

ARTI PENTING EVALUASI POLITIK FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK BAGI KELANGSUNGAN PEMERINTAHAN

Oleh:
Hendrikus Tri Wibawanto Gedeona¹

Abstract

Is the performance of government good or substandard? Can government resoluteness be maintained? Public policy becomes one of the indicators to assess government performance because, through public policy, citizens can appraise the government's vision, mission, goal, and objectives. However, in practice, a lot of cases show that the government's policies have not met the citizen's expectations, interests and needs. One of the causes is estimated to result from the government or policy makers negligence toward the political evaluation of public policy formulation. What does political evaluation mean? How is the political evaluation interrelated with government resoluteness? The writer will discuss the issues in this article.

A. Pendahuluan

Di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, -di masa reformasi dan demokratisasi saat ini-, dalam kaitannya dengan hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya, nampaknya masih luput dari perhatian kita, bahwa secara khusus pemerintah adalah dimensi kebijakan publik. Padahal, sebetulnya bila direfleksikan secara mendalam, tak dapat diingkari oleh siapapun bahwa jantung dari keberadaan pemerintahan adalah kebijakan publik itu sendiri. Ditandaskan demikian karena kebijakan publik adalah suatu instrumen nyata yang menggambarkan secara konkrit suatu proses persentuhan yang riil antara pemerintah dan rakyatnya. Melalui kebijakan publik inilah pemerintahan mewujudkan amanah yang diberikan rakyat kepadanya. Jika dianalogikan, kebijakan publik itu seumpama dengan kado berharga yang diberikan orangtua kepada anak-anaknya. Melalui kado tersebut, apa yang diharapkan -kebutuhan, keinginan, dan kepentingan- dapat terpenuhi bagi si anak, yang kemudian membuat si anak menjadi bahagia.

Dalam konteks seperti itu maka hal yang perlu diperhatikan secara serius terutama bagi pemerintah adalah bagaimana supaya suatu kebijakan publik itu, benar-benar mencermati dan mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Apabila pengabaian akan keberadaan hal tersebut dilakukan maka ada kecenderungan bahwa dampak buruk bagi suatu pemerintahan akan lebih cepat datangnya ketimbang kelanggengan pemerintahan tersebut. Maksud dari pengabaian tersebut adalah ketidakberpihakan pemerintah terhadap rakyat dalam merencanakan dan merumuskan kebijakan publik. Atau dengan pernyataan lain, usaha pemahaman dan merumuskan substansi suatu kebijakan publik secara mendalam bagi kepentingan dan kebutuhan masyarakat banyak harus mendapat tempat yang layak dan utama dari pemerintah agar terhindar dari hal-hal yang tak diinginkan.

¹ Drs. Hendrikus Triwibawanto Gedeona, M.Si. adalah dosen STIA LAN Bandung.

Kasus pemerintahan Orde Baru, ataupun kasus pemerintahan sesudahnya seperti pada saat kepemimpinan Megawati, cukup jelas menggambarkan bagaimana ketidakcermatan dan ketidakberpihakan pemerintah dalam melakukan atau merumuskan kebijakan publik bagi masyarakat. Banyak sekali kebijakan-kebijakan yang tidak populis dikeluarkan oleh pemerintah seperti: kenaikan harga BBM, penggusuran-penggusuran perumahan kumuh dan berbagai usaha sektor informal, kebijakan pemberian ijin pembangunan sektor usaha berskala besar seperti pendirian mall di mana-mana dengan mengorbankan lahan pertanian masyarakat, kenaikan Tarif Dasar Listrik (TDL), kebijakan ketenagakerjaan, dan sebagainya. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah dengan kekuasaan ditangannya, "menyepelekan" kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta mengabaikan kekuatan-kekuatan lain di luar pemerintah, bahkan melakukan 'penjinakkan' terhadap aktor-aktor tersebut, guna melanggengkan kekuasaannya serta mengumpulkan kekayaan bagi kepentingan pribadi dan kelompoknya, tanpa memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin yang sesungguhnya harus dilayani. Alhasil, dampak yang muncul adalah bahwa tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintahan menjadi rendah. Pemerintahan tersebut kemudian ditumbangkan oleh kekuatan rakyat melalui desakan-desakan opini yang kritis dan gerakan-gerakan advokasi serta demonstrasi yang kuat.

Dari penjelasan di atas, hal yang mau disampaikan adalah bahwa ketika merumuskan dan/atau membuat kebijakan publik, -yang merupakan gambaran perhatian pemerintah yang riil terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat-, perlu dilakukan dengan suatu pendekatan proses formulasi kebijakan yang tidak kaku, harus aspiratif, dan responsif terhadap apa yang sedang terjadi dan dibutuhkan oleh masyarakat. Karena, jika tidak demikian maka 'wajah pemerintahan' akan tidak langgeng. Benturan-benturan baik dalam skala kecil maupun skala yang lebih besar mungkin saja akan terjadi dan itu sangat mengganggu kerja pemerintah. Apalagi, mengingat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan cenderung menurun, kemungkinan tumbangannya kekuasaan pemerintahan akan lebih mudah terjadi.

Melihat betapa urgen persoalan ini, dan menurut penulis, sepertinya selalu terulang kembali dalam kepemimpinan siapapun, termasuk saat ini pada kepemimpinan Susilo Bambang Yudoyono dan Yusuf Kalla, maka artikel ini mencoba membidik persoalan ini meskipun pada tataran teoritis. Tujuannya adalah agar menjadi sesuatu pembelajaran ilmiah yang penting bagi pemerintah atau siapapun pembuat kebijakan publik (*policy makers*) bahwa proses awal formulasi kebijakan jangan disepelekan begitu saja atau dianggap sebagai serimonial politik belaka.

Sebuah formulasi kebijakan hendaknya harus didahului dengan *evaluasi politik* secara matang dan komprehensif sebelum diimplementasikan. Hal ini menjadi penting agar kebijakan tersebut implementabel dan tidak mendapat resistensi terlalu besar dari khalayak, sehingga pada akhirnya apa yang diharapkan (tujuan dan sasaran yang tepat) dari kebijakan tersebut secara riil tercapai. Oleh karena itu, pemerintah yang berkuasa, hendaknya harus mulai membangun tingkat kepercayaan masyarakat melalui kebijakan publik ini dan hal itu harus dimulai dari awal proses formulasi kebijakan.

B. Tinjauan Makna Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*public policy*) boleh dikatakan sebagai suatu instrumen ampuh yang nyata yang digunakan pemerintah, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di negara ini. Argumentasinya, karena melalui kebijakan publik tertentu maka suatu proses penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan arah dan sasaran yang dituangkan dalam kebijakan tersebut.

Dengan demikian dapat dikatakan dengan tegas bahwa keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan salah satunya sangat terkait pula dengan proses kebijakan publik itu sendiri, baik pada saat formulasi, implementasi, maupun evaluasinya.

Dalam lingkup seperti ini maka pemerintah selaku pembuat kebijakan publik, dianjurkan untuk perlu memperhatikan secara serius sebuah prinsip yang dikemukakan oleh Mohammad R. Karim (1999: 115) berikut: "*Doing the right things right, the first time and every time.*" Melakukan hal yang benar terlebih dahulu dengan cara yang benar, barulah melakukan cara yang benar itu dengan benar. Artinya, menurut interpretasi penulis dalam konteks proses pembuatan kebijakan publik, melakukan formulasi kebijakan dengan memperhatikan persoalan, aspirasi, keinginan, dan kebutuhan masyarakat dengan tepat; tujuan dan sasaran yang jelas dan tepat; dengan cara atau mekanisme yang tepat dan benar maka akan dijamin bahwa implementasi suatu kebijakan mendapat dukungan dan memungkinkan pelaksanaannya menjadi lancar dan baik dalam tataran teknis ataupun politis. Oleh karenanya, tahapan formulasi kebijakan sebetulnya merupakan tahapan yang paling kritis untuk berhasil atau tidaknya suatu kebijakan terimplementasikan. Dengan kata lain, tinjauan terhadap proses politik ini perlu dilakukan sebaik mungkin oleh pihak pembuat kebijakan, baik itu mekanisme pembuatannya, kepentingan yang dipertaruhkan, metode yang digunakan, instrumen yang dipakai ataupun faktor-faktor lain yang berkaitan dengan formulasi kebijakan. Hal tersebut diungkapkan dengan maksud agar persoalan-persoalan yang terjadi sebagai akibat dari ketidakperhatian (*unconsent*) terhadap faktor-faktor tersebut, bisa diminimalisir atau setidaknya dapat teratasi dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik/masyarakat.

Namun, pemerintah atau *policy makers*, dalam kenyataannya selama ini, sering menyepelkan proses tersebut bahkan dengan sengaja melakukan tindakan-tindakan tertentu yang keliru demi lolosnya suatu produk kebijakan karena kepentingan tertentu. Dampaknya adalah ketika dilaksanakan banyak mendapat respons berupa penolakan-penolakan sosial politik yang kuat dari elemen masyarakat, yang kemudian dapat menimbulkan kemelut politik yang berkepanjangan sehingga tidak menciptakan kondisi yang kondusif bagi penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

Argumentasi tersebut akhirnya cukup menggelitik akal budi dan keinginan penulis untuk menegaskan dalam artikel ini bahwa tinjauan terhadap proses politik perumusan kebijakan menjadi sesuatu yang krusial untuk diperhatikan. Menurut Charles E. Lindblom (1980: 6), tinjauan atau evaluasi semacam itu disebut sebagai *evaluasi proses perumusan kebijakan publik*. Apa dan bagaimana konsep tersebut, sebelumnya akan dijelaskan terlebih dahulu konsep kebijakan publik itu sendiri.

Untuk mengetahui dan memahami secara mendalam apa dan bagaimana konsepsi evaluasi politik proses formulasi kebijakan publik maka yang diperlukan pertama kali adalah pemahaman terhadap beberapa perangkat teori yang berkaitan dengan kebijakan publik. Namun sebelum menjelaskan lebih jauh tentang konsep kebijakan publik, -untuk dapat memperoleh perspektif atau cara pandang yang sama-, ada baiknya dipahami terlebih dahulu konsep kebijakan itu sendiri. Hal ini dilakukan karena begitu luas dan bervariasi penggunaannya konsep kebijakan sehingga berakibat pada bermunculannya sudut pandang yang berbeda-beda dalam memahami konsep kebijakan dan kebijakan publik.

Menurut Gunn (1986, dalam Erwan, 1995: 5) bahwa sekurang-kurangnya ada 10 ragam penggunaan istilah kebijakan. Masing-masing adalah sebagai berikut: *pertama*, kebijakan didefinisikan sebagai suatu merk bagi suatu bidang kegiatan tertentu; *kedua*, kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki; *ketiga*, kebijakan sebagai usulan-usulan khusus; *keempat*, kebijakan sebagai

keputusan pemerintah; *kelima*, kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal; *keenam*, kebijakan sebagai program; *ketujuh*, kebijakan sebagai keluaran; *kedelapan*, kebijakan sebagai hasil akhir; *kesembilan*, kebijakan sebagai teori atau model; dan *kesepuluh*, kebijakan sebagai proses.

Beragam pemaknaan konsep ini maka belum diperoleh persamaan sudut pandang dalam memahami konsep kebijakan dalam studi kebijakan publik. Wahab (1990) sendiri mencoba mengidentifikasi pemaknaan konsep tersebut dengan menelusuri berbagai literatur yang ditulis oleh berbagai tokoh, antara lain dari H. Hecllo (1972), Jenkins (1978), J.K. Friend (1974) dan Cuningham (1963). Ia kemudian menemukan bahwa pendapat dari tokoh-tokoh tersebut tidak ada satupun yang memberikan makna yang sama terhadap konsep kebijakan. Karena alasan inilah maka sering ditemukan penilaian yang berbeda terhadap proses formulasi, implementasi, dan evaluasi terhadap keberhasilan suatu kebijakan.

Adapun mengenai konsep kebijakan publik itu sendiri, realita pemaknaannya tidak berbeda jauh dengan konsep kebijakan itu sendiri. Banyak sekali arti yang diberikan para ahli politik ataupun administrasi negara terhadap konsep kebijakan publik. Beberapa orang pakar memberikan pengertian terhadap kebijakan publik antara lain seperti yang dikatakan Dye (1981) berikut: bahwa kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Adapun menurut William N. Dunn (2000, cetakan keempat) kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan, yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan seperti pertahanan dan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan sebagainya.

Di samping pandangan di atas, terdapat pandangan lain yang agak berbeda dan cukup inovatif mengenai konsep kebijakan publik. Menurut Fadillah Putera (2001), kebijakan publik adalah bentuk konkrit dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya dan partisipasi merupakan esensi dalam perwujudan produk kebijakan, bukan semata pemerintah. Sedangkan de Leon (1994) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang bukan mengedepankan perspektif positivis semata tetapi merupakan suatu tindakan yang mengedepankan perspektif *post-positivist*. Adapun Frederickson (1999) sendiri memahami kebijakan publik sebagai tindakan yang melibatkan berbagai komponen masyarakat atau publik, di samping pemerintah dalam upaya memecahkan permasalahan publik.

Mengacu pada berbagai definisi yang dikemukakan di atas, jelas terlihat bahwa adanya dua kelompok atau kubu yang memaknai kebijakan publik secara berbeda. Kelompok yang pertama yaitu Dye dan William Dunn memandang kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan hanya oleh pihak pemerintah dalam upaya memecahkan permasalahan publik atau keadaan-keadaan yang terjadi di masyarakat. Sedangkan kelompok yang kedua yakni Fadillah, de Leon dan Frederickson, memandang kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang lebih luas, yang melibatkan banyak pihak atau elemen masyarakat, selain pemerintah.

Walaupun ada dimensi yang berbeda dalam pemahaman kebijakan publik, agaknya dapat dilihat bahwa makna kebijakan publik sendiri mengarah pada suatu tindakan untuk memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat atau negara. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan **suatu tindakan yang diambil oleh pemerintah, baik yang dilakukan sendiri atau melalui berbagai elemen masyarakat yang lain, yang dimaksudkan untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat, kesejahteraan dan pemenuh kebutuhan masyarakat.** Oleh karena itu, pada konteks ini

kebijakan publik harus kembali ke makna dasar demokratiknya yaitu kebijakan yang dari, oleh, bersama, dan untuk publik (rakyat).

1. Perspektif *Post-Positivist* dalam Kebijakan Publik

Pemahaman makna kebijakan publik seperti yang telah diuraikan di atas, cukup memberikan gambaran yang berarti kepada kita bahwa suatu kebijakan publik mempunyai keterkaitan yang erat dengan masyarakat atau boleh dikatakan sebagai kelompok sasaran. Dalam kaitannya dengan itu, maka hal yang perlu diperhatikan adalah sejauhmana kebijakan itu dapat merespon tuntutan, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat? Seberapa jauh keterlibatan masyarakat dalam proses tersebut? Kemudian seberapa jauh hasil yang akan diperoleh dari kebijakan tersebut memuaskan rasa keadilan masyarakat atau dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat? Kiranya butir-butir pertanyaan ini selalu menjadi acuan bagi pembuat kebijakan agar produk kebijakan dapat memuaskan secara optimal bagi masyarakat sehingga tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahpun (baca: penguasa) dapat terjamin.

Untuk mengelaborasi dan mewujudkan harapan mengenai kebijakan tersebut, dalam studi kebijakan publik ditemukan berbagai perspektif yang digunakan sebagai pendekatan untuk menganalisa terjadinya proses pembuatan kebijakan publik. Namun, berkaitan dengan dentang lonceng reformasi menuju demokratisasi yang terus bergulir dalam masyarakat Indonesia saat ini, maka batasan yang diuraikan terfokus atau berorientasi pada perspektif *post-positivist* dalam kebijakan publik. Adapun uraian untuk mengidentifikasi perspektif ini akan dipertentangkan dengan perspektif positivis yang ada.

Seperti yang diungkapkan dalam literatur-literatur kebijakan publik, guna menuju suatu proses kebijakan publik yang aspiratif, responsif, dan demokratis maka beberapa ahli dalam ilmu politik, sosiologi, dan administrasi negara, memandang perlu dikembangkannya perspektif baru dalam ranah studi kebijakan publik. Adapun yang dimaksud dengan perspektif baru dalam hal ini adalah perspektif *post-positivist*.

Wacana pendekatan *post-positivist* ini, sebetulnya telah dikumandangkan beberapa dekade lalu, namun baru pada dekade 1990-an ini mendapat perhatian dan cukup digemari para aktivis, kaum akademisi, para peneliti kebijakan, dan analis kebijakan publik di Indonesia karena mampu mengangkat dimensi-dimensi kebijakan yang jauh dari perhatian perspektif positivis, seperti dimensi politik, psikologis sosial, budaya, dan sebagainya serta tidak percaya sepenuhnya pada pentahapan kebijakan yang kaku. Adapun dalam perspektif positivis yang ditekankan adalah penggunaan logika-logika ekonomi semata serta metode yang kaku dari teknokrat dalam studi kebijakan publik (pendekatan konvensional), yang mana justru tidak mampu menjawab persoalan-persoalan mendasar dalam masyarakat yang begitu kompleks. Akibatnya, upaya memahami substansi kebijakan secara mendalam kurang mendapat tempat yang selayaknya, akibat selanjutnya implementasi kebijakan menjadi tidak lancar atau tidak mendapat dukungan bahkan gagal karena adanya penolakan-penolakan sosial dari masyarakat dan pertentangan politik di antara kelompok kepentingan, organisasi politik ataupun diantara kelompok atau organisasi sosial kemasyarakatan. Dengan perkataan lain, perangkat pengetahuan dan kemampuan modern dijadikan acuan moral dalam menilai suatu kebijakan. Artinya, suatu kebijakan hanya akan dinilai baik dan atau buruk, jika mengacu dan berada dalam perangkat tersebut. Dalam ranah kebijakan publik apa yang dimaksud dengan perangkat tersebut telah mengkristal dalam bentuk **hegemoni negara atau pemerintah**.

Dari sedikit uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa dalam perspektif positivis, pendekatan konvensional menjadi instrumen favorit bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan kebijakan dan bahkan juga pada tahap implementasi dan evaluasi kebijakan. Adapun *focal point* dari pendekatan konvensional tersebut adalah model teknokratis rasional yang akhirnya mereduksi kebijakan publik sebagai proses dan hasil kerja teknis, yang mana segala kegiatan atau tahap dalam proses kebijakan hanya dipercayakan kepada orang-orang yang memiliki pengetahuan dan kemampuan tertentu, yaitu kaum elitis dari dunia pendidikan. Implikasinya, pendekatan konvensional merupakan pendekatan eksklusif atau elitis dengan pemerintah atau negara sebagai aktor utamanya (Lele, 1999: 212). Akhirnya, pada tataran ini, faktor kekuasaan merupakan faktor yang paling menentukan dalam proses kebijakan publik (Cournot, Saint Simon dan Comte; dalam Fadillah, 2001: 54).

Bagi Indonesia, hal tersebut sangat kental terjadi pada masa Orde Baru, seperti yang digambarkan Jackson dengan model *bureaucratic polity*-nya (Jackson, 1978: 3). Model tersebut tidak kondusif bagi terbentuknya **dimensi kritis** dalam diri masyarakat, yang sebetulnya sangat ditekankan dalam perspektif *postpositivis*. Individu dan kelompok masyarakat dikerangkeng sedemikian rupa dalam bingkai wacana kepentingan yang dibentuk oleh pemerintah atau penguasa, yang sebetulnya memiliki kepentingan-kepentingan tertentu di balik pembuatan kebijakan tertentu. Dalam proses politik perumusan kebijakan yang demikian, korporatisasi kepentingan (politik) menjadi 'ladang yang subur' bagi terciptanya tindakan-tindakan korupsi, kolusi, dan manipulasi prosedur dan substansi kebijakan untuk kepentingan segelintir orang dan untuk kelanggengan kekuasaan. Alhasil, apa yang diharapkan oleh masyarakat "bagai pungguk merindukan bulan".

Pengendalian dimensi kritis seperti itu, sebenarnya menggambarkan situasi 'buta-tuli' politik terhadap masyarakat oleh pemerintah. Artinya, masyarakat dianggap tidak memiliki cukup pengetahuan politik mengenai hak-hak dan kepentingannya yang terliput dalam agenda perumusan kebijakan pemerintah, atau partisipasi publik secara dangkal diterjemahkan oleh pemerintah menjadi partisipasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Sedangkan proses formulasi *plus* keikutsertaan dalam menikmati hasil kebijakan tersebut menjadi dominasi pemerintah dan sekutu-sekutunya. Padahal dalam lingkungan Indonesia yang sudah dalam masa reformasi menuju demokratisasi, nuansa dimensi kritis tersebut sedang hangat dibenak setiap elemen masyarakat dalam mengontrol dan mengkritisi segala tindakan pemerintah, termasuk dalam proses kebijakan publik, baik formulasi, implementasi ataupun evaluasi kebijakan. Elemen masyarakat sudah semakin peka untuk tidak melihat kebijakan sebagai sesuatu yang *given*. Demikian juga dari pihak pemerintah atau pembuat kebijakan, seharusnya tidak lagi melihat kebijakan publik sebagai sesuatu yang elitis seperti yang diungkapkan di atas, akan tetapi harus menoleh pada opini publik yang ada. Artinya, keharusan bagi pemerintah untuk menciptakan ruang publik (*public space*) untuk keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan publik. Selain itu, diperlukan sikap aspiratif, responsif, dan akomodatif dari pihak pemerintah terhadap kebutuhan dan realitas yang ada atau yang terjadi dalam masyarakat. Atau dengan perkataan lain, tujuan dari kebijakan tersebut harus jelas diperuntukkan bagi masyarakat bukan bagi kepentingan politik penguasa dan kroni-kroninya, karena faktor ini pun sangat berpengaruh pada *implementability degree* dari kebijakan, terutama berkaitan dengan dukungan dari lingkungan sosial-politik kemasyarakatan (baca: dukungan publik) seperti yang diungkapkan oleh Sabatiers dan Mazmanian (Wahab, 2001: 82).

Selanjutnya, agar tidak terjadi kendala atau hambatan yang berarti dalam pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah, pada akhir dari suatu proses formulasi kebijakan publik, menurut Dror (Fadillah, 2001: 77) yang seharusnya dilakukan terlebih dahulu adalah **evaluasi kritis** terhadap hasil kebijakan yang telah dirumuskan tersebut, sebelum keputusan itu diimplementasikan atau dioperasionalkan. Hal ini merupakan langkah awal yang urgen karena Dror menyadari bahwa dalam menjalankan proses-proses yang ada itu, bukan tidak mungkin terjadi kekeliruan dari berbagai pihak yang terlibat, baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Namun, kadang sistem politik, prosedur, dan kepentingan tertentu dari *policy makers*, cenderung membuat para *stakeholders* 'tenggelam' dalam nuansa tersebut dengan segala kepentingan yang dimiliki, sehingga tahap tersebut dilalaikan atau sengaja dibiarkan berlalu. Akibatnya, banyak kebijakan publik yang tidak mendapat dukungan legitimasi dari elemen masyarakat secara umum. Bahkan, produk kebijakan tersebut menjadi pemicu menurunnya tingkat kepercayaan dan ketegangan politik dalam masyarakat sehingga berakibat pada runtuhnya suatu pemerintahan.

2. Evaluasi Proses Perumusan Kebijakan Publik

Dalam proses kebijakan, evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dari segala proses yang terjadi dalam kegiatan tersebut. Namun, perlu diingatkan kembali bahwa dalam perspektif *postpositivis*, tahap-tahap ini bukanlah sesuatu yang rigid dan teratur berurutan. Dengan demikian, sangat memungkinkan sekali untuk terjadinya tindakan evaluasi kebijakan dalam setiap proses kebijakan. Kadang terjadi pada tahap formulasi, pada tahap pelaksanaan atau sedang dilaksanakannya kebijakan, atau juga pada tahap setelah dilaksanakan kebijakan. Kesemuanya itu pada umumnya bertujuan untuk menilai atau mengkritisi apakah suatu kebijakan tersebut layak untuk dilaksanakan, diperbaiki atau direvisi, atau yang paling ekstrim, diberhentikan. Oleh karena itu, dalam tataran ini, evaluasi kebijakan merupakan studi terhadap kebijakan publik yang menjelma menjadi sebuah bentuk keterlibatan yang sarat dengan kegiatan kritik untuk perbaikan dan penyempurnaan sebuah kebijakan (Fadillah, 2001: 95). Pemikiran seperti itu, menekankan **dimensi kritis** dari elemen masyarakat yang memiliki keterkaitan langsung ataupun tidak langsung dengan kebijakan yang dibuat, termasuk NGO's, dalam proses evaluasi kebijakan publik, yang menurut Dit Deprez (Fadillah, 2001: 110) dikenal dengan terminologi *contested knowledge*, yang memandang **evaluasi kebijakan sebagai pengetahuan yang dipertandingkan dalam sebuah 'ruang kritik' yang terbuka dan partisipatif**. Dengan demikian, upaya untuk menuju perubahan suatu kebijakan yang diharapkan akan lebih kuat untuk direalisasikan.

Untuk maksud tersebut maka menempatkan evaluasi kebijakan publik dalam sebuah bingkai konteks sosial merupakan suatu keniscayaan. Dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam proses evaluasi kebijakan publik ini maka masalah keterpisahan substansi kebijakan publik dengan masyarakat akan dapat teratasi. Akhirnya, dampak dari perspektif lama dalam kebijakan publik yang menganggap bahwa kebijakan publik adalah proses otoritas dari pemerintah dan elite politik saja, akan mulai ditinggalkan perlahan-lahan.

Menurut Michael Borus (1972, dalam Erwan, 1995: 81) evaluasi kebijakan dibedakan menjadi tiga kategori yaitu, **pertama**, evaluasi proses (*process evaluation*), yang memusatkan pada pertanyaan bagaimana program dilaksanakan; **kedua**, evaluasi dampak (*impact evaluation*) yang menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah dicapai dari program; **ketiga**, evaluasi strategi (*strategic evaluation*) yang menekankan pada pertanyaan bagaimana program dapat dilaksanakan secara efektif untuk memecahkan berbagai

persoalan masyarakat dibandingkan dengan program-program lain yang ditujukan pada masalah yang sama.

Adapun menurut Vries (1999), pengkategorian terhadap tindakan evaluasi kebijakan dilihat dari sudut pandang kapan hal tersebut dilakukan. Beranjak dari hal tersebut, Vries membedakan evaluasi kebijakan dalam dua kelompok besar, yaitu evaluasi pada tahap awal proses perumusan kebijakan (*ex ante evaluation*) dan evaluasi setelah kebijakan tertentu diimplementasikan (*ex post evaluation*). Bentuk evaluasi pertama lebih menekankan pada bagaimana penilaian (*assesment*) secara kritis terhadap berbagai fakta fundamental yang terjadi dalam proses formulasi kebijakan, yang pada akhirnya menimbulkan dampak serius bagi pelaksanaan kebijakan. Adapun bentuk evaluasi kedua lebih menekankan pada dampak yang terjadi setelah dilaksanakan kebijakan tertentu, baik jangka pendek (evaluasi implementasi) ataupun dalam kurun waktu yang relatif lebih lama (evaluasi dampak).

Berpijak pada kedua pandangan tersebut, dengan tegas terlihat bahwa evaluasi kebijakan berkaitan erat sekali dengan dampak atau akibat. Berbicara mengenai dampak maka perhatian kita akan tertuju pada sesuatu yang terjadi dari suatu tindakan atau aktivitas. Biasanya dampak tersebut bersifat positif dan bersifat negatif.

Dalam studi kebijakan publik makna dampak sendiri bervariasi. Pemberian makna dampak di sini sangat tergantung pada siapa aktor yang menafsirkan arti dampak tersebut sesuai dengan latar belakang kepentingan mereka (Erwan, 1995: 85). Namun, pada umumnya dampak kebijakan dicari dengan pertanyaan **apa yang telah dicapai dari suatu kebijakan?** Jawaban atas pertanyaan tersebut, terutama ditekankan terhadap sejauhmana kebijakan telah berhasil memecahkan persoalan yang ada dalam masyarakat. Dan untuk melihat dampak suatu kebijakan, dalam perspektif positivis, biasanya digunakan indikator-indikator ekonomi, efisiensi anggaran, dan efektivitas kebijakan, padahal tidak semua evaluasi kebijakan berbicara pada tingkatan itu. Adapula yang berbicara pada tingkatan teknis prosedural (administratif), hukum, budaya, sosial, dan politik.

Di samping penelusuran terhadap pertanyaan apa yang telah dicapai dari suatu kebijakan, dampak kebijakan dapat juga dicari dengan pertanyaan **apa yang terjadi dengan pemberlakuan suatu kebijakan?** Dampak seperti ini, biasanya timbul karena 'kesalahan' yang terjadi pada tahap proses formulasi kebijakan, atau ketidakperhatian pemerintah terhadap beberapa faktor yang ditekankan dari suatu kebijakan agar suatu kebijakan itu dapat terimplementasikan. Oleh karenanya, evaluasi yang dikenakan adalah evaluasi terhadap proses formulasi kebijakan publik. Dengan demikian evaluasi proses formulasi kebijakan diartikan sebagai **tindakan yang dilakukan oleh para analis kebijakan untuk meninjau faktor-faktor dalam proses perumusan kebijakan yang menimbulkan dampak bagi masyarakat.**

Berdasarkan pada penjelasan tentang dampak tersebut maka evaluasi suatu kebijakan publik dalam perspektif postpositivis tidak saja dilihat atau terfokus pada satu dimensi evaluasi semata, tetapi evaluasi kebijakan itu memiliki ragam dimensi yang perlu dicermati. Pencermatan itu, baik pada level proses formulasi kebijakan ataupun pada level implementasi kebijakan, tergantung pada evaluasi kebijakan publik macam apa yang sedang kita lakukan atau kita fokuskan. Karena melalui proses itu, penyelenggaraan pemerintahan akan berjalan "lebih" mulus. Untuk itu maka pada bagian berikut akan diuraikan bentuk-bentuk dimensi evaluasi kebijakan publik.

C. Dimensi Evaluasi Kebijakan Publik

Macam-macam dimensi evaluasi atas kebijakan publik ini dikelompokkan berdasarkan pada dimensi apa yang menjadi sorotan atau aksentuasi dalam melakukan evaluasi kebijakan. Berdasarkan pengelompokan yang dilakukan oleh Fadillah Putera (2001: 100-102), dalam studi kebijakan publik dikenal tiga macam dimensi yang disoroti dalam evaluasi kebijakan publik, yaitu dimensi administratif, dimensi yudisial, dan dimensi politik.

Adapun uraian singkat mengenai masing-masing evaluasi adalah sebagai berikut:

- **Pertama**, Evaluasi Administratif

Bentuk evaluasi ini menekankan pada hal-hal yang berkaitan dengan aspek finansial dan prosedural kebijakan publik. Artinya, bahwa evaluasi kebijakan publik dilakukan untuk mendapatkan jaminan bahwa apakah yang dilakukan pemerintah lewat proyek tertentu itu benar-benar mengikuti prosedur yang benar atau tidak? Serta pencapaian tujuan yang diharapkan pada tingkat biaya yang paling rendah atau tidak?

- **Kedua**, Evaluasi Yudisial

Evaluasi Yudisial terhadap kebijakan publik adalah evaluasi yang dilakukan yang berkaitan dengan obyek-obyek hukum. Apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang dievaluasi tersebut. Ini berarti menyangkut perlindungan hak dari berbagai pihak atas penerapan atau berjalan sebuah proyek atau program kebijakan. Jika terjadi pelanggaran hukum, walaupun kebijakan tersebut membawa dampak yang baik bagi masyarakat, maka kebijakan tersebut dinilai buruk.

- **Ketiga**, Evaluasi Politik.

Bentuk evaluasi ini umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga politik baik parlemen maupun parpol. Namun sesungguhnya evaluasi politik ini bisa juga dilakukan oleh masyarakat umum. Evaluasi ini menyangkut dengan pertimbangan-pertimbangan politik dari sebuah kebijakan publik karena sesungguhnya, sudah menjadi kesadaran umum bahwa kebijakan publik itu pada hakikatnya adalah sebuah proses politik. Dengan demikian, sebuah kebijakan publik itu tidak cukup hanya efektif, efisien, ekonomis, dan absah menurut hukum saja, namun ia haruslah pula memiliki basis legitimasi politik yang kuat. Indikatornya adalah mendapat dukungan dari setiap elemen masyarakat. Sebaliknya apabila bermunculan demonstrasi, kritik-kritik keras dari seluruh elemen masyarakat, maka dukungan itu menjadi lemah atau tidak ada. Oleh karenanya, evaluasi politik menekankan penilaiannya pada sebab-sebab politik, lemah atau tidak adanya legitimasi politik tersebut. Selanjutnya karena penilaian evaluasi politik kebijakan publik adalah menyangkut persepsi politik terhadap sebuah kebijakan, sehingga penilaian itu seringkali bersifat sangat subyektif. Namun sesungguhnya, hal tersebut tidak menjadi masalah, asalkan pada ruang tersebut terdapat proses akomodasi atas berbagai penilaian politik tersebut secara terbuka, *fair*, dan tidak ada dominasi.

Uraian di atas, kiranya membuka kesadaran dan pikiran kita bahwa evaluasi kebijakan publik itu tidak sesempit pada dimensi ekonomi dengan metode-metode yang rigid seperti yang ditekankan dalam perspektif positivis. Evaluasi kebijakan juga memberikan ruang bagi elemen masyarakat, termasuk NGO's, untuk memberikan penilaian subyektifnya secara bebas dengan argumentasi yang ilmiah dan beralasan, terhadap dimensi atau faktor apa yang ingin dievaluasi, entah itu dimensi administrasinya, dimensi ekonominya, dimensi hukumnya, atau dimensi politiknya. Masyarakat tidak perlu cemas akan ketidakmampuannya dalam menguasai metode-metode tertentu dalam evaluasi kebijakan. Masyarakat dapat melakukan evaluasi politik, bila mereka menganggap sebuah

kebijakan publik yang ditetapkan atau dilaksanakan tidak menyejahterakan mereka atau memiliki tendensi-tendensi khusus bagi pencarian keuntungan dari pihak pemerintah atau pembuat kebijakan.

D. Faktor-Faktor Evaluasi Politik Proses Formulasi Kebijakan.

Konsep evaluasi proses formulasi kebijakan publik yang telah dipaparkan sebelumnya, jelas menunjukkan bahwa wilayah atau ranah evaluasi kebijakan yang dibidik dalam analisa ini adalah terarah pada wilayah proses formulasi kebijakan. Dengan demikian, faktor-faktor yang dianalisa tentunya berkaitan dengan segala hal yang ada dalam proses formulasi kebijakannya, baik itu isi ataupun konteks (lingkungan) kebijakannya yang menyebabkan kurang adanya legitimasi politik dari masyarakat di saat implementasi kebijakan tersebut.

Secara umum, suatu kebijakan dikatakan beresiko untuk gagal atau tidak berhasil dalam pelaksanaannya menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 2001: 62) disebabkan oleh tiga hal: (1) pelaksanaannya jelek (*bad execution*), (2) kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) dan (3) kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*). Atau secara ringkas menurut Agus Dwiyanto (2001) disebabkan karena kesalahan dalam proses perumusan kebijakannya dan/atau pada tahap implementasinya. Jadi kita dapat melihat bahwa suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat terimplementasikan secara efektif karena kesalahan itu terjadi pada tahap perumusan kebijakannya, dalam artian ia terumuskan secara semberono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis, memanipulasi mekanisme, atau barangkali karena ada maksud-maksud politik tertentu dibalik semuanya itu.

Pertanyaan kemudian adalah dari sudut pandang siapa 'kesalahan' proses kebijakan itu dinilai? Menurut terminologi evaluasi politik kebijakan, yang berhak menilai adalah semua elemen masyarakat, termasuk di dalamnya adalah masyarakat umum. Hal ini didasarkan dari pemahaman kita terhadap makna esensi dari kebijakan itu sendiri, yaitu bahwa kebijakan merupakan suatu proses kegiatan dari, oleh, bersama, dan untuk publik, sehingga penilaiannya dilakukan oleh semua elemen masyarakat. Apalagi, hal tersebut didukung oleh sistem politik yang ada, maka siapapun dapat melakukan penilaian, sejauh itu dilakukan dengan cara yang benar, *fair*, dan tidak ada dominasi.

Berbicara mengenai penilaian, seperti yang diuraikan dalam sub-bagian sebelumnya mengenai evaluasi politik, hal yang menjadi sorotannya adalah dimensi politik dari suatu dampak kebijakan, yang sesungguhnya menyangkut pertimbangan-pertimbangan politik kenapa terjadinya dampak sosial-politik dari pemberlakuan suatu kebijakan. Oleh karenanya, faktor-faktor yang dilihat dari evaluasi ini sangat berkaitan dengan dimensi politik tersebut.

Dalam banyak hal, sejauh ini, khususnya pada kasus-kasus di Indonesia, beberapa ahli melihat bahwa kecenderungan terjadinya penolakan sosial ataupun terjadinya kemelut politik di negara Indonesia yang menimbulkan runtuhnya suatu pemerintahan disebabkan oleh **ketidakkonsistenan dalam proses perumusan kebijakan**. Menurut Erwan (1997), hal itu sangat berkaitan dengan sistem politik yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut.

Indonesia, -seperti yang dijelaskan sebelumnya-, selama masa ORBA menerapkan suatu sistem politik yang menurut Jackson disebut sebagai *bureaucratic polity*, di mana terjadinya dominasi pemerintah atau birokrasi dalam proses perumusan kebijakan, yang pada akhirnya 'menjerumuskan' pemerintah pada sikap arogansi dalam menggunakan kekuasaannya (*power*). Dalam situasi dan kondisi seperti itu, individu-individu dan golongan yang berkuasa mengontrol *power* dan otoritas jabatannya untuk kepentingan

ekonomi-politik mereka. Pemerintah selalu mengabaikan kepentingan rakyat ketika melakukan *bargaining* dalam proses interaksi dengan pihak lain dalam proses perumusan kebijakan, hanya untuk kekayaan, status/kedudukan, dan kekuasaannya.

Hal tersebut telah 'berurat berakar' dalam tubuh pemerintahan, baik pusat maupun daerah, sehingga praktek itu masih saja dilakukan dalam masa-masa sekarang ini, padahal dimensi kritis yang pada masa ORBA 'dipenjara', telah terbuka lebar bagi masyarakat, sehingga ketika praktek itu diterapkan kembali, dorongan untuk 'melawan' pemerintah lebih mungkin untuk terjadi. Oleh karena itu, dalam situasi seperti itu, penolakan sosial dan kemelut politik kondusif untuk terjadi. Apalagi jika produk kebijakan itu benar-benar tidak berpihak kepada masyarakat.

E. Penutup

Dari elaborasi yang diuraikan, hal penting yang dapat dipelajari adalah bahwa "kesalahan" dalam melakukan proses formulasi kebijakan publik akan memiliki dampak yang sangat besar bagi keberlangsungan suatu pemerintahan.

Sebagai pembuat kebijakan, pemerintah, seharusnya mengakomodasi kepentingan, keinginan, dan kebutuhan masyarakat yang terkalkulasi secara komprehensif, baik dari dimensi politik, sosial, budaya, ekonomi, lingkungan, dan sebagainya, bukan sebatas pertimbangan ekonomi semata, sebagaimana yang sering dilakukan selama ini. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari timbulnya salah sasaran dan penolakan sosial-politik dari masyarakat yang berdampak pada tidak tercapainya tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut.

Satu hal yang terjadi dan sebetulnya menjadi hal yang urgen dan selalu disepelekan oleh pemerintah atau *policy makers* kita adalah kurang adanya kesadaran untuk melakukan **evaluasi politik** terhadap proses formulasi kebijakan yang telah dilakukan, sebelum kebijakan itu diimplementasikan. Konsekuensinya, banyak kebijakan yang dihasilkan mendapat kritik tajam sekaligus mendapat resistensi dari masyarakat ketika diimplementasikan. Bahkan kebijakan publik tersebut tidak mengena pada sasaran utamanya. Ujung-ujungnya, rakyatlah yang menjadi korban. Sekaligus hal tersebut menjadi pemicu bagi rakyat untuk terus mengkritik, melakukan advokasi, dan demonstrasi, menuntut diberlakukannya kebijakan yang berpihak kepada mereka.

Akhirnya, tuntutan untuk melakukan evaluasi politik terhadap kebijakan yang dibuat menjadi sangat berarti bagi pimpinan pemerintahan atau para penguasa, karena percaya atau tidak percaya, kebijakan yang tidak memperhitungkan harapan, kepentingan, dan kebutuhan masyarakat, akan menjadi suatu bahaya *laten* atau bom waktu, yang sewaktu-waktu dapat membahayakan kelanggengan kepemimpinan seorang penguasa. Kepemimpinan Soeharto, Gus Dur dan Megawati adalah contoh nyata fenomena tersebut.

Referensi

- Dunn, N. William. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik - Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1981. *Introduction to Policy*. Alabama: University of Alabama Press.
- Frederickson, H. George. 1999. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: The Jossey-Bass Publishers.
- Jackson, Karl D. 1978. *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia*, dalam Jackson, Karl D. dan Pye, Lucian W. "Political Power and Communication in Indonesia". Berkeley: University of California Press.

- Karim, M. R. A. 1999. *Reengineering The Public Service Leadership and Change in an Electronic Age*. Malaysia: Pelanduk Publications.
- Lindblom, Charles E. 1980. *Proses Penetapan Kebijakan - Edisi Kedua (terjemahan)*. Jakarta: Erlangga.
- Nachmias, David & Nachmias Chava. 1987. *Research Methods in The Social Science - Third Edition*. New York: St. Martin's Press.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Vries, Michiel S. 1999. *Calculated Choices in Policy-Making: The Theory and Practice of Impact Assesment*. USA: ST. Martin's Press, Inc.
- Wahab, Solichin A. 1990. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara - Edisi Kedua*. Jakarta: Bumi Aksara.

Jurnal dan Makalah

- de Leon, Peter, 1994; "The Policy Science Redux: New Roads to Post-Positivism", Policy Studies Journal, Vol. 22, No. 1.
- Dwiyanto, Agus, 2001; "Catatan Kuliah Evaluasi Kebijakan Publik", Pascasarjana, Program Studi Administrasi Negara, UGM.
- Lele, Gabriel, 1999; "Postmodernisme dalam Pengembangan Wacana Formulasi Kebijakan", Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Vol. 3, No. 2, Fisip, UGM.
- Purwanto, Erwan, 1995; "Bahan Kuliah Kebijakan Publik", Fisipol, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- , 1997; "Kebijakan Otomotif di Indonesia 1966-1996: Memahami Konteks Politik Proses Lahirnya Kebijakan Publik", Tesis, MAP, UGM.