Pembahasan konsep atau rancangan produk hukum melibatkan *stakeholders* seperti unit kerja terkait, lembaga swadaya masyarakat dan akademisi.

Setelah rancangan produk hukum daerah selesai, kemudian dilakukan pembahasan. Pimpinan unit kerja menyampaikan kepada Sekretaris Kota melalui Bagian Hukum untuk selanjutnya diajukan kepada Walikota. Namun, sebelum rancangan produk hukum daerah disampaikan kepada Walikota, terlebih dahulu harus mendapat paraf dari pimpinan unit kerja pemrakarsa, Asisten Tata Praja, dan Kepala Bagian Hukum.

Selanjutnya, Walikota mengajukan rancangan produk hukum daerah (khususnya Peraturan Daerah, Keputusan Bersama, dan Keputusan /Perjanjian Kerjasama) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan pada tingkat Dewan. Bila dipandang sudah memadai, maka produk hukum tersebut selanjutnya dapat diberikan nomor. Penomoran produk hukum daerah dilakukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Palu. Selain tugas penomoran, Bagian Hukum juga melakukan penggandaan, pendistribusian dan pendokumentasian produk hukum daerah.

Biaya penyusunan, pembahasan, penggandaan, pendistribusian, dan sosialisasi dan penyuluhan produk hukum daerah dibebankan pada APBD Kota Palu, dan biaya tersebut dikelola oleh Bagian Hukum. Khusus mengenai sosialisasi rancangan produk hukum dan penyuluhan produk hukum daerah dilakukan secara bersama-sama antara Bagian Hukum dengan unit kerja terkait yang dibentuk melalui Keputusan Kepala Daerah/Woikota.

Deskripsi tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam penyusunan produk hukum daerah pada pemerintah daerah Kota Palu baru sebatas Keputusan Walikota, bahkan bila dicermati jumlah masyarakat yang teribat masih terbatas pada akademisi dan LSM tertentu. Masyarakat umum belum mempunyai akses dalam proses penyusunan produk hukum daerah. Masyarakat umumnya hanya menjadi obyek/sasaran ketika produk hukum daerah hendak disosialisasikan.

G. Kesimpulan

Selama kurun waktu 5 tahun, pada lima lokus kajian paling kurang telah berhasil ditetapkan sebanyak 318 Perda. Kota Palu tercatat sebagai lokus yang paling banyak menghasilkan Perda yakni mencapai 122, menyusul Kota Kupang sebanyak 103. Jumlah Perda yang telah ditetapkan pada sejumlah lokus didominasi oleh Perda yang mengatur tentang pembentukan struktur organisasi dan tata kerja yaitu mencapai 108 Perda.

Hal tersebut merupakan implikasi dari diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang

Perangkat Organisasi Pemerintah Daerah sebagaimana telah dirubah dengan PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membentuk organisasi pemerintah daerah yang sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerah.

Jenis Perda yang lain adalah Perda yang mengatur tentang retribusi yakni sebanyak 95. Perda tentang retribusi umumnya merupakan penyempurnaan dari Perda sebelumnya dan substansinya lebih banyak pada penyesuaian tarif yang dikenakan (peningkatan nilai nominal tarif). Sementara Perda yang mengatur pajak sebanyak 16.

Tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan di Kawasan Timur Indonesia dapat dinilai masih rendah. Dari lima lokus kajian, hanya Pemerintah Daerah Kota Kupang yang benar-benar dijumpai adanya keterlibatan masyarakat umum dalam proses perumusan kebijakan. Sebelum tahun 2003 keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik juga belum ada. Pada tahun 2003 Pemerintah Kota Kupang baru melibatkan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Pada tahun 2003, 12 Perda yang dihasilkan semuanya melibatkan masyarakat dalam proses perumusannya.

Mekanisme penyusunan Perda umumnya diprakarsai atau diusulkan oleh instansi teknis tertentu (seperti Dinas, Badan, dan Kantor). Namun, tidak satupun Perda yang telah ditetapkan selama kurun waktu lima tahun, yang diusulkan oleh Dewan. Instansi teknis melakukan penggodokan atas draft atau konsep Perda yang akan dibuat. Jika sudah memadai mereka mengusulkan konsep Perda tersebut kepada pemerintah melalui Sekretariat Daerah (Bagian Hukum).

Selanjutnya, dibentuk tim oleh Sekretaris Daerah untuk membahas dan menyempurnakan. Anggota Tim terdiri dari Sekretaris Daerah (selaku Ketua), para Asisten, Kepala Bagian Hukum (selaku Sekretaris), instansi pengsul, dan instansi yang terkait secara substansi dengan Perda yang akan ditetapkan. Bagian Hukum bertanggung jawab pada teknik penyusunannya agar Perda yang akan ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan kebijakan atau peraturan yang lebih tinggi. Sedangkan instansi pengusul bertanggung jawab atas isi atau substansinya.

Apabila dianggap sudah memadai oleh anggota Tim tersebut, selanjutnya Tim turun ke masyarakat untuk mencari dan memperoleh masukan-masukan atau bahkan kritikan-kritikan jika sekiranya masyarakat kurang sependapat atau setuju dengan rancangan Perda yang akan diajukan ke Dewan. Kegiatan ini melibatkan segenap lapisan masyarakat seperti tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh agama, dan LSM serta komponen pengusaha.

Tim kemudian melakukan perbaikan dan penyempurnaan sesuai dengan masukan-masukan maupun kritikan-kritikan dari masyarakat. Selanjutnya, rancangan tersebut diusulkan ke legislatif untuk dibahas pada sidang dewan berikutnya. Setelah dilakukan pembahasan yang intens dan disetujui oleh Dewan,

maka Perda tersebut diberi nomor oleh Bagian Hukum. Perda yang telah disteujui oleh Dewan atau legislatif tidak serta merta langsung diberlakukan. Berdasarkan PP Nornor 6 Tahun 2001 pasal 17 bahwa setelah Perda ditetapkan paling lambat 15 hari kemudian, harus dikirim ke Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan (khusus untuk Perda tentang pajak dan retribusi), dan Gubernur untuk meminta pengesahan. Apabila dalam kurung waktu 1 (satu) bulan 15 (lima belas) hari, tidak ada tanggapan atau pembatalan, baru kemudian Perda tersebut dapat diberlakukan atau dilaksanakan.

Pada Kota Palangka Raya, satu-satunya Perda yang melibatkan masyarakat LSM adalah Perda Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penanganan Dampak Konflik Etnik. Bahkan rancangan Perda ini digagas oleh LSM bekerjasama dengan Dinas Kependudukan. Setelah draft Raperdanya selesai, kemudian disempurnakan oleh Bagian Hukum dari aspek hukum dengan melakukan pemeriksaan pasal demi pasal berdasarkan ketentuan manual pembuatan peraturan. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi ketidaksesuaian atau pertentangan antara pasal yang satu dengan pasal lainnya.

Di Kota Mataram, partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik diatur dengan Perda. Pada Kabupaten Jayapura partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan publik diatur dalam Surat Keputusan Bupati. Pada kedua lokus kajian tersebut, partisipasi masyarakat bukan hanya pada penyusunan kebijakan publik melainkan juga pada pelaksanaan kebijakan publik.

Namun, pada keempat daerah lokus, tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik masih rendah, walaupun sudah ada ketentuan perundang-undangan yang mengatur. Pada keempat lokus tersebut, umumnya hanya melibatkan masyarakatnya pada saat sosialisasi Perda atau ketika suatu Perda sudah ditetapkan oleh Dewan. Jadi sifatnya hanya mensosialisasikan Perda yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Kegiatan sosialisasi Perda umumnya dilakukan secara kolektif setelah sejumlah Perda sudah ditetapkan oleh Dewan, kemudian Bagian Hukum menyusun himpunan Perda. Kegiatan sosialisasi dikoordinasikan oleh Bagian Hukum dengan melibatkan instansi teknis sebagai nara sumber utama. Pada kegiatan sosialisasi, biasanya anggota Dewan tidak terlibat atau turun langsung ke masyarakat, kecuali Perda yang dipandang rawan dan dapat menimbulkan konflik, seperti yang terjadi pada Kota Palangka Raya. Anggota Dewan melakukan sendiri sosialisasi terhadap Perda mengenai Dampak Konflik (antara suku Dayak dan Etnis Madura).

Sosialisasi Perda umumnya dilakukan pada tingkat Kecamatan dengan mengundang sejumlah elemen masyarakat terutama tokoh-tokoh masyarakat, agama, pemuda, *stakeholders*, dan masing-masing Kelurahan/ Desa yang termasuk dalam wilayah administratif Kecamatan. Kecuali pada Kota palu, kegiatan sosialisasi dilakukan di kantor Walikota. Tidak satupun Perda yang ditetapkan murni muncul atau digagas oleh anggota Dewan atau legislatif. Dewan/legislatif

umumnya hanya melakukan pembahasan Rancangan Perda yang telah disusun oleh Tim Perumus yang melibatkan instansi teknis dengan tim yang ada pada lingkup Sekretariat.

H. Rekomendasi

Kebijakan yang dirumuskan atau ditetapkan oleh pemerintah daerah (legislatif dan eksekutif) pada lokus kajian masih didominasi oleh kebijakan atau Perda yang mengatur mengenai pembentukan struktur dan tata kerja organisasi pemerintah daerah. Hal ini memberikan indikasi bahwa pemerintah daerah umumnya masih cenderung lebih banyak mengurus birokrasi (dirinya sendiri) ketimbang mengurus atau melayani masyarakat. Kedepan, pemerintah daerah diharapkan mampu dan beralih kepada perumusan kebijakan yang lebih banyak pada pengaturan yang memungkinkan masyarakat dapat berperan secara aktif dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Perumusan Perda yang mengatur tentang retribusi dan pajak juga sangat menonjol pada lokus kajian. Kebijakan ini dipandang kurang simpatik oleh masyarakat, karena hampir semua kegiatan masyarakat terutama kegiatan ekonomi dikenakan pajak atau retribusi. Pada hal peran pemerintah daerah dalam menumbuhkembangkan kegiatan ekonomi masyarakat dapat dinilai sangat minim atau tidak optimal. Untuk itu, pemerintah daerah diharapkan tidak terlalu memfokuskan diri pada penetapan-penetapan sejumlah pungutan kepada masyarakat tetapi lebih banyak pada upaya-upaya penciptaan kesempatan kerja dan memfasilitasi usaha-usaha produktif masyarakat.

Tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik yang umumnya berbentuk Perda pada sejumlah lokus kajian (kecuali pada Kota Kupang) masih dalam kategori rendah. Namun, pemerintah daerah nampaknya sudah mempunyai komitmen yang kuat untuk melibatkan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Hal ini tercermin dari dikeluarkannya peraturan perundang-undangan baik berupa Perda maupun Surat Keputusan Bupati atau Walikota yang secara khusus mengatur mengenai mekanisme keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Untuk itu, pemerintah daerah diharapkan dapat membangkitkan, mendorong, dan memfasilitasi partisipasi aktif masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan.

Selain itu, diharapkan juga pemerintah daerah tidak hanya melakukan sosialisasi ketika sejumlah kebijakan publik (Perda) telah ditetapkan. Pendekatan seperti ini justru membatasi dan menutup ruang masyarakat untuk memberikan masukan-masukan untuk perbaikan, penyempurnaan, dan kritikan-kritikan karena dapat memberatkan masyarakat, terutama kebijakan yang mengatur tentang pajak dan retribusi daerah. Kemampuan legislatif atau Dewan dalam merumuskan

kebijakan publik juga amat dituntut agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan tuntutan dan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa tidak satupun kebijakan publik (Perda) yang dihasilkan atau ditetapkan yang murni muncul atau digagas sendiri oleh anggota Dewan.

Drs. Hamka, MA adalah Dosen Tetap STIA LAN Jakarta, Pembantu Ketua II Bidang Kemahasiswaan dan Ketua Program Studi Manajemen Kebijakan Publik STIA LAN Jakarta.

Email: hamkalaicca@yahoo.com

Dr. Burhanuddin adalah Dosen Tidak Tetap STIA LAN Makassar, Kabid Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya AparaturPKP2A II LAN Makassar.

Daftar Pustaka

- Dunn, William N. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Islamy, M. Irfan. 2001. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Moekijat. 1995. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju
- Mustopadidjaja AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publi: formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- Soenarko. 2000. *Public Policy; pengertian pokok untuk memahami dan analisa kebijaksanaan pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Sutopo dan Sugiyanto. 2001. *Analisis Kebijakan Publik (Bahan ajar Diklatpim tingkat III)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijaksanaan; dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (edisi kedua)*. Jakarta: Bumi Aksara.
-

