

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa atau yang sering disebut dengan nama lain merupakan instansi sosial yang mempunyai posisi sangat penting dimasyarakat. Desa merupakan lembaga otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar kuat serta relatif mandiri dari campur tangan kekuasaan di luar lembaga itu. Desa terbentuk dan berkembang melalui dua proses. Pertama, perkembangan desa sekarang ini dapat dipahami sebagai akibat suatu proses perkembangan internal komunitas yang ada di dalamnya. Kedua, terbentuknya desa sebagai akibat adanya ketersinggungan dengan kekuatan eksternal bahkan hasil ciptaan (bentukan) dari pihak eksternal khususnya kekuasaan kolonial dan kekuatan raja-raja dimasa lampau.

Menurut ketentuan perundangan yang sekarang berlaku, saat ini terdapat dua kategori wilayah atau pemerintahan di bawah kecamatan, yaitu Desa dan Kelurahan. *Desa* merupakan jenjang pemerintahan yang paling bawah yang memiliki hak otonomi. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat dirubah statusnya menjadi kelurahan.¹

Oleh sebab itu rakyat di desa dapat memilih kepala desa secara langsung yang selanjutnya akan membawahi para perangkat desa. Kepala desa dan perangkat desa dibayar dengan *tanah bengkok* atau tanah kas desa. Kategori yang kedua adalah *Kelurahan* yang merupakan unit pemeritahan terkecil diwilayah perkotaan. Aparat kelurahan tidak memiliki hak untuk memerintah secara otonom. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang dibantu oleh seorang sekretaris dan beberapa pegawai yang bertanggung jawab kepada Walikota atau Bupati dan mereka digaji melalui anggaran yang dibebankan dari APBD².

Undang-undang no 22 Tahun 1999 telah mendudukan desa atau yang disebut dengan nama lain tidak lagi sebagai organisasi pemerintah terendah di bawah camat seperti yang diatur dalam Undang-undang No 5 tahun 1979, tetapi mengembalikan kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat serta diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten.

Hal serupa juga disebutkan dalam Undang-undang No 32 tahun 2004 yang di gulirkan sebagai pengganti UU No 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, bahwa desa berdasarkan Undang-undang ini adalah Desa atau disebut dengan

¹ <http://id.wikipedia.org/wiki/Desa>

² Dyah Mutarin, Pergolakan di Akar Rumput : *Dinamika Pembuatan Keputusan di Desa Setelah Reformasi*, hal.9

nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang dilalui atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya keberadaan desa tidak berbeda dengan keberadaan daerah otonom yang lain yang sama-sama memiliki kewenangan.

Dengan adanya semangat otonomi daerah dan otonomi desa pemerintah kabupaten maupun pemerintah desa dalam meningkatkan pelayanan publik, mewujudkan pemberdayaan masyarakat serta meningkatkan pendapatan, tentunya akan sangat efektif apabila hal tersebut didukung dengan adanya kebijakan-kebijakan yang berkualitas dan berpihak kepada masyarakat. Pengalaman selama ini memang telah menunjukkan bahwa di Negara kita masih saja terjadi banyak kesalahan dalam hal pengambilan kebijakan yaitu tercermin dengan hasil kebijakan yang cenderung kurang aspiratif. Maka dari itu tahapan formulasi kebijakan merupakan hal yang sangat menentukan baik buruknya kebijakan yang akan dihasilkan, sebelum diterapkan kepada masyarakat luas.

Dalam sebuah kebijakan ada salah satu tahap yang paling penting yaitu proses formulasi kebijakan atau perumusan kebijakan. Oleh karena itu, dalam sebuah tahapan formulasi kebijakan publik merupakan sesuatu hal yang sangat vital, lebih-lebih hal itu dikarenakan bahwa sebuah kebijakan adalah sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat luas, sebelum kebijakan itu diimplementasikan. Dalam proses kebijakan, formulasi kebijakan adalah inti dari

kebijakan itu sendiri, karena disini dirumuskan batas-batas kebijakan yang akan dihasilkan dan di dalam sebuah proses formulasi kebijakan akan diketahui masukan, gagasan, pendapat dari masyarakat dan aktor-aktor pembuat kebijakan lainnya sehingga kebijakan yang akan dibuat setelah diimplementasikan tidak bertentangan dengan keinginan dari masyarakat.

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).³ 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.

Untuk itu faktor penentu dari sebuah tahapan formulasi kebijakan adalah siapa saja aktor yang terlibat dalam pembuatan atau perumusan kebijakan tersebut, kepentingan apa yang melatarbelakanginya, dan dengan bagaimana cara merumuskan kebijakan tersebut. Maka dari itu bisa dikatakan bahwa dalam tahap formulasi atau pembuatan kebijakan selain merupakan perjuangan politik dapat

³ Soenarko. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga Univ. Press.hal.25

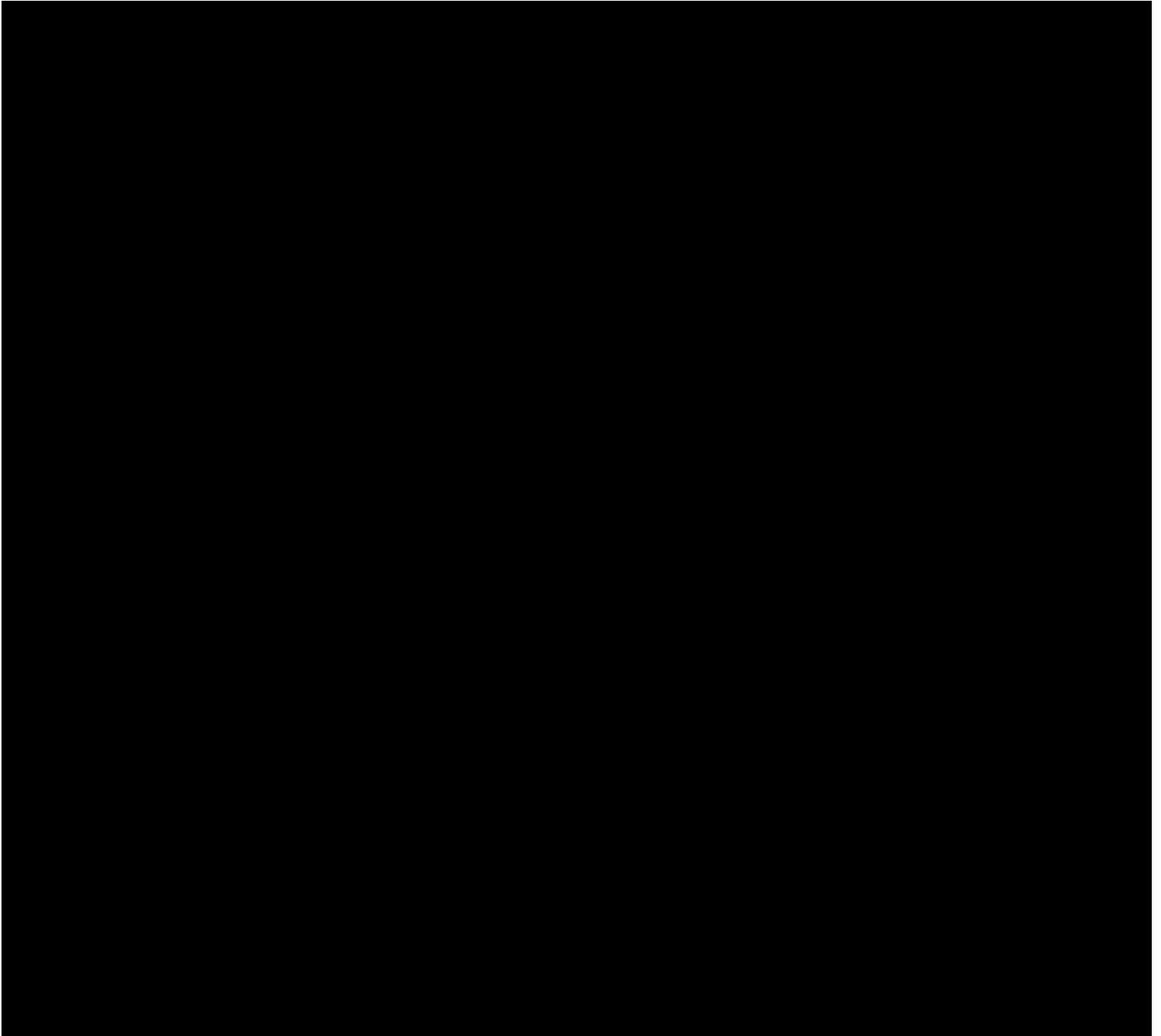
juga dipandang sebagai persoalan pemilihan alternatif. Karena pembuatan kebijakan melibatkan aktor-aktor dan karena setiap aktor mengusulkan kebijakan yang berusaha untuk memuaskan atau mengutamakan kepentingannya, maka kebijakan yang pada akhirnya dibuat adalah satu diantara berbagai usulan atau alternatif kebijakan yang diusulkan oleh para aktor tersebut

Di era otonomi daerah pemerintah desa diberi kewenangannya sendiri. Oleh karena itu pemerintah desa memiliki kebebasan untuk meningkatkan dan menggunakan anggarannya (PADes) sendiri tanpa intervensi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Tetapi yang perlu diingat oleh pemerintah desa, bahwa kebebasan yang dimiliki bukanlah kebebasan itu disalahgunakan, yang pada akhirnya dapat memberatkan masyarakat, terutama dalam pembayaran pajak atau retribusi.

Oleh sebab itu, setiap desa yang melaksanakan otonomi desa perlu dihindari, agar dalam peningkatan PADes-nya jangan sampai membebani masyarakat setempat. Kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan PADes, perlu memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, rakyat merasa diikutkan dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah desa, dan juga pemerintah desa merasa bahwa kebijakan yang dijalankan mendapat dukungan dari masyarakat. Lebih dari itu, antara pemerintah desa dan masyarakat dapat bekerja sama dalam membangun desanya, terutama untuk menuju otonomi desa yang lebih maksimal.

Dengan memperhatikan dari hal-hal tersebut diatas maka penulis memberikan gambaran tentang kondisi riil keuangan Desa Tamantirto :

Tabel. 1.1
Jumlah Pendapatan Asli Desa Tamantirto Tahun 2006 s.d 2009



Sumber : APBDes Desa Tamantirto Tahun 2006 s.d 2009

Dari tabel 1.1 diatas dapat dijelaskan bagaimana keadaan Pendapatan Asli Desa yang dalam kurun waktu empat tahun mengalami kenaikan yang sangat baik. Banyak sumber pendapatan yang sagat berpengaruh terhadap peningkatan

pendapatan desa diantaranya pendapatan dari tanah kas desa yang disewa oleh warga masyarakat baik yang berupa tanah-tanah kosong ataupun gedung inventaris yang merupakan bangunan tetap milik pemerintah desa. Dapat dilihat dalam data bahwa tanah kas desa yang digunakan untuk sekolah dan sewa gedung mengalami peningkatan yang cukup banyak setelah tahun 2006 hal ini dipengaruhi oleh karena adanya perubahan peraturan atau kebijakan yang mengatur dalam pemungutan biaya sewa atau retribusi yang dibuat oleh pemerintah desa bersama pihak-pihak yang terkait guna meningkatkan pendapatan asli desa. Di dalam data yang sangat terlihat adalah pada bagian Ijin Mendirikan Bangunan, Ijin perubahan setatus tanah, persertipikatan tanah dan peralihan hak milik, ada dua faktor yang mempengaruhi peningkatan pada bidang tersebut : yang pertama adalah memang pada saat yang bersamaan banyak warga masyarakat yang melakukan kegiatan atau transaksi pada bidang tersebut, tetapi yang paling berengaruh menurut saya adalah kebijakan yang mengatur besarnya retribusi pada bidang tersebut, karena mengingat potensi-potensi di Desa Tamantirto ini masih banyak tanah yang luas, belum didirikan bangunan, dan banyak surat-surat tanah yang belum bersertifikat, hal ini tentu saja dapat dimanfaatkan guna meningkatkan pendapatan asli desa, apalagi pada tahun 2009 ada agenda pemilihan Kepala Bagian yang tentu saja dapat menambah kas pemasukan bagi desa melalui biaya pendaftaran bagi calon Kepala Bagian.

Dari data tabel tersebut diatas penulis ingin menyampaikan besarnya peningkatan pendapatan asli Desa Tamantirto dengan membuat prosentase yang mana agar lebih mudah dalam melihat kondisi peningkatan pendapatan asli desa.

Tabel. 1.2
Prosentase Pendapatan Asli Desa

NO	Tahun Anggaran	Jumlah Pendapatan Asli Desa	Peningkatan Pendapatan Asli Desa	Prosentase Peningkatan PADes
1	2006	Rp 136,625,000.00	-	0.00%
2	2007	Rp 138,575,000.00	Rp 1,950,000.00	1.41%
3	2008	Rp 228,130,000.00	Rp 89,555,000.00	39.26%
4	2009	Rp 269,175,000.00	Rp 41,045,000.00	15.25%

Sumber : APBDes Desa Tamantirto tahun 2006 s.d 2009

Dapat dilihat dalam tabel 1.2 bahwa peningkatan prosentase cukup banyak terjadi pada saat tahun 2008 hal ini sangat dipengaruhi oleh hasil sewa tanah kas desa yang mengalami peningkatan dari tahun 2007, hal ini menggambarkan bahwa potensi desa Tamantirto dengan adanya tanah kas yang luas dan perubahan kebijakan khususnya dalam retribusi dapat menambah pendapatan asli desa.

Dengan adanya fakta bahwa Pendapatan Asli yang berasal dari Desa mengalami perubahan kearah yang lebih baik maka penulis ingin mengetahui tindakan-tindakan apa saja yang dirumuskan dalam meningkatkan dan mengoptimalkan Pendapatan Asli Desa dan siapa saja aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut

Pendapatan asli desa merupakan salah satu modal dasar pemerintahan desa dalam melaksanakan pembangunan dan memenuhi belanja desa. Pendapatan asli desa merupakan usaha desa guna memperkecil ketergantungan dari pemerintah atasnya. Maka dari itu, untuk dapat menyelenggarakan otonomi dengan baik maka desa harus mempunyai keuangan sendiri yang kuat. Semakin besar keuangan desa, semakin besar pula kemampuan desa untuk memberikan pelayanan umum (*public service*) kepada masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pengertian masalah serta latar belakang masalah seperti tersebut diatas, maka penyusun akan mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

Bagaimana formulasi kebijakan pemerintah desa Tamantirto dalam meningkatkan pendapatan asli desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana proses dalam pembuatan formulasi kebijakan yang dilakukan pemerintah desa Tamantirto untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa dalam rangka Otonomi Desa.
2. Untuk mengetahui tindakan apa saja yang dilakukan pemerintah desa tamantirto untuk meningkatkan Pendapatan asli desa pada tahap formulasi kebijakan.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemahaman akan proses formulasi kebijakan yang dilakukan pemerintah desa.
2. Sebagai masukan bagi pihak pemerintah desa dalam hal pengambilan kebijakan khususnya peningkatan Pendapatan Asli Desa.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Formulasi Kebijakan

a. Pengertian Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan berasal dari kata *Formulation* yang berarti perumusan, merupakan suatu tahapan dimana proses pembuatan kebijakan dilakukan. Formulasi kebijakan yang berupa pembangunan dan sintesis alternatif-alternatif pemecahan masalah, pada dasarnya merupakan aktivitas konseptual dan teoritis.

Untuk memperjelas makna yang terkandung dalam konsep perumusan kebijakan, maka kita perlu mengemukakan beberapa pendapat pakar yang dinilai dapat membantu untuk memperoleh kejelasan yang dimaksud. Diantara pakar tersebut adalah sebagai berikut :

1) Menurut William N Dunn, Formulasi kebijakan adalah

*“Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat pemerintah eksekutif, pemerintah peradilan & tindakan Legislatif”.*⁴

2) Raymond Bauer dalam tulisannya *The Study of Policy Formulation*, memandang perumusan kebijakan pemerintah sebagai *“Proses pengalihragaman yang mengubah masukan-masukan politik menjadi keluaran-keluaran politik”*⁵

⁴ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 1999, hal 24.

⁵ Solikhin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 1990. Hal 30-34

- 3) Yehezkel Dror telah menjelaskan secara rinci makna dari perumusan kebijakan pemerintah , dengan mengatakan bahwa pembuatan kebijakan pemerintah itu adalah:

“suatu proses yang amat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap perumusan kebijakan pemerintah tersebut. Perumusan kebijakan pemerintah memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut secara formal dimaksudkan untuk mencapai apa yang termaktub dalam istilah kepentingan umum dengan cara yang sebaik mungkin”⁶

Perumusan masalah dapat memberikan masukan-masukan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda.

Perumusan masalah dapat memberikan asumsi-asumsi, mendiagnosa masalah, penyebab-penyebab yang timbul, menetapkan tujuan-tujuan yang memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan perancangan pokok-pokok kebijakan baru.

b. Tiga Bagian Penting Setiap Keputusan/Proses Politik

- 1) Input (masukan)

Dalam model-model tradisional input-input berasal dari lingkungan, kelompok, dengan cara tertentu dan berdampak terhadap sistem politik. Dalam semua lingkungan didefinisikan secara luas dalam istilah-istilah social ekonomi ,

⁶ Ibid.

fisik dan politik.⁷ Lingkungan tersusun tidak hanya individu-individu, organisasi maupun partai-partai politik yang memiliki kepentingan-kepentingan yang berlainan dan berusaha untuk mempengaruhi keputusan-keputusan agar nantinya tidak merugikan kelompoknya.

2) Proses Politik (Formulasi Kebijakan)

Dalam proses ini terjadi pengolahan masalah-masalah yang telah terkumpul dari kelompok-kelompok kepentingan yang secara terbuka mempengaruhi, mengemukakan pendapat kepada pembuat keputusan berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Pemerintahan dalam hal ini eksekutif dan legislatif memproses kebijakan yang nantinya akan membuahkan kebijakan. Hal ini Terlalu sering hal ini dipandang sebagai kotak hitam yang dari dalamnya muncul berbagai kebijakan atau justru dimana sosiologis pola aksi politik bisa ditentukan dalam ukuran dan variasi mayoritas politik atau mode control elit.⁸ Dalam proses keputusan alternatif, pilihan-pilihan mulai diperhitungkan dan dipertimbangkan baik buruk dari akibat yang ditimbulkan dari akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut. Dan proses ini dipandang sangat penting dari semua proses yang dijalankan karena ini merupakan hal yang pokok.

3) Output (hasil kebijakan)

Terlalu sering kebijakan dipandang sebagai respon terhadap tekanan (*pressure*), namun mengapa terkadang tidak ada tekanan.⁹ Kebijakan pemerintah akan mendapatkan tekanan dari lingkungan apabila tidak memenuhi keinginan

⁷ Pendapat Bill Jenkins, dalam Michael Hill, *The Policy Process*, harvester wheat sheaf, new York, 1993, seperti diterjemahkan oleh Drs. Muhammad Zeanuri, M.Si dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik. Hal 10

⁸ Ibid.

⁹ Ibid

dari masyarakat atau lingkungan itu sendiri. Dan tidak akan mendapatkan tekanan apabila telah sesuai dengan keinginan lingkungan tersebut. Analisis kebijakan sangat diperlukan untuk memahami apakah sudah memenuhi tuntutan masyarakat dan apabila sudah diterima akan segera dilaksanakan.

4) Analisis kebijakan

Dengan demikian analisis kebijakan perlu menelaah lebih detail hakekat sistem politik dan hubungan antara variabel-variabel seperti proses pengambilan keputusan atau outcome.¹⁰

Pemahaman tentang lingkungan dan sistem politik sangat penting dan vital untuk diketahui. Karena tanpa pemahaman seperti respon-respon terhadap kebijakan tidak akan dapat dipahami atau diantisipasi. Tujuan dari analisis-analisis kebijakan tersebut untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan apabila tidak ada kesesuaian maka segera mungkin diadakan perubahan-perubahan ataupun revisi-revisi.

c. Proses Formulasi Kebijakan¹¹

Dalam formulasi sebuah kebijakan melewati beberapa proses, yaitu :

1) Mengidentifikasi alternatif

Sebelum pembuat keputusan memformulasikan kebijaksanaan, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut. Alternatif-alternatif kebijaksanaan itu tidak begitu saja tersedia dihadapan pembuat kebijaksanaan. Terhadap problema yang hampir sama atau mirip dapat saja mungkin dipakai alternatif-alternatif kebijaksanaan

¹⁰ Ibid hal 13.

¹¹ M. irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 2001, hal 92-95

yang telah pernah dipilih, tetapi terutama bagi problema-problema baru pembuat kebijaksanaan dituntut untuk secara kreatif menemukan alternatif-alternatif kebijaksanaan yang baru. Alternatif-alternatif yang baru ini pun perlu diberikan identifikasinya sehingga masing-masing nampak jelas karakteristiknya. Pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijaksanaan akan mempermudah proses formulasi kebijaksanaan.

2) Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif

Kegiatan mengidentifikasi dan merumuskan alternatif ini bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijaksanaan itu nampak dengan jelas pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu diberi pengertian (didefinisikan) maka akan semakin mudah pembuat kebijaksanaan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut. Sebaliknya alternatif yang tidak dapat didefinisikan atau dirumuskan dengan baik maka tidak akan dapat dipakai secara baik sebagai kebijaksanaan untuk memecahkan masalah.

3) Menilai Alternatif

Menilai Alternatif adalah kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternatif, sehingga nampak dengan jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan mengetahui bobot positif dan negatif dari masing-masing alternatif itu membuat pembuat keputusan akan mengambil sikap untuk menentukan alternatif mana yang lebih baik memungkinkan untuk dilaksanakan / dipakai. Alternatif yang memiliki bobot positif yang lebih besar dibandingkan dengan bobot negatifnya, maka apabila

dipakai sebagai alternatif kebijaksanaan akan memberikan dampak atau akibat yang positif pula. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap alternatif dengan baik diperlukan kriteria tertentu, kriteria ini tidak hanya mempunyai konotasi bahwa pemilihan resiko tenaga, biaya, dan waktu, tetapi yang jauh lebih penting dari itu adalah bahwa alternatif yang dipilih itu dapat benar-benar berfungsi dengan baik (pragmatis) dan menguntungkan semua pihak (problema dapat dipecahkan dengan baik). Untuk itu pembuat kebijaksanaan perlu memiliki informasi yang baik dan relevan, sehingga dapat melakukan penilaian pada masing-masing alternatif dengan baik.

4) Memilih alternatif yang memuaskan

Proses pemilihan alternatif yang “memuaskan” atau “yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan” barulah dapat dilakukan setelah pembuatan kebijaksanaan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif-alternatif kebijaksanaan.

Proses memilih alternatif yang memuaskan bukanlah semata-mata bersifat rasional, tetapi juga emosional. Ini mempunyai arti bahwa pembuat kebijaksanaan akan menilai alternatif-alternatif kebijaksanaan sebatas kemampuan rasionya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatif dan ia membuat pilihan alternatif tersebut bukan hanya untuk kepentingan dirinya saja tetapi untuk kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh *pengaruh, akibat, dan konsekuensi* dari pilihannya itu. Dengan kata lain proses pemilihan alternatif yang memuaskan itu bersifat objektif dan subyektif.

Selanjutnya dalam tahap formulasi kebijakan ini dapat melakukan peramalan sehingga dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi dimasa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan yang possible, potensial dan secara normatif bernilai mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dari oposisi) dari berbagai pilihan.

Bentuk dan jenis formulasi kebijaksanaan negara itu bisa berupa *retire formulation* yaitu proses merumuskan kembali usulan-usulan kebijakan negara secara berulang-ulang sehingga bersifat rutin dan tidak banyak berubah karena seringkali muncul pada agenda pemerintahan; bisa juga berupa *analogous formulation* yaitu perumusan kebijakan yang memperlakukan suatu problema baru sama halnya dengan apa yang pernah terjadi sebelumnya, jadi dicari analoginya. Kadang-kadang juga berupa *creative formulation* yaitu proses perumusan kebijaksanaan dengan memperlakukan suatu problema melalui cara-cara baru (kreasi baru) yang tidak pernah dipraktekkan pada usulan-usulan kebijaksanaan sebelumnya.

d. Model Formulasi Kebijakan¹²

1. Model Institusional

Model ini bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Ini berarti bahwa apapun yang dibuat pemerintah

¹² Syahrin Naihasy. 2006. *Kebijakan Publik. Menggapai Masyarakat Madani*. Jogjakarta : Mida Pustaka. hal 101

adalah kebijakan publik. Model ini dinilai yang paling sederhana, yaitu model institusional yang berdasarkan pada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah setiap sektor tingkat formulasi kebijakan, menurut Dye, ada alasan 3 hal:

- a. Pemerintah memang sah membuat kebijakan.
- b. Fungsi tersebut bersifat universal.
- c. Pemerintah punya hal monopoli dalam pelaksanaan bagi kehidupan masyarakat luas.

2. Model Proses

Model ini mengatakan bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Oleh karena itu, kebijakan publik juga merupakan proses politik yang menyertakan serangkaian kegiatan, sebagai berikut:

Tabel. 1.3
Kegiatan Dalam Proses Kebijakan

Identifikasi Permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan
Menata agenda formulasi kebijakan	Memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak ditentukan
Perumusan proposal kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut
Legitimasi kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum
Implementasi kebijakan	Mengorganisasi birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran, serta pengumpulan pajak

Evaluasi kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi dampak serta kelompok sasaran dan non sasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.
--------------------	--

3. Model Group

Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasan ini adalah interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan merupakan hasil terbaik, model teori kelompok ini merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang didalamnya ada beberapa kelompok kepentingan yang berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

4. Model Elite

Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apapun selalu ada bias dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elite. Dalam praktiknya ada 2 penilaian dalam pendekatan ini, yaitu:

- a. Pandangan negatif: berpandangan bahwa dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politik yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai selera dan keinginannya. Rakyat dianggap sebagai kelompok yang dimanipulasi agar tidak masuk ke dalam proses formulasi kebijakan. Keterlibatan rakyat dalam pemilu bukan bermakna partisipasi tetapi mobilisasi semata.

- b. Pandangan positif: berpandangan bahwa seorang elite yang menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa Negara dan bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya

5. Model Teori Rasionalisme

Model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan luas. Model ini menekankan pada aspek efisiensi dan aspek ekonomis. Adapun cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan sebagai berikut:

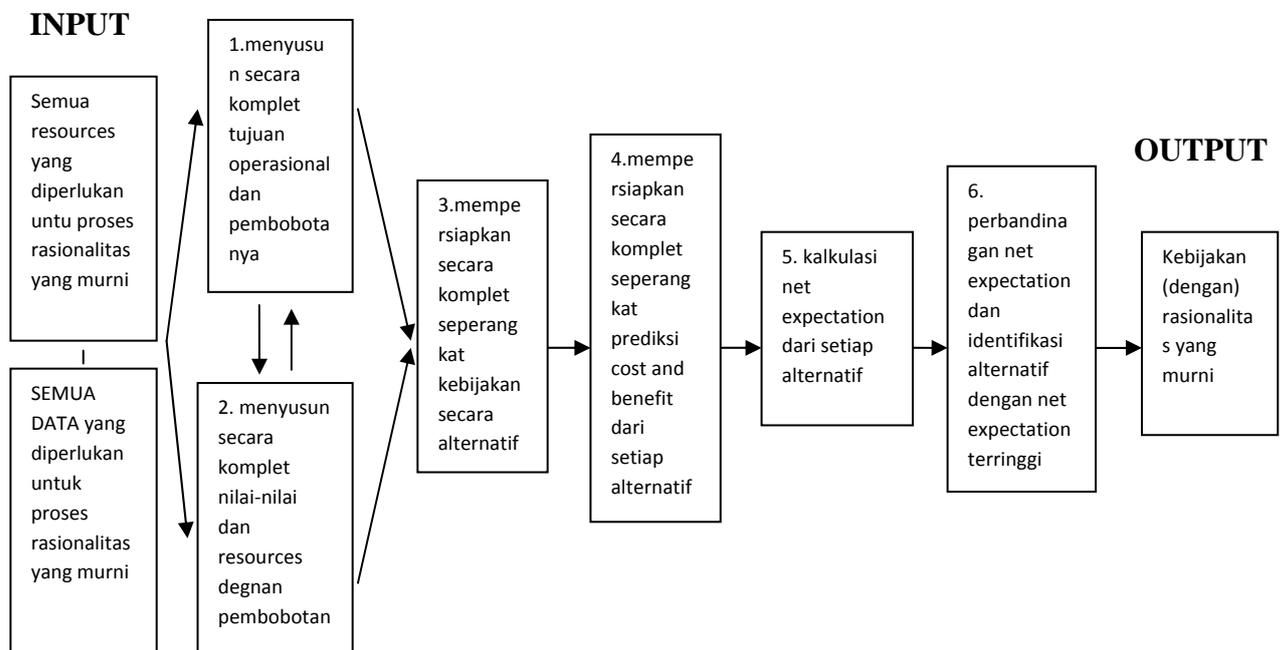
- a. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya.
- b. Menemukan pilihan-pilihan.
- c. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan, dan menilai rasio social yang dikorbankan.
- d. Memilih alternatif yang paling efisien.

Adapun kelemahan dari kebijakan ini adalah sebagai berikut:

- a. Konsep maksimum social gain berbeda-beda di tempat kelompok kepentingan. Misalnya, adanya otonomi daerah ditingkat kabupaten/kota ditentang oleh pemerintahan tingkat propinsi karena dinilai sulit pada bidang koordinasi dalam membangun untuk lintas kabupaten/kota.
- b. Sangat sulit dicapai kebijakan yang *maximum social gain*, mengingat patologi birokrasi yang cenderung melayani diri sendiri daripada melayani publik. Model teori rasionalisme

ini perlu menjadi kajian lebih lanjut dalam proses formulasi kebijakan. Di bawah ini diagram cara kerja model teori rasionalisme:

Bagan. 1.1
Cara Kerja Model Teori Rasionalisme



Model teori rasionalisme ini juga dikenal dengan sebutan *model rasional komprehensif* dengan unsur-unsurnya sebagai berikut

- a. Pembuat keputusan dihadapkan kepada suatu masalah tertentu yang dapat dibebankan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan.

- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang menjadi pedoman bagi pembuat keputusan sangat jelas dan dapat diterapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
- c. Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara saksama.
- d. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih harus diteliti.
- e. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lainnya.
- f. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang di gariskan. (Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik*, hal. 120).

6. Model Inkremental

Model ini mengkritik model teori rasionalisme, dengan mengemukakan argumentasi bahwa pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasionalitas karena mereka tidak memiliki waktu yang cukup, intelektual dan biaya, dan ada kekhawatiran munculnya dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, serta adanya hasil-hasil dari kebijakansebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik.

Model Inkremental menilai bahwa kebijakan publik merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan masa lalu. Model ini dapat dikatakan

sebagai model pragmatis atau praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Contoh: setiap ada pergantian pemerintahan tidak terlalu banyak perubahan baru di bidang ekonomi, politik, dan lain-lain

7. Model Pembatasan Terpadu

Model ini berupa gabungan antara model rasional dan model incremental. Model ini diperkenalkan oleh Amitai Etzioni, 1967, berupa suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan incremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan yang menetapkan petunjuk dasar dan proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan tercapai.

Model pembatas terpadu *mixed scanning* adalah model yang menyerderhanakan masalah, karena menekankan pada model kompromi mesti tidak efektif. Mengkompromikan rasional dan incremental dapat dilihat ketika Soeharto menggabungkan antara agama dengan komunisme pada doktrin Nasakom.

8. Model Demokrasi

Model ini menekankan pada pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin melakukan elaborasi suara dari stakeholders, yang menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya. Menurut pandangan Riant D Nugroho, bahwa model ini

memiliki kelemahan yaitu tidak efektif untuk mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat dan adanya kelangkaan sumberdaya manusia.

9. Model Strategis

Model ini merupakan pendekatan yang menggunakan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Model strategis lebih memfokuskan kepada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, serta lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi dan berorientasi kepada tindakan.

Dari segi perencanaan strategis, menurut Bryson, bermanfaat untuk:

- a. Berpikir strategis dan mengembangkan strategi-strategi efektif.
- b. Memperjelas arah masa depan
- c. Menciptakan prioritas
- d. Membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan.
- e. Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi formulasi keputusan.
- f. Menggunakan keleluasaan yang maksimal dalam bidang-bidang yang berada di bawah.
- g. Control organisasi.
- h. Membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi.
- i. Memecahkan masalah utama organisasi.
- j. Merespons keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif

k. Membangun kerja kelompok dan keahlian.

Selanjutnya, Bryson berpendapat bahwa perumusan strategis disusun dalam langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis yang meliputi kegiatan untuk memahami manfaat proses perencanaan strategis dan mengembangkan kesepakatan awal.
- b. Merumuskan panduan proses
- c. Memperjelas mandate dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan manfaat organisasi.
- d. Menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman. Proses ini melibatkan kegiatan perumusan hasil, kebijakan yang diinginkan, manfaat-manfaat kebijakan.
- e. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.
- f. Merumuskan strategi untuk mengelola isu.

Jika dibandingkan dengan model lain, maka model ini lebih fokus kepada rincian-rincian langkah manajemen strategis

10. Model Teori Permainan

Gagasan pokok model ini adalah dua: *pertama*, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif, dan *kedua*, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen. Sama seperti sebuah permainan catur, setiap langkah akan bertemu dengan kombinasi langkah selanjutnya dan langkah balasan adalah relatif bebas.

Menurut Riant D Nugroho, inti dari model teori permainan yang terpenting adalah ia mengakomodasikan kenyataan yang paling riil, bahwa setiap Negara, pemerintahan dan masyarakat tidak hidup dalam keadaan vakum. Ketika mengambil suatu keputusan lingkungan tidak boleh pasif, dan dalam membuat keputusan setidaknya-tidaknya bisa menurunkan keefektifan pada keputusan itu sendiri. Disini, teori permainan memberikan kontribusi yang paling optimal.

11. Model Pilihan Publik

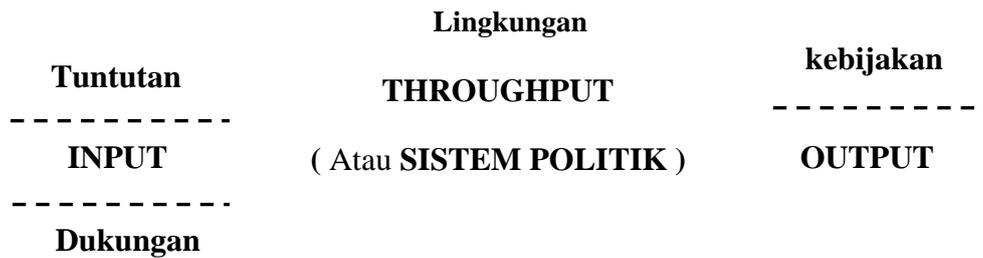
Model ini memandang kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan. Intinya model ini menyatakan bahwa setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna (*beneficiaries* atau *customer* dalam konsep bisnis). Proses formulasi kebijakan publik semacam ini melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Meskipun model ini dinilai ideal dalam konteks demokrasi dan kontrak social, namun memiliki kelemahan pokok dalam pokok realitas interaksi itu sendiri, karena interaksi terbatas pada publik yang mempunyai akses dan disisi lain terdapat kecenderungan dari pemerintah untuk memuaskan pemilihnya daripada masyarakat luas.

12. Model Sistem

Formulasi kebijakan publik dengan model ini mengenalkan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem politik yang bergerak

secara sirkulasi antara *input*, *throughput* dan *output* seperti terlihat dalam diagram dibawah ini:

**Bagan. 1.2
Model Sistem**



Disisi lain, William N. Dunn menyederhanakan model kebijakan dengan menyebutkan ada dua model, sebagai berikut:

1. *Tujuan model deskriptif*: yaitu menjelaskan dan/atau memprediksi sebab dan konsekwensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Model deskriptif digunakan untuk memantau hasil-hasil dari aksi-aksi kebijakan.
2. *Tujuan model normative*: bukan hanya untuk menjelaskan dan/atau memprediksi tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas (nilai). Salah satu model normative yang paling sederhana dan paling biasa adalah melipatgandakan bunga.

Disamping itu, William N. Dunn mengenalkan model lain yang berkenaan dengan model kebijakan publik, antara lain:

1. *Model Verbal*, adalah analisa yang berdasar pada penilaian nalar yang menghasilkan argument kebijakan, bukan dalam bentuk nilai-nilai angka

pasti. Model verbal relative mudah dikomunikasikan diantara para ahli dan orang awam, dan biayanya murah. Sedangkan keterbatasan model verbal adalah bahwa masalah-masalah yang dipakai untuk memberikan prediksi dan rekomendasi bersifat implicit atau tersembunyi, sehingga sulit untuk memahami dan memeriksa secara kritis argument-argument tersebut secara luas.

2. *Model Symbolis*, adalah menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya menjadi ciri suatu masalah. Model simbolis sulit dikomunikasikan diantara orang awam, termasuk para pembuat kebijakan, dan bahkan para ahli pembuat model sering terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen dasar dari model ini.
3. *Model Prosedural*, adalah menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi dan solusi yang optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang dinilai memungkinkan. Sebagai contoh, pertumbuhan ekonomi, konsumsi energi dan suplai makanan dalam tahun-tahun mendatang, yang tidak dapat diterangkan secara baik karena data-data yang diperlukan tidak tersedia.

13. Model Pengganti dan Perspektif

Model pengganti (*surrogate model*) diasumsikan sebagai pengganti dari masalah-masalah yang substantive. Model pengganti dimulai-disadari atau tidak- dari aumsi bahwa masalah formal adalah representasi yang sah

dari masalah substantive. Sebaliknya, model prespektif (*perspective model*) dipandang sebagai satu dari banyak cara lain yang dapat digunakan untuk merumuskan masalah substantive. Model ini didasarkan pada asumsi bahwa masalah formal tidak pernah sepenuhnya mewakili secara sah masalah substantive

Perumusan kebijakan publik yang ideal

Dari 13 model perumusan kebijakan publik, sebagaimana yang digambarkan diatas, tampaknya belum tentu dapat dilaksanakan dengan mulus, baik secara teknis dan konsepsional. Hal ini disebabkan karena masih tergantung dari faktor sumberdaya manusia yang memiliki kecerdasan ekstra apabila diserahkan kepada faktor figure yang tidak berkompeten. Apalagi pada saat yang sama kita berhadapan dengan pemahaman batas-batas kebijakan publik dan menimba kecakapan teknis formulasi kebijakan, maka pada akhirnya kita bertemu dengan *menejemen formulasi kebijakan publik*.

Solusi untuk memperoleh proses formulasi kebijakan publik yang ideal, Riant Nugroho D mengajukan saran-saran sebagai berikut:

Pertama, dia menampilkan model yang diajukan oleh Carl Patton dan David Sawicki dalam bentuk diagram seperti dibawah ini:

Bagan. 1.3
Carl Patton dan David Sawicki

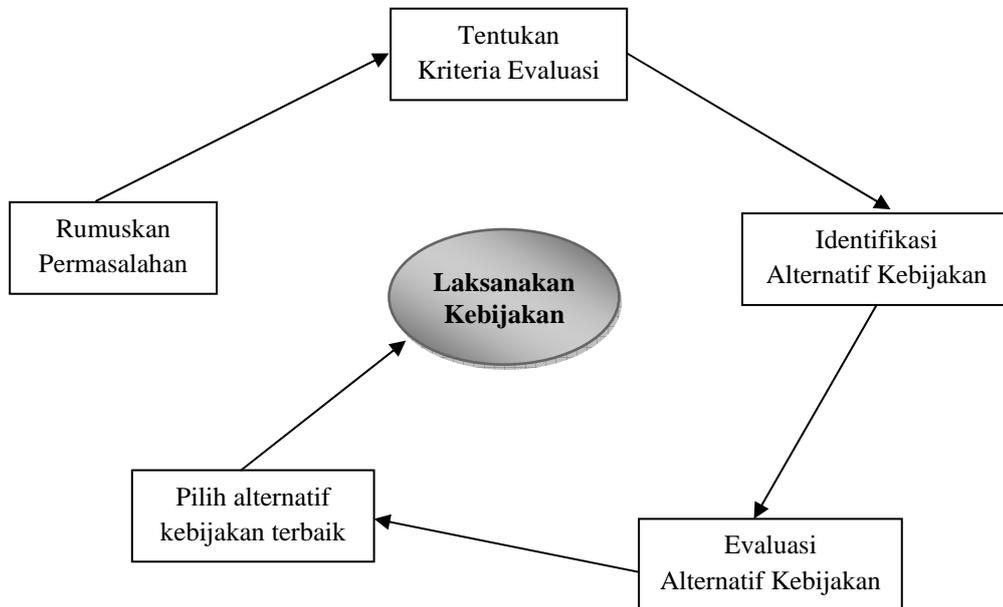


Diagram diatas adalah model klasik yang banyak diikuti para pengambil kebijakan. Intinya setiap dalam membuat keputusan diawali dengan identifikasi permasalahan, memilih criteria untuk dievaluasi, memilih pemecahan masalah atau alternatif-alternatif kebijakan. Kemudian menilai seluruh alternatif tersebut, termasuk memberikan bobot dan ranking dari masing-masing alternatif. Pada akhirnya, penilaian tersebut menghasilkan satu alternatif yang dinilai terbaik dibandingkan dengan yang lain, yang kemudian dipilih sebagai *keputusan* atau *kebijakan*.

Langkah selanjutnya adalah pengimplementasian kebijakan tersebut. Tugas implementasi ini dilakukan oleh para analis kebijakan yang profesional dibidangnya, dengan menekankan pada pemilihan alternatif yang terbaik. Pada umumnya, para pemimpin (eksekutif) pemerintah dan bisnisan di luar negeri memiliki tenaga professional seperti itu.

Selain hal tersebut diatas Riant D Nugroho mencoba membantu merumuskan kebijakan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented*) dengan susunan 3 kegiatan, sebagai berikut:

- a. Tetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu
- b. Periksa kecukupan sumberdaya yang tersedia, khususnya waktu, manusia, sistem dan dana
- c. Susunlah kebijakan yang mendukung pengelolaan sumberdaya tersebut untuk mencapai tujuan.

e. Aktor-aktor dalam Proses Kebijakan

Aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam tulisan James Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), Maupun James Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000). Aktor atau pemeran serta dalam proses pembuatan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (Birokrasi), presiden, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi : kelompok kepentingan, partai politik dan warga Negara individu.

Aktor-aktor yang berperan dalam proses kebijakan ada empat *golongan* atau *tipe* yaitu¹³;

- a) *Golongan rasionalis* adalah golongan yang mempunyai ciri-ciri:
 1. Mengidentifikasi masalah.
 2. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu.

¹³ Carl Fredrich, dalam Solikin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, Hal : 3.

3. Mengidentifikasi semua alternatif kebijakan.
 4. Meramalkan akibat-akibat dari tiap alternatif.
 5. Membandingkan akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan.
 6. Memilih alternatif terbaik.
- b) *Golongan teknisi* ini selalu menunjukkan rasa antusiasme dan rasa percaya diri yang tinggi apabila mereka diminta untuk bekerja dalam batas pendidikan dan keahliannya. Namun enggan untuk melakukan pertimbangan yang amat luas melampaui batas keahliannya tersebut.
- c) *Golongan inkrementalis* identik dengan para politis, kritis namun acap kali tidak sabaran terhadap gaya kerja para perencana dan teknisi.
- d) *Golongan reformis* sebagai pelobi, sangat radikal dan disertai dengan tindakan demonstrasi dan konfrontasi dengan pihak pemerintah.

Tabel 1.4
Karakteristik Aktor Dalam Pembuat Kebijakan

KARAKTERISTIK					
Golongan Aktor	Peran	Nilai-nilai	Tujuan	Gaya kerja	Kritik
Rasionalis	Analisis kebijaksanaan perencanaan	Metode	Dapat ditetapkan sebelumnya	Komprehensif	Tidak memahami keterbatasan manusia
Teknisi	Ahli/Spesialis	Pendidikan/Keahlian	Ditetapkan pihak lain	Eksplisit	Terlampau picik
Akrementalis	Politisi	Status Quo	Karena tuntutan	Juru tawar	Konservatif

		Perubahan social	baru		
Reformis	Pelobi	Perubahan social	Karena masalah mendesak	Aktivis	Tidak realitas/tidak kenal kompromi

Sumber: Charles O.Jones, An Introdiktion to the study of Public policy, Wodsworth, Belmont, CA, 1970, Hal : 32.

Faktor yang berpengaruh terhadap para pembuat keputusan, seperti misalnya; tekanan-tekanan politik dan social, kondisi ekonomi, persyaratan-persyaratan procedural, komitmen-komitmen sebelumnya, waktu yang sempit dan sebagainya. Selain itu kita juga harus melihat nilai-nilai pribadi para pembuat keputusan.

James Anderson meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan pelaku para pembuat keputusan, yakni: ¹⁴

a) Nilai-nilai Politik

Para pembuat keputusan mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya. Keputusan yang dibuat berdasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan kelompok kepentingan.

b) Nilai-nilai Organisasi

Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pula oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi seperti badan administratif menggunakan banyak imbalan dan saksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anngotanya menerima dan bertindak atas dasar

¹⁴ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Presindo, hal 8.

nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. Keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk melihat organisasi bias hidup terus, untuk memperbesar program, kegiatan serta untuk mempertahankan kekuasaannya dan hak-hak istimewanya.

c) Nilai-nilai pribadi

Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Seorang pilitisi yang menerima suap untuk membuat keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh kongkrit bagaimana nilai pribadi berpengaruh dalam pembuat keputusan.

d) Nilai-nilai kebijaksanaan

Para pembuat keputusan politik tidak hanya dipengaruhi oleh perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar presepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas.

2. Peningkatan Pendapatan Asli Desa.

Dalam rangka melaksanakan otonomi desa perlu adanya sumber dana yang cukup dan memadai, guna memperlancar jalannya pembangunan di desa. Suatu desa otonom, untuk mampu menompang dan mengurus rumah tangganya sendiri

membutuhkan sumberdana yang memadai dan sumberdana ini sangat mungkin diperoleh dari PADesnya. Dengan demikian PADes suatu desa otonom harus ditingkatkan sehingga mampu membiayai semua urusan rumah tangga desa itu sendiri.

Usaha peningkatan PADes adalah kegiatan yang dilakukan dalam suatu proses penaikan dan penambahan dari segi kualitas maupun kuantitas pada sumber-sumber yang ada di wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan kebijakan desa sesuai dengan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berangkat dari konsep diatas, maka penyusun memberlakukan hal yang sama terhadap pengelolaan sumber-sumber PADes agar dapat dikelola dengan selektif dan seefisien mungkin yang dipengaruhi beberapa faktor, yaitu:

a. Manajemen

Menurut George R. Terry, manajemen yaitu :

“Manajemen adalah soal proses tertentu yang terdiri dari proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan serta penggunaan setiap ilmu dan seni secara bersama-sama dan selanjutnya menyelesaikan tugas untuk mencapai tujuan”¹⁵

Sejalan dengan definisi diatas, terkandung fungsi manajemen antara lain :

- Menetapkan apa yang harus dilaksanakan oleh anggota organisasi untuk menyelesaikan pekerjaan, dalam tahap ini perlu juga ditetapkan oleh

¹⁵ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*. Hal. 62

manajer bila dan bagaimana pekerjaan harus dilakukan. Kegiatan dalam tahap pertama ini lazim disebut “perencanaan” (*planning*)

- Mendistribusi atau mengalokasi tugas-tugas kepada para anggota kelompok dan menetapkan hubungan kerja antara anggota kelompok, kegiatan ini disebut “pengorganisasian” (*organizing*)
 - Setelah kegiatan *planning* dan *organizing*, manajer perlu menggerakkan kelompok secara efisien dan efektif kearah pencapaian tujuan. Dalam menggerakkan kelompok ini manajer menggunakan berbagai sarana, antara lain ; komunikasi, kepemimpinan, Perundingan-perundingan, pemberian instruksi, dan lain-lain.

Kegiatan manajer yang menyebabkan organisasi menjadi “bergerak” atau “berjala” ini lazim disebut “pergerakan” (*actuating*).

- Dalam/pada organisasi bergerak atau berjalan, manajer harus selalu mengadakan pengawasan atau pengendalian agar gerakan atau jalanya organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan baik mengenai arahnya maupun mengenai caranya. Kegiatan ini lazim disebut “pengawasan” (*controlling*).

Berdasarkan uraian singkat diatas yang berpedoman pada George R. Terry, penyusun menyimpulkan bahwa dalam usaha peningkatan PADes guna menyongsong otonomi desa dibutuhkan manajemen yang baik, dimana didalamnya telah dirumuskan tahap-tahap yang perlu dijalankan oleh sebuah organisasi dalam hal ini pemerintah desa, dalam menggali potensi PADes.

b. Sumber Daya Manusia (SDM)

Manajemen sangat dibutuhkan dalam usaha meningkatkan PADes. Agar manajemen dapat berjalan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, hal ini pula tergantung dari orang-orang yang mengelola manajemen tersebut sehingga tujuan organisasi tersebut dapat tercapai.

Upaya peningkatan sumber daya manusia (SDM) ini tidak saja ditujukan bagi aparatur pemerintahan, tetapi juga ditujukan untuk masyarakat. Menurut H. A. W. Widjaja, upaya peningkatan sumber daya manusia (SDM) dapat dilakukan melalui : jenjang pendidikan dan latihan-latihan yang diadakan di pusat, daerah dan desa sendiri.

Untuk pembinaan dari segi aparatur pemerintah desa dapat dilakukan dengan melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah setempat yakni bagian pemerintahan desa dalam rangka meningkatkan kualitas aparatur. Hal ini diutamakan pada tingkat pimpinan (KaDes) atau yang memegang jabatan fungsional (KaUr). Salah satu upaya meningkatkan kualitas aparatur itu yakni dengan mengirim mereka mengikuti pendidikan fungsional serta melakukan pembinaan dan pemantapan aparatur yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat atau bekerjasama dengan lembaga-lembaga yang kompeten untuk melakukan kegiatan tersebut.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa SDM dalam usaha meningkatkan pendapatan asli desa (PADes) sangat menentukan. Oleh karena itu, peningkatan kualitasnya dilakukan dengan berbagai upaya dan usaha melalui pusat pendidikan dan pelatihan oleh pemerintah daerah setempat yakni dengan

memfasilitasi ataupun bekerja sama dengan lembaga-lembaga yang kompeten dalam hal tersebut.

c. Kebijakan-kebijakan

Dalam rangka peningkatan PADes, guna mewujudkan otonomi desa, sudah barang tentu pemerintah desa memiliki kebijaksanaan dalam kegiatan untuk memanfaatkan sumber potensi desa yang ada, agar berdaya guna dan berhasil guna, kebijaksanaan dan kegiatan itu dapat dilakukan dengan membuka kesempatan berpartisipasi dunia usaha lain (swasta), dengan kata lain upaya-upaya atau langkah-langkah pemerintah desa dalam memanfaatkan potensi yang ada dapat dilakukan dengan upaya sendiri ataupun bekerjasama dengan pemerintah daerah maupun pihak swasta/pihak ketiga.

Untuk memacu perekonomian desa, pemerintah desa perlu berupaya agar layanan kepada masyarakat lebih efisien, sistem pelayanan kepada masyarakat mudah dan lancar, tidak terkesan sebaliknya lebih transparan dan lebih demokratis.

Selain itu perlu diingat bahwa kebijakan-kebijakan yang menyangkut eksploitasi terhadap potensi desa yang dilakukan, termasuk penerapan kebijakan baru dari jenis pajak dan retribusi diusahakan agar tidak menjadi beban bagi masyarakat namun dilakukan dengan sewajarnya.

3. Formulasi Kebijakan Peningkatan Pendapatan Asli Desa

Dalam rangka merumuskan sebuah kebijakan yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan pendapatan asli desa maka dalam hal ini perlu memperhatikan tentang bagaimana alur proses pembuatan kebijakan tersebut yang

ideal sesuai dengan teori-teori yang ada dan mampu diterapkan di Desa yang berguna sebagai bahan acuan dan antisipasi tentang kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dalam proses formulasi kebijakan serta dapat memahami tentang tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan tersebut.

Formulasi kebijakan peningkatan Pendapatan Asli Desa tentunya tidak dapat lepas dari peran serta para aktor pembuat kebijakan di desa yang mempunyai konsep serta tujuan untuk memaksimalkan potensi desa dengan menggunakan kebijakan sebagai alat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa, seperti yang penulis sampaikan sebelumnya bahwa para aktor tergolong kedalam dua golongan yaitu aktor resmi dan tidak resmi yang tentunya mempunyai peranan dan tujuan yang berbeda-beda.

Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa ada beberapa indikator yang perlu diperhatikan dalam sebuah proses perencanaan kebijakan yang nantinya hal ini akan menjadi dasar dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Desa hal-hal tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

- Kegiatan manajemen desa dalam rangka peningkatan PADes, dilakukan dengan kegiatan manajemen yang terdiri dari : perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan (*actuating*) atau pengawasan (*controlling*).
- Peningkatan SDM (aparatur masyarakat), dilakukan dengan berbagai upaya pendidikan, pelatihan, pembinaan dan pemantapan.

- Kebijakan desa dalam rangka peningkatan PADes, dilakukan dengan memberikan kesempatan/bekerjasama dengan pemerintah desa dan melibatkan masyarakat.

F. Definisi Konseptual

1. Kebijakan Publik adalah produk buatan pemerintah, dan bahwa baik kebijakan melakukan maupun tidak melakukan sesuatu memiliki bobot yang sama.
2. Otonomi desa adalah hak wewenang dan kewajiban desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
3. Formulasi kebijakan adalah perumusan atau sering diartikan sebagai suatu tahapan dimana proses pembuatan kebijakan dilakukan.
4. Pemerintahan Desa adalah kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah tingkat desa.
5. Peningkatan pendapatan asli desa adalah kegiatan yang dilakukan dalam suatu proses kenaikan dan penambahan dari kuantitas maupun kualitas pada sumber-sumber yang ada di wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan desa, serta dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel penelitian. Dengan demikian agar suatu penelitian dapat diukur dengan variabelnya, maka perlu dioperasionalkan terlebih dahulu.

Definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

A. Proses formulasi kebijakan

1. Mengidentifikasi alternatif kebijakan peningkatan PADes.
2. Merumuskan alternatif.
 - a. Retribusi Pungutan Desa
 - b. Analisis Belanja Rutin
 - c. Alternatif dalam bidang manajemen.
3. Menilai alternatif.
 - a. Implikasi formulasi kebijakan.
4. Memilih alternatif yang memuaskan.

B. Aktor-aktor yang membantu dalam merumuskan kebijakan peningkatan PADes

H. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini jenis penelitiannya yaitu kualitatif, karena dengan penelitian jenis inilah gejala-gejala dalam masyarakat dapat ditembus dengan

menginterpretasikan masalah atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.

Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, maka sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, karena salah satu ciri dari jenis penelitian kualitatif adalah deskriptif. Hal ini juga disebabkan karena metode penelitian kualitatif deskriptif memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah aktual, dan merupakan representative obyektif terhadap fenomena yang dianggap. Selain teori-teori, konsep dan data hasil penelitian yang diperoleh dilapangan digunakan untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti.

2. Unit analisis

Unit analisis penelitian ini adalah aparat desa yang masih aktif bekerja, dalam hal ini penelitian akan dilakukan di pemerintah desa Tamantirto Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Jenis data dalam penelitian ini ada 2 yaitu :

- a. Data primer : Data yang diperoleh langsung oleh sumbernya atau pihak-pihak yang berwenang terhadap masalah yang hendak dibahas, dalam hal ini adalah pejabat yang berwenang. Dalam penelitian ini data primer dengan teknik interview dan observasi.
- b. Data sekunder : Data-data kepustakaan yang relevan dengan penelitian. Adapun data sekunder diperoleh dari buku-buku literatur dan peraturan perundang-undangan atau dokumentasi lain.

3. Penentuan sampel

Sampel adalah sebagian dari populasi penelitian yang akan diselidiki, sesuai dengan pendapat Masri Singarimbun bahawa dalam penelitian tidak perlu meneliti setiap individu dalam populasi, karena disamping memerlukan lebih banyak biaya dan waktu. Dengan penelitian sebagian besar dari populasi, kita harapkan hasil yang didapat telah menggambarkan sifat populasi. Oleh karena itu besarnya sampel ditentukan sampai batas yang memungkinkan dapat terwakili populasi penelitian sehingga dapat menjawab permasalahan penelitian secara realibel (Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, 1998).

Dalam penelitian kualitatif ini penentuan atau pengambilan sampel ditentukan dengan metode *purposive sampling* (sampel bertujuan). Dalam *purposive sampling*, sampel dipilih berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yaitu berdasarkan tujuan penelitian. Sampel diambil sebanyak 15 responden yang terdiri dari :

- | | |
|-------------------------------|-----------|
| a. Kepala Desa (KaDes) | : 1 orang |
| b. Sekretaris Desa (SekDes) | : 1 orang |
| c. Kepala urusan keuangan | : 1 orang |
| d. Kepala urusan pemerintahan | : 1 orang |
| e. Ketua BPD + Anggota | : 6 orang |
| f. Tokoh masyarakat | : 5 orang |

4. Teknik pengumpulan data

Menurut Leflan dan Loflan sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya data tambahan seperti dokumentasi dan

lain-lain.¹⁶ Dalam penyusunan laporan ini berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan. Data tersebut berbentuk atau berasal dari naskah wawancara, catatan-catatan lapangan, dokumen pribadi atau catatan memo, dokumen resmi, berita-berita di media massa, biografi, bulletin atau majalah. Adapun teknik pengumpulan data meliputi :

a. Teknik wawancara

Yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengungkapkan pertanyaan-pertanyaan kepada responden. Dengan wawancara, informasi-informasi dari responden dapat digali secara lebih mendalam. Dalam penelitian ini, wawancara akan dilakukan pada responden-responden tertentu yang represintatif, yaitu pejabat atau aparatur pemerintah desa tamantirto serta tokoh masyarakat. Wawancara terhadap pejabat yang berwenang dilingkungan pemerintahan desa Tamantirto lebih mengarah kepada proses dalam merumuskan kebijakan guna meningkatkan PADes dan kebijakan-kebijakan apa yang akan dilakukan pada tahap formulasi tersebut. Sedangkan wawancara kepada tokoh masyarakat adalah tentang kesesuaian antara kepentingan dan keterlibatan masyarakat dengan urusan-urusan pemerintah desa dalam pembuatan kebijakan.

b. Observasi

Yang dimaksud dengan observasi adalah agar data-data yang dikumpulkan dapat ditemukan secara lebih mendalam. Observasi diartikan sebagai pengalaman dan pencatatan dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang tengah diteliti. Dengan menggunakan observasi langsung diharapkan kelemahan-

¹⁶ Lexy J Moelong, *Methodologi Penelitian Kualitatif*. Hal. 112

kelemahan yang terdapat pada teknik interview dapat ditutupi, misalnya ketika responden sangat sulit untuk diwawancarai karena kegagapannya dengan mekanisme formal dalam wawancara.

Dalam observasi ini, dilakukan pengamatan yang intensif dan pencatatan yang sistematis terhadap fenomena-fenomena dan gejala-gejala yang diteliti yaitu mengenai upaya-upaya pemerintah desa Tamantirto untuk melakukan perumusan terhadap kebijakan-kebijakan yang sering dilakukan pada saat rapat-rapat.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen yang merupakan data sekunder, dokumen yang dipakai adalah dokumen yang valid dan relevan dengan penelitian, misalnya jumlah peningkatan pendapatan asli desa yang diterima.

5. Teknik Analisis Data

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif. Menurut **Tatang dan M.Arifin**, analisa kualitatif pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisa dengan logika, induksi, deduksi, analogi, dan komparasi.¹⁷

Analisa kualitatif dalam pemikiran **Tatang dan M.Arifin** tersebut berarti menganalisa suatu fenomena dengan menganalisa data berdasarkan hasil jawaban yang diperoleh dari responden dan didukung oleh teori-teori serta menggunakan tabel berdasarkan persentase. Maksud dari analisa ini adalah menggambarkan suatu keadaan dan fenomena permasalahannya, menurut **Winarno Surachman**,

¹⁷ Tatang dan M. Arifin, *Menyusun Rencana Penelitian, Rajawali, 1995.*

penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada, misal tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, tentang proses yang sedang berlangsung, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang tampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.¹⁸

Analisa dengan metode kualitatif ini digunakan untuk menyesuaikan metode kualitatif dalam penelitian yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan cara analisa yang mengajukan secara langsung hakekat dari permasalahan yang diangkat sesuai dengan teori-teori yang dipergunakan. Sedangkan analisa data kualitatif menurut **Bogdan dan Biklen** seperti yang dikutip oleh **Lexy. J. Moleong** dalam bukunya yang berjudul “ *Metodologi penelitian Kualitatif*” Adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.¹⁹

Definisi mengenai analisa data dikemukakan sedikit berbeda oleh **Patton** yang lebih menitikberatkan pada pengorganisasian data dibandingkan **Bogdan dan Biklen** yang menekankan maksud dan tujuan dari analisa data itu sendiri. Dari kedua definisi tersebut maka analisis data dapat disintesiskan menjadi suatu proses yang mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar

¹⁸ Winarno, Surachman, “*Dasar dan Teknik Research*”, CV. Tarsito Bandung, 1978. hal 131

¹⁹ *Op.cit.* Lexy. J. Moleong, “*Metodologi Penelitian Kualitatif*” (Edisi Revisi), hal 248.

sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.²⁰

Dan pada akhirnya dapat dikemukakan bahwa analisis data dilakukan dalam suatu proses. Proses berarti pelaksanaannya sudah mulai dilakukan sejak pengumpulan data dilakukan dan dikerjakan secara intensif sesudah meninggalkan lapangan penelitian. Pekerjaan menganalisa data memerlukan usaha pemutusan perhatian dan pengerahan tenaga fisik serta pikiran peneliti. Selain menganalisa data, peneliti juga perlu mendalami kepustakaan guna mengonfirmasikan teori atau untuk menjstifikasikan adanya teori baru yang baru barangkali ditemukan.

²⁰ *Ibid, hal 280.*