

## BIOGRAFI PENULIS



**A**rdhana Januar Mahardhani, S.AP., M.KP, lahir di Tulungagung pada tanggal 23 Januari 1987. Merupakan dosen tetap di Universitas Muhammadiyah Ponorogo pada Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) dengan kelompok bidang keahlian adalah Ilmu Politik. Penulis mengampu mata kuliah Kebijakan Publik, Advokasi Kebijakan Publik, dan Pemerintahan Daerah. Menyelesaikan pendidikan dasar sampai dengan menengah atas di Kabupaten Tulungagung.

Gelar Sarjana Administrasi Publik diperoleh dari Universitas Brawijaya dan Magister Kebijakan Publik diperoleh dari Universitas Airlangga. Saat ini penulis sedang menyelesaikan tugas akhir disertasi tentang kerjasama antardaerah di program Doktor Administrasi Publik Universitas Diponegoro.

Penulis telah menerbitkan buku diantaranya Strategi Pembangunan Desa, Tinjauan Aplikatif (2014) dan Studi Masyarakat Indonesia (2017), selain itu juga beberapa artikel diantaranya, Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Agropolitan (2012), Pengembangan Masyarakat Pesisir di Kabupaten Tulungagung (2015), Harmoni Masyarakat Tradisi dalam Kerangka Multikulturalisme (2017), Peran Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam Pengembangan Kawasan Selingkar Wilis (2017), dan Desa Wisata Dompjong Kabupaten Trenggalek Sebagai Pendukung Percepatan Wisata di Kawasan Selingkar Wilis (2018)

Saran dan kritik membangun sangat penulis harapkan dalam proses kesempurnaan buku ini, pembaca dapat menghubungi penulis melalui email: [ardhana@umpo.ac.id](mailto:ardhana@umpo.ac.id)



Penerbit dan Percetakan CALINA MEDIA  
Perum Puspasri Mangunsuman B 13  
Ponorogo 63471, HP. 085736156324



ADVOKASI KEBIJAKAN PUBLIK

Ardhana Januar Mahardhani, S.AP., M.KP.

# ADVOKASI

## KEBIJAKAN PUBLIK



Ardhana Januar Mahardhani, S.AP., M.KP.

# **ADVOKASI KEBIJAKAN PUBLIK**

**Oleh:**

**Ardhana Januar Mahardhani, S.AP., M.KP.**

**Penerbit CALINA MEDIA**

**Advokasi Kebijakan Publik**

© Penerbitan & Percetakan Calina Media, 2018

*All right reserved*

---

vi, 94 hlm; 15,5 x 23 cm

Cetakan I Juli 2018

ISBN: 978-602-51500-8-1

---

**Penulis**

Ardhana Januar Mahardhani, S.AP., M.KP.

**Desain Cover**

Johan Efendi

**Editing Layout**

Siti Mukaromah

---

Copyright © Penerbit & Percetakan Calina Media, 2018

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang.

Dilarang Memperbanyak Sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanis termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penerbit

---

Diterbitkan oleh:

Penerbitan & Percetakan Calina Media

Perum Puspaasri Mangunsuman B. 13 Ponorogo 63471

HP. 085736156324

email: calinamedia1@gmail.com

# **Kata Pengantar**

Puji Syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas limpahan rahmat-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan buku ajar Advokasi Kebijakan Publik untuk mahasiswa program studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn), meskipun demikian tidak menutup kemungkinan juga buku ini akan bermanfaat pada program studi lain seperti Ilmu Pemerintahan, Administrasi Publik, Ilmu Kesejahteraan Sosial, Sosiologi, dan program studi rumpun sosial politik lainnya.

Buku ajar ini disusun berdasarkan Rencana Pembelajaran Semester (RPS) yang telah disepakati antara dosen pengampu dengan Kelompok Dosen Bidang Keahlian (KDBK) Ilmu Politik di Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Ponorogo.

Saya menyadari masih banyak kekurangan dalam penyusunan buku ajar ini. Oleh karena itu, saya sangat mengharapkan kritik dan saran demi perbaikan dan kesempurnaan buku ajar ini. Tidak lupa saya mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu proses penyelesaian buku ajar ini, Istri dan anak saya, teman-teman di Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, dan semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu. Semoga buku ajar ini tidak hanya bermanfaat untuk mahasiswa, lebih dari itu yaitu untuk pekerja sosial, pengamat sosial, pemerintah, politisi, dan masyarakat umum yang mempunyai perhatian khusus terhadap masalah advokasi kebijakan publik.

Ponorogo, Juli 2018

Penyusun

Buku ajar ini sesuai untuk mahasiswa dan para individu atau kelompok masyarakat yang masih dasar dalam mendalami tentang advokasi kebijakan publik, penggunaan bahasa yang ringan dengan pembahasan yang *to the point* menjadikan buku ini mudah untuk dipelajari. Pada bagian terakhir juga diberikan contoh naskah kebijakan yang dikeluarkan oleh kelompok sosial masyarakat. Susunan buku ajar ini adalah sebagai berikut:

- Bab 1       Kebijakan Publik
- Bab 2       Politik dan Kebijakan
- Bab 3       Masalah Publik
- Bab 4       Konsep Advokasi
- Bab 5       Advokasi Kebijakan
- Bab 6       Riset Kebijakan
- Bab 7       Naskah Kebijakan

# Daftar Isi

<b>Kata Pengantar</b> .....	iii
<b>Daftar Isi</b> .....	v
<b>Bab 1 Kebijakan Publik</b> .....	1
A. Konsep Kebijakan Publik .....	1
B. Aktor Terlibat dalam Kebijakan .....	3
C. Perumusan Kebijakan.....	5
D. Teori Perumusan Kebijakan .....	7
E. Implementasi Kebijakan .....	10
F. Evaluasi Kebijakan .....	22
G. Daftar Pustaka .....	24
<b>Bab 2 Politik dan Kebijakan</b> .....	25
A. Kebijakan sebagai Sistem Politik .....	25
B. Lingkungan Kebijakan .....	27
C. Kekuasaan dan Kewenangan .....	29
D. Gaya Kepemimpinan .....	33
E. Daftar Pustaka .....	36
<b>Bab 3 Masalah Publik</b> .....	39
A. Masyarakat sebagai Publik .....	39
B. Masyarakat sebagai Anggota Kelompok Sosial .....	41
C. Masalah Sosial .....	45
D. Kebijakan Sosial .....	50
E. Masyarakat dalam Pelaksanaan Kebijakan .....	52
F. Daftar Pustaka .....	55
<b>Bab 4 Konsep Advokasi</b> .....	57
A. Definisi Advokasi.....	57
B. Unsur dalam Advokasi .....	58
C. Prinsip Advokasi .....	61
D. Jenis Advokasi .....	64
E. Kegiatan Advokasi .....	66
F. Daftar Pustaka .....	68
<b>Bab 5 Advokasi Kebijakan</b> .....	71
A. Aktor dalam Advokasi Kebijakan .....	71
B. Tujuan Advokasi Kebijakan .....	73
C. Langkah Advokasi Kebijakan .....	74

D. Media dalam Advokasi Kebijakan .....	76
E. Daftar Pustaka .....	79
<b>Bab 6 Riset Kebijakan.....</b>	<b>81</b>
A. Hakikat Riset.....	81
B. Pentingnya Riset Kebijakan .....	83
C. Model Riset Kebijakan .....	84
D. Pelaksanaan Riset Kebijakan .....	85
E. Daftar Pustaka .....	88
<b>Bab 7 Naskah Kebijakan .....</b>	<b>89</b>
A. Rekomendasi Kebijakan.....	89
B. Faktor yang Mempengaruhi Rekomendasi Kebijakan .....	90
C. Naskah Kebijakan Publik .....	92
D. Daftar Pustaka .....	93
<b>Contoh Naskah Kebijakan.....</b>	<b>95</b>

## Bab 1

# Kebijakan Publik

### A. Konsep Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik terdiri dari dua kata yaitu kebijakan dan publik. Menurut Charles O Jones istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam kebiasaan sehari-hari kita, meskipun demikian kata tersebut bisa digunakan untuk menginterpretasikan kegiatan yang berbeda-beda. Dalam kehidupan sehari-hari, pemerintah maupun masyarakat sendiri sering menggunakan kata kebijakan dengan peruntukan tujuan yang berbeda, seperti diperuntukkan untuk tujuan (*goals*) program, keputusan (*decision*), standar, proposal, dan *grand design* (Wahyudi, 2008: 1).

Perlu dibedakan penggunaan istilah ‘kebijakan’ dan ‘kebijaksanaan’, dalam kehidupan sehari-hari. Istilah kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan yang kedua berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang, atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dan sebagainya. (Keban, 2014: 58).

Istilah kebijakan atau *policy* menurut Graycar dapat dipandang dari perspektif filosofis, produk, proses, dan kerangka kerja (Donovan dan Jackson, 1991: 14). Sebagai suatu ‘konsep’ filosofis, kebijakan dipandang sebagai serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu ‘produk’, kebijakan diartikan sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu ‘proses’ kebijakan menunjuk pada cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu ‘kerangka kerja’, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Sedangkan definisi dari publik merupakan terjemahan dari *public* yang secara umum diterjemahkan sebagai: orang banyak (umum); semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dan sebagainya), serta diterjemahkan juga sebagai 'rakyat'. Dalam kamus Oxford (1995: 936) kata '*public*' mempunyai makna, "*of or concerning people in general; provided, esp by government, for the use of people in general; not privat; known about by money people by through news paper, television, etc; open or known to people in general*".

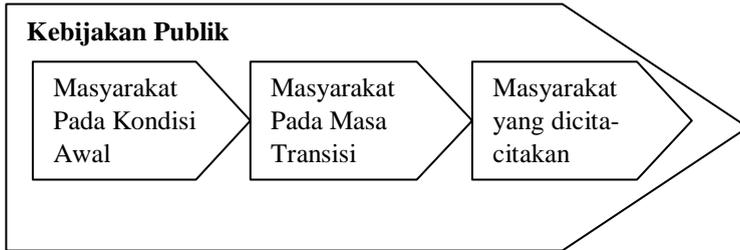
Dari kedua definisi di atas, istilah kebijakan dan publik yang dipadukan menjadi sebuah kesatuan memiliki banyak definisi, dalam kepastakaan internasional biasa disebut dengan *public policy*, menurut salah satu situs [www.wisegeek.com](http://www.wisegeek.com) disebutkan jika *public policy* yaitu "*is an attempt by a government to address a public issue by instituting laws, regulations, decisions, or actions pertinent to the problem at hand. Numerous issues can be addressed by publicpolicy including crime, education, foreign policy, health, and social welfare* (adalah upaya pemerintah untuk mengatasi masalah publik dengan hukum melembagakan, peraturan, keputusan, atau tindakan berkaitan dengan masalah yang dihadapi. Sejumlah masalah dapat diatasi dengan kebijakan publik termasuk kejahatan, pendidikan, kebijakan luar negeri, kesehatan, dan kesejahteraan sosial).

Selain itu banyak ahli yang mendefinisikan kebijakan publik, menurut Carl Friedrick didefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Menurut David Easton didefinisikan sebagai akibat dari aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*). Sedangkan menurut Thomas Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*what government do, why they do it, and what difference it makes*).

Banyak ahli yang mendefinisikan kebijakan publik, semua memiliki karakteristik dan pandangan masing-masing dalam melihat kebijakan publik. Tetapi meskipun demikian dapat disederhanakan tentang kebijakan publik yaitu suatu keputusan yang dibuat oleh

pemerintah untuk merealisasikan tujuan yang telah direncanakan demi perubahan yang telah diharapkan.

Gambar 1.1. Kebijakan Publik Ideal



Sumber: Nugroho (2008: 55)

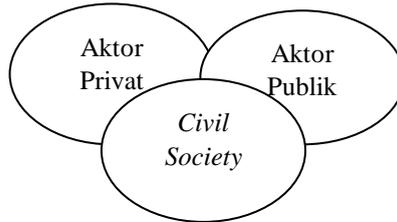
Dalam gambar 1.1 dilihat jika kebijakan publik akan memberikan arahan kepada masyarakat menuju perubahan, pada masyarakat kondisi awal, masyarakat belum banyak mengerti tentang arti dan fungsi kebijakan publik, dalam tahap tersebut masyarakat masih tanpa aturan dan bertindak sesuka hati, selanjutnya masyarakat akan berada pada masa transisi, tentu saja pada masa ini masyarakat masih bersifat labil dan baru dengan adanya peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah, dalam tahap ini bisa dipastikan jika kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah akan banyak dilanggar oleh masyarakat, pada tahap selanjutnya yaitu masyarakat menuju tahap yang dicita-citakan yaitu masyarakat sudah tertib akan aturan dan berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, kebijakan tersebut sudah berfungsi dengan baik sehingga dalam tingkah lakunya masyarakat sudah bersikap tertib. Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan (Nugroho, 2008: 55).

## B. Aktor Terlibat dalam Kebijakan

Secara umum aktor dalam kebijakan publik dikategorikan menjadi tiga domain utama, yaitu aktor publik, aktor privat, dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini saling berperan

dalam proses penyusunan kebijakan publik (Moore, 1995: 112). Secara sederhana ketiga aktor dapat didiskripsikan seperti gambar berikut ini:

Gambar 1.2. Aktor Pelaksana Kebijakan Publik



Dalam konteks Indonesia, ketiga aktor ini dapat dirinci ke dalam beberapa klasifikasi (Badjuri dan Yuwono, 2002: 24):

1. Aktor publik meliputi aktor senior pada kementerian atau kabinet di bawah kendali presiden. Kementerian ini sangat penting dan signifikan khususnya yang berkaitan dengan proposal kebijakan publik, yang bisa saja dikeluarkan dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau peraturan lainnya. Aktor ini bisa diklasifikasikan lagi ke dalam beberapa aktor seperti birokrat dan administrator senior. Atau dengan penyebutan lainnya, aktor publik ini disebut dengan lembaga eksekutif.

Aktor publik selanjutnya adalah lembaga legislatif, yaitu perwakilan DPR, DPD yang mempunyai fungsi pokok karena legitimasi persetujuan perundangan sebuah kebijakan publik ada di tangan lembaga ini. Jika dibuat skala prioritas aktor ini sangat penting daripada aktor publik sebelumnya, karena peran mereka yang cukup besar dan menentukan.

2. Aktor privat

Pada aktor privat ini, beberapa kelompok seperti *pressure and interest group* terlibat secara signifikan dalam agenda kebijakan, konsultasi publik, evaluasi dan juga umpan balik kebijakan publik. Kelompok ini bisa meliputi banyak pihak atau organisasi, misalnya: asosiasi Kadin (Kamar Dagang Indonesia), PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia), IDRI (Ikatan Dosen Republik Indonesia, dan sebagainya tergantung substansi masalah

kebijakan yang akan dibuat. Aktor pelaku swasta juga banyak dan terlibat dan menyatu dengan bagian ini.

3. Aktor pada komunitas (*civil society*) meliputi banyak pihak baik yang bersifat asosiasional maupun tidak dimana banyak berkembang dalam masyarakat umum. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kerukunan antar rumah tangga dalam sebuah kelompok masyarakat (RT-RW) juga merupakan suatu struktur sosial yang berada pada level *social society*.

### C. Perumusan Kebijakan

Proses dari pembuatan atau perumusan sebuah kebijakan merupakan sebuah upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah, baik pusat sampai dengan daerah, untuk dapat menyelesaikan masalah di wilayah kerjanya. Proses tahapan kebijakan yang baik menurut Charles O. Jones (Wahab, 2008: 29) adalah:

1. Mengidentifikasi masalah

Informasi tentang suatu masalah kebijakan publik dapat diperoleh melalui berbagai sumber tertulis ataupun wawancara langsung, dalam hal ini sumber tertulis misalnya adalah seperti indikator sosial (*social indicators*), data sensus, laporan-laporan survey nasional, jurnal, koran, dan sebagainya. Untuk mengidentifikasi masalah tersebut diperlukan beberapa penuntun penting.

Pertama, masalah yang diusulkan harus didasarkan atas informasi atau data yang bebas dari rekayasa (data yang riil dan asli). Kepalsuan data atau informasi akan mempengaruhi semua proses formulasi kebijakan yang pada akhirnya akan memberikan hasil yang palsu pula.

Kedua, bila ada datanya atau informasinya, perlu diperhatikan cara pengolahannya, cara pengolahan yang tidak sesuai dengan kaidah keilmuan akan mengakibatkan kegagalan yang selanjutnya akan mempengaruhi hasil perumusan.

Ketiga, yaitu cara penarikan kesimpulan dari hasil pengolahan data yang ada. Cara penarikan kesimpulan harus sesuai dengan prinsip keilmuan, dan tidak boleh menarik kesimpulan berlebihan atau sebaliknya. Dalam menarik kesimpulan

ini diperlukan suatu tolok ukur tertentu yang dapat diterima, misalnya kecenderungan yang menunjukkan diatas rata-rata nasional atau jauh dibawah rata-rata tersebut sehingga membutuhkan intervensi serius dan segera. (Keban, 2014: 68-69)

2. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam kelompok tertentu

Perumusan tujuan ini yang dimaksud adalah seberapa penting agenda/masalah yang masuk dan harus segera diselesaikan dengan keluarnya sebuah kebijakan dari pemerintah, jika dirasa memang masalah tersebut sangat penting dan harus segera diselesaikan, maka secepatnya masalah itu harus selesai agar tidak terjadi kericuhan di masyarakat. Perumusan tujuan dalam tahap kebijakan ini sangat penting dilakukan agar dapat dipilih dan dipilah serta terdapat skala prioritas dalam penyelesaiannya.

3. Mengidentifikasi semua alternatif kebijakan

Jika dalam perumusan dari kepentingan masalah yang harus diselesaikan dulu sudah diketahui, maka lebih baik untuk segera mengidentifikasi beberapa alternatif pemecahannya, maka pertanyaan yang muncul adalah model atau teori apa yang akan mampu mengidentifikasi faktor-faktor penyebabnya tersebut dan berdasarkan analisis tersebut dikembangkanlah alternatif-alternatif kebijakan tersebut. Tahapan ini menuntut sensitivitas yang tinggi sebagai ilmuwan dan politisi.

4. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif

Proses prediksi dan ramalan ini menjadi salah satu yang penting dalam proses perumusan kebijakan publik, ramalan dari kebijakan yang dikeluarkan nantinya akan menjadi kehati-hatian pengambil kebijakan dalam menentukan langkah pada proses pembuatan kebijakan publik, prediksi-prediksi diperlukan agar kita juga dapat membuat sebuah alternatif penyelesaian jika memang alternatif keputusan tersebut tidak sesuai dengan yang kita harapkan.

5. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan

Kegiatan perbandingan-perbandingan dalam penentuan keputusan dalam pembentukan perumusan kebijakan publik

diperlukan untuk mencari alternatif terbaik pada proses akhir penentuan kebijakan yang diambil, dalam hal ini tujuan yang diharapkan atau *goal* dalam kebijakan yang dipilih juga harus memperhatikan dan menyesuaikan dengan tujuan pertama yang diharapkan.

#### 6. Memilih alternatif terbaik.

Dari beberapa pilihan alternatif, setelah melalui beberapa tahapan sebelumnya, akhirnya sampai pada memilih alternatif yang terbaik. Pemilihan alternatif ini menurut Bardach (Patton dalam Keban, 2014: 71) harus didasari pada empat kriteria, yaitu: Pertama *technical feasibility*, yaitu menyangkut pada penyediaan informasi yang diperlukan untuk keberhasilan program, sehingga dapat nantinya diramalkan tentang kemungkinan berhasil dalam tujuannya. Kedua adalah *political viability* yaitu adanya unsur-unsur politik yang selalu ada pada setiap tahapan proses pemilihan alternatif. Ketiga adalah *economic and financial possibility* yaitu adanya peluang ekonomi dan financial dari kebijakan/program yang telah dipilih sebagai alternatif. Keempat adalah *administrative operability* yaitu mengukur seberapa besar kemungkinan penerapan secara nyata dari kebijakan atau program yang diusulkan dalam konteks sosial dan politik, serta yang terpenting adalah permasalahan administrasi yang meliputi wewenang, komitmen lembaga, kapabilitas dan adanya dukungan secara lembaga yang menyangkut pemberian fasilitas fisik dan layanan pendukung (*support service*).

Selain hal tersebut, pemilihan kriteria juga tergantung dari hakekat tujuan, ada tujuan yang bersifat menanamkan nilai budaya baru (internalisasi nilai baru), ada yang mengejar nilai ekonomis, sementara ada juga yang mengejar kepentingan politik.

### D. Teori Perumusan Kebijakan

Bagi kalangan akademis kegunaan teori sangat diperlukan karena segala sesuatu permasalahan dipastikan akan dapat terselesaikan dengan teori yang ada, berikut adalah teori dalam perumusan kebijakan publik (Agustino, 2008: 12-16):

1. Teori Rasional-Komprehensif (*The Rational Comprehensive Theory*)

Dalam model rasional-komprehensif dilihat jika baik dan buruknya hasil yang akan dicapai dari perumusan kebijakan publik harus didasarkan pada pemikiran yang rasional atau umum sesuai dengan keadaan yang dihadapi dan kemampuan yang dimiliki, pembuat kebijakan publik harus memiliki data serta informasi yang lengkap, sehingga dalam analisisnya tidak memiliki kekurangan, dan kebijakan yang akan dibuat tersebut mencapai kesempurnaan tanpa kesalahan. Pada teori rasional komprehensif terdapat enam unsur yang sangat penting, diantaranya:

- a. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu permasalahan tertentu yang dapat dipisahkan dari masalah-masalah lainnya, atau paling tidak dipertimbangkan secara mendalam jika dibandingkan dengan masalah lainnya.
  - b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang menjadi pedoman pengambil keputusan dijelaskan dan dirangking menurut kepentingannya.
  - c. Berbagai macam alternatif yang berhubungan dengan masalahnya diteliti dengan seksama.
  - d. Konsekuensi (biaya dan manfaatnya) yang akan ditimbulkan oleh setiap alternatif diteliti
  - e. Masing-masing alternatif dan akibat yang menyertainya dibandingkan dengan alternatif lainnya
  - f. Pembuat keputusan akan memilih alternatif, dan konsekuensinya yang mendorong pencapaian tujuan, nilai, atau objeknya.
2. Teori Inkremental (*The Incremental Theory*)

Model inkremental pada hakikatnya melihat kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah sebelumnya, dalam teori ini kebijakan dirubah dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Dalam teori inkremental ini secara politis dapat dikatakan sebagai hal yang bijaksana karena mempermudah upaya pencapaian kesepakatan dengan cara merevisi dari program yang ada. Terdapat beberapa keuntungan dari teori

inkremental, dalam teori ini kebijakan yang dibuat lebih realistis karena dapat memperlihatkan secara jelas bagaimana pada dasarnya bahwa para pembuat keputusan seringkali tidak cukup waktu untuk membuat kebijakan yang komprehensif dan kekurangan sumber-sumber daya lain yang diperlukan untuk memasuki analisis menyeluruh dari semua alternatif pemecahan masalah yang ada.

Teori inkremental ini dapat diruntut sebagai berikut:

- a. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis empiris dari tindakan yang diperlukan untuk mencapainya lebih bersifat saling menjalin daripada terpisah-pisah satu dengan lainnya.
  - b. Pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang berhubungan dengan permasalahannya, dan hal ini akan dibedakan hanya yang bersifat menambah dari kebijakan yang ada.
  - c. Untuk masing-masing alternatif hanya akibat (konsekuensi) yang penting yang akan dievaluasi
  - d. Permasalahan yang dihadapi pembuat keputusan secara kontinyu didefinisikan kembali
  - e. Tidak akan terdapat keputusan tunggal atau pemecahan yang benar untuk suatu masalah. Tes pada keputusan yang baik adalah bahwa bermacam-macam analisis ternyata langsung menyetujuinya, tanpa menyetujui bahwa keputusan merupakan alat yang paling cocok pada suatu objek yang telah disetujui
  - f. Pembuat keputusan yang bersifat menambahkan sesungguhnya merupakan perbaikan dan lebih sesuai untuk kemajuan saat ini, lebih menunjukkan ketidaksempurnaan sosial yang konkret daripada untuk peningkatan tujuan sosial di masa yang akan datang.
3. *Mixed-Scanning Theory*

Model *mixed-scanning* ini adalah penggabungan dari model rasional dan model inkremental. Kedua model sama-sama memiliki kekurangan yang cenderung membuat pengambilan keputusan tidak rasional dan tidak efisien. Amitai Etzioni (Islamy, 1988: 4) seorang ahli sosiologi menjelaskan tentang kedua model tersebut dan akhirnya tercetuskan penggabungan

suatu model kebijakan hibrida yang merupakan gabungan/campuran unsur-unsur kelebihan dari model rasional komprehensif dan inkremental. Model ini disebut *mixed scanning* yang artinya pengamatan gabungan/campuran. Menurutny kelebihan dari model *mixed scanning* adalah setiap elemen/unsur pada masing-masing jenis keputusan (fundamental/inkremental) cenderung saling menciptakan keseimbangan (*counter balance*) terhadap masing-masing kekurangan. Dari keterangan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kelebihan yang hadir dari model rasional komprehensif dan incremental di satukan dalam model analisis gabungan, sehingga kekurangan dari kedua model tersebut diharapkan hilang karena sudah disatukan dalam model gabungan, namun rupanya justru dari penggabungan itu hadir permasalahan dalam bentuk pilihan penggunaannya, karena ruang lingkup dari permasalahan tentu berbeda-beda dan terkadang membingungkan perumus kebijakan.

## E. Implementasi Kebijakan

Dalam impleementasi kebijakan dikenal dengan dua pendekatan yang digunakan, yaitu pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Secara sederhana pendekatan *top down* dapat diartikan bahwa pendekatan tersebut dimulai dari atas yaitu pemerintah, pada keadaan ini sering proses perumusan kebijakan hanya dikerjakan oleh pemerintah tanpa melihat apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, oleh karena itu tidak jarang suatu kebijakan yang menggunakan pendekatan ini cenderung untuk gagal dan tidak terlaksana secara efektif. Sedangkan pendekatan *bottom up* adalah proses perumusan kebijakan publik yang dimulai dari bawah, artinya segala permasalahan yang ada di masyarakat selanjutnya dibahas oleh pemerintah untuk dicari solusi alternatif kebijakan yang sesuai, biasanya melalui pendekatan ini kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah cenderung efektif karena sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Hal ini sesuai dengan yang disebutkan Lester dan Stewart (Agustino, 2008: 140) mereka menjelaskan tentang konsep *top down* dan *bottom up* dalam ranah implementasi kebijakan yang dinamakan

dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Dari hal tersebut nantinya masing-masing pendekatan akan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan dan hasilnya. Satu hal yang paling penting adalah implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan yang muncul tersebut, Nugroho (2008: 457) menyebutkan jika pada prinsipnya keefektifan implementasi kebijakan harus memenuhi ‘empat tepat’, yaitu:

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat  
Ketepatan kebijakan dinilai dari sejumlah mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Ketepatan pelaksana  
Aktor implementasi bukan hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah/swasta atau implmentasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*)
3. Ketepatan target implementasi  
Ketepatan di sini berdasarkan atas tiga hal, yaitu: Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Apakah lingkungan implementasi sudah tepat  
Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu (1) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; (2) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga dalam masyarakat.

Sebenarnya empat pertanyaan tersebut akhirnya akan mengarah pada inti tindakan dari pengimplementasian suatu tindakan kebijakan apakah sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di level atas. Dari hal tersebut, maka sesuai dengan perkembangannya, muncullah beberapa model pendekatan implementasi yang disampaikan oleh para ahli kebijakan, diantaranya:

1. Model Van Metter dan Van Horn

Dalam model yang disampaikan Van Horn dan Van Metter mereka menekankan pada pendekatan model *top down*. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan seiringan dengan kebijakan publik, pelaksana kebijakan, dan kinerja dari kebijakan publik itu sendiri. Terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik (Agustino, 2008: 142):

a. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada pada level pelaksana kebijakan.

b. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan.

c. Karakteristik agen pelaksana

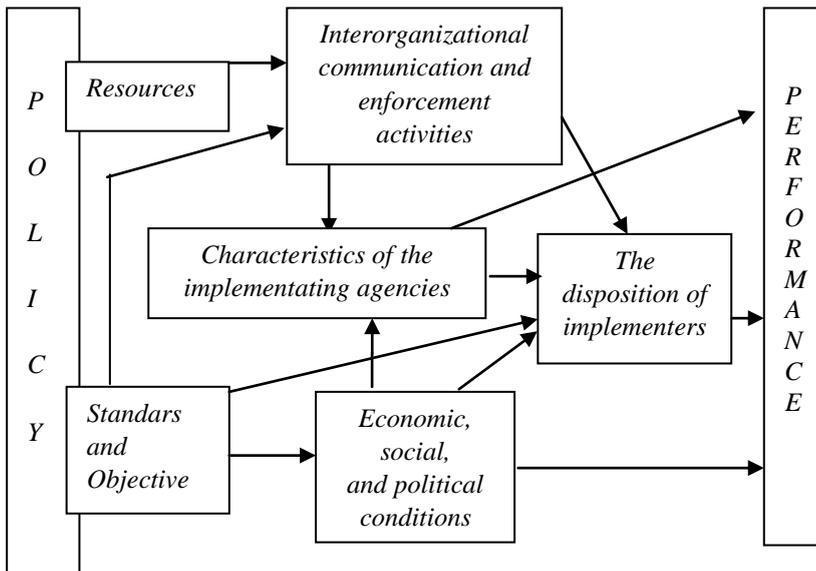
Pusat kegiatan pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksananya.

d. Sikap/kecenderungan (*dispotion*) para pelaksana

Sikap penolakan atau penerimaan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

- e. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana  
Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, dan begitu sebaliknya.
- f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik  
Sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang tidak kondusif dapat menyebabkan kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Gambar 1.3. Model Impelementasi Kebijakan  
Van Metter dan Van Horn



Sumber: Nugroho (2008: 439)

Model Van Metter dan Van Horn di atas termasuk model yang paling lama, tergolong model klasik dalam proses implementasi kebijakan publik, model ini berargumen jika proses yang terjadi dalam kebijakan publik akan berjalan secara linear dalam satu garis mulai dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja dalam kebijakan publik. Beberapa variabel yang mempengaruhi dalam kebijakan publik menurut Van Metter dan Van Horn yaitu:

- a. Komunikasi yang terjalin antar organisasi dan adanya kegiatan implementasi
- b. Karakteristik pelaksana / implementor
- c. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- d. Disposisi (kecenderungan) dari pelaksana / implementor

Dari keempat variabel tersebut nantinya akan dapat dilihat bagaimana kinerja (*performance*) yang ada dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, apakah dapat diterima oleh masyarakat luas sebagai pengguna kebijakan, atau justru ditolak oleh masyarakat, oleh karena dalam suatu kebijakan publik harus ada suatu evaluasi atas kebijakan yang ada.

## 2. Model Edward

Dalam model ini, Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu utama dalam implementasi kebijakan agar efektif (Nugroho, 2008: 447), diantaranya:

- a. *Communication*  
Komunikasi ini berkaitan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi sumber daya pendukung.
- b. *Resources*  
*Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia, hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan yang efektif.

c. *Disposition or attitudes*

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

d. *Bureaucratic structure*

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Dalam model Edward ini ada beberapa variabel yang mengikuti dalam proses implementasi suatu kebijakan, yaitu *communication* (komunikasi), *bureaucratic structure* (struktur birokrasi), *resources* (sumberdaya), *dispositions* (kecenderungan). Keempat variabel tersebut saling berkaitan satu dengan lainnya, tidak bisa satu variabel berdiri sendiri, artinya dalam model Edward ini variabel-variabel tersebut membentuk sebuah sistem yang masing-masing mempunyai strategis, jadi jika satu dari keempat variabel tersebut tidak berfungsi maka proses implementasi sebuah kebijakan tidak bisa berjalan dengan sempurna.

3. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

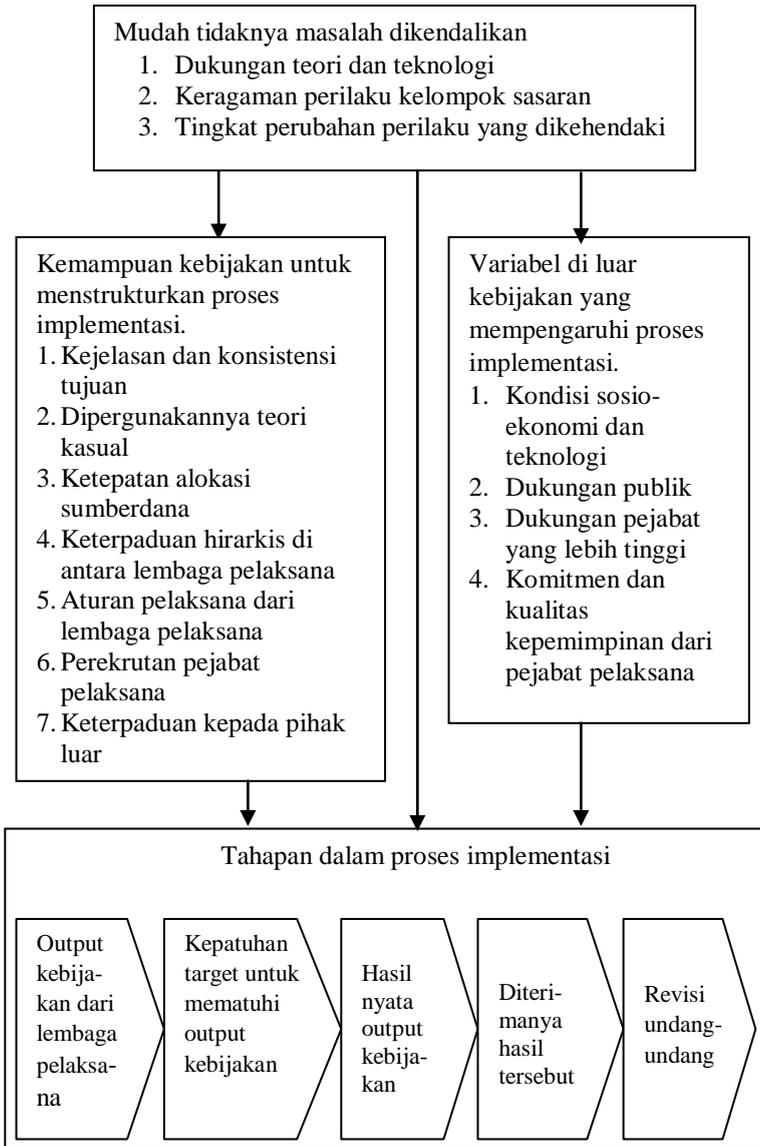
Model ini disebut dengan model kerangka analisis implementasi (*a framework for implementation analysis*). Menurut Mazmanian dan Sabatier (Akib, 2010: 6), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien sedangkan perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan

mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat.

Menurut mereka pengklasifikasian proses implementasi kebijakan terdiri dari tiga variabel (Nugroho, 2008: 440), diantaranya:

- a. Variabel *independent*, yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b. Variabel *intervening*, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi.
- c. Variabel *dependent*, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan: pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Gambar 1.4. Model Impelementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier



Sumber: Nugroho (2006: 170)

Dalam gambar 1.4, Mazmanian dan Sabatier mengembangkan kerangka analisis implementasi lewat tiga variabel yang ada dalam pemikirannya. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: (1) variabel *independent* adalah kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi; (2) variabel *intervening* adalah variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses kejelasan dan konsistensi tujuan implementasi; dan (3) variabel *dependent* adalah pengaruh langsung kedua variabel tersebut terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan.

Variabel kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi mencakup: (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) digunakannya teori kasual yang memadai, (iii) ketetapan alokasi sumberdaya, (iv) keterpaduan heirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, (v) aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, (vi) rekrutmen pejabat pelaksana, (vii) akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan politik, (iii) sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih, (iv) dukungan dari pejabat pelaksana, dan (v) komitmen dan ketrampilan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana. Sedangkan variabel terikat yang merupakan pengaruh langsung dari kedua variabel terhadap proses implementasi mencakup: (i) output kebijakan badan pelaksana, (ii) kepatuhan kelompok sasaran terhadap output kebijakan, (iii) dampak nyata output kebijakan, (iv) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan (v) perbaikan mendasar dalam undang – undang. Dalam model implementasi kebijakan tersebut peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

#### 4. Model Grindle

Dalam model pendekatan ini, hasil dari berhasil tidaknya implementasi suatu kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir yang didapat, hal ini berarti indikator keberhasilan yang utama pada pendekatan Grindle adalah bagaimana kepuasan masyarakat sebagai subyek dari aktor kebijakan. Pendekatan Grindle dikenal dengan *implementation as a political and administrative process*, menurutnya keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik akan ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan, yang terdiri atas *content of policy* dan *context of policy* (Agustino, 2008: 154)

a. *Content of Policy*, terdiri dari:

1) *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

Hal ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan di dalamnya.

2) *Type of benefits* (tipe manfaat)

Bagian ini berupaya menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

3) *Extent of change envinsion* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan pastinya mempunyai target yang hendak dicapai dalam rangka perubahan.

4) *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

5) *Program implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang

kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.

- 6) *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

- b. *Context of Policy*, terdiri dari:

- 1) *Power, interest, and strategy of actor involved* Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

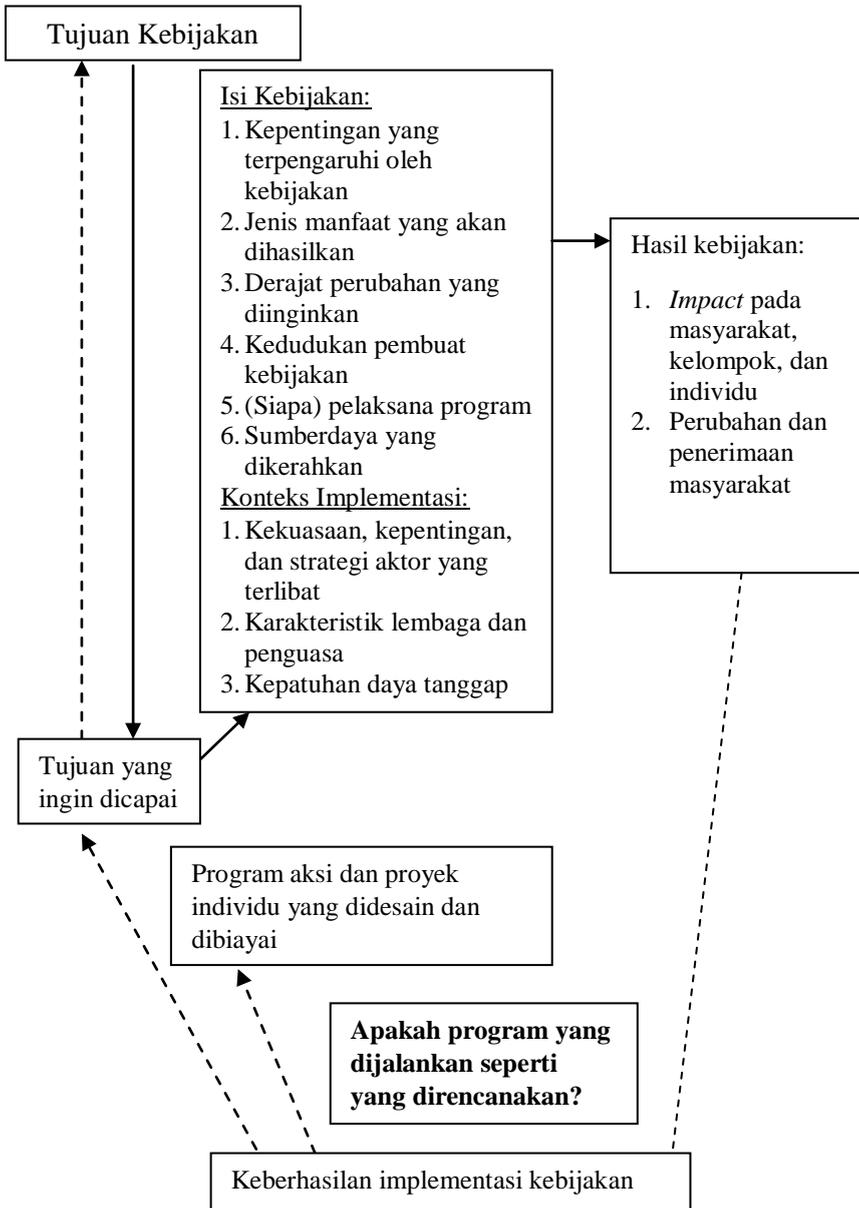
- 2) *Institution and regime characteristic*

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini harus dijelaskan bagaimana karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

- 3) *Compliance and responsiveness*

Bagian ini menjelaskan sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Gambar 1.5. Model Impelementasi Kebijakan Grindle



Sumber: Nugroho (2008: 176)

## **F. Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan dilaksanakan untuk menilai sampai dimana efektif atau tidaknya kebijakan publik berjalan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan kebijakan yang sudah ditetapkan. Evaluasi ini juga digunakan untuk melihat kesenjangan antara sesuatu yang diharapkan dan kenyataan yang terjadi. Winarno (2008: 225) menyebutkan jika kebijakan dilihat sebuah proses, maka kegiatan evaluasi menjadi proses terakhir dalam sebuah pelaksanaan kebijakan, meskipun demikian ada beberapa ahli yang menyatakan sebaliknya, yaitu evaluasi bukan merupakan kegiatan akhir dari proses kebijakan.

Pada dasarnya kebijakan publik dijalankan dengan maksud untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berasal dari masalah yang telah ada dengan alternatif pilihan penyelesaian masalah yang telah ditetapkan sebelumnya, sedangkan evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan, hal yang sering terjadi yaitu kebijakan publik gagal untuk meraih tujuan yang telah ditetapkan, disinilah peran evaluasi kebijakan dimaksudkan untuk melihat kegagalan suatu kebijakan tersebut, selain itu juga untuk melihat apakah kebijakan publik yang telah dijalankan tersebut memiliki dampak yang signifikan dan memberikan manfaat lebih untuk masyarakat. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.

Menurut Ripley (Wibawa, 1994: 8-9) bahwa dalam evaluasi kebijakan, secara rinci ada beberapa persoalan yang harus dijawab dalam kegiatan evaluasi ini, yaitu:

1. Kelompok dan kepentingan mana yang memiliki akses di dalam pembuatan kebijakan?
2. Apakah proses pembuatannya cukup rinci, terbuka, dan memenuhi prosedur?
3. Apakah program didesain secara logis?

4. Apakah sumber daya yang menjadi input program telah cukup memadai untuk mencapai tujuan?
5. Apa standar implementasi yang baik menurut kebijakan tersebut?
6. Apakah program dilaksanakan sesuai standar efisiensi dan ekonomi? Apakah uang digunakan dengan jujur dan tepat?
7. Apakah kelompok sasaran memperoleh pelayanan dan barang seperti yang didesain dalam program?
8. Apakah program memberikan dampak kepada kelompok non-sasaran? Apa jenis dampaknya?
9. Apa dampaknya, baik yang diharapkan maupun yang tidak diiharapkan, terhadap masyarakat?
10. Kapan tindakan program dilakukan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?
11. Apakah tindakan program dan dampak tersebut sesuai dengan yang diharapkan?

Dari bermacam-macam persoalan di atas, Wibawa (1994: 9) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan dimaksud untuk mengetahui 4 aspek, yaitu: (1) proses pembuatan kebijakan, (2) proses implementasi, (3) konsekuensi kebijakan, dan (4) efektivitas dampak kebijakan. Melanjut dari hal tersebut, Westra (1983: 46) menyebutkan ada tiga tipe evaluasi yang berkaitan dengan tingkatan program, yaitu:

1. Evaluasi pra-program (*ex-ante evaluation*)  
Kegiatan ini dilaksanakan sebelum program diimplementasikan, hal ini dilaksanakan untuk menaksir kebutuhan atau pernyataan kebutuhan pembangunan yang bersnagkutan, atau untuk menentukan sasaran potensial dari suatu program pembangunan perkelompok atau perwilayah.
2. Evaluasi tengah berlangsung (*on going/concurrent evaluation*)  
Kegiatan ini dilakukan pada saat program ini diimplementasikan, jadi pada tahap tenggang waktu program ini berjalan diievaluasi.

3. Evaluasi setelah berlangsung (*ex-post evaluation*)

Kegiatan ini dilakukan setelah program tersebut diimplementasikan untuk menilai dampak dan pengaruh program itu dengan menghitung seberapa jauh program itu dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh program tersebut.

## G. Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- A.S. Homby. 1995. *Oxford Advanced Learners Dictionary of Current English*. Oxford University Press: Five Edition
- Badjuri, Abdulkahar, dan Teguh Yuwono. 2002. *Kebijakan Publik (Konsep dan Strategi)*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Donovan, F & A.C.Jackson. 1991. *Managing Human Service Organizations*. New York, N.Y: Prentice Hall
- Islamy, M. Irfan. 1988. *Materi Pokok Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Keban, Yeremias T. 2014. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik (Konsep, Teori, dan Isu)*. Yogyakarta: Gava Media
- Moore, Mark.H. 1995. *Creating Public Value; Strategic Management In Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press
- Wahyudi, Isa, dkk. 2008. *Memahami Kebijakan Publik dan Strategi Advokasi*. Malang: In-Trans Publishing.
- Wibawa, Samodra, dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Medpress.

## Bab 2

# Politik dan Kebijakan

### A. Kebijakan sebagai Sistem Politik

Seiring perkembangannya politik tidak hanya membahas tentang negara saja, tetapi lebih dari itu segala dimensi yang terkait dengan negara akan menjadi topik perbincangan ahli-ahli politik. Salah satu yang akan terus menjadi perbincangan adalah tentang interaksi yang terbentuk antar lembaga yang ada di lingkup negara, oleh karena itu Saltou (1961: 4) mendefinisikan politik (ilmu politik) adalah ilmu yang mempelajari negara, tujuan-tujuan negara dengan warga negara, serta hubungan negara dengan negara lainnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka politik akan bergandengan dengan kekuasaan dan kewenangan di dalamnya, terutama dalam pembuatan kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh negara. Kekuasaan dalam hal ini sangat diperlukan agar sistem yang telah ada dan sudah dibangun dapat sesuai dengan tujuan negara yang diinginkan. Fleictheim dalam bukunya *fundamentals of political science* (1952:17) juga menekankan bahwa politik berkaitan dengan kekuasaan dimana menurutnya: “ilmu politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan, beserta sifat dan tujuan dari gejala-gejala kekuasaan lain yang tak resmi, yang dapat mempengaruhi negara”.

Dalam hal ini negara perlu melembagakan kebijakan publik. Pelembagaan kebijakan publik bukan tanpa maksud dan tujuan. Hal yang paling jelas terlihat dari maksud dan tujuan pelembagaan kebijakan publik ialah mengikat subjektivitas individu kedalam subjektivitas kolektif agar tercipta norma-norma dan nilai-nilai yang relative homogen. Karena itu Easton dalam bukunya *The Political System* (1971:128) ia mengatakan bahwa “Ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijakan publik”.

Seperti pada bab sebelumnya, Robert Eyestone dalam bukunya *The Threads of Public Policy* (1971) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya yang ada disekitarnya. Kebijakan publik ini merupakan sebuah keputusan politik yang dikembangkan oleh instansi pemerintah. Karena itu karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebut Easton (1971: 212) sebagai “otoritas” dalam sistem politik, yaitu: “para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya.

Dari definisi yang terbentuk di atas, bahwasannya dapat dilihat beberapa karakteristik dalam kebijakan publik, diantaranya:

1. Kebijakan publik pada umumnya memiliki perhatian yang ditunjukkan pada adanya tindakan-tindakan yang mempunyai maksud serta tujuan yang jelas agar adanya perubahan perilaku.
2. Kebijakan publik mengandung pola-pola kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang terpisah-pisah
3. Kebijakan publik yang terbentuk dapat positif ataupun negatif
4. Kebijakan publik didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah

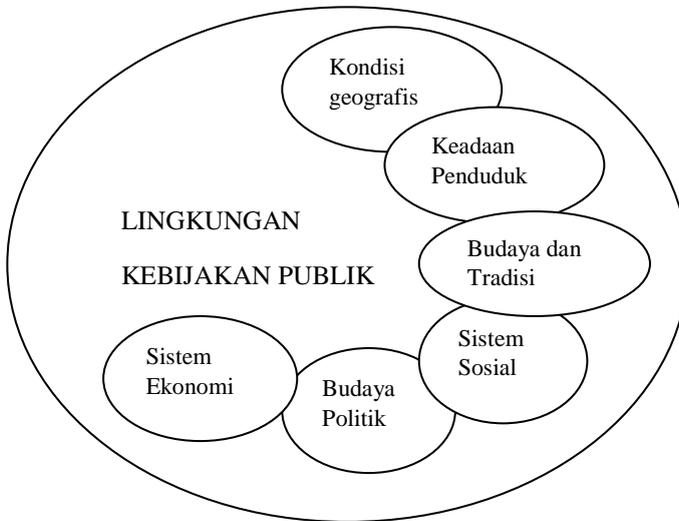
Dalam konteks pengambilan keputusan, pendapat Budiardjo (1992: 11) yang mengatakan bahwa keputusan (*decision*) adalah membuat pilihan di antara beberapa alternatif, sejalan dengan Joys Michtel “*collective decision making or the making of public policies for entire society*”. Pendapat ini sama juga dengan pendapat Karl W. Deutsch dalam bukunya *Politics and Government, How people decide their Fate* menyatakan: “*Politics is the making of decisions by publics means*”. Dengan demikian, maka yang konsep kebijakan dapat diartikan sebagai suatu tindakan yang dibuat oleh seseorang atau sekelompok orang dalam menentukan tujuan, serta sarana dan metode yang akan digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Yang dimaksud dengan sarana adalah fasilitas serta alat yang dapat digunakan, sedangkan metode adalah cara-cara yang digunakan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

## B. Lingkungan Kebijakan

Definisi dari lingkungan kebijakan yang lebih spesifik dapat dipahami sebagai suatu pemaknaan yang plural, artinya dapat dipahami dalam tiga kategori besar (Agustino, 2008: 45). Pertama, lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik, dan nilai-nilai tertentu. Kedua, lingkungan di dalam pemerintahan dalam arti institusional, seperti: karakteristik birokrasi, sumberdaya yang dimiliki, sumberdaya finansial yang tersedia, dan lain sebagainya. Ketiga, lingkungan khusus yang mempengaruhi kebijakan.

Tidak hanya ketiga di atas, tetapi ada faktor lain yang dapat berperan sebagai lingkungan kebijakan, seperti pada gambar di bawah ini.

Gambar 2.1. Lingkungan Kebijakan



Dari gambar 2.1 dapat dilihat jika lingkungan kebijakan sebenarnya tidak terbatas hanya pada tiga komponen seperti yang disebutkan sebelumnya. Pandangan lain berpendapat jika lingkungan kebijakan yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan publik terdiri dari kondisi geografis, keadaan penduduk, budaya dan tradisi, sistem ekonomi, budaya politik, serta sistem sosial.

1. Kondisi geografis, keadaan geografis yang berhubungan dengan kewilayahan atau kondisi pada suatu daerah yang ada sangat berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan publik, para pembuat kebijakan harus melihat kembali kondisi geografis agar dalam penentuan kebijakan bisa tepat pada sasaran, kondisi geografis ini meliputi: iklim, sumber alam, topografi, dan sebagainya.
2. Keadaan penduduk, semakin beragamnya keadaan penduduk maka jenis kebijakan yang ada juga semakin sulit ditentukan, seperti halnya di Indonesia ini pembuat kebijakan akan merasa kesulitan dan harus lebih jeli, misalnya kebijakan yang sudah ditentukan tentang antipornografi, hal ini tidak dapat digeneralisasikan ke semua penduduk yang ada di Indonesia karena masih banyaknya masyarakat pedalaman di Indonesia yang hanya mempergunakan koteka sebagai penutup kemaluannya. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut tidak akan efektif berjalan di Indonesia.
3. Budaya dan tradisi, keadaan budaya serta tradisi di setiap daerah sangat beragam, keberadaan banyaknya budaya dan adat kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat, juga harus menjadi salah satu acuan dalam pembuatan kebijakan, jangan sampai pembuatan kebijakan menabrak budaya dan tradisi yang ada di suatu daerah, karena jika itu terjadi maka daerah akan mengabaikan kebijakan yang sudah dibuat dengan biaya mahal tersebut.
4. Sistem ekonomi, tingkat masyarakat dalam perkembangan ekonomi akan menentukan sampai dimana yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam menyediakan barang dan pelayanan publik kepada masyarakat. Proses formulasi kebijakan harus menggunakan indikator keadaan ekonomi masyarakat, misalnya saja antara masyarakat dengan pengusaha, pengusaha dengan pemerintah, karena keadaan itulah yang nantinya akan menentukan jenis dan isi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
5. Budaya politik, kebiasaan yang dilakukan oleh pembuat kebijakan dalam menentukan sebuah kebijakan harus diperhatikan dalam proses pembuatan kebijakan, dalam hal ini

biasanya berganti-ganti seiring dengan yang sedang memimpin pada saat itu, selain itu kondisi multi partai juga sangat mempengaruhi penyusunan kebijakan karena kebiasaan yang ada setiap partai pasti mempunyai arah yang berbeda.

6. Sistem sosial, keadaan sosial masyarakat di Indonesia yang berkelas-kelas juga harus diperhatikan dalam pembuatan kebijakan, kebijakan yang ada harus lebih jelas dan terukur agar tidak multi tafsir, hal ini mengingat kondisi sosial masyarakat yang ada di Indonesia sangat plural dan majemuk.

## **C. Kekuasaan dan Kewenangan**

### **1. Kekuasaan**

Banyak literatur yang mendefinisikan tentang kekuasaan, secara umum kekuasaan dapat dijelaskan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk saling mempengaruhi tingkah dan lakunya seseorang atau kelompok lainnya sehingga tingkah dan lakunya tersebut menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan tersebut. Kekuasaan berasal dari kata 'kuasa' yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti: (1) kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu); kekuatan, (2) wewenang atas sesuatu untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) sesuatu, (3) pengaruh (gengsi, kesaktian, dsb) yang ada pada seseorang karena jabatannya (martabatnya).

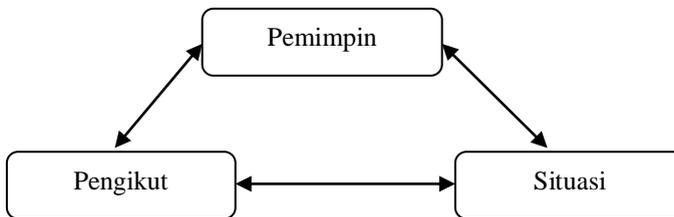
Definisi lain tentang kekuasaan menurut para ahli yaitu:

- a. Walter Nord: Kekuasaan itu sebagai suatu kemampuan untuk mencapai suatu tujuan yang berbeda secara jelas dari tujuan lainnya
- b. Ramlan Surbakti: Kekuasaan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain untuk berpikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi
- c. Max Weber: Kekuasaan diartikan sebagai suatu kemungkinan yang membuat seorang aktor di dalam suatu hubungan sosial berada dalam suatu jabatan untuk melaksanakan keinginannya sendiri dan yang menghilangkan halangan

- d. Miriam Budiardjo: Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan perilaku
- e. R.M.Mac Iver: Kekuasaan adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan memberi perintah, maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia.

Dari definisi di atas dapat dilihat jika ada tiga komponen dalam rangkaian kekuasaan yang akan mempengaruhi pemimpin dalam menjalankan kekuasaannya. Tiga komponen tersebut adalah: pemimpin, pengikut, dan situasi, jika digambarkan adalah sebagai berikut:

Gambar 2.2. Hubungan antar kekuasaan



Dari gambar diatas dapat dijelaskan bahwa pemimpin sebagai pemilik kekuasaan mutlak yang dapat mempengaruhi pengikutnya, bahkan membentuk pengikut baru, menggiring pengikut, dan menjadi provokator pengikut, sehingga terkadang kepengikutan tersebut tidak masuk akal dan tidak rasional. Selain itu pengikut juga sebaliknya, dapat mempengaruhi pemimpin, bisa memberikan masukan kepada pemimpin, bisa menyuruh untuk mempertahankan kekuasaan dan bahkan bisa menjatuhkan kekuasaannya. Pemimpin juga akan bisa menciptakan sebuah situasi baru, merekayasa situasi yang ada, sehingga dari hal tersebut diperlukan figur pemimpin yang benar-benar cerdas dalam memperhitungkan situasi yang diciptakannya (Rofiatu, 2015: 35-36).

Kekuasaan ini secara otomatis akan bisa dilakukan oleh seseorang manakala memenuhi unsur-unsur yang ada (Soekanto, 1990: 300), yaitu:

- a. Rasa Takut  
Perasaan takut pada seseorang (contohnya penguasa) menimbulkan suatu kepatuhan terhadap segala kemauan dan tindakan orang yang ditakuti tadi. Rasa takut merupakan perasaan negatif, karena seseorang tunduk kepada orang lain dalam keadaan terpaksa. Rasa takut juga menyebabkan orang yang bersangkutan meniru tindakan-tindakan orang yang ditakutinya. Gejala ini dinamakan *matched dependent behavior*. Rasa takut biasanya berlaku dalam masyarakat yang mempunyai pemerintahan otoriter.
- b. Rasa Cinta  
Rasa cinta menghasilkan perbuatan-perbuatan yang pada umumnya positif. orang-orang lain bertindak Sesuai dengan pihak yang berkuasa, untuk menyenangkan semua pihak. Rasa cinta yang efisien dimulai dari pihak penguasa sehingga sistem kekuasaan akan dapat berjalan dengan baik dan teratur.
- c. Kepercayaan  
Kepercayaan dapat timbul sebagai hasil hubungan langsung antara dua orang yang lebih atau bersifat asosiatif. Dari kepercayaan yang bersifat pribadi akan berkembang dalam suatu organisasi atau masyarakat secara luas. sehingga Kepercayaan merupakan hal yang penting dalam suatu kekuasaan. Jika seorang pemimpin menaruh kepercayaan pada bawahannya, maka wajib bagi anak buahnya untuk patuh dan mempunyai sifat terpecaya. Begitupun bagi pemimpinnya. Jika semua orang dari mulai pemimpin, bawahannya, bahkan masyarakat luas mempunyai sifat kepercayaan maka system kekuasaan bahkan pemerintahan akan berjalan dengan baik.
- d. Pemujaan  
Dalam system pemujaan, seseorang atau sekelompok orang yang memegang kekuasaan mempunyai dasar pemujaan dari orang lain. Akibatnya segala tindakan penguasa dibenarkan atau setidak-tidaknya dianggap benar.

Keberadaan kekuasaan ini biasanya berbentuk hubungan, sesuai dengan gambar sebelumnya, dalam hubungan yang terjadi pasti ada yang memerintah dan yang diperintah. Manusia berlaku sebagai subjek sekaligus objek dari kekuasaan, sebagai contoh Presiden, yang beliau harus membuat Undang-Undang (subjek dari kekuasaan) serta juga harus tunduk dengan Undang-Undang (objek dari kekuasaan).

Ada dua sifat dari kekuasaan, yang pertama yaitu kekuasaan yang bersifat positif, berarti kemampuan yang dianugerahkan Tuhan kepada individu sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan dapat mempengaruhi serta mengubah pemikiran orang lain atau kelompok untuk melakukan tindakan yang diinginkan oleh pemegang kekuasaan dengan sungguh-sungguh dan atau bukan karena paksaan baik secara fisik maupun mental. Kedua adalah kekuasaan bersifat negatif yaitu merupakan sifat atau watak dari seseorang yang bernuansa arogan, egois, serta apatis dalam mempengaruhi orang lain atau kelompok untuk melakukan tindakan yang diinginkan oleh pemegang kuasa dengan cara paksaan atau tekanan baik secara fisik maupun mental (Ways, 2014: 14-15)

## 2. Kewenangan

Kewenangan tidak sama dengan wewenang, Syarifudin (2000: 22) berpendapat ada perbedaan pengertian antara kewenangan dan wewenang. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan pengertian dari wewenang secara yuridis adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur penting dari sebuah negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur lainnya, yaitu hukum, kewenangan, keadilan, kejujuran, kebijaksanaan, dan kebajikan (Kantapawira, 1998: 37). Kewenangan yang sah adalah kewenangan yang belandaskan pada hukum yang sah juga,

Stroink menerangkan bahwasannya kewenangan tersebut diperoleh untuk pejabat atau institusi pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi, dan mandat.

Hadjon (1994) menjelaskan bahwa terdapat tiga cara untuk memperoleh kewenangan, yaitu atribusi (*atributie*), delegasi (*delegatie*) dan mandat (*mandaat*).

- a. Atribusi (*atributie*) adalah wewenang pemerintahan yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian disebut sebagai asas legalitas (*legalitiebeginsel*), wewenang ini dapat didelegasikan).
- b. Delegasi (*delegatie*) adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi (*atributie*) akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi (*delegataris*).
- c. Mandat (*mandaat*) adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara atasan dengan bawahan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggung jawabnya maka pada wewenang mandat (*mandaat*) tanggung jawab dan tanggunggugat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*), penerima mandat (*mandataris*) tidak dibebani tanggung jawab dan tanggunggugat atas wewenang yang dijalankan).

#### **D. Gaya Kepemimpinan**

Kepemimpinan sangat diperlukan dalam sebuah institusi, baik formal ataupun non formal, karena bagaimanapun kepemimpinan sangat penting untuk menjaga, mengarahkan, serta menjadikan institusi yang dipimpinnya tersebut bisa maju dan berkembang. Banyak definisi dari kepemimpinan yang ada, Terry (Wahjosumidjo (1994: 25) mendefinisikan kepemimpinan adalah kegiatan dalam mempengaruhi orang lain untuk bekerja keras dengan penuh kemauan untuk tujuan kelompok, selain itu Stogdill dalam Stonner

(2003: 161) menyebutkan bahwa kepemimpinan adalah suatu proses mengarahkan dan mempengaruhi aktivitas yang berkaitan dengan pekerjaan dan anggota kelompok.

Faiechild dalam Kartono (1994: 33) mendefinisikan pemimpin sebagai seorang yang dengan jalan memprakarsai tingkah laku sosial dengan mengatur, mengarahkan, mengorganisir atau mengontrol usaha/upaya orang lain, kekuasaan, dan posisi. Dalam pengertian yang terbatas, pemimpin ialah seorang yang membimbing, memimpin dengan bantuan kualitas-kualitas persuasifnya dan akseptansi/ penerimaan secara sukarela oleh para pengikutnya. Berdasar definisi sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan pemimpin untuk mempengaruhi, menggerakkan, mendorong, dan mengendalikan orang lain atau bawahannya untuk melakukan suatu pekerjaan atas kesadarannya dan berkontribusi dalam mencapai tujuan tertentu.

Melihat peran pemimpin di atas sangat penting dan memegang kunci pokok dalam sebuah kemajuan institusi maka perlu adanya gaya kepemimpinan dalam menjalankan keberhasilan institusi tersebut, Thoha (2013: 49) menjelaskan bahwa gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain seperti yang dia lihat. Berikut gaya kepemimpinan menurut Thoha:

1. Gaya kepemimpinan otokratis, yaitu gaya kepemimpinan yang memandang bahwa kepemimpinan ini berdasarkan atas kekuatan posisi dan penggunaan otoritas.
2. Gaya kepemimpinan demokratis, yaitu gaya kepemimpinan yang dikaitkan dengan kekuatan personal dan keikutsertaan para pengikut dalam proses pemecahan masalah dalam pengambilan keputusan.

Selain Thoha, Sutikno (2014: 35) juga menyebutkan tentang gaya kepemimpinan atau perilaku kepemimpinan atau sering disebut dengan tipe kepemimpinan. Sutikno menyebutkan ada tujuh tipe kepemimpinan, yaitu::

1. Tipe Otokratik, tipe ini menganggap bahwa kepemimpina adalah hak pribadinya (pemimpin), sehingga ia tidak perlu berkonsultasi dengan orang lain dan tidak boleh ada orang lain yang turut campur. Pemimpin tipe ini tergolong orang yang

egois, menunjukkan sikap yang menonjolkan keakuannya, dan selalu mengabaikan peranan bawahan dalam proses pengambilan keputusan.

2. Tipe Kendali Bebas atau Masa Bodo (*Laissez Faire*), tipe ini kebalikan dari tipe otokratik, dalam tipe ini pemimpin biasanya menunjukkan perilaku yang pasif dan seringkali menghindari diri dari tanggungjawab. Seorang pemimpin yang kendali bebas cenderung memilih peran yang pasif dan membiarkan organisasi berjalan menurut temponya sendiri. Di sini seorang pemimpin mempunyai keyakinan kebebasan yang diberikan kepada bawahannya dengan seluas-luasnya maka semua usaha pasti akan cepat berhasil.
3. Tipe Paternalistik, tipe ini seringkali pemimpin dianalogikan sebagai bapak dalam sebuah kehidupan organisasi, persepsi seseorang bawahan terhadap tipe pemimpin seperti ini adalah bahwa pemimpin pasti akan mampu berperan sebagai bapak yang bersifat melindungi dan layak dijadikan sebagai tempat bertanya dan untuk memperoleh petunjuk, memberikan perhatian terhadap kepentingan dan kesejahteraan bawahannya.
4. Tipe Kharismatik, pemimpin dalam tipe ini memiliki karakteristik yang khusus dan daya tarik yang sangat memikat, sehingga mampu memperoleh pengikut yang sangat besar dan para pengikutnya tidak selalu dapat menjelaskan secara konkrit mengapa orang tersebut dikagumi.
5. Tipe Militeristik, pemimpin tipe ini cenderung menggunakan perintah dalam menggerakkan bawahannya, senang bergantung pada pangkat dan jabatan yang dia miliki, dan senang kepada formalitas yang berebih-lebihan, sangat disiplin dan kaku serta cenderung tidak bisa menerima kritikan dari bawahannya.
6. Tipe Pseudo-demokratik, pola kepemimpinan dalam tipe ini adalah adanya pemimpin yang berusaha untuk mengemukakan keinginan-keinginannya dan setelah itu membuat sebuah panitia, dengan berpura-pura untuk berunding, tetapi sebenarnya tiada lain untuk mengesahkan apa yang dia inginkan. Pemimpin tipe ini menjadikan demokrasi sebagai kedok untuk memperoleh kemenangan tertentu. Pemimpin ini menganut demokrasi semu

dan lebih mengarah kepada kegiatan pemimpin yang otoriter dalam bentuk yang halus dan samar-samar.

7. Tipe Demokratik, tipe ini adalah tipe pemimpin yang demokratis, bukan karena dipilih dengan demokratis, tapi lebih pada pemimpin yang bersedia menerima dan menghargai saran-saran, pendapat, dan nasehat dari staf dan bawahan, melalui forum musyawarah untuk mencapai kata sepakat. Kepemimpinan demokratis adalah kepemimpinan yang aktif, dinamis, dan terarah. Kegiatan pengendalian dilaksanakan secara tertib dan bertanggungjawab. Pembagian tugas disertai pelimpahan wewenang dan tanggungjawab yang jelas memungkinkan setiap anggota berpartisipasi aktif.

## **E. Daftar Pustaka**

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Budiarjo, Miriam. 1992. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Easton, David. 1971. *The Political System, edisi ke-2*. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Eyestone, Robert. 1971. *The Treads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Boobs-Merrill
- Fletchteim, Ossip K. ed.1952. *Fundamental of Political Science*. New York: Ronald Press Co.
- Hadjon, M. Philipus. 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Pidato Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Kantapawira, Rusadi. 1998. *Hukum dan Kekuasaan*. Makalah Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
- Kartono, Kartini. 1994. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: CV.Rajawali.
- Rofiatius, Solihah. 2015. *Kyai Dan Blater Dalam Masyarakat Madura: Relasi Kekuatan Politik Lokal Dalam Pilkadaes Desa Nagasareh Kecamatan Banyuates Sampang*. Skripsi, UIN Sunan Ampel Surabaya.

- Soltau, Roger F. 1961. *An Introduction to Politics*. London: Logmans.
- Soekanto. 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Stoner, James. A.F. 2003. *Manajemen*. Jakarta: Erlangga.
- Sutikno, Sobry M. 2014. *Pemimpin dan Gaya Kepemimpinan*. Lombok: Holistica
- Syarifudin, Ateng. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggungjawab*. Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung.
- Thoha, Miftah. 2013. *Kepemimpinan Dalam Manajemen, Edisi 1*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Wahjosumidjo. 1994. *Kepemimpinan dan Motivasi*. Jakarta: Ghalia Grafindo.
- Ways, Muliansyah, A. 2014. *Political (Ilmu Politik, Demokrasi, Partai Politik, & Welfare State)*. Yogyakarta: Buku Litera

### **Gudang Politik dan Kebijakan Sektor Kehutanan Perlu Dicuci**

Pemerintah dan pengembang diingatkan tidak bergantung pada material properti biasa seperti batubata ataupun material sejenisnya dalam membangun rumah. Pasalnya, ada potensi bahan baku lain, seperti kayu dengan teknologi tinggi, yang bisa diaplikasikan. Apalagi Indonesia punya beragam jenis kayu yang banyak dan dari sisi produksi masih mencukupi.

Pakar kehutanan dan pertanian Institut Pertanian Bogor (IPB) Ricky Avenzora mengemukakan, terobosan mutakhir perlu diterapkan untuk menuntaskan masalah backlog alias ketimpangan akses perumahan di Indonesia. "Masih bergulirnya isu backlog property dan kemahalan harganya menjadi salah satu indikator penting untuk menyatakan bahwa supremasi kayu untuk kebutuhan hidup manusia tidak bisa dipungkiri," tegas Ricky melalui rilis persnya, Kamis (7/9).

"Atas dasar isu lingkungan yang dihembuskan para antek-antek ecoterorism, kita semua telah gegabah dan over-acting dalam membangun sektor kehutanan kita yang menjadi sumber material penting, murah dan bersifat renewable untuk membangun rumah bagi rakyat," terang Ricky.

Adapun untuk memberdayakan sektor kehutanan bagi pembangunan perumahan rakyat, empat hal penting mendesak dilakukan dan diterapkan secara konsisten, yaitu reengineering politik dan kebijakan kehutanan, reengineering politik dan kebijakan tata ruang, reengineering politik dan kebijakan ekonomi kerakyatan, serta mendesain program transisi yang masif serta terukur. Empat hal itu, ditegaskan Ricky, bukan hanya penting dilakukan untuk memberikan kepastian hukum bagi dunia usaha dalam mendesain rencana kerja mereka secara berkelanjutan dan pasti, melainkan juga sangat diperlukan untuk mengantisipasi cepatnya pertumbuhan populasi dan berbagai kebutuhannya. "Politik dan kebijakan kehutanan perlu 'dicuci gudang' dan dibersihkan dari semua paradigma placebo benefit yang dicanangkan oleh para anasir ecoterorism," tegasnya.[wid]

*Artikel ini telah tayang di Rmol.id dengan judul "Gudang Politik dan Kebijakan Sektor Kehutanan Perlu Dicuci", <https://rmol.id/read/2017/09/07/306060/Gudang-Politik-dan-Kebijakan-Sektor-Kehutanan-Perlu-Dicuci->. 7 September 2017*

## Bab 3

# Masalah Publik

### A. Masyarakat sebagai Publik

Dalam Lexicon Webster Dictionary (1978) terdapat kata publik yang berasal dari Bahasa Inggris yaitu *public*, kata *public* ini secara etimologis berasal dari Bahasa Latin *publicus* yang berarti *for populus* dan *populus* sendiri berasal dari kata *populus* yang berarti *people*. Selanjutnya dari situs wikipedia juga dijelaskan tentang definisi dari publik, yaitu mengenai orang atau masyarakat, dimiliki masyarakat, serta berhubungan dengan atau memengaruhi suatu bangsa, negara, atau komunitas.

Pada definisi lain dalam Rachmadi (1993: 11), Blumer berpendapat bahwa publik adalah sekelompok orang yang dihadapkan pada suatu permasalahan dengan berbagai pendapat mengenai cara pemecahan persoalan tersebut, serta terlibat dalam diskusi mengenai persoalan itu. Selain itu, Bogardus mendefinisikan publik adalah sejumlah orang yang bersatu dalam satu ikatan dan mempunyai pendirian sama terhadap suatu permasalahan sosial. Hampir sama dengan kedua ahli tersebut, Polak menyebutkan jika publik adalah sejumlah orang yang memiliki minat yang sama terhadap suatu bidang atau permasalahan tertentu.

Dengan demikian dari beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian publik adalah sekelompok orang (individu) yang masing-masing memiliki kepentingan dalam hubungan antar manusia (sosiologis). Sebagaimana dapat dilihat dari pendefinisian kata publik di atas, diartikan jika publik ini menjelaskan tentang orang banyak atau masyarakat beserta hubungan-hubungan yang ada di dalamnya, sedangkan masyarakat sebenarnya adalah bentukan dari banyak kesatuan yang lebih kecil sebagai pembentuk dari keragaman masyarakat, satuan terkecil ini seperti keluarga, suku bangsa, perkumpulan profesi, serta adanya

kelompok-kelompok sosial yang dibuat oleh pemerintah, negara, serta rakyat.

Kehidupan keseharian sebuah masyarakat adalah sebuah sistem sosial dimana pada setiap bagian-bagian yang ada di dalamnya saling berhubungan antara satu dengan lainnya, sehingga jika bagian tersebut menyatu akan menjadi sebuah kesatuan yang terpadu. Soekanto (1986: 27) menjelaskan tentang ciri-ciri dari kehidupan masyarakat adalah:

1. Manusia yang hidup bersama-sama sekurang-kurangnya terdiri dari dua orang individu
2. Bercampur atau bergaul dalam waktu yang cukup lama
3. Menyadari kehidupan mereka merupakan satu kesatuan
4. Merupakan sistem bersama yang menimbulkan kebudayaan sebagai akibat dari perasaan saling terkait antara satu dengan lainnya

Indonesia merupakan salah satu negara yang sangat luas, terdiri dari lebih 16.000 pulau yang tersebar di antara Pulau Sabang sampai Pulau Papua, oleh karena itu jika dilihat dari kondisi masyarakatnya, tentu memiliki ciri khas masing-masing pada setiap daerah. Stratifikasi sosial merupakan salah satu bentuk sistem yang ada di masyarakat, tidak terbatas pada masyarakat tradisional, tetapi masyarakat era modernpun juga masih menggunakan sistem ini.

Terbentuknya stratifikasi sosial dalam pergaulan masyarakat disebabkan oleh adanya penghargaan dalam masyarakat terhadap sesuatu yang dimilikinya, diantaranya kekayaan, jabatan, pendidikan, dan sebagainya (Mahardhani, 2017: 17). Sifat lapisan masyarakat dalam stratifikasi sosial ini yang ada terdiri dari dua jenis, terbuka dan tertutup.

Bersifat tertutup maksudnya membatasi perpindahan antar lapisan satu dengan lapisan yang lain, baik dari atas ke bawah atau sebaliknya, salah satu cara untuk menjadi anggota bagian dari lapisan tersebut adalah melalui proses kelahiran. Sedangkan terbuka adalah lebih pada usaha atau kecakapan diri sendiri untuk masuk dalam lapisan yang ada di atas ataupun di bawahnya.

## **B. Masyarakat sebagai Anggota Kelompok Sosial**

Manusia merupakan makhluk individu yang tidak dapat melepaskan diri dari hubungan individu yang lain. Dari hubungan yang terbentuk antar manusia tersebut maka terbentuklah kelompok-kelompok manusia. Kelompok ini adalah konsep yang umum digunakan dalam ilmu sosiologi dan antropologi. Sebenarnya kelompok merupakan kumpulan manusia yang memiliki syarat-syarat tertentu, dengan kata lain tidak semua pengumpulan manusia dapat disebut sebagai kelompok. Kelompok sosial dan masyarakat adalah suatu kelompok yang saling berkaitan akan tetapi memiliki ciri yang berbeda. Dalam masyarakat terdiri dari berbagai kelompok sosial yang beraneka ragam. Sehingga dengan adanya kelompok sosial yang ada dalam masyarakat dapat menyeimbangkan keadaan ketika masyarakat mengalami sebuah konflik

Kelompok sosial dapat terbentuk berdasarkan kesamaan-kesamaan dan kepentingan bersama dan berada pada daerah yang sama, pada umumnya hanya untuk melakukan pekerjaan, untuk meningkatkan hubungan antar individu, atau bisa saja untuk keduanya. Soekanto (1990) menyebutkan manusia disebut sebagai kelompok sosial jika memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Setiap anggota kelompok tersebut harus sadar bahwa dia merupakan sebagian dari kelompok yang bersangkutan
2. Ada hubungan timbal balik antara anggota lainnya dalam kelompok tersebut
3. Ada suatu faktor yang dimiliki bersama oleh anggota kelompok masyarakat tersebut, sehingga hubungan diantara mereka bertambah erat
4. Berstruktur, berkaidah, dan mempunyai pola perilaku
5. Besar kecilnya jumlah anggota
6. Derajat interaksi sosial
7. Kepentingan dan wilayah
8. Berlangsungnya suatu kepentingan
9. Derajat organisasi
10. Kesadaran akan jenis, hubungan sosial, dan tujuan yang sama

Dari hal di atas, Soekanto (2006) mendefinisikan kelompok sosial adalah himpunan atau kesatuan manusia yang hidup bersama,

karena adanya hubungan di antara mereka. Hubungan tersebut antara lain menyangkut hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi dan juga suatu kesadaran untuk saling menolong.

Syarat munculnya kelompok sosial ini, Baron dan Byrne (1991) menyebutkan adalah:

1. Interaksi, anggota-anggota seharusnya berinteraksi satu sama lain
2. Interdependen, apa yang terjadi pada seorang anggota akan mempengaruhi perilaku anggota yang lain
3. Stabil, hubungan tidak ada lamanya waktu yang berarti (bisa minggu, bulan, dan tahun). Tujuan yang dibagi, beberapa tujuan bersifat umum bagi semua anggota
4. Struktur, fungsi tiap anggota harus memiliki beberapa macam struktur sehingga mereka masing-masing memiliki peran
5. Persepsi, anggota harus merasakan diri mereka sebagai bagian dari kelompok.

Kelompok sosial ini terbagi menjadi beberapa bentuk, dapat dilihat dari beberapa dimensi dan waktu, berikut macam-macam kelompok sosial:

1. *In-group* dan *Out-group*

*In-group* adalah individu yang ada pada suatu kelompok mengidentifikasi dirinya dengan kelompok sosialnya, sikap dalam *in-group* pada umumnya didasarkan pada faktor simpati dan selalu memiliki perasaan dekat dengan anggota kelompok.

*Out-group* adalah individu yang menganggap suatu kelompok menjadi lawan dari *in-group*nya, sikap dari *out-group* ditandai dengan suatu kelainan yang berwujud antagonism, hal ini dikaitkan dengan istilah kami atau kita serta mereka.

2. *Primary group* dan *Secondary group*

*Primary group* adalah kelompok yang ditandai dengan adanya interaksi antar anggota yang terjalin lebih intensif, lebih erat, dan lebih akrab. *Primary group* ini sering sekalo berdialog dan bertatap muka, karenanya mereka saling mengenal lebih dekat dan lebih akrab. Sifat interaksi yang terbentuk bercorak kekeluargaan dan didasarkan pada simpati dan empati. Oleh karenanya anggotanya saling melindungi dari ancaman kelompok yang lebih besar.

*Secondary group* adalah kelompok yang memiliki anggota yang lebih banyak, tidak selalu saling mengenal, tidak langsung, fungsional, rasional, dan lebih banyak ditujukan pada tujuan pribadi, anggota-anggota yang lain dan usaha kelompok merupakan alat. Pada kelompok ini diantara anggota kelompok terdapat hubungan tak langsung, formal, dan kurang bersifat kekeluargaan. Dimana anggota kelompok yang satu dengan yang lain tidak saling mengenal, tidak akrab, dann bersifat tidak permanen, contohnya partai politik, serikat pekerja (Wahyudi, 2015)

3. *Gemeinschaft* dan *Gesellschaft*

*Gemeinschaft* adalah bentuk kehidupan bersama dimana anggotanya diikat oleh hubungan batin yang murni dan bersifat alamiah serta bersifat kekal. Dasar hubungan tersebut adalah rasa cinta dan rasa kesatuan batin yang memandang telah dikodratkan, contohnya keluarga, kelompok kekerabatan, RT, RW.

*Gesellschaft* adalah ikatan lahir yang bersifat pokok untuk jangka waktu pendek, bersifat sebagai suatu bentuk pikiran, waktu terbatas, bersifat pamrih ekonomis. Bentuk *gesellscahft* adalah dalam hubungan perjanjian yang berdasarkan ikatan timbal balik, contohnya organisasi dalam suatu pabrik.

4. *Formal Group* dan *Informal Group*

*Fromal group* adalah kelompok yang mempunyai peraturan yang tegas, sengaja dibuat oleh anggotanya untuk mengatur hubungan diantara anggotanya, bentuk kelompok resmi didukung dengan adanya penganggaran serta memiliki pembagian peran dan hierarki tertentu, contohnya adalah organisasi sekolah.

*Informal group* adalah kelompok yang tidak memiliki struktur dan organisasi pasti, kelompok ini terbentuk karena adanya pertemuan yang berulang kalo dan hal tersebut yang menjadi dasar terbentuknya sebuah kelompok, contoh kelompok ini adalah klik (*clique*) adalah kelompok kecil tanpa struktur formal yang sering timbul dalam kelompok besar.

5. *Membership Group* dan *Reference Group*

*Membership group* merupakan kelompok dimana setiap orang secara fisik sebagai anggota kelompok tertentu.

*Reference group* adalah kelompok yang menjadi ukuran bagi seseorang untuk mengidentifikasi dirinya dalam membentuk pribadi dan perilakunya. Seseorang yang bukan anggota kelompok sosial yang bersangkutan, mengidentifikasi dirinya dengan kelompok lain sebagai kelompok teladan.

6. Kelompok-kelompok sosial yang teratur dan tidak teratur.

Kelompok teratur merupakan kelompok yang mempunyai peraturan tegas dan sengaja diciptakan anggota-anggotanya untuk mengatur hubungan antar mereka, cirri kelompok ini adalah: memiliki identitas kolektif yang tegas, memiliki daftar anggota, memiliki program kegiatan, serta memiliki prosedur keanggotaan yang jelas.

Kelompok-kelompok sosial yang tidak teratur memiliki beberapa bentuk, yaitu:

- a. Kerumunan (*crowd*), adalah individu yang berkumpul secara bersamaan serta kebetulan di suatu tempat dan juga dalam waktu yang bersamaan. Di kota besar, kerumunan akan selalu terjadi karena banyaknya aktivitas dari masyarakat tersebut. Kerumunan dapat dibagi menjadi tiga bentuk, yaitu: (1) Kerumunan yang berartikulasi dengan struktur sosial. Kerumunan ini meliputi kerumunan yang mempunyai pusat perhatian dan persamaan tujuan dan kerumunan yang dialami sebagai penyalur keinginan saja. (2) Kerumunan yang berlawanan dengan norma-norma hukum, contohnya: kerumunan yang bertindak secara emosional, mencapai suatu tujuan tertentu dengan menggunakan kekuatan fisik dan bertentangan dengan norma-norma yang berlaku. Kerumunan bersifat immoral, kerumunan yang bersifat merusak moral. (3) Kerumunan yang bersifat sementara, contohnya: kerumunan orang-orang yang sedang dalam keadaan panik karena terkena bencana atau musibah lainnya, kerumunan penonton yang terjadi karena seseorang ingin melihat adanya kejadian tertentu.

- b. Massa, adalah suatu kumpulan orang banyak yang berkumpul dan melakukan suatu hubungan untuk sementara waktu, dimana hubungan tersebut dilakukan karena mempunyai hobi dan kepentingan yang sifatnya sementara.

Park dan Burgess (Lindsey, 1959) membagi massa menjadi massa aktif dan massa pasif. Massa aktif adalah kumpulan massa yang bertindak aktif di lingkungan masyarakat. Tawuran, demonstran, dan sebagainya merupakan contoh tindakan dalam massa jenis ini. Massa aktif akan terbentuk bila faktor perasaan tidak puas dan tekanan yang dirasakan pada jiwa manusia mulai dialami oleh anggota kelompok massa. Kelompok pasif adalah kelompok yang belum melakukan tindakan atau hanya menjadi penonton perbuatan massa aktif.

### C. Masalah Sosial

Semua masalah sebenarnya dapat terjadi ketika *das sollen* (apa yang seharusnya) tidak sama dengan *das sein* (yang terjadi dalam kenyataan), dari situlah akhirnya terjadi kesenjangan hingga ketimpangan yang mengakibatkan muncullah masalah tersebut. Masalah dalam ranah sosial sendiri sebenarnya sebuah keadaan yang dianggap oleh anggota masyarakat yang berpengaruh sebagai sesuatu yang tidak diinginkan, tidak dapat ditoleransi, atau bisa berbentuk sebagai ancaman terhadap nilai-nilai dasar masyarakat, dan memerlukan tindakan kelompok untuk menyelesaikannya. Masalah sosial dipandang oleh sejumlah orang dalam masyarakat sebagai sesuatu kondisi yang tidak diharapkan.

Masalah sosial dapat terjadi karena adanya hambatan dalam pemenuhan kebutuhan, akibat perubahan sosial ekonomi serta penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Bahkan dapat terjadi karena sebab-sebab yang sulit diperkirakan sebelumnya seperti bencana alam. Sebagai suatu kondisi yang tidak diinginkan atau menimbulkan persoalan, maka wajar apabila kemudian orang berusaha untuk melaksanakan perbaikan atau pemecahan masalah

Rahman (2011: 67) menjelaskan jika masalah sosial berbeda dengan masalah-masalah lain karena masalah sosial ini sangat erat

dengan instiusi dan norma yang ada, masalah sosial ini dianggap masalah karena melibatkan hubungan manusia serta nilai-nilai dan menjadi gangguan kepada harapan masyarakat atau hal-hal yang dianggap perlu dari segi moral.

Dari segi ilmu sosial, masalah-masalah sosial yang ada ini dapat timbul akibat adanya proses perubahan sosial (*social change*) serta perubahan kebudayaan (*culture change*), selain itu masalah sosial ini terjadi karena kekurangan-kekurangan dalam diri manusia atau kelompok sosial yang bersumber pada faktor ekonomis, biologis, biopsikologis, dan kebudayaan. Hal ini bisa terjadi sebenarnya dikarenakan hasrat manusia sebenarnya adalah menginginkan kehidupan yang baik, yang terpenuhinya kebutuhan hidup, baik jasmani, rohani, maupun kebutuhan sosial.

Sumarnugroho (1987) menyebutkan perubahan sosial tersebut sudah bisa dipatikan akan membawa perubahan dalam struktur masyarakat, seperti halnya perubahan demografi (pertumbuhan atau pengurangan atau perubahan dalam susunan penduduk), perubahan ekologi (perubahan dalam relasi antara (penduduk dengan lingkungannya), perubahan kultural (perubahan dalam relasi untuk memproduksi hasil ciptaan manusia, termasuk perubahan teknologi), dan perubahan struktur (perubahan organisasi dan relasi-relasi sosial). Perubahan-perubahan yang alami umumnya tidak banyak mendapatkan sorotan atau tanggapan karena dianggap wajar. Sedangkan perubahan yang terencana sering menimbulkan kritik tajam bila tidak menemukan apa yang diharapkan atau timbulnya masalah sosial akibat tidak sesuainya harapan dan kenyataan.

Masalah sosial ini memiliki enam ciri yang dapat digunakan tolok ukur dalam membatasi tentang masalah sosial di masyarakat, yaitu:

#### 1. Masalah Sosial Bersifat Relatif

Masalah sosial mempunyai sifat relatif, artinya masalah sosial ini mempunyai kaitan antara nilai-nilai moral yang dijadikan pedoman baik dan buruk di masyarakat, selain itu terkait dengan struktur masyarakat juga biasanya dijadikan tolok ukur bagi kondisi normal dan abnormal, pantas dan tidak pantas. Suatu kondisi yang dalam suatu kelompok merusak tidak selalu akan mendapat penilaian yang sama dengan kelompok lain,

karena setiap kelompok tersebut mempunyai tolok ukur yang berbeda.

Sifat relatif ini tidak hanya bersifat horizontal pada masyarakat dalam waktu yang sama, tetapi juga bersifat vertikal serta dalam waktu yang berbeda, meskipun masyarakat sebagai pelakunya sama. Kondisi yang pada kurun waktu sekarang masih dipandang sebagai sesuatu yang wajar, pada kurun waktu tertentu mungkin sudah dinilai tidak wajar dan sangat aneh, begitupula sebaliknya.

## 2. Masalah Sosial Saling Berhubungan.

Masalah sosial yang timbul di masyarakat merupakan sebuah jaringan gejala yang saling terkait antara satu dengan lainnya, karena masalah tersebut bersifat implikatif dan tidak berdiri sendiri. Sebagai contoh masalah sosial adalah kemiskinan, masalah ini tidak akan berdiri sendiri, tetapi mempunyai akibat yang sambung rantai terhadap masalah awalnya, kemiskinan yang terjadi selalu berdampak terhadap kebodohan, kelaparan, kejahatan, tempat kumuh, gangguan penyakit, dan lain-lain. Manis (1977) memperlihatkan kerkaitan sosial ini saling berhubungan dan mempunyai tingkatan ancaman yang ditimbulkan, Beliau mengurutkan masalah itu menjadi primer, sekunder, dan tersier, dari masalah yang serius sampai dengan yang kurang serius.

Tiga terminologi yang dikemukakan oleh Manis, dapat dijelaskan bahwa masalah sosial primer adalah kondisi sosial yang sangat berpengaruh yang dapat membawa akibat kerusakan ganda terhadap masyarakat. Masalah sosial sekunder adalah kondisi yang berbahaya terutama disebabkan oleh masalah sosial yang sangat berpengaruh, selanjutnya dapat menyebabkan timbulnya masalah-masalah lain, sedangkan masalah sosial tersier adalah kondisi yang berbahaya yang secara langsung atau tidak langsung merupakan akibat dari masalah yang lebih dominan (Garcia dan Militante, 1986).

Tabel 3.1. Hubungan Antar Masalah Sosial

<b>Primer</b>	<b>Sekunder</b>	<b>Tersier</b>
Kemiskinan	Kumuh	Kenakalan remaja
		Adiksi
	Pelarian	Ketergantungan
	Gizi buruk	Penyakit
		Gangguan mental
	Apatis	
Rasisme	Pelarian	Keterasingan
	Diskriminasi	Setengah penganggur
		Penganggur
		Pencurian
	Konflik	Ketakutan
Kejahatan		
Perang	Kematian	Yatim piatu
		Janda
	Cacat fisik	Lapangan kerja untuk cacat
		Ketergantungan
	Kerusakan sumber kehidupan	Kekurangan makan
Meningkatnya harga		

*Sumber: Gracia dan Militante (1986)*

### 3. Masalah Sosial Selalu Kompleks

Masalah sosial tidak sesederhana dipikiran orang, masalah sosial ini tidak pernah muncul secara tiba-tiba, tetapi dilatarbelakangi suatu masalah yang kompleks. Cara pandang dalam masalah sosial tidak bisa hanya dari satu sudut saja, tetapi dari berbabagi sudut yang ada, ekonomi, politik, hukum, kesehatan, serta kepribadian individunya. Masalah tersebut dapat merupakan hasil interaksi faktor-faktor intern dan ekstern, akibat yang ditimbulkan juga dapat beraneka ragam, menakjubkan dan sering di luar dugaan.

4. Masalah Sosial Selalu Berbeda Antara Rentang Kehidupan.

Lauer (1976) mengidentifikasi ada tiga jenis masalah dilihat dari perhatian yang diberikan kepada masyarakat, yaitu ada masalah yang datang terus menerus dan dirasakan mengancam, ada masalah yang muncul hanya pada waktu tertentu saja, serta ada masalah yang secara teratur muncul dan hilang. Contohnya adalah masalah perdamaian yang muncul secara terus menerus, masalah pengangguran muncul pada waktu tertentu saja, dan masalah agama serta wabah yang muncul secara teratur dan hilang.

5. Masalah Sosial dapat Dikelompokkan

Polen (1979) mengelompokkan 3 (tiga) kelompok besar dalam mengidentifikasi tentang masalah sosial, yaitu: (1) masalah kondisi sosial dan kebijakan sosial (kerusakan lingkungan dan krisis energi, kependudukan dan pangan, kesenjangan, ras dan gender, serta urbanisasi); (2) lingkaran kehidupan: perubahan dan masalah-masalahnya (perubahan keluarga, pendidikan, dan lansia); (3) pelanggaran atas norma-norma sosial (kejahatan dan kenakalan, kecanduan alkohol dan narkotika, gangguan kejiwaan, serta penyimpangan seksual).

D.M.Jensen (1947) mengelompokkan jenis masalah sosial berdasar atas penyebab timbulnya masalah, yaitu: (1) masalah sosial yang bersumber dari fisik (penyakit fisik dan cacat), (2) masalah sosial yang bersumber mental (gangguan jiwa dan keterbelakangan), (3) masalah sosial yang bersumber dari ekonomi (kemiskinan dan pengangguran), (4) masalah sosial yang bersumber dari budaya (masalah kesejahteraan anak, gelandangan, jompo, kejahatan, dan kecanduan minuman keras. Pengetahuan mengenai penyebab ini dibutuhkan untuk dapat mengembangkan pengetahuan guna mengatasi masalah sosial tersebut.

6. Masalah Sosial dapat Berdampak Normal Dalam Pelaksanaan Nilai-Nilai Sosial.

Tidak satupun masyarakat yang bebas dari masalah, baik masyarakat maju ataupun masyarakat berkembang. Masyarakat industri meskipun dapat mengatasi masalah lapangan kerja dan penyediaan barang kebutuhan, tetapi selalu dihadapkan pada

masalah polusi. Sebaliknya, masyarakat pertanian sederhana mungkin tidak mengalami masalah hubungan-hubungan sosial, tetapi masalah kebutuhan fisik akan selalu dihadapi terutama pada musim-musim yang tidak menguntungkan. Pada era globalisasi saat ini transformasi ilmu pengetahuan sangat mudah, informasi semakin lancar tetapi dampak sosialnya jauh lebih rumit dan tidak terhindarkan. Dengan semakin mudahnya mengakses internet, timbul masalah sosial baru, yaitu mudahnya anak-anak mengakses situs-situs porno, dan lebih parahnya kini berkembang apa yang disebut dengan *cyber crime*. Teroris pun kini sudah mulai menggunakan kecanggihan alat komunikasi untuk melakukan aksinya (Tagdilintin, 2014).

#### **D. Kebijakan Sosial**

Kebijakan sosial merupakan salah satu bagian dari kebijakan publik, banyak definisi dari kebijakan sosial, diantaranya (Suharto, 2005: 10):

1. Bassant, Watts, Dalton, dan Smith (2006) kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat public, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.
2. Magil (1986) Kebijakan sosial merupakan suatu tipe kebijakan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan – tujuan sosial.
3. Spicker (1995) Kebijakan sosial adalah kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan (*welfare*), baik dalam arti luas, yang menyangkut kualitas hidup manusia, maupun dalam arti sempit, yang menunjuk pada beberapa jenis pemberian pelayanan kolektif tertentu guna melindungi kesejahteraan rakyat.
4. Hill (1996) Kebijakan sosial adalah studi mengenai peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan warganya.
5. Huttman (1981) Kebijakan sosial adalah strategi, tindakan, atau rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.

Kebijakan sosial hadir sebagai cara untuk memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial bagi semua golongan masyarakat yang mempermudah dan meningkatkan kemampuan mereka dalam menanggapi perubahan sosial. Kebijakan sosial senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni: memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial (Suharto, 1997). Secara rinci, Suharto (2005: 60) menyebutkan tujuan kebijakan sosial adalah:

1. Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah sosial yang terjadi di masyarakat.
2. Memenuhi kebutuhan setiap individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi sendiri, melainkan harus dengan tindakan kolektif.
3. Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor internalnya-personal ataupun eksternal-struktural.
4. Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat dan martabat manusia.
5. Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan sosial.

Dari tujuan kebijakan sosial yang disebutkan, kata sosial menunjuk pada adanya manfaat atau jenis bantuan yang mengarah pada kesejahteraan masyarakatnya (*social welfare benefits*). Jenis bantuan kesejahteraan sosial yang termasuk antara lain: perlindungan sosial (*social protection*) bagi kelompok masyarakat kelas bawah atau kurang beruntung; jaminan sosial (*social security*) baik yang berbentuk bantuan sosial (*social assistance*) maupun asuransi sosial (*social insurance*); program pelayanan kesehatan; rehabilitasi sosial; pendidikan dan pelatihan bagi penganggur; perawatan dan perlindungan anak; konseling perkawinan dan keluarga; serta pelayanan rekreasi dan pengisian waktu luang.

Selanjutnya Huttman (1981) dan Gilbert dan Specht (1986) melihat kebijakan sosial dari tiga dimensi, yaitu sebagai proses (*process*), sebagai produk (*product*), dan sebagai capaian (*performance*).

Sebagai proses (*process*), kebijakan sosial ini berada pada tahapan perumusan sebuah kebijakan yang berkaitan dengan variabel sosial, politik, dan teknik metodologi. Kebijakan sosial merupakan salah satu tahap dalam membuat rencana tindakan (*plan of action*) yang dimulai dari identifikasi kebutuhan, alternatif tindakan, sampai dengan strategi penentuan penyelesaian masalah.

Sebagai produk (*product*), kebijakan sosial merupakan hasil dari proses perumusan kebijakan atau perencanaan sosial, yaitu mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai pedoman berbagai kegiatan.

Sebagai capaian (*performance*), kebijakan sosial ini merupakan diksripsi dari hasil implementasi produk kebijakan sosial atau pencapaian tujuan suatu rencana pembangunan. Kebijakan sosial dalam pengertian ini menyangkut kegiatan analisis untuk melihat pengaruh yang terjadi pada masyarakat, baik yang bersifat positif maupun negatif, sebagai akibat dari diterapkannya suatu peraturan perundang-undangan. Secara khusus dimensi ketiga ini biasanya diistilahkan dengan analisis kebijakan sosial (Dunn, 1981; Quide, 1982).

## **E. Masyarakat dalam Pelaksanaan Kebijakan**

Dalam pelaksanaan kebijakan, masyarakat akan turut dalam berpartisipasi pada semua bagian pelaksanaan kebijakan, masyarakat mempunyai kewajiban untuk mengawal proses kebijakan, tidak hanya dari perumusan agenda kebijakan, tetapi sampai dengan pada tataran pelaksanaan dan evaluasi kebijakan.

Partisipasi masyarakat pada dasarnya adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi (Adi, 2007: 127). Selanjutnya,

Adi menjelaskan bahwa partisipasi melibatkan lebih banyak mental dan emosi daripada fisik seseorang, sehingga pribadinya diharapkan lebih banyak terlibat dari pada fisiknya sendiri. Partisipasi yang didorong oleh mental dan emosi yang demikian itu, disebut sebagai partisipasi “sukarela”. Sedangkan partisipasi dengan paksaan disebut mobilisasi. Partisipasi mendorong orang untuk ikut bertanggung jawab di dalam suatu kegiatan, karena apa yang disumbangkannya adalah atas dasar kesukarelaan sehingga timbul rasa bertanggung jawab kepada organisasi.

Di negara Indonesia partisipasi masyarakat dalam segala sendi kehidupan sosial sangat diperlukan, salah satunya adalah penentuan kebijakan publik, yang merupakan bagian dari tugas pemerintah dalam kegiatan pembangunan. Dengan kata lain, partisipasi masyarakat menjadi mutlak dalam rangka menjalankan prinsip demokratisasi pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Hal demikian juga telah ditegaskan Huneryager dan Hecman, bahwa dalam proses demokratisasi, ada dua jalan terpenting menuju demokrasi, yakni jalan yang terfokus pada kompetisi dan jalan yang terfokus pada partisipasi (Dwiningrum, 2011: 52).

Pada pelaksanaan kebijakan publik, pemerintah saat ini telah mengedepankan pendekatan partisipatif dan kemitraan dalam pelaksanaan kebijakan di daerah. Masyarakat menjadi subjek dan penentu proses kebijakan yang lebih besar. Dengan pendekatan demikian memperlihatkan adanya penguatan relasi antara hak asasi dan kebijakan publik dalam kerangka pembangunan. Terkait hal ini, Sutoro menegaskan, pergeseran cara pandang ini lebih mengedepankan penguatan relasi baru antara hak asasi dan pembangunan yang melahirkan pendekatan pembangunan berbasis hak (*rights-based approach to development*). Pada saat yang sama, pertautan antara partisipasi dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) melahirkan semangat baru dalam partisipasi warga (*citizenship participation*). Partisipasi warga merupakan hak fundamental warga negara dalam proses pembangunan dan sekaligus

sebagai prasyarat bagi pembentukan hak-hak lainnya (Alexander, 2005: xxiv).

Sebagai dasar dalam pengembangan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, diperlukan tiga syarat utama yang harus dilakukan oleh daerah, yaitu:

1. Pemerintah daerah harus terus menginisiasi masyarakat dalam rangka pengembangan partisipasi, hal ini merupakan salah satu hakekat diberlakukannya desentralisasi agar proses penyelenggaraan kerja pemerintahan dalam lebih efektif dan responsif. Dalam hal ini pemerintah harus membangun ruang partisipasi masyarakat yang cukup, memberikan waktu masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, sehingga prinsip dari *good governance* dapat terbentuk.
2. Membangun kepedulian (*awareness*) terhadap penyelenggaraan negara, kemampuan masyarakat dalam memahami substansi dari bidang yang diparticipasikan menjadi sangat penting, hal ini dimaksudkan agar masyarakat tidak salah dalam bertindak dan memberikan masukan kepada pemerintah. Sesuai dengan prinsip dari *good governance* bahwa stakeholder penyelenggara negara bukan hanya terbatas pada pemerintah tetapi juga masyarakat dan dunia usaha.
3. Penyelarasan peran aktor dalam partisipasi, hal ini dikarenakan seringkali partisipasi masyarakat yang diwakili oleh aktor-aktor dari lembaga organisasi masyarakat yang terkadang belum mampu merepresentasikan tujuan dari masyarakat, sehingga terkesan masyarakat tidak mempunyai suara dan partisipasi kepada negara menjadi berkurang. Untuk itu, harus ada advokasi *good societal governance* yang dapat dijadikan prinsip bersama dalam penyelenggaraan negara.

Oleh karena itu untuk memaksimalkan pengembangan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan dalam implementasi era otonomo daerah seperti sekarang ini, ada beberapa strategi yang dapat dilakukan, diantaranya: *Pertama*, meningkatkan kemampuan masyarakat mendayagunakan kelembagaan-kelembagaan lokal sebagai instrumen partisipasi, sesuai dengan budaya mereka. *Kedua*, mendorong hadir dan berfungsinya lembaga-

lembaga kontrol sosial berbasis masyarakat, yang memiliki kedudukan strategis dan independen untuk mengawal proses implementasi kebijakan publik dalam kerangka pembangunan di daerah. *Ketiga*, pemerintah daerah hendaknya memberikan informasi yang komprehensif tentang partisipasi dalam implementasi kebijakan publik dalam kerangka pembangunan daerah yang dapat dilakukan oleh masyarakat dan memberikan kemudahan bagi masyarakat berpartisipasi. Dalam hal ini, diperlukan program-program sosialisasi, diseminasi informasi melalui sarana komunikasi massa, dan sebagainya (Bachtiar, 2016)

## F. Daftar Pustaka

- Adi, Isbandi Rukminto. 2007. *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok: FISIP UI Press.
- Alaxander, Abe. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Yogyakarta: Pembaruan.
- Bachtiar. 2016. Peranan Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Kebijakan Publik. Diakses melalui <https://tiar73.wordpress.com/2016/12/18/peranan-partisipasi-masyarakat-dalam-implementasi-kebijakan-publik/> (27 Oktober 2018)
- Baron, R. A., & Byrne. 1991. *Sosial Psychology: Understanding Human Interaction. 6th edition*. USA: Allyn & Bacon.
- Dwiningrum A, Siti Irene. 2011. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan: Suatu Kajian Teoretis dan Empirik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Garcia M.B., Leovisildo O.M. 1986. *Social Problems*. Manila: National Book Store, Inc.
- Lindsey, Gardner, and Hall, Calvin S. 1978. *Psikologi Kepribadian I Teori-Teori Psikodinamik (Klinis)*. Diterjemahkan oleh Drs. Yustinus MSc. OFM. Disunting oleh Dr. A. Supratiknya. 1993. Jogjakrta: Kanisius
- Mahardhani, Ardhana Januar, dkk. 2017. *Studi Masyarakat Indonesia. Ponorogo*: Unmuh Ponorogo Press.

- Rachmadi F, 1993, *Public Relation dalam Teori dan Praktek*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Sosiologi Kelompok*. Bandung: Remaja Karya.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- \_\_\_\_\_. 2006. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Suharto, Edi. 1997. *Pembangunan, Kebijakan Sosial & Pekerjaan Sosial*. Bandung: LSP STKS.
- \_\_\_\_\_.2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Sumarnonugroho, T. 1987. *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*. Yogyakarta: PT.Hanindita.
- Tagdilintin, Paulus, dkk. 2014. *Masalah-masalah Sosial*. Tangerang: Universitas Terbuka.
- The Lexicon Webster International Dictionary of The English Language. 1978. *The English Language Institut of America*. Inc.
- Wahyudi, Tri Aji. 2015. *Gambaran Pola Kepemimpinan Pada Community Leader Masyarakat Stren Kali Jagir Surabaya*. Skripsi. UIN Sunan Ampel Surabaya.

## Bab 4

# Konsep Advokasi

### A. Definisi Advokasi

Advokasi berasal Bahasa Belanda yaitu *advocaat* atau *advocateur* yang berarti pengacara atau pembela, oleh karenanya istilah advokasi ini sangat lekat sekali dengan profesi hukum. Sedangkan dalam bahasa Inggris kata advokasi mempunyai definisi sebagai *to advocate*, yang mempunyai definisi tidak hanya membela (*to defend*), melainkan juga dapat berarti mengemukakan atau memajukan (*to promote*), menciptakan (*to create*) dan melakukan perubahan (*to change*).

Istilah advokasi sebenarnya dapat merujuk dalam dua pengertian, yang pertama adalah pekerjaan atau profesi dari seorang advokat, yang kedua adalah perbuatan atau tindakan pembelaan untuk atau secara aktif mendukung suatu tujuan. Pengertian pertama berkaitan dengan pekerjaan seorang advokat yang membela kliennya dalam proses peradilan atau untuk mendapatkan keadilan dan kemenangan dalam persidangan. Sedangkan pengertian kedua advokasi lebih bersifat umum karena berhubungan dengan pembelaan secara umum, memperjuangkan tujuan atau maksud tertentu.

Zastrow (2009) dalam bukunya yang berjudul *Social Work With Group* menyebutkan definisi dari advokasi yaitu: *The role of advocate has been borrowed from the law profession. It is an active, directive in which the social worker represents a client or a citizens group. When a client or citizens group needs help and existing institutions are uninterested (or openly negative and hostile), the advocates role may be appropriate. The advocate provides leadership and collecting information, arguing the validity of the clients need and request, and challenging the institutions decision not to provide service. The purpose is not to ridicule or censure a particular institutions but to modify or change one or more if its*

*service policies. In this role, the advocate is a partisan who is exclusively serving the interests of a client or a citizens group.*

Sheila Espine-Villaluz mendefinisikan advokasi sebagai aksi strategis dan terpadu yang dilakukan perorangan dan kelompok untuk memasukkan suatu masalah (*issue*) kedalam agenda kebijakan, mendorong para pembuat kebijakan untuk menyelesaikan masalah tersebut, dan membangun basis dukungan atas kebijakan publik yang diambil untuk menyelesaikan masalah tersebut.

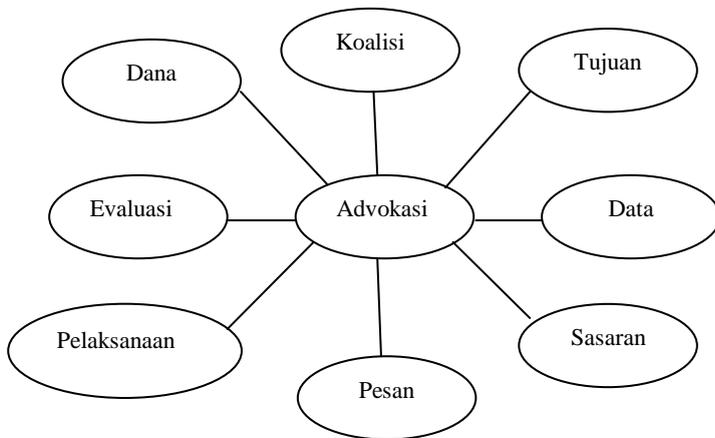
John Hopkins University (1999) dalam teori yang dikenal dalam advokasi adalah teori bagan A menyebutkan definisi advokasi adalah upaya untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui berbagai macam bentuk komunikasi, tetapi definisi advokasi tersebut juga dapat dalam pengertian sempit yaitu sebagai sebuah penetapan gerakan yang ditentukan oleh pihak yang berwenang untuk membimbing atau mengendalikan perilaku lembaga, masyarakat, dan individu.

Dari definisi-definisi di atas sebenarnya tidak ada definisi yang baik dalam advokasi, keberadaan advokasi ini selalu berubah sepanjang waktu sesuai dengan keadaan, kekuasaan, dan politik pada wilayah tertentu. Selain itu dari definisi yang terbentuk dapat diketahui jika advokasi sesungguhnya dapat dilaksanakan oleh orang-orang atau kelompok masyarakat yang menjadi korban dengan dukungan pihak lain yang tidak hanya dari seorang pengacara/advokat tetapi juga dukungan dari masyarakat, kaum buruh, politikus, kelompok-kelompok masyarakat di semua lapisan dengan berbasis pada perjuangan dari kelompok masyarakat yang menjadi korban atas hak (asasi atau hukum) baik secara laten atau manifest (Wahyudi, 2008: 25).

## **B. Unsur dalam Advokasi**

Unsur dalam advokasi merupakan pembentuk kegiatan agar advokasi bisa efektif. Sharma (2008: 10-13) menyebutkan ada delapan unsur dalam advokasi:

Gambar 4.1. Unsur Pokok Advokasi



Sumber: Sharma (2004: 10)

1. Memilih tujuan advokasi

Masalah yang ada bisa dimungkinkan sangat kompleks, agar tujuan dari advokasi tercapai maka tujuan dari advokasi harus dipersempit sampai pada tujuan advokasi yang didasarkan pada jawaban terhadap pertanyaan: Dapatkah masalah ini mengajak berbagai kelompok bersama-sama membentuk koalisi yang kuat? Apakah tujuannya mungkin tercapai? Apakah tujuannya benar-benar untuk mengatasi masalah itu?

2. Menggunakan data dan penelitian untuk advokasi

Data dan penelitian merupakan hal yang sangat penting untuk membuat keputusan yang tepat ketika memilih masalah yang akan ditangani, mengidentifikasi solusi bagi masalah tersebut, dan menentukan tujuan yang realistis. Kecuali itu, data yang baik itu sendiri dapat menjadi argumentasi yang menarik, dengan data itu kita akan mendapat tujuan yang realistis dan selanjutnya muncul pertanyaan data apa yang dapat digunakan untuk mendukung argumentasi tersebut?

3. Mengidentifikasi sasaran advokasi

Jika masalah dan tujuannya telah dipilih, usaha advokasi itu harus diarahkan kepada orang-orang yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dan idealnya, kepada orang yang

sangat mempengaruhi pengambil keputusan itu, seperti staf, penasehat, orang tua yang berpengaruh, media, dan masyarakat.

4. Mengembangkan dan menyampaikan pesan advokasi  
Berbagai macam sasaran advokasi memberikan tanggapan terhadap pesan yang berbeda-beda pula. Misalnya, seorang politikus akan tergerak hatinya ketika dia tahun berapa banyaknya orang di wilayahnya yang menaruh kepedulian terhadap masalah tersebut. Seorang Menteri Kesehatan atau Pendidikan mungkin akan bertindak ketika kepadanya disajikan data terperinci tentang masih adanya masalah tersebut.
5. Membentuk Koalisi  
Seringkali kekuatan advokasi terdapat pada beberapa orang yang mendukung tujuan umum anda. Khususnya dimana demokrasi dan advokasi merupakan fenomena yang baru, yang melibatkan sejumlah besar orang yang mewakili kepentingan yang berbeda-beda itu dapat memberikan jaminan keamanan bagi advokasi maupun untuk membentuk dukungan politik. Di dalam suatu organisasi sekalipun, pembentukan koalisi, misalnya melibatkan orang dari berbagai bagian di dalam menyusun program baru, dapat membantu membentuk kesepakatan untuk bertindak.
6. Membuat presentasi yang persuasif  
Kesempatan untuk mempengaruhi sasaran advokasi yang merupakan tokoh kunci seringkali terbatas. Seorang politikus mungkin memberikan kepada anda satu kesempatan bertemu untuk mendiskusikan masalah anda, atau seseorang menteri mungkin hanya mempunyai waktu lima menit di dalam suatu konferensi untuk berbicara dengan anda. Persiapan yang cermat dan mendalam untuk membuat argument yang meyakinkan dan gaya penyajian mungkin dapat mengubah kesempatan yang sempit ini menjadi advokasi yang berhasil.
7. Mengumpulkan dana untuk advokasi  
Sebagian besar kegiatan, termasuk advokasi, memerlukan sumber dana. Usaha untuk melakukan advokasi secara berkelanjutan dalam waktu yang panjang berarti menyediakan waktu dan energi dalam mengumpulkan dana atau sumber daya yang lain untuk mendukung tugas.

8. Mengevaluasi usaha advokasi

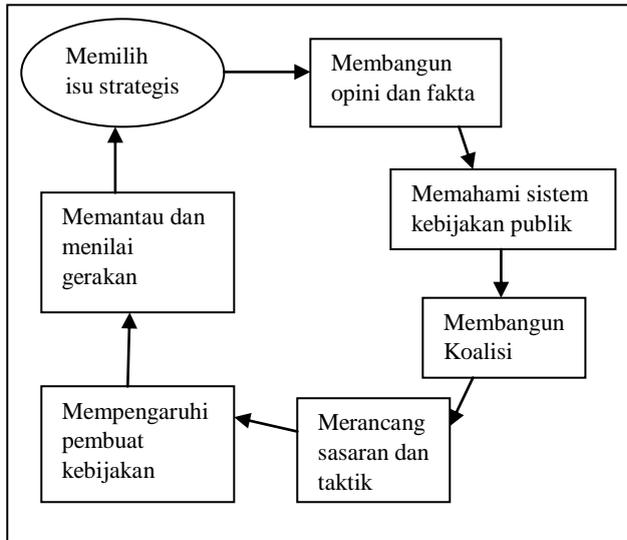
Untuk menjadi pelaksana advokasi yang efektif diperlukan umpan balik dan evaluasi terus-menerus mengenai usaha yang telah dilaksanakan.

### C. Prinsip Advokasi

Menyesuaikan dengan tujuan advokasi yaitu adanya sebuah perubahan didalam kehidupan masyarakat, maka akan selalu resistansi, oposisi, dan konflik. Tidak ada faktor tunggal yang menjamin keberhasilan advokasi. Suharto (2006: 5) menyebutkan beberapa prinsip yang dapat dijadikan pedoman dalam merancang advokasi untuk kesuksesan:

1. Realistis. Advokasi yang berhasil berstandar pada isu dan agenda yang spesifik, jelas, dan terukur (*measurable*). Karena tidak mungkin melakukan segala hal seorang diri, harus menyeleksi pilihan-pilihan dan membuat keputusan prioritas. Pilihan isu dan agenda yang realistis dan karenanya dapat dicapai (*achievable*) dalam kurun waktu tertentu (*time-bound*). Tidak perlu untuk membuang energi dan waktu dengan pilihan yang tidak mungkin dicapai. Gagasan kemenangan-kemenangan kecil namun konsisten. Sekecil apapun, keberhasilan senantiasa member motivasi dan kegagalan biasanya ditemani dengan frustrasi.
2. Sistematis. Advokasi adalah seni, tetapi bukan lukisan abstrak. Advokasi memerlukan perencanaan yang akurat. "*if we fail to plan, we plan to fail*", artinya jika gagal merencanakan, berarti sedang merencanakan kegagalan. Mengemas informasi semenarik mungkin. Melibatkan media secara efektif. Proses advokasi dimulai dengan memilih dan mendefinisikan isu strategis, membangun opini dan mendukungnya dengan fakta, memahami sistem kebijakan publik, membangun koalisi, merancang sasaran dan taktik, mempengaruhi pembuat kebijakan, dan memantau serta menilai gerakan atau program yang dilakukan.

Gambar 4.2. Proses Advokasi

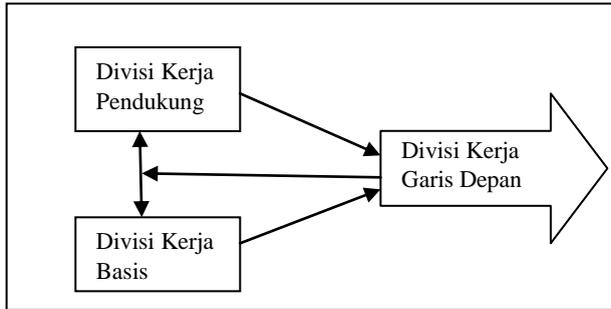


Sumber: Suharto (2006: 5)

3. Taktis. Dalam hal ini berarti advokasi tidak dapat dilakukan sendiri. Pekerja sosial harus membangun koalisi atau aliansi atau sekutu dengan pihak lain. Sekutu dibangun berdasarkan kesamaan kepentingan dan saling percaya (*trust*). Sekutu terdiri dari sekutu dekat dan sekutu jauh. Sekutu dekat biasanya dinamakan lingkaran inti, yaitu kumpulan orang atau organisasi yang menjadi penggagas, pemrakarsa, penggerak, dan pengendali utama seluruh kegiatan advokasi. Sekutu jauh adalah pihak-pihak lain yang mendukung kita namun tidak terlibat dalam gerakan advokasi secara langsung. Lingkaran inti biasanya disatukan atau bersatu atas dasar kesamaan visi dan ideologis. Organisasi lingkaran inti biasa dibagi menjadi tiga fungsi.
  - a. Divisi kerja garis depan (*frontline unit*) yang melaksanakan fungsi juru bicara, perunding, pelobi, terlibat dalam proses legislasi dan menggalang sekutu.
  - b. Divisi kerja pendukung (*supporting unit*) yang menyediakan dukungan dana, logistik, informasi, data dan akses.

- c. Divisi kerja basis (*ground atau underground work unit*) yang merupakan dapur gerakan advokasi: membangun basis massa, pendidikan politik kader, dan mobilisasi aksi.

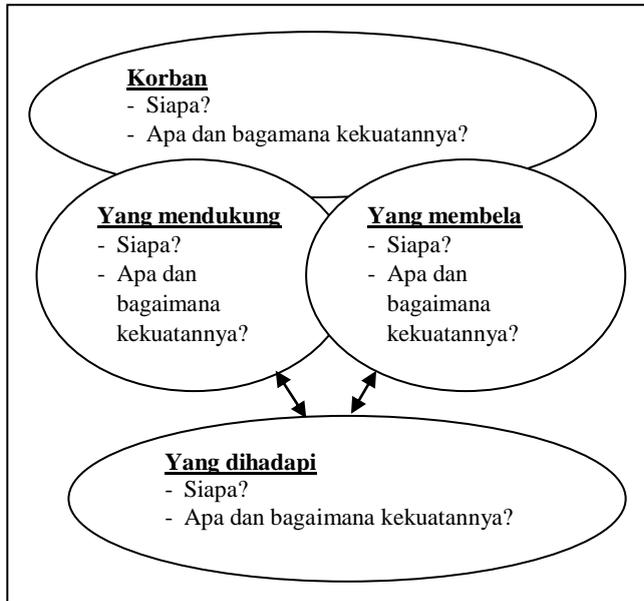
Gambar 4.3. Lingkar inti advokasi



Sumber: Suharto (2006: 6)

4. Strategis. Advokasi melibatkan penggunaan kekuasaan, oleh karenanya penting untuk mempelajari diri sendiri, lembaga, dan anggotanya untuk mengetahui jenis kekuasaan yang dimiliki. Kekuasaan intinya menyangkut kemampuan untuk mempengaruhi dan membuat orang berperilaku seperti diharapkan. Tidak mungkin memiliki semua kekuasaan seperti yang diinginkan, tetapi tidak perlu juga untuk meremehkan kekuasaan yang dimiliki. Proses menyadari bahwa advokasi dapat membuat perbedaan, melakukan perubahan-perubahan dalam hukum, kebijakan, dan program yang bermanfaat bagi masyarakat. Melakukan perubahan tidak mudah, tetapi bukan hal yang mustahil. Yang terpenting adalah bisa memetakan dan mengidentifikasi kekuatan diri dan kekuatan lawan atau pihak oposisi secara strategis. Pemetaan *stakeholders* (*stakeholders mapping*) sangat diperlukan terutama berdasarkan karakteristik, jenis, dan tingkat kekuatan yang dimilikinya, serta posisinya (mendukung atau tidak mendukung), sesudah itu semua kemas informasi semenarik mungkin.

Gambar 4.4. Pemetaan *Stakeholders*



Sumber: Suharto (2006: 7)

5. Berani. Advokasi menyentuh perubahan dan rekayasa sosial secara bertahap. Jangan tergesa-gesa, tidak perlu menakut-nakuti pihak lawan tetapi tidak perlu pula menjadi penakut. *Trust your hope, not fear*. Jadikan isu dan strategi yang telah dilakukan sebagai motor gerakan dan tetapkan berpijak pada agenda bersama. Pragmatis tanpa harus oportunis.

#### D. Jenis Advokasi

Dalam ranah pengembangan masyarakat, advokasi dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu advokasi kasus (*case advocacy*) dan advokasi kelas (*class advocacy*) (Sheafor, Horejsi dan Horejsi, 2000; DuBois dan Miley 2005; Suharto 2006).

1. Advokasi kasus adalah kegiatan yang dilakukan seorang pekerja sosial untuk membantu klien agar mampu menjangkau sumber atau pelayanan sosial yang telah menjadi haknya. Alasannya: terjadi diskriminasi atau ketidakadilan yang dilakukan oleh lembaga, dunia bisnis atau kelompok profesional terhadap klien dan klien sendiri tidak mampu merespon situasi tersebut dengan

baik. Pekerja sosial berbicara, berargumen, dan bernegosiasi atas nama klien individual. Karenanya, advokasi ini sering disebut juga sebagai advokasi klien (*client advocacy*)

2. Advokasi kelas menunjuk pada kegiatan-kegiatan atas nama kelas atau sekelompok orang untuk menjamin terpenuhinya hak-hak warga dalam menjangkau sumber atau memperoleh kesempatan-kesempatan. Fokus advokasi kelas adalah mempengaruhi atau melakukan perubahan-perubahan hukum dan kebijakan publik pada tingkat lokal maupun nasional. Advokasi kelas melibatkan proses-proses politik yang ditujukan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah yang berkuasa. Pekerja sosial biasanya bertindak sebagai perwakilan sebuah organisasi, bukan sebagai seorang praktisi mandiri. Advokasi kelas umumnya dilakukan melalui koalisi dengan kelompok dan organisasi lain yang memiliki agenda sejalan.

Selain kedua jenis advokasi diatas, terdapat jenis advokasi yang dilihat dari legalitas normatifnya, yaitu:

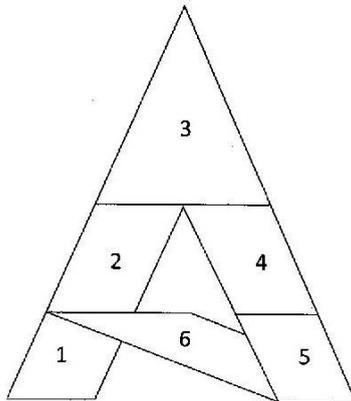
1. Advokasi litigasi, yaitu advokasi yang dilakukan melalui jalur hukum ke pengadilan, advokasi ini terbagi menjadi dua bentuk, yaitu:
  - a. *Legal standing*, yaitu tuntutan hukum ke pengadilan yang dilakukan oleh individu atau kelompok (organisasi) yang kelompok tersebut bertindak untuk mewakili kepentingan publik tanpa harus didasarkan adanya kepentingan hukum dari tuntutan tersebut dan tanpa harus merupakan korban ataupun adanya kuasa hukum dari mereka yang menjadi korban.
  - b. *Class Action*, yaitu dilaksanakan untuk tuntutan perdata yang biasanya terkait dengan permintaan ganti rugi yang diajukan oleh sejumlah orang atau kelompok tertentu.
2. Advokasi non-litigasi, yaitu advokasi yang sifatnya lebih politis, dalam advokasi non-litigasi adanya sengketa akan bisa diselesaikan juga lewat jalur di luar persidangan (pengadilan). Advokasi non litigasi dapat dilakukan dengan penyelesaian sengketa alternatif, yakni penyelesaian sengketa dengan meniadakan konflik dengan pihak-pihak yang berperkara di dalamnya meliputi mediasi (lobby), negosiasi, konsiliasi, dan

abritase. Lebih fleksibel dan tidak teraturnya kegiatan dalam advokasi non-litigasi, justru akan menjadikan kegiatan yang dilakukan tersebut membutuhkan tenaga dan waktu yang besar, oleh karena itu akan banyak tenaga yang terkuras dalam menjalani prosesnya.

### E. Kegiatan Advokasi

Dalam teori yang dibangun oleh John Hopkins University dikemukakan model advokasi dengan lebih dikenal dengan sebutan model A. Dikenal dengan model Akarena huruf tersebut adalah singkatan dari *advocacy*.

Gambar 4.5. “A” Frame for Advocacy)



Sumber: John Hopkins University (1999); Pratomo (2015: 42)

Dalam konsep ini kegiatan advokasi terdiri dari enam langkah, yaitu: analisis, strategi, mobilisasi, aksi, evaluasi, dan kesinambungan. Kesinambungan ini ditulis hanya untuk memperlihatkan bahwa proses 1 sampai 5 dari analisis sampai dengan evaluasi adalah proses yang berkelanjutan sebagai sebuah siklus Berikut secara ringkas pelaksanaan masing-masing langkah (Pratomo, 2015: 43-46).

#### 1. Analisis

Dalam analisis ini memerlukan ketersediaan informasi yang cukup dan akurat, serta adanya pemahaman yang mendalam tentang permasalahan atau isu yang akan diangkat dalam

advokasi. Selain itu juga harus dipahami tentang masyarakat yang akan atau terkena dampak dari kebijakan yang sudah ada, keberadaannya, implementasi serta ketimpangan yang dirasakan. Setelah hal tersebut dapat dijawab, dilanjutkan dengan identifikasi dari berbagai organisasi yang terlibat serta jalur-jalur pembuatan keputusan terutama di organisasi pembuat kebijakan.

2. Strategi

Dari kegiatan ini perlu dibentuknya kelompok kerja advokasi untuk mengembangkan strategi dan rencana kegiatan advokasi. Kelompok kerja perlu mengidentifikasi kelompok sasaran (target khalayak) utama atau primer yaitu pihak atau organisasi yang diharapkan akan menghasilkan perubahan kebijakan. Selain itu juga perlu diidentifikasi kelompok atau target sasaran sekunder yaitu individu, pihak atau organisasi yang skiranya akan berpengaruh terhadap kelompok primer dalam membuat keputusan.

3. Mobilisasi

Pembentukan jaringan kerja dan koalisi dilakukan dengan menghimpun semua pihak yang memiliki kepentingan terhadap isu advokasi yang diangkat. Memastikan bahwa kegiatan harus sesuai dengan tujuan, kelompok, sasaran, dan mendelegasikan tanggungjawab kepada anggota koalisi untuk memonitor setiap peristiwa yang terkait dengan kegiatan yang dilakukan.

4. Aksi

Dalam melaksanakan aksi ini, penyatuan dan kekompakan dalam pelaksanaan kegiatan aksi dari semua mitra koalisi sangat diperlukan. Jika memang diperlukan pesan dapat diulang dengan alat bantu yang kredibel seperti halnya berbagai media untuk mempertahankan isu agar tetap bergema. Jika dalam pelaksanaan aksi dihadapkan pada kelompok oposisi harus tetap fleksibel, sebaiknya menyusun jadwal dan tetap berpegang pada jadwal tersebut. Kontroversi yang terjadi perlu dihadapi dengan sabar dan tidak perlu ditakuti.

Jika telah diperoleh komitmen dari pembuat kebijakan perlu dipertahankan. Pada saat yang sama perlu dicatat baik kegagalan maupun kesuksesan sebagai bahan pembelajaran. Opini publik yang berkembang perlu dimonitor dan perubahan yang positif

perlu dipublikasikan. Sedapat mungkin berikan penghargaan terhadap pembuat kebijakan dan para mitra koalisi bila advokasi telah berhasil.

5. Evaluasi

Monitor secara rutin perlu dilakukan secara objektif terhadap apa yang telah dilakukan dan apa yang masih akan dikerjakan. Melakukan pendokumentasian atas perubahan yang terjadi, melakukan penilaian terhadap pencapaian indikator awal dan indikator akhir. Perubahan yang tidak direncanakan tetapi terjadi juga perlu didokumentasikan agar kita dapat mengevaluasi atas apa yang telah dikerjakan sebelumnya.

6. Kestinambungan

Kegiatan advokasi ini adalah kegiatan yang kontinu, tidak berhenti sesaat, dalam bagian ini kita wajib untuk melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan jika terjadi perubahan yang diinginkan terjadi. Melakukan peninjauan ulang terkait dengan strategi dan kegiatan yang ada jika perubahan kebijakan yang diinginkan tidak terjadi. Kestinambungan disini memperjelas tujuan jangka panjang mempertahankan fungsi koalisi dan menyesuaikan data argumentasi seiring dengan perubahan yang terjadi.

## F. Daftar Pustaka

- John Hopkins University/Center for Communicaton Program. 1999. *“A” Frame for Aadvocacy, JHU/CCP,US*.diakses dalam laman [www.jhucpp.org/resource\\_center/publication](http://www.jhucpp.org/resource_center/publication).
- Pratomo, Hadi. 2015. *Advokasi: Konsep, Teknik, dan Aplikasi di Bidang Kesehatan di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sharma, Ritu R. 2004. *Pengantar Advokasi, Panduan Latihan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Suharto, Edi. 2006. *Filosofi dan Peran advokasi Dalam Mendukung Program Pemberdayaan Masyarakat*. Disampaikan dalam Pelatihan Pemberdayaan Peran Pesantren Daarut Tauhid dalam Menangani Kemiskinan di Jawa Barat, 17 Januari 2006.

Wahyudi, Isa, dkk. 2008. *Memahami Kebijakan Publik Strategi Advokasi: Sebuah Panduan Praktis*. Malang: In-Trans Publishing.

Zastrow, C. 2009. *Social Work With Groups: A Comprehensive Workbook (7<sup>th</sup> Ed.)*. Chicago: Nelson-Hall.

## Advokasi Kebijakan dari Jurnalisme Warga

Redaksi 10:20 WIB, 07 September 2016



BANDA ACEH - Sejak awal kemunculannya di Aceh pada 2009, Jurnalisme Warga (JW) terus dikembangkan. Kali ini Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA) mengadakan Workshop Jurnalisme Warga Sebagai Bagian Advokasi Bersama, di Hotel Grand Nanggroe, Banda Aceh, Rabu (7/9). Pelatihan itu digadang-gadangkan bisa membuat semua pihak melakukan upaya advokasi kepada pemerintah untuk melakukan review izin usaha perkebunan di Aceh. Dan juga melakukan kegiatan advokasi kebijakan publik lain yang ada di Aceh. Pelatihan jurnalisme warga ini merupakan program selamatkan hutan dan lahan melalui tata kelola hutan dan lahan yang baik (SETAPAK). "Ini mendorong advokasi melalui tulisan terhadap tata kelola hutan yang baik di Aceh," kata koordinator workshop, Husaini. Selain itu MaTA juga mendorong kaum perempuan untuk melakukan upaya advokasi terhadap keterbukaan informasi publik di Aceh, melalui jurnalisme warga tersebut. Narasumber yang memberi materi dalam workshop ini diundang dari salah satu jurnalis senior di Aceh, Fakhurrazi Gade dan Jurnalisme Warga sekaligus blogger, Aulia Fitri.

Sumber: <https://www.ajnn.net/news/advokasi-kebijakan-dari-jurnalisme-warga/index.html>.

## **Bab 5**

# **Advokasi Kebijakan**

### **A. Aktor dalam Advokasi Kebijakan**

Dalam proses pembuatan kebijakan publik adanya partisipasi masyarakat sangat diperlukan dan menjadi sesuatu yang utama, mulai dari tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, sampai dengan evaluasi kebijakan. Begitu juga dalam kegiatan advokasi, advokasi sendiri merujuk pada dua pengertian dengan masing-masing penjelasan yang berbeda, yang pertama adalah sebagai pekerjaan atau profesi dari seorang advokat, dan kedua sebagai sebuah perbuatan atau tindakan pembelaan untuk mendukung suatu tujuan tertentu.

Dalam prosesnya advokasi sebagai sebuah tindakan pembelaan, orang atau kelompok masyarakat yang merasa kurang beruntung atas adanya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah akan berusaha untuk meminta pertolongan kepada kelompok orang yang dianggap mampu. Pelaku atau dalam tindakan advokasi disebut aktor ini dapat dikelompokkan menjadi beberapa kelompok yang disampaikan oleh Mustika (2017: 27) menyebutkan aktor atau pelaku dalam advokasi kebijakan sebagai berikut :

1. Mahasiswa (individu, kelompok, organisasi kemahasiswaan)
2. Organisasi Masyarakat dan Organisasi Politik
3. Organisasi non pemerintah seperti Lembaga Swadaya Masyarakat
4. Komunitas masyarakat petani, buruh, nelayan
5. Organisasi yang dominan dan mampu berpengaruh dalam lingkungan masyarakat
6. Organisasi kemasyarakatan keagamaan
7. Kelompok bisnis
8. Segala jenis media
9. Kelompok RT, Dukuh, dan Lurah

## 10. Kelompok lain yang peduli dengan perubahan menuju kesejahteraan yang lebih baik lagi

Dari banyaknya jenis aktor dalam advokasi kebijakan tersebut, maka dapat disebutkan jika ada tiga jenis aktor dalam advokasi kebijakan yang semuanya saling berhubungan dan saling bersinergi dalam sebuah kegiatan advokasi kebijakan, yaitu:

### 1. Akademisi

Akademisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai orang yang berpendidikan tinggi, akademisi disini adalah individu atau kelompok dalam sebuah komunitas pendidikan tinggi, baik dari universitas, sekolah tinggi, institut, atau akademi, yang mereka dapat membantu untuk berkolaborasi dan memberikan pemikirannya melalui teori yang ada untuk penyelesaian kasus kebijakan yang ada, tidak hanya mengatasi masalah tentang kebijakan, dari kalangan akademisi ini juga dilibatkan dalam perumusan sebuah kebijakan publik dan dalam hal pemantauan implementasi kebijakan hingga sampai dengan evaluasi, atau dalam kata lain akademisi selalu ada pada setiap kegiatan dalam sebuah kebijakan publik.

### 2. Komunitas

Komunitas adalah sebuah kelompok sosial dari beberapa individu dalam suatu lingkungan, umumnya memiliki hobi, kepentingan, dan ketertarikan pada hal yang sama. Komunitas berasal dari Bahasa Latin *communitas* yang berarti "kesamaan". Sedangkan menurut Hendro Puspito, pengertian komunitas adalah suatu kelompok sosial atau kumpulan nyata, teratur, dan tetap dari individu-individu yang melaksanakan peran-perannya secara berkaitan guna mencapai tujuan bersama.

Jenis komunitas ini dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

- a. Komunitas Berdasarkan Minat, adalah jenis komunitas yang terbentuk karena adanya kesamaan minat atau ketertarikan para anggotanya. Biasanya komunitas yang terbentuk berdasarkan minat jumlahnya anggotanya akan besar karena komunitas tersebut dapat mendukung minat atau hobi mereka. Misalnya saja Komunitas Fotografi, Komunitas Seni, Komunitas Paralayang, dan lain sebagainya.

- b. Komunitas Berdasarkan Lokasi, adalah jenis komunitas yang terbentuk karena adanya kesamaan lokasi atau tempat secara geografis. Pada umumnya komunitas berdasarkan lokasi ini terbentuk karena adanya keinginan untuk saling mengenal satu sama lain sehingga tercipta interaksi yang dapat membantu perkembangannya. Misalnya saja Komunitas Pedagang Kaki Lima, Komunitas Angkringan Malioboro, Komunitas Masyarakat Arab di Malang, dan lain sebagainya.
  - c. Komunitas Berdasarkan Komuni, adalah suatu komunitas yang terbentuk karena adanya keinginan dan kepentingan bersama. Dengan kata lain, komunitas ini terbentuk atas dasar kepentingan di dalam organisasi sosial dalam masyarakat. Misalnya saja Komunitas Nelayan Muara Angke, Komunitas Masyarakat Adat, Komunitas Masyarakat Peduli Sungai, dan lain sebagainya
3. Pemerintah

Pemerintah dalam hal ini adalah eksekutif, legislatif, dan yudikatif, baik pada tataran pemerintah pusat dan daerah. Masing-masing bagian pemerintah mempunyai tugas masing-masing, yaitu:

- a. Legislatif yang bertugas membuat undang-undang. Lembaga legislatif meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPD, MPR.
- b. Eksekutif yang bertugas menerapkan atau melaksanakan undang-undang. Lembaga eksekutif meliputi presiden dan wakil presiden beserta menteri-menteri yang membantunya.
- c. Yudikatif yang bertugas mempertahankan pelaksanaan undang-undang. Lembaga yudikatif terdiri atas Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).

## **B. Tujuan Advokasi Kebijakan**

Tujuan dari advokasi kebijakan publik adalah untuk mendapatkan komitmen pembelaan dan pendampingan untuk menjamin hak-hak konstitusional seseorang atau masyarakat secara

demokratis dan adil (Wahyudi, 2008: 26). Dalam kegiatan pemerintahan hak konstitusional seseorang masyarakat dapat berbentuk relasi kekuasaan antar aktor institusional berupa munculnya kebijakan-kebijakan pemerintah. Wahyudi (2008: 27) menyebutkan lima tujuan advokasi kebijakan:

1. Perbaikan substansi kebijakan  
Advokasi kebijakan dilakukan untuk mendesakkan perubahan atas nilai, ukuran dan kualitas kebijakan agar berpihak pada masyarakat sebagai obyek kebijakan.
2. Perbaikan proses penyusunan dan keputusan kebijakan  
Sebagai prasyarat agar kualitas kebijakan di atas, berpihak pada rakyat, maka harus didesakkan perubahan atas proses penyusunan dan pengambilan keputusan kebijakan yang melibatkan partisipasi masyarakat secara terbuka.
3. Perbaikan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kebijakan  
Penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan dapat menyebabkan kerugian akan ditanggung oleh masyarakat. Oleh karena itu, memantau pelaksanaan dan pertanggungjawaban kebijakan penting dilakukan sebagai bagian dari advokasi kebijakan.
4. Perubahan persepsi dan sikap masyarakat atas kebijakan  
Perubahan persepsi, pemahaman, penafsiran, reaksi, dan tindakan masyarakat yang melihat bahwa kebijakan adalah milik para pejabat piublik dan elit politik atau masyarakat saja. Pada dasarnya kebijakan adalah milik publik sehingga masyarakat berhak untuk tahu dan berpartisipasi di dalamnya.
5. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan  
Perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan sangatlah rawan dengan banyaknya berbagai kepentingan yang masuk di dalamnya. Oleh karena itu, menjadi kewajiban bagi masyarakat untuk terlibat dalam monitoring proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan.

### **C. Langkah Advokasi Kebijakan**

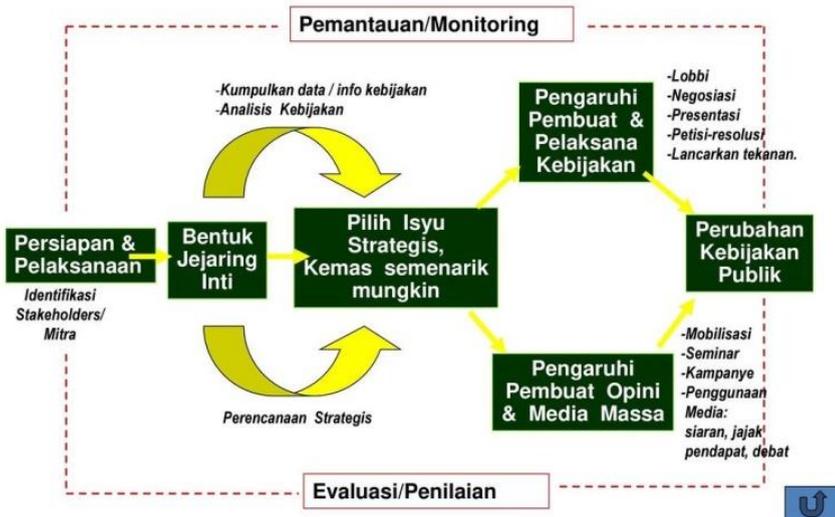
Advokasi merupakan proses yang dinamis sebab melibatkan seperangkat pelaku, gagasan, dan agenda yang selalu berubah. Untuk

melakukan advokasi, Sharma (2004: 18-20) menawarkan lima langkah penting yang harus diperhatikan sebagai berikut :

1. Mengerti dan memahami keseluruhan isi kebijakan.
2. Mengetahui resiko dari setiap kebijakan dan siapa saja yang akan mendapat manfaat dari kebijakan tersebut.
3. Mengerti dan memahami pelaku kebijakan yang akan dipengaruhi dan sifatnya akan menguntungkan maupun merugikan.
4. Mengetahui pelaku kebijakan
5. Menentukan jaringan formal (legislatif) dan informal (individu yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan)
6. Mencari tahu penyebab alasan kenapa pelaku kebijakan jaringan mendukung kebijakan yang telah dibuat.

Setelah mengetahui adanya masalah kebijakan yang sedang terjadi dan harus segera diselesaikan maka kelompok masyarakat sebagai salah satu aktor dalam advokasi kebijakan perlu mempelajari langkah-langkah yang harus dilakukan agar advokasi kebijakan bisa berjalan dengan baik dan berakhir sesuai dengan harapan. Secara ideal bagan dari advokasi terpadu menurut Sharma (2004) adalah:

Gambar 5.1. Bagan Advokasi Terpadu



#### **D. Media dalam Advokasi Kebijakan**

Media mempunyai peranan penting dalam melakukan advokasi masyarakat. Media adalah salah satu alat strategis untuk mengungkap suatu masalah masyarakat. Media bukan hanya media cetak dan elektronik yang terkenal dan sah yang dapat mengadvokasi masalah masyarakat. Poster, spanduk, pamflet, pamflet, twitter, jejaring sosial facebook dan film pendek juga media yang praktis untuk mengadvokasi dan menyebarkan luaskan suatu masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Penggunaan media dalam advokasi saat ini adalah pada generasi pertama terjadi antara tahun 2000-2003 ditandai dengan munculnya beberapa website berita, generasi kedua ditandai dengan trend media sosial yang terjadi saat ini. Generasi pertama berakhir ketika banyak website yang gulung tikar akibat kekurangan biaya, dan kurang sarana pendukung. Hal itu dikarenakan fasilitas internet masih cukup mahal sehingga konsumenpun terbatas. Generasi kedua dimulai tahun 2010 dengan kondisi yang sudah jauh berbeda. Kemajuan teknologi membuat banyak orang bisa mempunyai alat pengakses internet dengan harga murah. Dengan kondisi seperti itu, situs berita menjamur, bahkan saat ini cukup sulit untuk menghitung berapa banyak jumlah situs berita yang ada di Indonesia karena begitu cepat berubah jumlahnya (Adaba, 2012)

Perkembangan media sosial yang sangat pesat belum dapat menggantikan peran media-media konvensional. Meskipun trend pertumbuhan pengguna media sosial cukup menjadi tekanan bagi media konvensional, namun menurut Ulin peran media konvensional ini belum bisa digeser oleh media sosial karena jangkauannya yang masih terbatas pada segmen tertentu.

Ada beberapa hal yang diperhatikan dalam mengemas pesan (informasi, fakta, pernyataan, dll), ketika berurusan dengan media massa, antara lain:

1. Harus mengandung unsur berita, memang aktual dan penuh dengan isu yang kita sampaikan.
2. Mengandung hal-hal yang menarik perhatian orang (*human interest*).
3. Mengandung unsur-unsur dan kaitan dengan keadaan atau permasalahan setempat (ada unsur-unsur lokal).

4. Ada orang yang memang tepat, cakap dan terpercaya bertindak sebagai "juru bicara" untuk menyampaikan secara lancar dan mudah dipahami masyarakat luas. (Ingat, tidak semua pemimpin organisasi memiliki kapasitas ini. Jadi, boleh saja kita meminta orang lain melakukannya).
5. Lebih bagus lagi (dan sangat disarankan) melengkapinya dengan bahan-bahan visual (foto, gambar, grafis, dll), terutama jika berhubungan dengan media elektronik (televisi). (Roem Topatimasang, 2005, Cohen, David, 1999).

Adapun piranti atau materi advokasi pada media massa, bisa menggunakan:

1. Rilis Berita /*News Release*  
Merupakan laporan koran setebal 2-4 halaman yang biasanya melaporkan peristiwa yang pantas diberitakan. News release harus singkat dan padat, dengan judul atau headline yang ringkas namun menarik perhatian. Kalimat pembuka menarik perhatian sekaligus menekankan pentingnya peristiwa yang diberitakan.
2. Cerita Utama /*Feature*  
*Feature* atau liputan utama merupakan bagian dari sebuah koran atau majalah, yang biasanya diletakkan pada bagian atau seksi "gaya hidup". Dibandingkan dengan artikel berita, *feature* umumnya bergaya lebih informal, dan menceritakan pengalaman pribadi dari sumber berita.
3. Kolom  
Biasanya menyajikan pendapat atau posisi seorang penulis tentang suatu isu. Jadi jika kita memiliki hubungan baik dengan seorang penulis, kita bisa aja memintanya menulis sesuatu yang berkaitan dengan isu advokasi kita.
4. Editorial  
Editorial merupakan bagian penting dari sebuah surat kabar, karena biasanya sebagai bagian yang dianggap sangat kredibel. Kita bisa membuat draft editorial tentang peristiwa atau isu organisasi kita, kemudian melayangkannya kebeberapa koran, atau kita berikan saja semua bahan yang berkaitan dengan isu kita, dan si editor yang akan menulisnya di editorial korannya.

5. **Konferensi Pers**  
Merupakan sebuah peristiwa yang dikhususkan bagi awak pers. Peristiwa ini merupakan cara yang paling praktis untuk menyampaikan isu kita ke media
6. ***Press Opportunity***  
Peristiwa yang tidak dikemas khusus untuk pers, namun kemungkinan dihadiri oleh reporter dari media. Misal seminar, workshop, simposium, dan lain sebagainya.
7. ***Photo Opportunity***  
Peristiwa yang memiliki komponen visual yang menarik, yang mungkin diliput oleh fotografer majalah/koran.
8. ***Backgrounder***  
Analisis atau penjelasan mendalam tentang sebuah isu.
9. **Surat Pembaca**  
Bagian yang disediakan di koran-koran atau majalah untuk memberi kesempatan kepada pembaca untuk mengungkapkan pandangan mereka.
10. ***Statement***  
Penyampaian oleh seorang juru bicara dan biasanya ditulis dalam format satu halaman.
11. ***Position Papers***  
Statement sepanjang 1 – 3 halaman yang memuat pendapat mengenai suatu program, proposal, kegiatan, dan lain sebagainya. *Position papers* juga berisi proposal alternatif atau rekomendasi kita tentang sebuah isu.
12. **Skrip Sandiwara Radio**  
Salah satu cara untuk mempopulerkan isu advokasi kita.
13. **Website dan Internet.**  
Website yang dikelola sendiri dan linklink yang disediakan bagi pengakses website, sehingga berguna bagi upaya advokasi kita. Website dapat digunakan sebagai fasilitas *posting paper, fact sheet* dan publikasi lainnya
14. **Radio dan TV**  
Biasanya dengan wawancara, talkshow, atau *reality show* yang lain. (International IDEA, 2004)

## E. Daftar Pustaka

- Adaba, Yusnia. 2012. Peran Media Sosial dalam Advokasi Kebijakan Publik Catatan Diskusi. Diakses dalam <http://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/711-peran-media-sosial-dalam-advokasi-kebijakan-publik-catatan-diskusi-wwwwpolitiklipigoidq->
- International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance). 2004. *Manual Advokasi Kebijakan Stategis*.
- Mustika Aji, 2013. *Advokasi Kebijakan Publik*. Kebumen. POJKA Ruang Belajar Masyarakat.
- Sharma, Ritu R. 2004. *Pengantar Advokasi ; Panduan Latihan*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Topatimasang, Roe, Mansour Fakih, & Toto Rahardjo. 2005. *Mengubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Wahyudi, Isa. 2008. *Memahami Kebijakan Publik Dan Strategi Advokasi Sebuah Panduan Praktis*. Malang. In- Trans Publishin

### **Pentingnya Riset Untuk Mendukung Perumusan Kebijakan**

JAKARTA-Riset merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perumusan kebijakan di bank Sentral. Perumusan kebijakan berdasarkan riset (research based policies) akan meningkatkan kualitas kebijakan serta menambah kredibilitas dan wibawa lembaga yang pada akhirnya akan berpengaruh positif pada peningkatan efektifitas kebijakan.

Demikian disampaikan Deputy Gubernur Bank Indonesia (BI), Erwin Rijanto dalam seminar riset “Mengawal Sektor Riil, Menjaga SSK” di Jakarta, Rabu (2/8).

Menurutnya, tantangan perekonomian dan sektor keuangan semakin kompleks. Pasar keuangan global yang semakin terintegrasi dan pertumbuhan produk pasar keuangan yang semakin cepat pada gilirannya tidak saja menyebabkan dampak risiko krisis yang makin besar tapi juga makin sering terjadi.

Bahkan dapat merambat ke Indonesia meski tidak memiliki keterkaitan hubungan fundamental ekonomi yang kuat.

“Penguatan fungsi riset diharapkan dapat merespon berbagai dinamika yang terjadi yang pada akhirnya dapat memberikan kontribusi bagi efektifitas kebijakan yang ditempuh,” ujarnya.

Dalam seminar tersebut, dibahas beberapa hasil penelitian untuk mendukung kebijakan Stabilitas Sistem Keuangan seperti kajian Kebijakan makroprudensial di bidang properti, Potensi Penerapan Sekuritisasi Aset Kredit UKM dan Kajian Merancang Model-Model Wakaf Produktif

Mengakhiri kegiatan seminar, diselenggarakan pula forum diskusi dengan anggota Forum Riset Stabilitas Keuangan (FRSK). FRSK adalah forum jejaring (networking) sebagai media diskusi antara BI dengan para ahli/pakar ekonomi dan keuangan.

*Sumber: <http://www.padarnews.com/2017/08/02/pentingnya-riset-untuk-mendukung-perumusan-kebijakan%e2%80%8b/> - 2 Agustus 2017*

## Bab 6

# Riset Kebijakan

### A. Hakikat Riset

Penelitian atau riset merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *research*, yang merupakan gabungan dari kata *re*(kembali) dan *to search* (mencari). Beberapa sumber lain menyebutkan bahwa *research* adalah berasal dari bahasa Perancis *recherche*.Intinya hakekat penelitian adalah “mencari kembali”.

Menurut Ackroyd (2009: 532) riset merupakan proses mengumpulkan, menganalisis, dan memahami data guna menambah informasi terhadap informasi yang sedang terjadi. Asmara (2016:42) memaparkan bahwa riset merupakan sebuah kegiatan yang mengkaji ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, ilmu kesehatan, ilmu hukum serta berbagai ilmu multidisiplin lainnya.

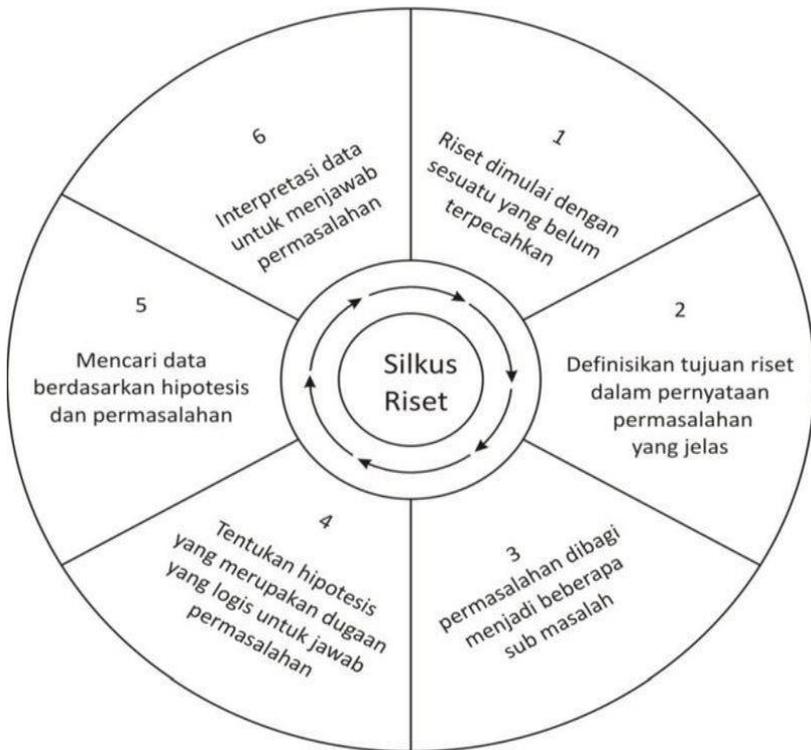
Paul Leedy dalam *Practical Research* (2005) menyebutkan terdapat delapan karakteristik dari riset, yaitu:

1. Riset berasal dari satu pertanyaan atau masalah, yaitu dengan cara memberikan pertanyaan yang harus kita temukan jawabannya,
2. Riset membutuhkan tujuan yang jelas, yang dimaksudkan adalah dalam melakukan riset harus ada pernyataan tujuan dari pemecahan masalah yang ada,
3. Riset membutuhkan rencana yang spesifik, yaitu dalam melaksanakan riset perlu menyusun rencana dan berfikir bagaimana cara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
4. Riset membagi masalah prinsip menjadi sub-masalah, hal ini dimaksudkan untuk mempermudah menjawab permasalahan yang ada.
5. Riset dilakukan berdasarkan masalah, pertanyaan atau hipotesis riset yang spesifik. Hipotesis ini mengarah pada sumber-sumber

informasi yang akan membantu peneliti untuk menyelesaikan dan menjawab permasalahan riset yang telah ditetapkan.

6. Riset mengakui asumsi-asumsi, dalam riset asumsi adalah hal penting untuk ditetapkan. Asumsi ini juga bisa merupakan batasan sistem dimana kita melakukan riset.
7. Riset membutuhkan data dan interpretasi data untuk menyelesaikan masalah yang mendasari adanya riset, pentingnya data bergantung pada bagaimana peneliti memberi arti dan menarik inti dari data-data yang tersedia.
8. Riset bersifat siklus, untuk memulai penelitian, permasalahan yang akan dipecahkan perlu ditemukan lebih dahulu. Siklus riset dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 6.1.Siklus Riset



Dari banyaknya pendapat, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan riset yaitu sebuah kegiatan ilmiah yang berupa proses mengumpulkan, menganalisis, dan memahami data guna menambah informasi dalam ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, ilmu kesehatan, ilmu hukum serta berbagai ilmu multidisiplin lainnya.

## B. Pentingnya Riset Kebijakan

Riset kebijakan bertujuan adalah mencari solusi yang sesuai dengan permasalahan kebijakan publik. Dengan tujuan tersebut, maka riset kebijakan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Riset kebijakan sebagai bentuk jawaban atas segala permasalahan publik.
2. Hasil dari riset selalu dikaitkan dengan proses perumusan kebijakan.
3. Analisis tersebut dapat diterapkan atau tidak
4. Mengutamakan hal-hal yang dapat dikomunikasikan dan dipahami.
5. Dapat diterapkan dan digunakan oleh *policy makers*

Pengolahan informasi mentah menjadi informasi akurat tersebut akan menghasilkan sebuah bukti yang siap pakai oleh pembuat kebijakan. Setelah *evidence* dihasilkan, maka dampak selanjutnya akan muncul optionatas terhadap masalah yang hendak dipecahkan. Paling tidak ada 3 (tiga) manfaat yang didapat melalui *evidence-based public policy-making* ini antara lain:

1. Mengatasi persoalan publik saat ini (*overcoming public issues*), dalam riset ini nantinya efek yang dihasilkan melalui riset kebijakan memiliki tujuan utama menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik terkini (*overcoming public issues*).
2. Meminimalisir kesalahan/kegagalan akan suatu pilihan kebijakan (*minimizing the mistakes/failures*), yaitu riset kebijakan juga memberi preferensi untuk menentukan alternatif terbaik dari sekian alternatif yang ada. Ini akan meminimalisir kesalahan/kegagalan (*minimizing the mistakes/failures*) suatu kebijakan saat diimplementasikan.

3. Memenuhi kebutuhan publik (*fulfilling public needs*), bahwa riset kebijakan dengan *evidence* yang dihasilkan akan berupaya untuk memenuhi kebutuhan publik (*fulfilling public needs*). Pestieau (2003:5) menyatakan “penelitian kebijakan dapat menginformasikan kepada policy makers dan publik mengenai biaya pilihan-pilihan yang berbeda dan diharapkan serta berkontribusi menyesuaikan pilihandengan kemungkinan yang ada”. Apa yang diungkapkan oleh Pestieau tersebut menyingkap bahwas riset kebijakan dapat memberi kepuasan kepada publik dengan berbagai pilihan solusi masalah yang ditawarkan sesuai dengan *resources* yang ada di lingkungan tersebut. Ketiga manfaat dari riset kebijakan di atas cenderung sesuai (*matching*) dengan konsep kebijakan yang dikemukakan oleh Nugroho (2011) yang disebut sebagai kebijakan publik unggul. Disini penulis akan menggunakan istilah *sound public policy* untuk dipertukarkan dengan istilah kebijakan publik unggul tersebut.

### C. Model Riset Kebijakan

Guna memperoleh informasi akurat, dalam kegiatan kebijakan publik perlu adanya model penelitian yang relevan dalam membuat kebijakan publik (Asmara, dalam Thurlow dan Dukeshire, 2002), dijelaskan sebagai berikut:

1. Studi Kasus merupakan sebuah kegiatan penelitian yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi perilaku para individu maupun kelompok melalui rekaman dan informasi berdasarkan individu atau kelompok sekitar untuk memeproleh data yang akurat.
2. Eksperimen lapangan merupakan upaya penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan bukti mengenai dampak implementasi perubahan kebijakan dan menngontrol serta mengevaluasi perubahan kebijakan setelah diimplementasikan.
3. Analisis biaya manfaat merupakan sebuah kegiatan penelitian yang mengaitkan metode yang digunakan oleh peneliti dalam membandingkan biaya dan manfaat untuk masyarakat dalam memilih alternatif kebijakan. Analisis ini berguna untuk

menganalisis masalah sosial, ekonomi, lingkungan, dan isu- isu kebijakan lainnya.

4. Analisis sekunder merupakan kegiatan penelitian kebijakan dengan cara menggunakan data yang sudah ada berdasarkan arsip dokumen yang telah tersedia.
5. Metode kualitatif merupakan salah satu model penelitian dengan data non numerik dan dilakukan dengan cara mengumpulkan serta menganalisis isu- isu yang sedang terjadi dan diakhir penelitian memberikan solusi yang spesifik.
6. Tinjauan penelitian yang telada dan terfokus yaitu sebuah penelitian dengan mengulas kembali kegiatan penemuan penelitian yang telah ada dan sudah relevan guna menjawab masalah yang sedang terjadi saat ini.
7. Survei merupakan sebuah kegiatan penelitian kebijakan yang dilakukan dengan mengumpulkan data- data mengenai masalah kebijakan beserta penyebabnya.

Dari model riset kebijakan yang ada, diharapkan peneliti memilih model riset kebijakan sesuai dengan masalah kebijakan yang sedang terjadi. Dalam memilih model riset kebijakan juga akan mempengaruhi bagaimana cara mengolah data yang selanjutnya akan diolah menjadi informasi yang digunakan sebagai bukti yang akurat.

#### **D. Pelaksanaan Riset Kebijakan**

Pelaksanaan riset kebijakan menggunakan metode dalam riset ilmiah. Semua prinsip, kaidah, komponen, dan langkah dalam melaksanakan riset ilmiah digunakan dalam riset kebijakan. Yang membedakan adalah riset ilmiah untuk kepentingan akademik, riset kebijakan adalah adanya analisis kebijakan, baik yang menjadi dasar dalam melakukan riset maupun analisis kebijakan yang akan di ambil, yang dilakuakn berdasarkan data hasil riset-riset itu.

Oleh karena itu kepentingan riset kebijakan adalah untuk mengkaji berbagai aspek yang terkait dengan suatu kebijakan tertentu berdasarkan data yang diperoleh dari hasil riset, maka kedudukan analisis kebijakan sangat penting. Analisis kebijakan ini dilakukan dalam konteks penyusunan rencana riset dan dalam

konteks perumusan kebijakan setelah dilakukan pembahasan terhadap berbagai temuan hasil riset berdasarkan data yang dikumpulkan dan dianalisis.

Dalam konteks pembuatan kebijakan, analisis kebijakan menempuh enam langkah, yaitu : 1) memverifikasi, mendefinisikan dan mendalami masalah; 2) merumuskan kriteria evaluasi; 3) mengidentifikasi berbagai alternatif kebijakan; 4) mengevaluasi alternatif kebijakan; 5) mengurai karakteristik setiap alternatif kebijakan; dan 6) memonitor implementasi kebijakan (Patton dan Sawicki:1993).

Pada langkah pertama, dilakukan verifikasi masalah berdasarkan data hasil riset, kemudian dirumuskan pertanyaan-pertanyaan tentang berbagai kemungkinan alternatif kebijakan dan elaborasinya. Langkah kedua, dirumuskan sejumlah kriteria yang akan digunakan dalam melakukan evaluasi terhadap berbagai alternatif kebijakan dalam berbagai perspetif. Langkah ketiga, dilakukan kajian untuk mengidentifikasi berbagai alternatif kebijakan ditinjau dari perspektif teoritis, diverifikasi menggunakan data hasil riset, dilakukan pembahasan mendalam terhadap hasil riset. Langkah keempat, dilakukan evaluasi terhadap berbagai alternatif kebijakan menggunakan berbagai kriteria yang telah dirumuskan. Langkah kelima berbagai alternatif kebijakan itu dibandingkan satu sama lain dengan cara memasang-masangkan secara kombinasi setiap alternatif kebijakan, kemudian menganalisis dari sisi kekuaran dan kelemahan masing-masing terutama akibat dan dampaknya apabila kebijakan itu dipilih. Pada langkah keenam, dilakukan pilihan kebijakan yang akan dibuat, dan apabila kebijakan itu dilaksanakan dimonitor pelaksanaannya sehingga selalu berada pada jalur yang benar.

Atas dasar ini, langkah-langkah dalam melakukan riset kebijakan adalah:

1. Perumusan latar belakang atau rasional dialkukannya riset kebijakan. Dalam latar belakang mengkaji berbagai faktor yang melatarbelakangi dilakukannya riset kebijaka, yang dikaitkan dengan fokus kebijakan yang akan dirumuskan.

2. Perumusan masalah. Rumusan masalah riset dibuat dengan menyelesaikan problematika tentang fokus kebijakan yang akan diambil
3. Kajian teori. Pada bagian kebijakan yang akan dijadikan fokus studi dibahas secara teorisesuai dengan teori tertentu serta didiskusikan berbagai hasil fenomena berdasarkan berbagai kajian yang dibahas dalam berbagai sumber, khususnya berbagai hasil studi yang dilaporkan dalam berbagai artikel yang dipublikasikan dalam berbagai jurnal ilmiah terkait.
4. Kerangka berpikir. Rumusan kerangka berpikir merupakan model pengkajian dalam studi tentang kebijakan yang menjadi fokus studi.
5. Analisis kebijakan yang menjadi fokus studi. Kebijakan yang dijadikan fokus studi dianalisis dari berbagai aspek dan dimensi.
6. Perumusan prosedur riset. Dalam perumusan ditetapkan subjek yang akan menjadi sumber data serta teknik penyampelan yang digunakan; metode dan teknik riset serta jenis dan rancangan instrumen riset; dan metode analisis data yang akan digunakan.
7. Pengembangan instrumen riset. Pengembangan riset mengacu kepada analisis terhadap fokus kebijakan yang distudi, instrumen perlu dilakukan uji coba dan dianalisis validitas dan reliabilitasnya.
8. Pengumpulan dan analisis data. Pengumpulan data menggunakan instrumen yang telah dikembangkan seta diuji validitas dan reliabilitas.
9. Analisis kebijakan. Pelaku riset melakukan pemetaan berbagai alternatif kebijakan secara rinci, keberadaannya, serta berbagai kemungkinan yang akan terjadi dari masing-masing keberadaan itu baik secara kuantitatif maupun kualitatif
10. Perumusan kesimpulan. Berdasarkan hasil diskusi dara dan analisis kebijakan diambil kesimpulan terkait kebijakan tang menjadi fokus studi
11. Rekomendasi kebijakan. Berdasarkan kesimpulan-kesimpulan itu dirumuskan rekomendasi tentang kebijakan yang diambil.

**E. Daftar Pustaka**

- Ackroyd, S. 2009. *Research Designs for Realist Research*. London. Sage.
- Asmara, Anugerah Yuka. 2016. *Pentingnya Riset Kebijakan Dalam Pembuatan Kebijakan Publik Unggul Di Indonesia*. Journal of Public Sector Innovation, Vol. 1, No. 1, November
- Leedy, Paul.D., Jeanne.E. Ormrod.2005. *Practical Research: Planning and Design aResearch Edisi 8*. Ohio : Pearson Merrill Prentice Hall.
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy, DinamikaKebijakan, Analisis Kebijakan, ManajemenKebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Pestieau, Caroline. 2003. *Evaluating Policy Research*. Research Paper W/22 Work Network. Canadian: Policy Research Networks.
- Patton dan Sawicki. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall
- Royani, Mohammad Fathi. 2011. *Memaknai RisetDasar Sebagai Pijakan Awal Kebijakan*. Diakses dari <http://www.ristek.go.id/index.php/module/News+News/id/8544/print>.

## **Bab7**

# **Naskah Kebijakan**

### **A. Rekomendasi Kebijakan**

Rekomendasi kebijakan adalah suatu proses untuk memilih salah satu pilihan dari berbagai alternatif kebijakan yang ada berdasarkan kriteria dan indikator yang telah ditetapkan dengan tujuan memberikan alternatif kebijakan yang paling baik diantara alternatif kebijakan lainnya.

Dari pelaksanaan riset kebijakan ada bagian penting yang harus dipahami oleh seorang analisis kebijakan ketika melakukan riset kebijakan hingga munculnya rekomendasi kebijakan, diantaranya:

1. Fokus pada permasalahan publik yang sedang menjadi trending topik
2. Disusun sesuai dengan kebutuhan pengambil kebijakan.
3. Riset kebijakan dilakukan cepat karena dalam menyusun, menganalisis dan menyusun rekomendasi kebijakan hanya diberi waktu singkat.
4. Rekomendasi harus dapat dikerjakan.
5. Harus memiliki tujuan yang jelas sehingga dapat persoalan publik yang rumit dapat diselesaikan.
6. Mampu menjadi penghubung antara teori dan praktis.

Tujuan dari rekomendasi kebijakan adalah memberikan alternatifkebijakan yang paling unggul di banding dengan alternatif kebijakan yang lain. Dalam proses pemilihan alternatif tersebut harus mendasarkan pada seperangkat kriteria yang jelasdan transparan, sehingga ada alasan yang masuk akal bahwa suatu alternatif kebijakan dipilih atau di tolak.

Merekomendasikan suatu kebijakan diperlukan adanya informasi tentang konsekuensi atau akibat pada masa depan setelah dilakukannya berbagai alternatif tindakan tersebut. Untuk membuat rekomendasi kita harus menentukan alternatif mana yang paling

baik. Oleh karena itu, prosedur analisis kebijakan dari rekomendasi terkait dengan persoalan etika dan moral. Aksi-aksi dalam rekomendasi kebijakan (Dunn, 2004), antara lain:

1. Advokasi ganda, yaitu pendekatan untuk melakukan perbandingan secara sistematis dan penilaian secara kritis terhadap sejumlah peluang pemecahan, bukan sebagai cara untuk mempertahankan suatu posisi atau pendapat secara bebas.
2. Model pilihan yang sederhana mengandung dua elemen utama, yaitu premis fakta dan premis nilai.
3. Model pilihan kompleks didasarkan banyak asumsi-asumsi, yaitu banyaknya pembuat kebijakan, ketidakpastian atau resiko, dan akibat yang terus berkembang sejalan dengan berjalannya waktu

## **B. Faktor yang Mempengaruhi Rekomendasi Kebijakan**

Pembuat kebijakan (*policy makers*) dituntut untuk dengan cepat dan tepat dalam mengambil keputusan terhadap permasalahan-permasalahan publik sehingga permasalahan tersebut dapat segera diatasi. Untuk dapat melakukan hal ini semua, maka para pembuat kebijakan perlu didukung oleh data dan informasi yang akurat yang diperoleh dari para analis kebijakan.

Data dan informasi tersebut perlu dikelola dan didokumentasikan (*knowledge management*) sesuai dengan kaidah ilmiah agar memudahkan pengambil keputusan atau penggunalain untuk memanfaatkannya. Dalam kebijakan publik faktor ekonomi dan sosial sangat mempengaruhi sebuah kebijakan. Tuntutan kebijakan berupa kritik maupun rekomendasi bersumber dari lingkungan yang kemudian mengalir pada sistem politik dan pada waktu yang bersamaan lingkungan memberikan batas dan kendala terhadap pembuat kebijakan (*policy makers*).

Menurut Islamy (2009: 25-26) faktor rekomendasi kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Adanya desakan dari luar
2. Adanya pengaruh dari kultur yang terdahulu
3. Adanya pengaruh dari tingkah laku individu
4. Adanya pengaruh dari organisasi eksternal

Dalam rekomendasi ini terdapat dua pendekatan utama untuk rekomendasi dalam analisis kebijakan publik (Dunn, 2004), yaitu:

1. Analisis biaya manfaat adalah suatu pendekatan untuk rekomendasi kebijakan yang memungkinkan analisis membandingkan dan menganjurkan suatu kebijakan dengan cara menghitung total biaya dan total keuntungan dalam bentuk uang.
2. Analisis biaya efektivitas adalah suatu pendekatan untuk rekomendasi kebijakan yang memungkinkan analisis untuk membandingkan dan memberikan anjuran kebijakan dengan mengkuantifikasi total biaya dan akibat. Biaya dapat diukur dengan uang sementara efektivitas diukur dalam satuan barang, pelayanan atau beberapa satuan nilai akibat lainnya.

Selanjutnya, terdapat beberapa metode yang digunakan untuk pembuatan rekomendasi dengan analisis biaya manfaat dan biaya efektivitas, yaitu:

1. Pemetaan sasaran adalah teknik yang digunakan untuk menyusun tujuan, sasaran, dan hubungannya dengan alternatif kebijakan.
2. Klarifikasi nilai adalah prosedur untuk mengidentifikasi premis nilai atas dasar seleksi terhadap sasaran kebijakan.
3. Kritik nilai adalah serangkaian prosedur untuk menguji mana yang lebih meyakinkan antara argumen-argumen yang saling berlawanan dalam suatu debat mengenai tujuan kebijakan.
4. Perumusan elemen biaya adalah suatu prosedur untuk mengklarifikasikan dan mendeskripsikan semua biaya yang akan dikeluarkan dengan ditetapkan dan dilaksanakannya program.
5. Estimasi biaya adalah prosedur untuk menyediakan informasi tentang nilai uang masing-masing komponen dari struktur elemen biaya.
6. Harga bayangan suatu prosedur untuk membuat keputusan subjektif tentang nilai uang dari manfaat dan biaya ketika harga pasar tidak dapat dipercaya atau tidak tersedia.
7. Pemetaan hambatan adalah suatu prosedur untuk mengidentifikasi keterbatasan dan hambatan yang menghadang jalan untuk mencapai sasaran kebijakan dan program.
8. Internalisasi biaya adalah prosedur untuk memasukkan semua biaya luar yang relevan kedalam struktur elemen biaya internal.

9. Diskonting adalah prosedur untuk memperkirakan nilai saat ini dari biaya dan manfaat yang akan diperoleh pada masa mendatang.
10. Analisis sensitivitas adalah suatu prosedur untuk mengetahui sensitivitas hasil analisis biaya manfaat atau biaya efektivitas terhadap asumsi-asumsi alternatif tentang kemungkinan tingkat biaya benar-benar terjadi.
11. Analisis fortiori adalah prosedur yang digunakan untuk membandingkan dua atau lebih alternatif dengan cara memecahkan ketidakpastian untuk menyetujui suatu alternatif yang secara intuitif lebih disukai tetapi setelah analisis pendahuluan diketahui lebih lemah dibandingkan alternatif lain.
12. Analisis plausibilitas adalah prosedur untuk menguji rekomendasi yang menentang pernyataan yang berlawanan.

### C. Naskah Kebijakan Publik

Naskah kebijakan (*policy paper*) adalah makalah kebijakan, perbedaan antara makalah ilmiah dengan makalah kebijakan terletak pada perbedaan isu yang diangkat. Pada makalah kebijakan isu yang diangkat mengenai kebijakan dan pada hasil akan diberikan rekomendasi kebijakan.

Penyusunan naskah kebijakan dimaksudkan untuk menjembatani adanya kesenjangan antara peneliti dengan pembuat kebijakan. Fungsi dari naskah kebijakan adalah menjadi alat bantu dalam pengambilan kebijakan dan keputusan publik. Sebuah naskah kebijakan dapat diidentifikasi sebagai sebuah kriteria naskah kebijakan yang baik dengan kriteria sebagai berikut:

1. Fokus pada satu isu kebijakan
2. Menjelaskan relevansi kebijakan dengan hal yang dibahas
3. Profesional dan berorientasi pada kebijakan publik
4. Argumen jelas dan solid berdasarkan data dan penelitian yang kredibel
5. Bahasa yang digunakan mudah dipahami
6. Memberikan rekomendasi kebijakan yang spesifik

Naskah kebijakan merupakan dokumen tertulis hasil penelitian yang berfokus pada isu kebijakan spesifik atau tertentu yang menyajikan rekomendasi yang jelas kepada pembuat kebijakan. Naskah kebijakan berbeda dengan *policy brief*, jika naskah kebijakan lebih bersifat akademik dan sangat dibutuhkan oleh kalangan ilmiah yang sangat mementingkan soal logika dan argumentasi akademik, sedangkan *policy brief* adalah sebuah rekomendasi kebijakan yang merupakan dokumen yang berdiri sendiri, berfokus pada topik dan tidak lebih dari 2-4 halaman (1.500 kata).

Dalam naskah kebijakan harus memuat informasi sebagai berikut:

1. Fakta: Memuat data dan informasi yang dapat diuji kebenarannya secara objektif dan memiliki sifat murni dan bebas nilai (*value – free*).
2. Interpretasi: Merupakan penafsiran seseorang atas fakta tertentu. Interpretasi mungkin bersifat objektif, tetapi informasi mengenai sumbernya harus jelas karena mungkin banyak unsur subjektif.
3. Opini: Adalah pendapat atau ekspresi seseorang atas suatu masalah. Opini sifatnya bebas dan merupakan sarana penting demokratisasi. Tetapi pembuat keputusan harus cermat dalam menggunakan opini karena sifatnya yang subjektif.

#### **D. Daftar Pustaka**

- Dunn, William. N., 2004, *Public Policy Analysis: An Introduction*. Pearson-Prentice Hall, New Jersey
- Islamy, M. Irfan. 2009. *Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara

Sun, Februari 2019 | 11.05 WIB

### **Naskah Rekomendasi Kebijakan Strategi Nasional Penguatan Nilai dan Praktik Toleransi di Indonesia**

Pada Desember 2016, Wahid Foundation bekerja sama dengan Kementerian Koordinator Bidang Politik Hukum dan HAM RI (Kemenko Polhukam) melaksanakan seminar nasional dan sosialisasi rekomendasi kebijakan “Mempromosikan Toleransi Sosial Keagamaan” di Jakarta. Dalam kertas rekomendasi yang kita sosialisasikan meliputi aspek intervensi yang tertuang dalam lembar kebijakan yang terbagi dalam tiga aspek: Nilai/Ideologi; Pencegahan; dan Penanganan.

Dalam rekomendasi kebijakan tersebut salah satu instrumen penting untuk ditindaklanjuti adalah penyusunan Strategi Nasional (Stranas) Penanggulangan Intoleransi dan Radikalisme di Indonesia, yang meliputi seluruh aspek intervensi baik ditujukan pada pemerintah maupun masyarakat sipil. Strategi ini nantinya akan memuat secara komprehensif mulai dari kerangka teoritik, kerangka strategi serta rencana aksi nasional dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang.

Strategi nasional ini selain memotret beberapa model strategi yang dikembangkan di beberapa negara, juga memuat beberapa model strategi nasional yang pernah disusun dan dikembangkan di Indonesia. Akan tetapi, dalam konteks penyusunan strategi penanggulangan intoleransi dan radikalisme tentu perlu memuat banyak data-data mengenai dinamika penanggulangan intoleransi dan radikalisme di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir.

Untuk mendukung data-data penyusunan strategi nasional, pada tahun 2017 Wahid Foundation juga melakukan riset kebijakan di Kementerian/Lembaga yang selama ini terlibat dalam pencegahan intoleransi, radikalisme bahkan terorisme di Indonesia. Salah satu temuannya adalah belum adanya sinergi yang kuat antar berbagai Kementerian/Lembaga.

Oleh karena itu Wahid Foundation terus mendorong pemerintah menyusun strategi nasional tersebut dengan melibatkan pemangku kepentingan yang lebih luas seperti organisasi masyarakat sipil, akademisi, dan organisasi keagamaan.

Dokumen ini adalah bentuk akhir dari yang disebut kedua. Melalui diskusi yang intens disepakati nama dokumen ini adalah “Rekomendasi Kebijakan Strategi Nasional Penguatan Nilai dan Praktik Toleransi di Indonesia”.

*Sumber: <http://wahidfoundation.org/index.php/publication/detail/Naskah-Rekomendasi-Kebijakan-Strategi-Nasional-Penguatan-Nilai-dan-Praktik-Toleransi-di-Indonesia>*

***Contoh.***

**NASKAH KEBIJAKAN  
(POLICY PAPER)**

- 1. Analisis Kebijakan Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat di Indonesia** (<https://www.transformasi.org>)
- 2. Legalitas dan Keadilan dalam Pembentukan Kawasan Hutan di Indonesia** ([epistema.or.id](http://epistema.or.id))



# LEGALITAS DAN KEADILAN

## DALAM PEMBENTUKAN KAWASAN HUTAN DI INDONESIA



Myrna A. SAFITRI  
Nia RAMDHANIATY  
Yance ARIZONA  
Gemma Ade ABIMANYU  
Mumu MUHAJIR  
Idham ARSYAD





LEGALITAS DAN KEADILAN  
DALAM PEMBENTUKAN  
KAWASAN HUTAN DI INDONESIA

Myrna A. SAFITRI  
Nia RAMDHANIATY  
Yance ARIZONA  
Gemma Ade ABIMANYU  
Mumu MUHAJIR  
Idham ARSYAD

## PERSANTUNAN

*Policy paper* ini diterbitkan atas dukungan Program Representasi/Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID) dengan Nomor Kontrak: GRA-40-FOG. Sebagian hasilnya berasal dari riset dan advokasi kebijakan di tingkat nasional dan daerah yang dilakukan oleh Epistema Institute, Rimbawan Muda Indonesia dan Yayasan Betang Borneo dengan dukungan dari the Ford Foundation (Nomor Kontrak: 1125-2730), Rights and Resources Initiative (Nomor Kontrak: 15 EPIS 01) dan Toyota Foundation (Nomor Kontrak: D13-N-0209). Isi buku ini merupakan tanggungjawab para penulis dan tidak mencerminkan pandangan lembaga dana yang mendukung riset atau penerbitannya.

© 2015 Epistema Institute

Penulis:

Myrna A. Safitri  
Nia Ramdhaniaty  
Yance Arizona  
Gemma Ade Abimanyu  
Mumu Muhajir  
Idham Arsyad

Pracetak:

Andi Sandhi

Koleksi Foto:

Mumu Muhajir dan Luluk Uliyah

Penerbit:

Epistema Institute  
Jalan Jati Padang Raya No. 25  
Jakarta 12540  
Telepon: 021-78832167  
Faksimile: 021-78830500  
E-mail: [epistema@epistema.or.id](mailto:epistema@epistema.or.id)  
Website: [www.epistema.or.id](http://www.epistema.or.id)

# RINGKASAN EKSEKUTIF

Target pemerintah untuk mengalokasikan 12,7 juta hektar atau sekitar 10,5% kawasan hutan untuk rakyat akan sulit dicapai jika tidak ada perbaikan dalam pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan.

Pemerintah Indonesia menargetkan 12,7 juta hektar kawasan hutan untuk rakyat. Hal tersebut akan sulit dilakukan jika pengukuhan kawasan hutan tidak dilakukan dengan baik. Artinya, penyelesaian klaim masyarakat dalam pengukuhan kawasan hutan adalah hal yang utama. Pengukuhan yang meliputi penunjukan, penataan batas dan penetapan kawasan hutan adalah bagian penting dalam perencanaan kehutanan. Pengukuhan itu perlu mendapat perhatian serius karena pada tahap inilah kawasan hutan yang

*legal* dan *legitimate* akan diperoleh.

Kita perlu mengakui upaya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) untuk akhirnya mengukuhkan 64% kawasan hutan. Meskipun demikian, kita perlu melihat bahwa dalam praktiknya sebagaimana ditunjukkan oleh studi kasus kami di Kabupaten Lebak dan Barito Selatan, penataan batas kawasan hutan tidak atau masih belum dilakukan dengan baik. Masyarakat mendapatkan informasi yang minim mengenai program penataan batas ini. Pemerintah

karenanya perlu menyediakan anggaran yang memadai. Data dan informasi perihal pemanfaatan lahan selama ini mengandung banyak kesalahan dan bahkan tidak tepat. KLHK perlu mencari penyelesaian pada masalah tersebut dalam upaya mereka merevisi Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan. Selain itu, mereka juga perlu mempertimbangkan penyelesaian klaim atas tanah yang tepat sebagai syarat melaksanakan proyek keadilan melalui pemberian 10% kawasan hutan untuk rakyat.





Salah satu tujuan penting dari kebijakan pembangunan Presiden Joko Widodo adalah meningkatnya alokasi hutan untuk rakyat. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) telah menargetkan 12,7 juta hektar kawasan hutan untuk hal tersebut. Jumlah ini meliputi hutan adat, izin pemanfaatan hutan negara untuk masyarakat lokal serta pengembangan kemitraan perusahaan dan rakyat dalam pemanfaatan hutan. Dengan luas kawasan hutan di daratan 120,7 juta hektar maka alokasi hutan untuk rakyat adalah 10,5% dari seluruh kawasan hutan. Rencana ini sejatinya jauh lebih kecil dari rencana awal RPJMN yang menyisihkan 40 juta hektar kawasan hutan untuk rakyat. Meskipun demikian, kebijakan ini menunjukkan perubahan yang besar, mengingat pada periode pembangunan sebelumnya (2009-2014), Kementerian Kehutanan (Kemenhut) yang sekarang menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), hanya berani menargetkan 2,5 juta hektar. Target inipun pada akhirnya tidak mampu dipenuhi hingga akhir masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Kita perlu mengapresiasi rencana kawasan 'hutan untuk rakyat' itu. Pemerintah, tidak dipungkiri, mencoba pendekatan keadilan dalam pembangunan kehutanan. Meskipun demikian, jika kita membentangkan proses pemenuhan keadilan itu dalam sebuah kontinum maka kebijakan ini hanya berada di tengahnya. Pada bagian hulu persoalannya adalah memastikan bahwa kawasan hutan yang ada sekarang ini, dimana rencana hutan untuk rakyat akan dijalankan, dibentuk dari proses yang menghormati dan melindungi hak-hak atas tanah rakyat. Kemudian, di bagian hilir masih diperlukan upaya yang kuat untuk memberdayakan dan melindungi hak-hak itu dari ancaman lain, termasuk yang akan muncul karena perubahan kebijakan pemanfaatan lahan dari pemerintah.

## PENDAHULUAN

Pembentukan kawasan hutan di Indonesia dilakukan melalui rangkaian kegiatan yang disebut pengukuhan kawasan hutan. Pengukuhan ini pada umumnya dimulai dengan penunjukan kawasan hutan di atas kertas. Hal ini harus diikuti dengan verifikasi melalui penataan batas untuk memperoleh batas kawasan hutan senyatanya. Dalam penataan batas itu, pemerintah bernegosiasi dengan pemilik klaim atas tanah untuk mengetahui apakah mereka setuju atau tidak tanahnya dimasukkan ke dalam kawasan hutan. Prosesnya kemudian berlanjut dengan pemetaan dari batas yang telah disetujui itu. Akhirnya, keputusan administratif dikeluarkan oleh Menteri Kehutanan untuk menyatakan status final dari kawasan hutan (penetapan kawasan hutan).

Dari proses yang ditunjukkan di atas, kita mengetahui bahwa pengukuhan kawasan hutan sangat penting untuk menjamin legitimasi dari kawasan hutan. Pada proses inilah kita menjumpai adanya perlindungan pada hak-hak masyarakat. Studi ini fokus pada pengukuhan kawasan hutan karena berbagai konflik tenurial yang terjadi di kawasan hutan Indonesia pada umumnya muncul akibat tidak tertanganinya klaim atas tanah dari masyarakat secara memuaskan. Selain itu, ada pula masalah tata kelola dalam pengukuhan kawasan hutan. Transparansi dan partisipasi masyarakat di dalamnya masih lemah. Hingga 2009, misalnya, Kemenhut mempunyai capaian yang rendah dalam pengukuhan kawasan hutan. Dari seluruh kawasan hutan yang telah ditunjuk, hanya 11,29% yang berhasil dituntaskan pengukuhannya. Kita perlu mengakui bahwa perubahan besar terjadi pada tahun 2014 dimana Kementerian ini berhasil menyelesaikan penetapan kawasan hutan untuk 64% kawasan hutan. Meskipun demikian, seberapa jauh pengukuhan ini mampu menyelesaikan klaim masyarakat atas tanah kawasan hutan masih diragukan.

Regulasi terkait dengan pengukuhan kawasan hutan masih belum mampu menyediakan kepastian hukum dan keadilan dalam pemenuhan dan perlindungan hak-hak masyarakat (Safitri dan Nagara, 2015). Implementasi penataan batas kawasan hutan di Kabupaten Lebak, Banten dan Kabupaten Barito Selatan di Kalimantan Tengah mengonfirmasi hal itu. Meskipun penunjukan dan penataan batas kawasan hutan telah dilakukan, masyarakat tidak sepenuhnya setuju karena klaim mereka atas tanah yang dijadikan kawasan hutan itu belum diselesaikan. Ada persoalan hukum yang tidak jelas dalam hal ini. Ada pula persoalan koordinasi antar tingkatan pemerintahan. Demikian pula ada intervensi politik yang sulit dihindari. Akhirnya, pendekatan sosial yang kurang tepat menjadi permasalahan terbesar dalam melaksanakan tata kelola yang baik dalam pengukuhan kawasan hutan.

Menjawab hal di atas, kami menyusun paper kebijakan ini ke dalam empat bagian. Setelah bagian pendahuluan ini, kami akan menjelaskan secara ringkas mengenai regulasi pengukuhan kawasan hutan. Kemudian di bagian ketiga kami memaparkan beberapa temuan utama dari riset yang kami lakukan di Lebak dan Barito Selatan terkait dengan penataan batas kawasan hutan. Pada bagian akhir akan disampaikan sejumlah rekomendasi kebijakan.

## PEMBENTUKAN HUTAN SECARA HUKUM DAN ADMINISTRATIF

Pengukuhan kawasan hutan adalah upaya pemerintah 'membentuk' hutan. Kita perlu memberikan garis bawah pada kata 'membentuk' di sini karena kawasan hutan itu pada dasarnya bukan sekedar mengacu pada sebuah lanskap ekologi. Kawasan hutan adalah wilayah yang direncanakan pemerintah menjadi 'hutan'. Oleh sebab itu, Pemerintah sekarang ini menyatakan bahwa kawasan hutan meliputi hutan di wilayah daratan dan kawasan konservasi perairan. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menjadi hutan tetap. Seluruh proses menetapkan itulah yang disebut dengan pengukuhan.

Pengukuhan kawasan hutan di Indonesia berakar dari kebijakan pemerintah kolonial Belanda. Pada akhir abad ke-19 atau awal abad ke-20, pemerintah kolonial telah memulai pengukuhan kawasan hutan di Hindia Belanda, khususnya di Pulau Jawa, Madura dan beberapa tempat di Pulau Sumatra. Pengelolaan hutan pada masa itu berjalan atas paradigma ilmu, kebijakan dan industri kehutanan modern yang dikenal sebagai *scientific forestry*. Mazhab *scientific forestry* mereduksi hutan hanya sebatas sumber daya, bahkan lebih ekstrim lagi kayu, yang harus dimaksimalkan pemanfaatannya. Menciptakan batas kawasan hutan, memisahkan hutan dari kehidupan masyarakat setempat dan ekonomi pedesaan merupakan cara termudah bagi negara untuk mengontrol hutan (Lang dan Pye, 2001). Karena itulah kebijakan teritorialisasi penting dalam hal ini guna menjadikan kekuasaan negara secara politis dapat diterapkan dalam pembentukan hutan (Peluso dan Vandergeest, 2001). Selain itu, regulasi juga menjadi instrumen melegalisasi kebijakan ini dan keputusan administratif pejabat kehutanan menjadikan kebijakan tersebut mempunyai akibat konkrit dan individual bagi masyarakat. Hutan karenanya menjadi kawasan yang dikonstruksikan secara politis dan administratif (Safitri, 2010).

Sebagaimana disebutkan dalam bagian pendahuluan, pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui tahap penunjukan kawasan hutan, penataan batas dan penetapan. Berikut ini akan dibahas pokok-pokok pengaturan penting untuk setiap tahapan itu, sebagaimana diatur dalam PP No. 44 Tahun 2004 yang sekarang sedang dalam tahap revisi, Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P. 44/Menhut-II/2012 jo Permenhut No. P. 62/Menhut-II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan dan Permenhut No. P. 25/Menhut-II/2014 tentang Panitia Tata Batas.

Penunjukan kawasan hutan adalah langkah awal yang dilakukan Kemenhut untuk merencanakan kawasan hutan dengan menunjuk suatu areal tertentu, baik secara sendiri-sendiri (parsial) ataupun dalam satu wilayah provinsi, sebagai kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan harus dipaduserasikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP). Perubahan kawasan hutan dilakukan melalui revisi RTRWP.

Status hukum kawasan hutan yang baru tahap penunjukan adalah kawasan hutan yang indikatif. Meskipun demikian, demi keabsahannya secara administratif, kawasan hutan indikatif ini ditetapkan dengan keputusan Menteri Kehutanan, dan dinyatakan dalam peta yang berskala minimal 1:250.000.

Pada bagian pendahuluan kami telah menyinggung bahwa sampai dengan tahun 2009, hampir sebagian besar kawasan hutan di Indonesia berstatus sebagai kawasan hutan indikatif, yang diperoleh dari penunjukan kawasan hutan. Kemenhut mengakui bahwa pada tahun tersebut, pengukuhan kawasan hutan yang berhasil diselesaikan hanya 11,29%. Ini artinya, 88,71% kawasan hutan itu hanyalah kawasan yang belum dilakukan verifikasi di lapangan secara tuntas. Tentu saja hal ini sangat ironis mengingat kegiatan pengukuhan sendiri sudah berlangsung sejak lama. Di beberapa tempat bahkan telah dirintis sejak masa kolonial.

Salah satu penyebab rendahnya capaian pengukuhan kawasan hutan ini adalah penataan batas yang tidak diselesaikan. Penunjukan kawasan hutan seharusnya dilanjutkan dengan penataan batas dimana proses penyelesaian klaim hak dan akses atas tanah itu diselesaikan. Faktanya ternyata tidak berlangsung demikian. Banyak penataan batas kawasan hutan yang tidak selesai atau dipaksa selesai meskipun masih banyak keberatan dari masyarakat. Dua kasus yang akan dipaparkan setelah ini menunjukkan secara jelas bagaimana proses penataan batas itu berlangsung dan respon masyarakat terhadapnya.

Penataan batas dilakukan dengan dua cara. Cara pertama adalah pembuatan batas antara kawasan hutan dan bukan kawasan hutan, atau dikenal dengan batas luar. Yang kedua adalah penataan batas antar fungsi kawasan hutan atau dikenal sebagai batas fungsi. Contoh batas fungsi adalah batas antara hutan produksi dan hutan lindung atau batas antara hutan lindung dan hutan konservasi.

Penataan batas meliputi dua fase. Yang pertama dimulai dengan pembuatan peta trayek batas dan pemancangan batas sementara. Hal ini kemudian diikuti dengan pengumuman hasil pemancangan batas sementara kepada masyarakat di sekitarnya. Inventarisasi, identifikasi dan penyelesaian hak-hak masyarakat dilakukan setelah itu. Hasil dari negosiasi terhadap klaim itu dituangkan ke dalam berita acara pembahasan dan persetujuan hasil pemancangan batas sementara yang ditandatangani para pihak. Fase kedua kemudian berlanjut dengan pengukuran batas tetap yang telah disetujui para pihak. Setelah itu pemerintah memasang tanda batas tetap dan memetakan batas-batas tersebut. Berita acara acara tata batas (BATB) dan peta tata batas yang lain ditandatangani. Setelah proses ini selesai dan dilaporkan, Menteri Kehutanan mengesahkannya ke dalam keputusan menteri mengenai tata batas kawasan hutan.

Untuk menyelenggarakan penataan batas, Menteri menunjuk sebuah tim yang disebut Panitia Tata Batas (PTB). Tugas Panitia ini menurut Permenhut No. P. 25/Menhut-II/2014 adalah menilai dan menetapkan rencana trayek batas, melakukan identifikasi dan inventarisasi hak-hak pihak ketiga, mengesahkan peta kerja tata batas dan peta hasil tata batas. Sekarang, Ketua PTB adalah Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH). Balai ini merupakan unit kerja Kemenhut di daerah. Sebelumnya, Ketua Panitia Tata Batas adalah Bupati.

Tahap penting dari rangkaian kegiatan pengukuhan adalah penataan batas. Di sinilah penanganan klaim penguasaan tanah terjadi. Permenhut No. P. 44/Menhut-II/2012 jo Permenhut No. P. 62/Menhut-II/2013 memandang bahwa penyelesaian hak masyarakat hukum adat ataupun hak pihak ketiga dilakukan dengan cara mengeluarkan tanah yang diklaim itu dari kawasan hutan. Hal ini merefleksikan pandangan Kemenhut bahwa kawasan hutan identik dengan hutan negara. Dengan demikian tidak dimungkinkan adanya hak ulayat atau hak atas tanah di dalam kawasan hutan. Semestinya, hal ini tidak demikian karena UU No. 41 Tahun 1999 dan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35) tidak menyebutkan bahwa kawasan hutan itu adalah hutan negara. Kawasan hutan terdiri dari kawasan hutan negara dan hutan hak. Pada hutan hak terdapat hutan adat dan hutan hak perorangan/badan hukum lainnya. Dengan demikian maka penyelesaian klaim penguasaan tanah dalam penataan batas itu sejatinya bertujuan untuk menentukan batas kawasan hutan negara dan hutan hak, di samping menentukan batas kawasan hutan dan bukan kawasan hutan.

Sayangnya, pemahaman seperti ini belum diterima secara luas oleh aparat kehutanan, terutama yang bertugas dalam penataan batas. Andai saja para petugas itu tidak bersikukuh bahwa kawasan hutan harus hutan negara maka penataan batas mungkin akan lebih mudah diselesaikan. Masyarakat akan berkurang keberatannya terhadap kawasan hutan karena yakin bahwa hak-hak mereka tidak akan hilang.

Dengan selesainya penataan batas maka tahap selanjutnya adalah penetapan kawasan hutan. Penetapan ini menandai akhir dari proses pengukuhan kawasan hutan. Sejak 21 Februari 2012, hukum kehutanan Indonesia menerima bahwa secara hukum yang disebut kawasan hutan adalah kawasan yang telah ditetapkan. Hal ini tidak terlepas dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011 (selanjutnya disebut Putusan MK 45) yang mengoreksi ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 mengenai definisi kawasan hutan. Sebelumnya,

pasal ini menyebutkan bahwa kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap. Bagi banyak pihak, definisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena menjadikan kawasan hutan yang baru pada tahap penunjukan juga mengikat secara hukum. Padahal, regulasi yang ada hanya menyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan itu hanya menghasilkan kawasan hutan yang indikatif, bukan final. Oleh sebab itu, Putusan MK 45 meyakini bahwa definisi kawasan hutan yang memasukkan kawasan hutan yang ditunjuk bersifat inkonstitusional karena mengakibatkan terlanggarnya hak warga negara untuk memanfaatkan kawasan hutan.

Putusan MK 45 menyuarakan kembali desakan publik kepada Kemenhut untuk segera menuntaskan penetapan kawasan hutan. Pada pertengahan bulan Agustus 2014, untuk pertama kalinya Kemenhut mengumumkan adanya capaian penetapan kawasan hutan yang luar biasa. Ada 69,7 juta hektar kawasan hutan yang telah ditetapkan. Ini mencapai 57% dari seluruh kawasan. Angka ini kemudian meningkat. Pada Oktober 2014, misalnya, angka ini bertambah menjadi 64%. Pemerintah lalu menargetkan menyelesaikan pengukuhan pada tahun 2015.

Kini, pembentukan hutan secara legal dan administratif telah diperoleh. Tidak terhitung keputusan Menteri Kehutanan diterbitkan untuk mengesahkan status penetapan kawasan hutan. Namun, sampai seberapa jauh keputusan-keputusan itu mampu menghasilkan kawasan hutan yang

*legitimate* adalah masalah lain yang harus dibahas. Kami berpandangan bahwa legitimasi akan diperoleh melalui proses yang adil dan terbuka, yaitu proses yang menghormati semua hak atas tanah. Selain itu, pengukuhan juga perlu dilakukan dengan basis data dan informasi yang transparan. Pada bagian berikut kami menunjukkan bagaimana proses itu sesungguhnya berlangsung.

## PENATAAN BATAS DI KABUPATEN LEBAK DAN BARITO SELATAN

Sebagaimana telah beberapa kali disebutkan pada bagian terdahulu, penataan batas kawasan hutan yang baik akan mendukung penghormatan hak semua pihak pada kawasan hutan. Dua contoh yang berasal dari Kabupaten Lebak di Provinsi Banten dan Barito Selatan di Kalimantan Tengah pada bagian ini menjelaskan bagaimana penunjukan kawasan hutan dan penataan batas senyatanya dilakukan.

### PENATAAN BATAS ULANG KAWASAN TAMAN NASIONAL GUNUNG HALIMUN SALAK DI LEBAK

Provinsi Banten mempunyai kawasan hutan seluas 201.787 hektar. Pada tahun 2014, Kemenhut mengumumkan hanya separuh dari luas ini yang sudah dikukuhkan. Kawasan yang telah diselesaikan pengukuhanannya itu terdapat di Kabupaten Serang dan Pandeglang. Sementara itu di Kabupaten Lebak, dimana kami melakukan studi, penetapan kawasan hutan belum dilakukan.

Sekitar 31,93% luas wilayah Kabupaten Lebak adalah kawasan hutan yang merupakan bagian dari ekosistem Gunung Halimun. Gunung Halimun sendiri berada pada tiga wilayah kabupaten yakni Bogor dan Sukabumi di Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Lebak di Provinsi Banten. Sekitar tahun 1920-an, Pemerintah Kolonial Belanda telah menunjuk kawasan hutan di Gunung Halimun sebagai hutan lindung. Pemerintah Republik Indonesia kemudian mengubah fungsinya sebagian menjadi hutan konservasi (cagar alam dan



taman nasional) dan sebagian lagi menjadi hutan lindung dan hutan produksi (lihat grafik 1).

Pada tahun 2003, Kemenhut memperluas wilayah Taman Nasional Gunung Halimun dengan memasukkan beberapa tempat di wilayah Gunung Salak. Nama taman nasional pun berubah menjadi Taman Nasional Gunung Halimun-Salak (TNGHS). Akibat perluasan itu, kawasan hutan yang ada di wilayah Kabupaten Lebak bertambah, dari 16.380 hektar menjadi 42.925,15 hektar. Tidak hanya itu, sebanyak 44 desa yang tersebar di 10 kecamatan pun menjadi masuk ke dalam TNGHS. Di dalam areal TNGHS terdapat wilayah adat Masyarakat Kasepuhan Banten Kidul. Komunitas ini telah menghuni wilayah di sekitar Gunung Halimun sejak abad ke-17.

Kemenhut telah melakukan penataan batas untuk pertama kalinya pada kawasan hutan ketika masih bernama Taman Nasional Gunung Halimun. Namun, ketika perluasan taman nasional dilakukan, penataan batas ulang pada kawasan TNGHS belum dilakukan.

Pada tahun 2006/2007, Pemerintah Daerah (Pemda) Lebak membentuk Panitia Tata Batas yang diketuai oleh Bupati. Panitia ini bertugas memverifikasi batas kawasan hutan yang ada dalam peta penunjukan dan menyelesaikan klaim masyarakat atas tanah yang dijadikan kawasan TNGHS itu. Sayangnya, kerja Panitia Tata Batas ini kurang efektif karena terbatasnya dana dari Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah.

Atas dorongan yang kuat dari Kasepuhan Banten Kidul, pada tahun 2011 Pemda Lebak mengusulkan kepada Menteri Kehutanan untuk merevisi luas TNGHS. Menteri menanggapi positif dengan membentuk sebuah tim yang bertugas melakukan kajian, memverifikasi luas dan jenis penguasaan dan pemanfaatan lahan di dalam TNGHS. Tim yang dikenal dengan sebutan Tim Terpadu ini menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

- a. Perlu perubahan fungsi kawasan hutan dengan komposisi Taman Nasional seluas  $\pm$  68.590 hektar, Hutan Lindung seluas  $\pm$  20.180 hektar, Hutan Produksi Terbatas seluas  $\pm$  12.128 hektar, dan Hutan Produksi Tetap seluas  $\pm$  4.405 hektar;
- b. Dikeluarkannya areal pemukiman dan lahan pertanian yang telah ada sebelum tahun 2003 dari kawasan hutan;
- c. Pemerintah perlu melakukan penataan batas ulang terhadap kawasan TNGHS berdasarkan hasil kajian tim terpadu.

Rekomendasi ini sejatinya dapat menyelesaikan konflik antara Masyarakat Kasepuhan dengan Kemenhut. Sayangnya, Kemenhut tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut. Desakan yang kuat dari kelompok konservasionis, yang tergabung dalam sebuah konsorsium LSM dan akademisi yang bernama Gedepahala, kepada Menteri Kehutanan untuk tidak mengurangi luas TNGHS adalah salah satu penyebab diabaikannya rekomendasi Tim Terpadu. Konsorsium ini berargumen bahwa TNGHS mempunyai peran penting dalam konservasi di Pulau Jawa. Mendapat dukungan dari seorang pejabat tinggi dalam pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Gedepahala menyarankan Menteri Kehutanan untuk mempertahankan TNGHS dengan luas yang telah ditetapkan pada tahun 2003.

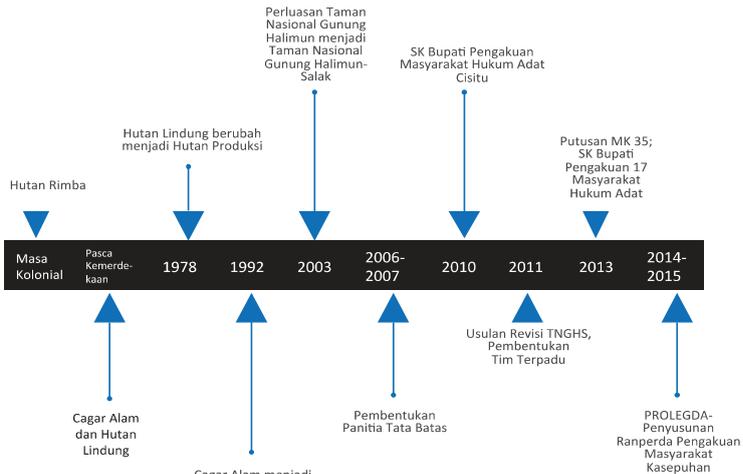
Politik dan kepentingan konservasi menjadi faktor penghambat utama pada penataan batas ulang di kawasan TNGHS. Akibatnya hak-hak tradisional Masyarakat Kasepuhan terabaikan. Selama kurang lebih 90 tahun, Masyarakat Kasepuhan menjadi pihak yang kalah dalam implementasi kebijakan pembentukan hutan oleh berbagai rezim pemerintahan. Kekalahan itu semakin parah ketika pengelola Taman Nasional membatasi akses mereka untuk memanfaatkan hutan.

Putusan MK 35 yang mengakui bahwa hutan adat bukan hutan negara membawa harapan baru bagi Masyarakat Kasepuhan Banten Kidul. Salah satu dari komunitas ini adalah pemohon dalam perkara yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Untuk mempermudah upaya mereka mengklaim kembali wilayah adat yang ada di dalam TNGHS, Komunitas Banten Kidul mengupayakan pengakuan wilayah adatnya melalui peraturan daerah (lihat grafik 1). Sebagaimana disyaratkan oleh UU Kehutanan, pengakuan pada hutan adat dapat disetujui jika masyarakat telah diakui oleh peraturan daerah (Perda). Oleh sebab itu, strategi Masyarakat Kasepuhan adalah memperoleh pengakuan dimaksud.

Sebelumnya, Bupati Kabupaten Lebak telah menerbitkan Keputusan Bupati untuk pengakuan Masyarakat Kasepuhan. Hanya saja, Kemenhut menolak keputusan ini karena tidak berbentuk Peraturan Daerah sebagaimana disyaratkan oleh UU No. 41 Tahun 1999. Selain itu, Keputusan Bupati ini tidak dilampiri dengan peta wilayah adat. Sejak tahun 2014, Komunitas Banten Kidul dengan dukungan sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat<sup>1</sup> secara intensif mendorong Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>1</sup> Kelompok yang sejak lama mendampingi Kasepuhan Banten Kidul adalah Rimbawan Muda Indonesia (RMI) yang kemudian menggalang kerja sama dengan LSM lain seperti Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) dan AMAN untuk membantu pemetaan wilayah adat, dan dengan Epistema Institute dan Perkumpulan HuMa untuk asistensi perancangan Peraturan Daerah.

## Grafik 1 Perubahan Fungsi TNGHS dan kebijakan daerah pengakuan masyarakat hukum adat



(DPRD) Lebak untuk menerbitkan Perda untuk pengakuan Masyarakat Kasepuhan dan wilayah adatnya.

Upaya yang sedang berlangsung di tingkat kabupaten, di satu sisi, dapat mendorong penyelesaian konflik di TNGHS. Namun, di sisi lain Pemerintah Daerah masih ragu apakah regulasi daerah dapat diterapkan di dalam kawasan Taman Nasional. Di sini, Kemenhut perlu memberikan dukungan pada proses legislasi ini. Hal yang penting dilakukan adalah penataan batas ulang kawasan TNGHS bersama-sama dengan Masyarakat Kasepuhan dan komunitas lain. Jika hal ini dapat dilakukan secara paralel dengan proses legislasi maka upaya memperoleh kawasan hutan yang *legitimate* akan mudah terpenuhi.

### PENATAAN BATAS YANG TIDAK TUNTAS DI BARITO SELATAN

Kawasan hutan di Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah meliputi areal seluas 541.431 hektar. Sebagian besar masih berstatus penunjukan. Pada tahun 2012, Barito Selatan menjadi kabupaten pelopor percepatan pengukuhan kawasan hutan.

Salah satu kawasan yang menjadi uji coba kegiatan ini adalah Hutan Lindung Sungai Barito-Sungai Kapuas. Kawasan ini melewati tiga kecamatan dengan beberapa desa di dalamnya. Pada tahun 2013, Kemenhut melakukan penataan batas untuk areal sepanjang 73.837 kilometer di kawasan ini (lihat grafik 2).

Ketika dilakukan pemancangan batas sementara, sebagian besar masyarakat menolak. Hal ini disebabkan patok batas itu berada di lahan-lahan dimana terdapat rumah, sawah dan kebun mereka. Pada awalnya, hanya tiga desa yang menolak wilayahnya dimasukkan dalam kawasan hutan. Namun, ketika dilakukan penandatanganan BATB, jumlah yang menolak itu bertambah menjadi sebelas desa.

Studi kami menemukan bahwa proses penataan batas tidak diawali dengan sosialisasi yang baik. Selain itu, sikap dari petugas tata batas di lapangan bertentangan dengan tujuan penataan batas yang sebenarnya. Alih-alih menyelesaikan klaim masyarakat, petugas ini mencoba membujuk masyarakat untuk menerima kebijakan perhutanan sosial. Ini berarti mereka bersedia tanahnya dimasukkan ke dalam kawasan hutan negara dengan janji akan dapat mengakses lahan dan sumber daya melalui berbagai izin. Hal ini menunjukkan bagaimana

distorsi informasi berlangsung. Perhutanan sosial adalah bentuk pemberdayaan masyarakat di hutan negara. Sementara itu, masalah yang seharusnya diselesaikan adalah verifikasi dan penyelesaian klaim hak atas tanah. Hanya jika klaim masyarakat tidak terbukti maka opsi memberikan akses pemanfaatan hutan melalui izin hutan kemasyarakatan dapat diberikan.

Bagi sebagian pejabat kehutanan, penolakan masyarakat menandatangani BATB menunjukkan kegagalan proses pengukuhan kawasan hutan. Namun, bagi pihak lain, peristiwa di Barito Selatan ini membuka kotak pandora yang ada selama ini dimana masyarakat mempunyai keberanian untuk bersuara. Daripada sekedar memenuhi target, masyarakat meminta pemerintah memenuhi hak-hak mereka dalam penataan batas kawasan hutan.

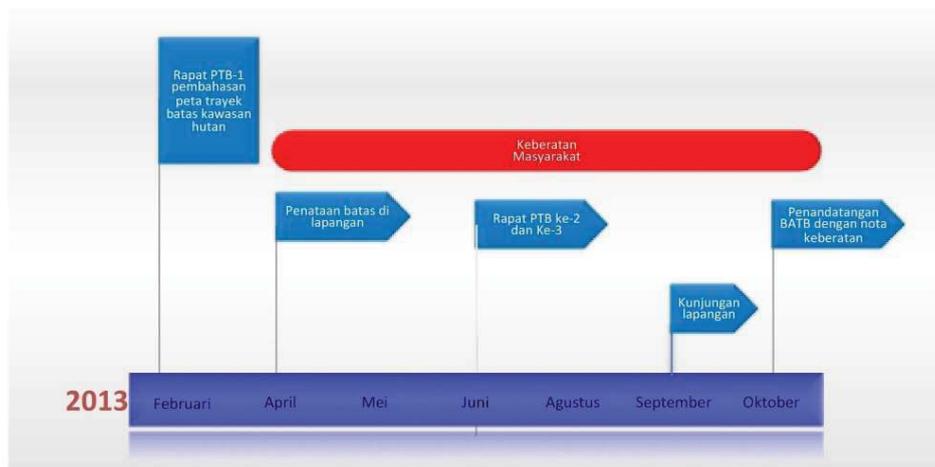
Penolakan masyarakat seperti ini dapat dihindari jika informasi yang memadai diberikan untuk menjadikan masyarakat memahami berbagai konsekuensi yang muncul dari penetapan kawasan

hutan. Sayangnya, hal ini luput dari proses penataan batas di Barito Selatan. Tidak hanya itu, penataan batas juga dilakukan dengan data yang kurang dan tidak akurat. Hal ini diperparah dengan terbatasnya anggaran yang tersedia untuk verifikasi ke lapangan dan membangun dialog dengan masyarakat.

Kasus Barito Selatan memberikan pelajaran bahwa penataan batas bukan sekedar persoalan teknis pemetaan. Lebih dari itu, penataan batas adalah proses sosial dan hukum. Di dalamnya perlu dilakukan banyak dialog berdasarkan data yang akurat dan informasi yang benar, serta kesepakatan yang tidak dipaksakan. Dengan kata lain, pelaksanaan prinsip *free, prior informed consent* sebenarnya penting diperhatikan.

Demikianlah, pada akhirnya penataan batas kawasan hutan di Barito Selatan dihentikan. Namun menariknya, pada Oktober 2013, BATB untuk batas luar Kawasan Hutan Sungai Barito tetap ditandatangani dengan mencantumkan adanya keberatan dari masyarakat.

**Grafik 2**  
**Penataan Batas di**  
**Hutan Lindung Sungai Barito dan Sungai Kapuas**



## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Penguatan kawasan hutan yang telah dilaksanakan sejak masa kolonial menunjukkan kemajuan berarti pada tahun 2014. Harus diakui bahwa Kemenhut telah bekerja keras untuk memperkuat legalitas kawasan hutan dengan menyelesaikan pengukuhanannya. Pada saat legalitas didapat, tidak berarti legitimasi dan keadilan mengikuti. Sampai dimana penataan batas, yang merupakan bagian penting dalam pengukuhan kawasan hutan, dapat menyelesaikan klaim adalah hal yang perlu diteliti lebih jauh. Dua kasus yang kami gunakan dalam paper ini telah menggambarkan bahwa penataan batas itu masih belum sempurna. Padahal dalam tahap inilah identifikasi, inventarisasi dan penyelesaian klaim seharusnya dilakukan.

Tantangan terberat bagi KLHK sekarang adalah meyakinkan rakyat pada legitimasi kawasan hutan. Program keadilan dengan mengalokasikan 10% kawasan hutan untuk rakyat akan sulit dicapai jika rakyat tidak percaya bahwa hak-hak mereka akan diakui dan dilindungi. Perbaikan regulasi dan tata kelola kehutanan termasuk di dalamnya pembenahan perencanaan kehutanan penting diprioritaskan. Kendati demikian, kami juga merekomendasikan KLHK untuk mempertimbangkan hal-hal berikut:

- a. Mengkaji ulang proses penataan batas dan hasilnya. Kaji ulang ini akan memperkuat legitimasi kawasan hutan.
- b. Pengkajian ulang sebagaimana dimaksud pada butir a akan mudah dilakukan jika melalui implementasi program penanganan klaim penguasaan tanah di dalam kawasan hutan sebagaimana diatur oleh Peraturan Bersama (Perber) Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN yang diterbitkan 17 Oktober 2014. Petunjuk pelaksanaan dan teknis dari Peraturan Bersama ini perlu memasukkan rencana pelaksanaan penanganan klaim di tingkat provinsi dalam waktu lima tahun ke depan. Prioritas perlu dilakukan pada kawasan hutan dimana konflik banyak terjadi. Data pengaduan masyarakat kepada KLHK mengenai konflik tenurial dapat menjadi titik berangkat untuk mengidentifikasi lokasi prioritas

ini. Untuk memulai proses maka inventarisasi pada bentuk dan jumlah klaim masyarakat atas tanah di dalam kawasan hutan perlu dilakukan. KLHK dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, berkonsultasi dengan organisasi masyarakat adat dan LSM, perlu membuat petunjuk teknis untuk inventarisasi ini.

- c. Membatalkan ketentuan dalam Permenhut No. P. 62/Menhut-II/2013 yang mengeluarkan hutan adat dari kawasan hutan. Persoalan keluar atau tidaknya hak masyarakat hukum adat dan hak individual dari kawasan hutan harus didasarkan pada penilaian terhadap pemanfaatan lahan yang ada saat ini. Jika lahan telah digunakan untuk kepentingan non-kehutanan seperti halnya untuk pemukiman maka lahan itu dapat dikeluarkan dari kawasan hutan. Namun, jika pemanfaatannya mendekati fungsi hutan seperti halnya wanatani maka lahan dapat tetap menjadi kawasan hutan dengan status sebagai hutan adat atau hutan hak. Hanya dengan cara ini maka Permenhut ini akan sejalan dengan Putusan MK 35.
- d. Revisi PP No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan perlu memuat ketentuan mengenai mekanisme diseminasi informasi pengukuhan kawasan hutan dan prosedur memperoleh persetujuan dari masyarakat. Selain itu, perlu diwajibkan bahwa penataan batas harus berbasis pada data yang memadai mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah.
- e. Program perhutanan sosial non-hutan adat perlu dilaksanakan hanya pada kawasan hutan negara yang benar-benar telah diselesaikan klaim penguasaan tanahnya. Sementara untuk hutan adat dilaksanakan pada wilayah adat yang dipetakan masyarakat adat dan disahkan oleh Pemerintah Daerah.



## REFERENSI

- Arizona, Y., dan Ramdhaniaty, N. 2014. "Perda Masyarakat Kasepuhan: Solusi konflik tenurial di Kabupaten Lebak". *Policy Brief* Epistema Institute dan Rimbawan Muda Indonesia Vol. 02/2014.
- Ditjen Planologi Kehutanan, 2014. Penetapan kawasan hutan: Menuju kawasan hutan Indonesia yang mantap. Jakarta: Kementerian Kehutanan.
- Lang, C., dan Pye, O. 2001, "Blinded by science: The invention of scientific forestry and its influence in the Mekong region", *Watershed* 6 (2): 25-34.
- Muhajir, M., dan Abimanyu, G. A. 2014, "Perbaiki penguatan kawasan hutan, kuatkan hak masyarakat: Pelajaran dari Barito Selatan". *Policy Brief* Epistema Institute dan Yayasan Betang Borneo Vol. 03/2014.
- Safitri, M. A., dan Nagara, G. 2015, "Mendesaknya kaji ulang peraturan: Pokok-pokok pikiran untuk perbaikan regulasi penguatan kawasan hutan di Indonesia". *Policy Paper* Epistema Institute dan Yayasan Auriga Vol. 01/2015.
- Safitri, M. A. 2010. *Forest tenure in Indonesia: The socio-legal challenges of securing communities' rights*. Leiden: Leiden University.
- Peluso, N. L., dan Vandergeest, P. 2001. "Genealogies of the political forest and customary rights in Indonesia, Malaysia and Thailand." *The Journal of Asian Studies* 60 (3): 761-812.

---

Epistema Institute

Jalan Jati Padang Raya No. 25

Jakarta 12540, Indonesia

Telepon: +622177832167;

Faksimile: +622178830500

E-mail: [epistema@epistema.or.id](mailto:epistema@epistema.or.id)

Website: [www.epistema.or.id](http://www.epistema.or.id)







**Alamat kontak:**

Jalan Jati Padang Raya No. 25  
Jakarta 12540

Telepon : +62 21 7883 2167  
Faksimile : +62 21 7883 0500  
Email : [epistema@epistema.or.id](mailto:epistema@epistema.or.id)  
Website : [www.epistema.or.id](http://www.epistema.or.id)  
Facebook : Epistema Inst  
Twitter : @yayasanepistema

## ANALISIS KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH BERBASIS MASYARAKAT DI INDONESIA

Oleh: R.A. Nidha Nadia



### PUSAT TRANSFORMASI KEBIJAKAN PUBLIK

Pusat Transformasi Kebijakan Publik (Transformasi) adalah wadah jaringan think tank yang melibatkan para pengambil kebijakan, akademisi, dan publik dalam melakukan investigasi permasalahan publik, merancang dan mengembangkan solusi serta pemantauan dan evaluasi hasilnya. Transformasi dikelola sebagai jaringan lembaga-lembaga domestik dan internasional yang berkomitmen terhadap pengembangan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan berbasis fakta di Indonesia.

Sejak awal berdirinya, Pusat Transformasi Kebijakan Publik (Transformasi) senantiasa bergerak atas dasar dorongan untuk berkontribusi terhadap pembuatan kebijakan publik yang lebih baik di Indonesia

**Pusat Transformasi Kebijakan Publik**  
Jl. Duren Tiga Indah I Blok E2/11, RT. 13/ RW 7,  
Duren Tiga, Jakarta Selatan 12760 - INDONESIA

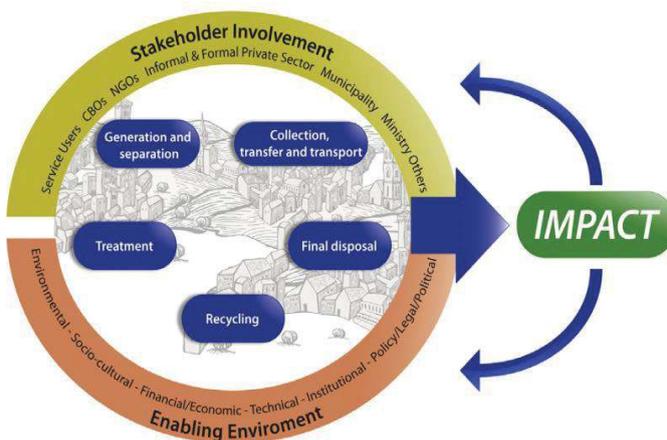


## ANALISIS KEBIJAKAN PENGELOLAAN SAMPAH DI INDONESIA : STUDI KASUS PENGELOLAAN SAMPAH BERBASIS MASYARAKAT

Oleh: R.A. Nidha Nadia

### A. Latar Belakang

Undang-undang (UU) No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS) ditetapkan pada 7 Mei 2008. Undang-undang ini menjadi dasar hukum bagi semua pihak untuk mendukung dan menyukseskan pelaksanaan pengelolaan sampah di Indonesia. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa *"sampah merupakan permasalahan nasional yang pengelolaannya perlu dilakukan secara komprehensif dan terpadu dari hulu ke hilir agar memberikan manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan, serta dapat mengubah perilaku masyarakat"*. UU tersebut juga menekankan bahwa untuk mewujudkan pengelolaan sampah yang komprehensif, *"diperlukan kejelasan tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah, pemerintah daerah, serta peran masyarakat dan dunia usaha"*. Dengan kata lain, dasar hukum pengelolaan sampah di Indonesia mengarah pada adanya pengelolaan sampah yang terpadu dari hulu ke hilir, meliputi partisipasi tiga pilar yaitu pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Berikut contoh bagan pengelolaan sampah yang terintegrasi dan berkelanjutan:



Sumber: LA Guerrero et al./ Waste Management 33 (2013) 220-232

Bagan di atas menunjukkan berbagai pihak dan faktor yang dapat mempengaruhi elemen-elemen pengelolaan sampah di daerah/kota. Berdasarkan bagan tersebut, pengelolaan sampah dari sumber hingga tempat pembuangan akhir dengan cara *generation & separation, collection & transfer, treatment, recycling*, dan *final disposal* saja tidak cukup. Lingkungan yang mendukung (*enabling environment*) serta keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholder involvement*) yang saling mempengaruhi satu sama lain juga berperan penting dalam memberikan hasil (*impact*) dalam bidang pengelolaan sampah.

**Persentase Sampah Berdasarkan Sumbernya**

Sumber Sampah	Persentase
Rumah Tangga	48%
Pasar Tradisional	24%
Kawasan Komersil	9%
Sekolah	4%
Kantor	6%
Jalan	7.5%
Lainnya	1.5%

Sumber: Sumber Informasi Pengelolaan Sampah Nasional 2017, KLHK

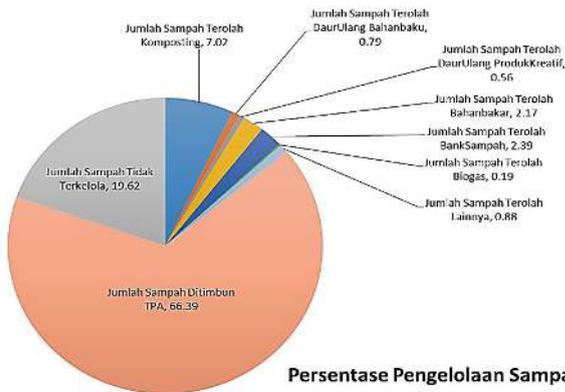
**Persentase Sampah Berdasarkan Komponennya**

Jenis Sampah	Persentase
Organik	60%
Plastik	14%
Kertas	9%
Logam	4.3%
Karet	5.5%
Kain	3.5%
Kaca	1.7
Lainnya	2.4%

Sumber: Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional 2017, KLHK

Pengelolaan sampah yang baik mesti ditopang oleh sedikitnya 5 aspek utama, yakni aspek hukum, kelembagaan, pembiayaan, teknologi, dan sosial-budaya. Dengan cara inilah, 3 tujuan utama pengelolaan sampah yaitu kesejahteraan masyarakat, kualitas lingkungan, dan menjadikan sampah sebagai sumber daya bisa diraih. Permasalahan sampah mencakup banyak aspek dan oleh karena itu, perlu dilakukan pengelolaan sampah yang komprehensif dan terintegrasi dengan mengedepankan inovasi-inovasi baru yang lebih memadai, ditinjau dari segala aspek pula agar dapat memberikan manfaat serta dapat mengubah perilaku masyarakat (Puspitawati & Rahdriawan, 2012). Perubahan perilaku masyarakat dapat diartikan dengan adanya peningkatan kesadaran tentang pentingnya pengelolaan sampah serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah di komunitasnya.

Pentingnya partisipasi masyarakat sebagai salah satu pemangku kepentingan dalam menangani masalah sampah dilandasi dari komposisi sampah yang dihasilkan di Indonesia. Data statistik tahun 2017 memperlihatkan bahwa sampah rumah tangga oleh masyarakat menyumbang volume terbanyak atau hampir separuh total timbunan sampah di Indonesia. Menurut UUPS, sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga yang tidak termasuk tinja dan sampah spesifik (sampah bahan beracun dan berbahaya (B3), sampah akibat bencana, puing bongkaran bangunan, sampah yang tidak dapat terolah, dan sampah periodik). Sementara itu, 66,39% dari total timbunan sampah di Indonesia, termasuk sampah rumah tangga, berakhir hanya sebagai timbunan di TPA. Lihat tabel dan diagram di berikut ini:

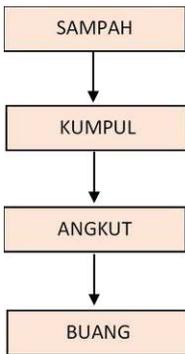


Sumber: Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional 2017, KLHK

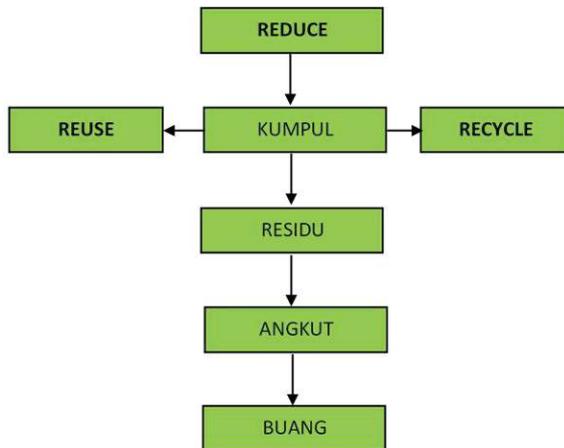
Dijelaskan dalam UUPS bahwa paradigma pengelolaan sampah yang lama bertumpu pada pendekatan akhir (*end-of-pipe*), yaitu sampah dikumpulkan, diangkut, dan dibuang ke tempat pemrosesan akhir sampah. Apabila dibiarkan, timbunan sampah dengan volume besar yang di ruang terbuka berpotensi melepas gas metan ( $CH_4$ ) yang dapat meningkatkan emisi gas rumah kaca dan dapat memperparah pemanasan global.

### Paradigma Pengelolaan Sampah

#### Paradigma lama



#### Paradigma Baru



Untuk menekan volume timbunan sampah yang membludak di TPA, Pasal 13 UUPS mengatur, “*Pengelola kawasan permukiman, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya WAJIB menyediakan fasilitas pemilahan sampah*”. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 13, “*Kawasan permukiman meliputi kawasan permukiman dalam bentuk klaster, apartemen, kondominium, asrama, dan sejenisnya. Fasilitas pemilahan yang disediakan diletakkan pada tempat yang mudah dijangkau oleh masyarakat*”. Fasilitas pemilahan yang dimaksudkan adalah fasilitas menengah seperti TPS yang bisa memangkas jumlah sampah sebelum diangkut ke TPA. Pasal 44 ayat (1-2) UUPS juga telah memandatkan kepada pemerintah daerah untuk membuat perencanaan penutupan tempat pemrosesan akhir sampah paling lama 1 tahun dan menutup tempat pemrosesan akhir sampah yang menggunakan sistem pembuangan terbuka paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak berlakunya Undang-Undang ini.



Ilustrasi TPA / openaccessgovernment

Sebagai pembuang sumber sampah terbesar (sampah rumah tangga), masyarakat perlu mendapat edukasi mengenai pentingnya penanganan sampah yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan untuk membantu mengolah sampah sejak dari sumbernya. Mengingat sumber sampah terbesar di kota-kota di Indonesia adalah sampah rumah tangga berjenis organik, maka berbagai sistem daur ulang seperti pengomposan skala individual, komunal, dan kawasan dapat diaplikasikan. Selain itu, pemanfaatan kembali sampah baik organik dan non-organik dapat dilakukan dengan program bank sampah. Untuk pengurangan sampah, teknik sederhana seperti mengurangi penggunaan kemasan sekali pakai serta menggunakan pembungkus yang dapat terdegradasi telah diperkenalkan oleh PUPR (Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemukiman, 2010).

Dilihat dari pelaksanaannya, pengelolaan sampah berbasis masyarakat dapat dibedakan menjadi dua, yakni pengelolaan sampah berbasis masyarakat mandiri dan pengelolaan sampah berbasis masyarakat dengan bantuan

pemerintah. Pengelolaan sampah melalui bank sampah merupakan contoh program berbasis masyarakat mandiri karena program ini tidak mendapatkan pendanaan dari pemerintah. Sementara itu, pengelolaan sampah seperti TPS 3R dan rumah kompos merupakan program-program pengelolaan sampah berbasis masyarakat yang mendapat pendanaan serta pengawasan langsung dari pemerintah. Seluruh program ini hendaknya dapat di sinkronisasikan agar dapat menghasilkan sebuah pengelolaan sampah yang holistik dan berkelanjutan.

Berangkat dari paradigma baru dalam pengelolaan sampah berdasarkan UUPS, dimana sampah dipandang sebagai barang yang tidak boleh hanya berakhir di TPA tanpa adanya proses pengurangan dan penanganan terlebih dahulu, ditambah dengan pentingnya peran masyarakat dalam proses pengelolaan sampah, paper ini akan menganalisa sejauh mana pengelolaan sampah berbasis masyarakat dapat mendukung pelaksanaan UUPS.



Ilustrasi TPS 3R / setkab

## B. Pertanyaan penelitian

1. Bagaimana peran pengelolaan sampah berbasis masyarakat dalam menyukseskan UU No.18 Tahun 2008 (UUPS)?
2. Seperti apa model pengelolaan sampah berbasis masyarakat yang inovatif dan berkelanjutan dalam pengelolaan sampah yang integratif?
3. Apa saja tantangan-tantangan yang dialami oleh program pengelolaan sampah berbasis masyarakat?

## C. Tujuan

1. Mendiskusikan isu-isu strategis pengelolaan sampah di Indonesia guna mendukung implementasi kebijakan pengelolaan sampah UU No.18 Tahun 2008
2. Merumuskan opsi-opsi kebijakan pengelolaan sampah yang inovatif, berkelanjutan, dan berbasis fakta (*evidence-based policy*)

## D. Metodologi

Riset kebijakan ini akan menggunakan pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data dilakukan secara kualitatif. Teknik pengumpulan data mencakup: (a) desk study; (b) observasi lapangan; (c) wawancara dengan key informan; dan (d) data sekunder.

Instrumen pengumpulan data meliputi:

- panduan wawancara mendalam (indepth interview). Instrumen ini akan berisi variabel/indikator data untuk aspek kebijakan/regulasi, tata kelola (governance), dampak ekonomi dan sosial, manajemen pengelolaan sampah, pengawasan, dan otonomi daerah.

## E. Pembahasan

### a. Kebijakan Mengenai Pengelolaan Sampah Rumah Tangga (SRT) dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga (SSRT)

Jika menilik kembali ke UUPS, sampah yang pengelolaannya diatur terdiri atas sampah rumah tangga (SRT), sampah sejenis sampah rumah tangga (SSRT), dan sampah spesifik. Perhatian pemerintah terhadap sampah rumah tangga dan sejenisnya semakin meningkat dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga (PP PSRT & SSSRT). Akhirnya, Peraturan Pemerintah ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Perpres No. 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional (JAKSTRANAS) Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Pada April 2018, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menyelenggarakan Rapat Koordinasi Nasional Kebijakan dan Strategi Nasional (RAKORNAS JAKSTRANAS) Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Kegiatan ini bertujuan untuk menyosialisasikan dan mensinergikan pelaksanaan JAKSTRANAS di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten atau kota. Dengan berlakunya Perpres mengenai Jakstranas, sesuai dengan Pasal 16 Perpres tersebut, gubernur, bupati dan walikota wajib menindaklanjuti

Jakstranas dengan menyusun dan menetapkan Kebijakan dan Strategi Daerah (JAKSTRADA) pengelolaan sampah provinsi (paling lama enam bulan sejak JAKSTRANAS berlaku) dan Jakstrada pengelolaan sampah kabupaten atau kota (paling lama satu tahun sejak JAKSTRANAS berlaku).

JAKSTRANAS yang secara legal diberlakukan untuk periode 2017-2025 ini disebutkan sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), sementara arah kebijakannya ditujukan untuk pengelolaan sampah yang meliputi pengurangan dan penanganan SRT dan SSSRT. Pengurangan sampah sebagaimana dimaksud dalam JAKSTRANAS dilakukan melalui pembatasan timbulan sampah, daur ulang sampah, dan pemanfaatan kembali sampah. Sementara penanganan sampah dilakukan melalui



pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir. Dengan kata lain, penanganan sampah fokus pada perlakuan terhadap sampah, sementara pengurangan sampah fokus pada penurunan jumlah sampah yang ditimbulkan dan peningkatan jumlah sampah yang ditangani.

Untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan pengelolaan sampah, beberapa indikator yang digunakan dalam JAKSTRANAS adalah:

Penanganan Sampah	Pengurangan Sampah
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Besaran peningkatan jumlah SRT&amp;SSSRT yang terpilah di Sumber Sampah*</li> <li>b. Besaran penurunan jumlah SRT&amp;SSSRT yang diangkut ke tempat pemrosesan akhir (TPA)</li> <li>c. Besaran tingkatan jumlah SRT&amp;SSSRT yang diangkut ke pusat pengolahan untuk menjadi bahan baku/sumber energi</li> <li>d. Besaran peningkatan jumlah SRT&amp;SSSRT yang terolah menjadi bahan baku</li> <li>e. Besaran peningkatan jumlah SRT&amp;SSSRT yang dimanfaatkan menjadi sumber energi</li> <li>f. Besaran penurunan jumlah SRT&amp;SSSRT yang terproses di TPA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Besaran penurunan jumlah timbulan SRT&amp;SSSRT per kapita</li> <li>b. Besaran peningkatan jumlah SRT&amp;SSSRT yang terdaur ulang di Sumber Sampah</li> <li>c. Besaran peningkatan jumlah SRT&amp;SSSRT yang dimanfaatkan kembali di Sumber Sampah</li> </ul>

\*Sumber Sampah: asal timbunan sampah

Pasal 35 PP PSRT & SSSRT 2012 telah sebelumnya merumuskan peran serta masyarakat dalam pengelolaan SRT & SSSRT, antara lain:

- Memberikan usul, pertimbangan, dan saran kepada pemerintah pusat maupun daerah dalam kegiatan pengelolaan sampah
- Memberikan saran dan pendapat dalam perumusan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga
- Melaksanakan kegiatan penanganan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga yang dilakukan secara mandiri dan/atau bermitra dengan pemerintah kabupaten/kota
- Sekelompok masyarakat tertentu dapat memberikan pendidikan dan pelatihan, kampanye, dan pendampingan kepada anggota masyarakat dalam pengelolaan sampah untuk mengubah perilaku anggota masyarakat

Pasal di atas mencerminkan bahwa sekedar pelaksanaan kegiatan penanganan sampah dalam pengelolaan sampah berbasis masyarakat tidak cukup karena pemerintah membutuhkan dukungan dari masyarakat dalam bentuk usul, saran, serta keberadaan kelompok masyarakat maupun kader-kader yang dapat menyebarkan informasi dan ilmu mengenai pengelolaan sampah kepada anggota masyarakat yang lebih luas.

## b. Program Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat oleh Pemerintah



Meidiana berargumen bahwa KLHK bertanggung jawab dalam pembuatan dan pengembangan kebijakan dalam pengelolaan sampah, sementara Kementerian PUPR bertanggung jawab dalam memberikan pendampingan teknis, mempromosikan proyek percontohan, serta mengawasi sistem sanitasi berskala besar, termasuk pengelolaan sampah (2010). Pada kenyataannya, KLHK dan Kementerian PUPR memiliki andil masing-masing dalam pembuatan kebijakan serta pelaksanaan teknis masalah pengelolaan SRT & SSSRT.

Sebagai contoh, Permen PUPR No. 03 Tahun 2013 telah mengatur tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Beberapa tahun kemudian, dalam JAKSTRANAS dimuat bahwa KLHK bersama dengan Kementerian PUPR merupakan

sektor utama yang menyusun kajian ulang standar sarana dan prasarana penanganan SRT & SSSRT yang meliputi pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan. Masalah tumpang tindih kewenangan akhirnya terjadi karena JAKSTRANAS tidak secara eksplisit membatalkan Permen PUPR No. 03 Tahun 2013 maupun peraturan terkait lain, sehingga program-program penanganan sampah yang sudah terlebih dahulu dilakukan oleh PUPR berdasarkan Permen No. 03 Tahun 2013 tetap berjalan berbarengan dengan program-program lain yang bisa jadi sama esensinya. Hal ini dapat dilihat dari adanya duplikasi program dengan nama berbeda serta kurangnya koordinasi antar sektor pemerintah, seperti program TPS 3R yang dibangun oleh Kementerian PUPR dengan Pusat Daur Ulang (PDU) yang digagas oleh KLHK.

### TPS 3R dan PDU

Elemen	TPS 3R	PDU
Regulator	Kementerian PUPR	KLHK
Pendekatan dalam pengelolaan sampah	Reduce, Reuse, Recycle (3R)	Reduce, Reuse, Recycle (3R)
Fasilitas pengelolaan sampah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruang pemilahan sampah beserta peralatannya</li> <li>- Rumah kompos</li> <li>- Gudang penyimpan bahan daur ulang / produk kompos &amp; biodigester</li> <li>- Dilengkapi unit penghasil gas bio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruang pemilahan sampah beserta alat penanganan sampah: jembatan timbang, mesin perajang, mesin pengayak, alat pengangkut</li> <li>- Rumah kompos</li> <li>- Pembangkit Listrik Tenaga Sampah (PLT<sub>Sa</sub>)</li> </ul>
Skala	Kawasan	Kawasan
Metode	Berbasis Masyarakat: diharapkan ada keterlibatan aktif masyarakat dalam mengurangi dan memilah sampah	N/A

Sumber: Permen PU No. 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan; Profil Pusat Daur Ulang Jambangan oleh Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya

Terlihat dari tabel di atas bahwa fasilitas yang terdapat di TPS 3R dan PDU hampir sama. Namun, duplikasi program terjadi akibat kurangnya koordinasi antara sektor-sektor yang berkaitan. Kurangnya koordinasi ini dapat dilihat juga pada dokumen JAKSTRANAS yang hanya berpedoman pada UUD 1945 Pasal 4 Ayat 1 dan Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan SRT & SSSRT. Sementara Peraturan Menteri PUPR No. 03 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan dalam Penanganan SRT & SSSRT yang sudah terlebih dahulu merancang program pengelolaan sampah berbasis 3R beserta panduan teknisnya seakan terabaikan dalam JAKSTRANAS. The US Government Accountability Office berpendapat bahwa pengurangan atau penghilangan duplikasi, tumpang tindih, atau fragmentasi program-program pemerintah berpotensi menghemat pengeluaran anggaran belanja pemerintah setiap tahunnya, serta membantu lembaga-lembaga terkait untuk memberikan pelayanan yang lebih efisien dan efektif (2011).

Terlepas dari adanya masalah duplikasi program maupun kewenangan yang tumpang tindih antara kementerian-kementerian terkait, program pengelolaan sampah berbasis masyarakat yang saat ini masih berjalan salah satunya adalah TPS 3R berbasis masyarakat. Berikut peta persebaran jumlah TPS 3R di Indonesia:



Sumber: Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, KLHK

TPS 3R berbasis masyarakat, yang artinya masyarakat dilibatkan sejak dalam perencanaan, pembangunan, hingga pengoperasian sarana dan prasarana TPS 3R. Pelibatan masyarakat dalam TPS 3R ini dilakukan melalui Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Kelompok Swadaya Masyarakat dibagi menjadi Pelaksana Konstruksi dan Pengelola. KSM Pelaksana Konstruksi merupakan pelaku utama dalam pelaksanaan pembangunan sarana TPS 3R, sedangkan KSM Pengelola berperan dalam mengoperasikan dan memelihara keberlanjutan TPS 3R di tingkat desa/kelurahan (Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR, 2017).

KSM Pelaksana Konstruksi dan KSM Pengelola merupakan wakil masyarakat pengguna dan pemanfaat, sehingga keberhasilan program TPS 3R akan sangat bergantung pada peran aktif masyarakat dalam setiap tahapan kegiatan, mulai dari proses penyiapan masyarakat, sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan pembangunan, pemanfaatan, dan pemeliharannya. Sementara dalam hal pendanaan, penyelenggaraan TPS 3R didanai oleh Biaya Operasional (BOP) dari dana APBD. Dana-dana lain yang dibutuhkan pasca konstruksi TPS 3R juga harus dialokasikan dalam Rancangan APBD (Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR, 2017).

Sehubungan dengan upaya pemerintah dalam menekan jumlah timbunan sampah sebelum diangkut ke TPA, Permen PU No. 3 Tahun 2013 menganjurkan adanya integrasi antara TPS 3R dengan sistem pengelolaan sampah berbasis masyarakat lainnya, seperti bank sampah. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya TPS 3R dan bank sampah seakan berjalan sendiri-sendiri.



Sumber: Petunjuk Teknis TPS 3R Tahun 2017, Kementerian PUPR

Bagan di atas menggambarkan pola pengelolaan sampah anorganik di TPS 3R yang dibuat oleh Kementerian PUPR. Peran bank sampah terlihat sebatas komplementer terhadap TPS 3R karena belum ada sistem ataupun kelembagaan yang menghubungkan langsung antara bank sampah dengan TPS 3R dan sebaliknya. Bank sampah dan TPS 3R yang beroperasi sendiri-sendiri memperlihatkan bahwa integrasi antara keduanya masih sebatas konsep.

### c. Program Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat Mandiri

Tidak semua sampah yang dihasilkan dapat diangkut ke TPS ataupun TPA oleh instansi yang berwenang di setiap kota/kabupaten sehingga masyarakat mulai membentuk berbagai macam sistem penanganan sampah secara mandiri (Statistik Persampahan Indonesia, 2008). Berikut persentase penanganan sampah yang telah teridentifikasi setelah sampah-sampah dikumpulkan oleh masyarakat dari pemukiman:

Bentuk Penanganan	Volume sampah (juta ton/tahun)	Persentase
Sampah diangkut ke TPA/TPS	11.6	68.63%
Sampah ditimbun	1.6	9.46%
Sampah dibuat kompos	1.2	7.10%
Lain-lain	1.1	6.50%
Sampah dibakar	0.8	4.73%
Sampah dibuang ke sungai	0.6	3.55%

Sumber: Statistik Persampahan Domestik Indonesia 2008, KLHK

Menurut Kementerian PUPR, hingga 2017 tingkat pelayanan persampahan secara nasional baru mencapai 79.80% baik yang sudah sesuai standar maupun yang belum sesuai. Sementara itu, pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat, ditambah dengan jumlah timbulan sampah yang juga meningkat, tidak diimbangi dengan peningkatan prasarana dan sarana pengelolaan sampah (Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR, 2017b). Salah satu faktor utama yang menghambat pengadaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah, khususnya Tempat Pemrosesan Akhir (TPA), adalah keterbatasan lahan. Dengan demikian, Kementerian PUPR mengharapkan adanya upaya reduksi sampah dari sumber sampah untuk mengurangi beban pengolahan sampah di TPA. Salah satu program pengelolaan sampah yang diinisiasi oleh masyarakat untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah bank sampah. Berbeda dengan program TPS 3R yang mendapatkan pendanaan dari pemerintah, program pengelolaan sampah berupa bank sampah pada umumnya tidak mendapatkan pendanaan dari pemerintah sehingga bersifat mandiri.

Program bank sampah diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse, dan Recycle* melalui Bank Sampah. Berdasarkan peraturan ini, bank sampah adalah tempat pemilahan dan pengumpulan sampah yang dapat didaur ulang dan/atau diguna ulang yang memiliki nilai ekonomi. Uang yang terkumpul dari penjualan sampah di bank sampah digunakan sebagai strategi subsidi silang untuk biaya operasional bank sampah. Dana lain yang dapat membantu operasional bank sampah juga datang dari penggalangan dana *corporate social responsibility* (CSR).

Pengelolaan sampah melalui bank sampah memiliki peran penting dalam pengurangan sampah karena berdasarkan dokumen Pedoman JAKSTRANAS, KLHK menargetkan jumlah sampah terolah bank sampah hingga <10% per hari. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan bank sampah, pemerintah mensosialisasikan cara pandang baru terhadap sampah kepada masyarakat, yaitu dengan melihat bahwa sampah masih memiliki nilai ekonomi atau sampah adalah sumber daya dan komoditas (Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR, 2017b). Berikut ilustrasi peran masyarakat dalam memanfaatkan bank sampah:



Sumber: BBC Indonesia (<https://www.bbc.com/indonesia/majalah-43939576>)

Peraturan Menteri LH No. 13 Tahun 2012 juga menyatakan bahwa penetapan harga terhadap sampah yang dapat didaur ulang ditempuh untuk memotivasi masyarakat sehingga mau memilah, mengumpulkan, dan menabung sampah. Penetapan harga setiap jenis sampah didasari pada kesepakatan pengurus bank sampah, dengan harga setiap jenis sampah yang bersifat fluktuatif tergantung pada harga pasaran.

Terlepas dari pentingnya peran bank sampah dalam membantu pelayanan pemerintah untuk penanganan sampah, terdapat berbagai kendala yang dapat menghambat pelaksanaan bank sampah, salah satunya biaya operasional bank sampah yang tidak didanai oleh pemerintah. Kelembagaan Bank Sampah diatur pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup (Permen LH) No. 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse dan Recycle* melalui Bank Sampah. Pasal 8 pada Permen LH tersebut di atas menyebutkan bahwa kelembagaan bank sampah dapat berbentuk: a. Koperasi; atau b. Yayasan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kelembagaan Bank Sampah baik

dalam bentuk Koperasi maupun Yayasan masih belum cukup kuat untuk dapat melindungi keberlangsungan hidup dari Bank Sampah karena ketiadaan kontrol dalam penentuan harga dan jaminan pembelian dari para pengepul. Sampah-sampah terpilah di Bank Sampah kerap kali menumpuk atau bahkan terpaksa dijual dengan harga yang murah kepada para pengepul yang pada akhirnya berujung kepada Koperasi / Yayasan pengelola Bank Sampah tidak dapat menunjang biaya operasional mereka sendiri. Dengan demikian, keberlangsungan bank sampah belum terlembagakan dan masih sangat bergantung pada hasil pendapatan operasionalnya sendiri serta bantuan dana dari program-program CSR.

Masalah lain yang menyangkut program bank sampah adalah aspek sosial dan kultural masyarakat yang bisa jadi tidak cocok dengan program bank sampah. Penelitian yang dilakukan oleh Wijayanti dan Suryani (2014) menyatakan bahwa konsep bank sampah lebih dapat diterima di wilayah perkampungan dan perumahan kelas menengah karena kawasan-kawasan ini masih menjunjung asas gotong royong dan kekeluargaan. Belum dapat dipastikan apabila program bank sampah dapat berjalan secara berkelanjutan di perumahan kelas menengah ke atas di perkotaan.

#### d. Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat di Surabaya: A Success Story



Di bawah kepemimpinan Tri Rismaharini, Kota Surabaya mendapatkan berbagai apresiasi di bidang kebersihan, khususnya masalah penanganan sampah. Beberapa penghargaan tersebut antara lain penghargaan Global Green City dari Global Forum on Health Settlements (GFHS) 2017, nominasi ASEAN Clean Tourist City 2017, penghargaan Adipura Kencana dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), serta masih banyak penghargaan lainnya.

Dengan sederet prestasi yang telah diraih dalam hal kebersihan, pada 9-10 Januari 2019 Surabaya menerima kunjungan dari delegasi UN Environment Asia and The Pacific Office yang ingin mengetahui secara langsung berbagai inovasi yang dilakukan Pemkot Surabaya dalam mengelola sampahnya. Pada akhir Juli lalu, kota yang disematkan sebagai *role model* dalam bidang pengelolaan sampah tahun 2018 oleh KLHK ini juga mendapatkan kunjungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI Jakarta yang ingin melakukan studi banding mengenai

pengelolaan sampah di Surabaya.

Sehubungan dengan studi banding Pemprov DKI Jakarta ke Surabaya pada 29 Juli 2019, sebanyak 25 pejabat di DPRD Provinsi DKI Jakarta, Kepala Dinas Lingkungan Hidup DKI Jakarta, serta perwakilan dari BUMD PT Jakarta Propertindo diterima langsung oleh Walikota Surabaya di Balai Kota. Kunjungan ini merupakan rangkaian dari upaya Pemprov DKI Jakarta untuk menyelesaikan Peraturan Daerah (Perda) pengelolaan sampah baru terkait *intermediate treatment facility* (ITF) atau tempat pengolahan sampah energi listrik untuk mengurangi jumlah sampah di ibu kota. Diharapkan dengan adanya kunjungan ini, pemerintah DKI Jakarta dapat belajar cara mengolah sampah dari hulu hingga hilir secara efektif, efisien, dan dengan anggaran terbatas, seperti yang dinilai telah diterapkan oleh pemerintah Surabaya.

Kunjungan yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta seakan memperkuat legitimasi Kota Surabaya sebagai role model yang sukses melakukan pengolahan sampah, sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa akan ada lebih banyak kepala pemerintah daerah atau kota lain yang melakukan studi banding untuk meniru atau mempelajari regulasi pengolahan sampah di Surabaya.

### Profil Pengelolaan Sampah Kota Surabaya

Nama Kota	:	Surabaya
Provinsi	:	Jawa Timur
Regional	:	Jawa
Kategori Kota	:	Metropolitan
Jumlah Penduduk	:	3.074.490 jiwa
Luas Wilayah Administrasi	:	334,51 km <sup>2</sup>
Jumlah Sampah Ditimbun TPA	:	1.477 ton/hari
Jumlah Sampah Tidak Terkelola	:	N/A
Luas Daerah Pelayanan Sampah	:	285,67 km <sup>2</sup>
Persentase Cakupan Daerah Pelayanan	:	86%
Jumlah Timbunan Sampah Harian Ibu Kota	:	2.790,89 ton/hari
Jumlah Sampah Terolah Komposting	:	307,14 ton/hari
Jumlah Sampah Terolah Daur Ulang Bahan Baku	:	715,87 ton/hari
Jumlah Sampah Terolah Daur Ulang Produk Kreatif	:	24,60 ton/hari
Jumlah Sampah Terolah Bahan Bakar	:	1,40 ton/hari
Jumlah Sampah Terolah Biogas	:	0,31 ton/hari
Jumlah Sampah Terolah Bank Sampah	:	123,02 ton/hari
Jumlah Sampah Terolah Lainnya	:	104,57 ton/hari

Sumber: Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, KLHK

Salah satu program unggulan pengelolaan sampah di Surabaya adalah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan kebersihan, salah satunya dalam pengadaan dan operasional bank sampah. Data hingga 2017 menyebutkan bahwa Surabaya memiliki 280 unit bank sampah (Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau, 2018). Adanya bank sampah membantu menekan jumlah sampah yang langsung masuk ke Tempat Pembuangan Akhir di Kota Surabaya atau TPA Benowo. Alhasil, meski jumlah timbunan sampah di Surabaya mencapai 2.700-an ton per hari, sampah yang masuk ke TPA Benowo hanya sekitar 1.500 ton per hari. Hal ini mengindikasikan bahwa sekitar

1.000 ton sampah telah lebih dahulu direduksi oleh masyarakat, dengan 123,02 ton/hari diantaranya telah terolah melalui bank sampah.

Fasilitator dan Kader Lingkungan juga berperan penting dalam menggerakkan program-program inovatif pengelolaan sampah dengan pendekatan 3R dan berbasis masyarakat di Surabaya, termasuk program bank sampah. Hingga tahun 2017, terdapat 558 orang fasilitator lingkungan dan 31.011 kader lingkungan (DKRTH, 2018). Fasilitator dan Kader Lingkungan adalah masyarakat setempat yang secara sukarela bersedia untuk menjadi kader atau penggerak masyarakat untuk memilah dan mengelola sampah demi mewujudkan pola hidup bersih dan sehat.



Selain bank sampah, 28 tempat pembuangan sampah terpadu (TPST) juga dibangun oleh pemerintah Surabaya untuk mengurangi beban TPA. Menurut Risma, TPST yang dibangun itu bukan hanya sebagai tempat pembuangan sementara, tetapi TPST juga dilengkapi fasilitas pengolahan sampah. Selain itu, dengan adanya TPST, ongkos pembuangan sampah ke TPA dapat dipangkas karena jarak pengiriman sampah ke TPST jauh lebih dekat. Dalam mengelola TPST, Pemkot Surabaya melibatkan kontraktor pengelola sampah yang dikontrak selama 20 tahun.

Setelah melalui perjalanan panjang, sisa sampah akan diteruskan ke tempat pembuangan akhir (TPA Benowo). Meskipun demikian, sampah yang telah sampai di TPA Benowo tidak lantas dibiarkan menumpuk begitu saja. Sejak dikelola oleh PT Sumber Organik pada Oktober 2012, TPA Benowo terus berusaha untuk memfasilitasi pengelolaan sampah menjadi energi dengan kapasitas produksi listrik dari sistem Landfill Gas Powerplant (LPG) yang dapat menghasilkan kapasitas listrik 2 Mega Watt per hari, dengan 1,65 Mega Watt-nya terhubung langsung dengan PLN untuk keperluan masyarakat (Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional, KLHK). Saat ini TPA Benowo dijadikan TPA percontohan oleh KLHK.

Dapat disimpulkan bahwa Kota Surabaya telah memanfaatkan program-program inovatif yang mengedepankan aspek partisipasi masyarakat untuk menangani dan mengurangi jumlah sampah yang beredar di masyarakat, sebelum sampah tersebut diangkut ke TPA. Indikasi kesuksesan Kota Surabaya dalam mengelola sampah adalah adanya pengurangan volume sampah sejumlah 1.000an ton/hari sebelum dihantarkan ke TPA karena telah direduksi terlebih dahulu, salah satunya oleh masyarakat. Selain mengelola sampah dari hulu (sumber), Kota Surabaya juga mengolah sampah di hilir (TPA) sebelum ampasnya dikembalikan lagi ke lingkungan dengan cara yang aman.

## F. Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara umum, koordinasi lebih lanjut diperlukan antara para pembuat kebijakan mengenai pengelolaan sampah dan isi kebijakannya. Misalkan, JAKSTRANAS harus memiliki kekuasaan untuk membatalkan, menyukseskan, atau paling tidak sudah menimbang semua peraturan terkait sebelumnya meski dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan yang berbeda, sehingga ada kejelasan mengenai peraturan mana yang harus dilaksanakan, serta peraturan mana yang harus diterminasi, agar pelaksanaannya tidak saling tumpang-tindih. Kebijakan-kebijakan yang saling tumpang tindih berakibat pada adanya duplikasi program dengan esensi yang sama oleh pemerintah, seperti program TPS 3R dan program PDU, yang apabila dapat dikoordinasikan akan memangkas anggaran pembelanjaan pemerintah dan membuat pekerjaan lembaga-lembaga terkait lebih efektif dan efisien.

Secara lebih spesifik, pengelolaan sampah berbasis masyarakat dibedakan menjadi program-program yang didanai oleh pemerintah (seperti TPS 3R) dan program-program yang tidak didanai oleh pemerintah (seperti bank sampah). Program-program ini terbukti dapat membantu menyukseskan paradigma baru pengelolaan sampah yang diusung oleh UU No. 18 Tahun 2008. Hal ini dikarenakan sampah yang awalnya hanya ditimbun di TPA, dapat terlebih dahulu ditangani dan dikurangi ketika masih beredar dalam masyarakat melalui program TPS 3R, bank sampah, dan sejenisnya. Contoh kesuksesan tersebut dapat dilihat dari Kota Surabaya yang bisa mereduksi jumlah sampahnya hingga 1.000 ton/hari ketika sampah tersebut masih beredar di masyarakat, sehingga menyisakan sampah 1.500-1.700 ton/hari untuk akhirnya diangkut dan diolah di TPA.

Penurunan jumlah sampah di TPA pun seyogyanya tidak dijadikan patokan akhir kesuksesan pengelolaan sampah, karena timbunan sampah yang harus ditangani bukan hanya yang tampak sudah diangkut saja, tetapi juga yang tidak tampak, seperti sampah-sampah yang dibuang ke sungai, dibakar, atau tersangkut di saluran air. Maka dari itu, segenap lapisan masyarakat perlu memperkuat operasional pengangkutan dan pengolahan sampah untuk menekan laju volume sampah yang tidak terkelola atau salah pengelolaannya.

Program-program pengelolaan sampah berbasis masyarakat seperti TPS 3R dan bank sampah perlu tetap diapresiasi keberadaannya serta didukung keberlanjutannya. Perlu ada kejelasan konsep pengintegrasian apabila pemerintah menginginkan TPS 3R untuk bisa bersinergi dengan program bank sampah karena sampai saat ini keduanya seakan berjalan sendiri-sendiri. Khusus untuk bank sampah, mengingat JAKSTRANAS mengharapkan program tersebut dapat mengurangi <10% timbunan sampah di masyarakat, pemerintah perlu mempertimbangkan pengadaan pendanaan untuk program bank sampah, atau paling tidak mengikat perusahaan-perusahaan produsen bakul sampah untuk memberikan dana CSR ke program bank sampah.

Adanya masyarakat majemuk dengan berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya di Indonesia menjadikan bank sampah bukan satu-satunya program pengelolaan sampah berbasis masyarakat mandiri yang dapat diterapkan untuk mengurangi beban TPA. Inovasi-inovasi lain diharapkan dapat senantiasa diciptakan dengan disertai peningkatan kualitas dalam sistem pengelolaan sampah yang terintegrasi dan berkelanjutan.

G. Lampiran

Contoh Daftar Harga Barang di Bank Sampah



DAFTAR HARGA BARANG

Up date Agustus 2018

SK Dinas Lingkungan Hidup Surabaya : 660.1/774/36.7.12/2017  
 SK Yayasan Bina Bhawo Lingkungan : YBBL-001/03SK/0001-7.203-03/25-4/2017  
 Akte Notaris : Evi Marlenna SH No 39/Tg/ 02 Agustus 2017  
 SK Merencanakan: AHU-0012341.A1E01.04 Tahun 2017

JENIS	KUALITAS	Harga / Kg		CONTOH BARANG
		Cash	Tabungan	
Tembaga	Campur	40.000	42.000	Izi Kabel, Tembaga Dinamo
Kuningan	Semua kuningan	30.000	24.000	Kren dalamnya warna kuning.
Pernunggu	Semua Pernunggu	6.500	7.000	Koran air, kampak rem, (tidak lengkap dgn magnet)
Aluminium	Piat	9.500	10.000	Lempengan Aluminium yang tebal
	Silku	9.500	10.000	Tirai, kucain almini, Platnomor
	Panci	9.500	10.000	Panci Bekas
	Kaleng Aluminium	8.500	9.000	Kaleng Pocaif, Sprite dari almini (Lunak), Izi, lengket magnet
Besi	Wajan Almini	7.500	8.000	Wajan Almini, Telian (tdk lengket Magnet)
	Super / Tebal	2.200	2.200	Besi yang tebal, Besoneser, Rantai, Geng, Srok
	Grabang / gread	1.500	1.500	Pipa, Magic Jar, Pasang, Kemplar, Logam tipis
	Paku	1.000	1.000	Paku bekas
Kertas	Kaleng	1.000	1.000	Kaleng susu, blek, kawat, dll
	Seng	500	500	Seng bekas
	Kardus Bagus	1.300	1.300	Kardus Warna Coklat yang bagus
	Kardus Jelek	1.000	1.000	Kardus Berminyak, Kardus tebal warna putih
	Koran	2.500	3.500	Koran Jawa post, dll
	Kertas HVS	2.200	2.200	Kertas puch dengan atau tanpa tinta
Botol	Kertas Burens / LKS	1.000	1.000	kertas yang warnanya agak coklat/abu2
	Sak semen	1.500	1.500	kemasan semen
	Duplok	400	400	kertas rokok, kertas jelek, koran warna, brosur, dll
	Botol sirup (per biji)	100	100	Sisa botol Magan, anson, dll
	Korcap / koras besar (per biji)	400	400	bangko, abc, dll
	bensin bagus (per biji)	1.500	1.000	
Plastik Lemparan	Bir (per biji)	600	600	hanya botol bir bintang
	Beling (per Kg)	50	50	Lamp, Botol Lain-lain
	Botol Fullin (per Kg)	150	150	botol you c 3000, putih
	Plastik Prill bening	1.000	1.250	plastik bening tanpa ada sablon/bulisan
Plastik	Plastik Kresak	300	400	plastik wadah barang
	Plastik Sablon Tipis	400	400	indomie, rhiso samet kecil, gulako TANPA FOL.
	Kemasan (Foil / Wrinklap)	250	300	pop ice, marimas, chikim ; ada foil di dalam/mengelap )
	Plastik Sablon Tebal / Minyak	250	300	mato, sanights, softener, superpal, bekas minyak, dll
Pawak	Aqua Gelas Bersih	5.500	6.000	Gelas putih bening tanpa ada warna/sablon
	Aqua Gelas kotor	3.500	4.000	
	Botol Fullin Bersih	3.300	3.500	Botol minuman putih bening (club, deo, vt, cheers, fiordina, coca cola, dll)
	Botol Fullin Kotor	2.300	2.500	
	Botol Baru Muda Bersih	2.300	2.500	
	Botol Baru Muda Kotor	1.300	1.500	Botol minuman putih KEBIRUAN (Aqua)
	Botol minuman Warna Bersih	1.500	1.500	
	Botol minuman Warna Kotor	1.000	1.000	Botol minuman berwarna (Mizone, Sprite, dll)
	Tutup Galon/fulup Aqua Botol	3.300	3.500	Tutupnya galon/tutup botol
	Bak Campur TANPA KERAS	2.000	2.200	bak air, botol kosmetik, bli susu, bak cuci
Lain-lain	Bak Hilam	1.000	1.100	bak cuci, dll yang warnanya hitam (lentur)
	Plastik Keras	200	200	Plastik mainan anak-anak, helm, TV, yakult, dll
	Tali plastik	500	500	Tali Packing
	CD (DVD dan VCD)	3.300	3.500	kepingan cd atau dvd
Lain-lain	Jelantah	4.300	4.300	bening atau hitam
	Selang	200	200	selang untuk panoran air
	Paralon (kg)	400	500	Pipa bekas
	Gambor	500	500	sendal, sepatu
	Karak (kg)	1.400	1.400	nasi kering
	ali (per Kg)	8.000	9.000	aki mobil, di simbang (dukan satuan)
	Karung 25, 50, 100 Kg	200	300	Kg 25 = 200   Kg 50 = 500   Kg 100 = 1.000
Kabel	1.000	1.000	Kabel Listrik	

Bersama Kita Peduli Lingkungan, Untuk Masa Depan Kita dan Generasi Penerus  
 Mengubah Sampah Menjadi Bernilai Guna, Bersama Bank Sampah Induk Surabaya

## **Referensi**

- BBC Indonesia. 2018. "Ke Mana Perginya 1.000 Ton Sampah di Surabaya?". <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-43939576>
- Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau (DKRTH). *Profil 2018 – DKRTH*. Surabaya: Pemerintah Kota Surabaya
- Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau (DKRTH). *Profil Pusat Daur Ulang Jambangan*. Surabaya: Pemerintah Kota Surabaya
- Direktorat Jenderal Cipta Karya. 2017. *Petunjuk Teknis TPS 3R Tempat Pengolahan Sampah*. Jakarta: Direktorat Pengembangan Penyehatan Lingkungan Pemukiman – Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
- Direktorat Jenderal Cipta Karya. 2017b. *Kebijakan TPS 3R Berbasis Masyarakat*. Direktorat Pengembangan Penyehatan Lingkungan Pemukiman – Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
- Guerrero, Lilliana Abarca, Ger Maas, and William Hogland. "Solid waste management challenges for cities in developing countries." *Waste management* 33.1 (2013): 220-232
- Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KNLH) Republik Indonesia. *Statistik Persampahan Indonesia Tahun 2008*
- Meidiana, Christia, and Thomas Gamse. "Development of waste management practices in Indonesia." *European journal of scientific research* 40.2 (2010): 199-210
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Reduce, Reuse, dan Recycle melalui Bank Sampah
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia No. 03 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga
- Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga
- Peraturan Presiden No. 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional (JAKSTRANAS) Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemukiman. 2010. *Modul Pengolahan Sampah Berbasis 3R*. Bandung: Kementerian Pekerjaan Umum – Badan Penelitian dan Pengembangan
- Puspitawati, Yuni, and Mardwi Rahdriawan. "Kajian pengelolaan sampah berbasis masyarakat dengan konsep 3R (reduce, reuse, recycle) di Kelurahan Larangan Kota Cirebon." *Jurnal pembangunan wilayah & kota* 8.4 (2012): 349-359
- Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional. *Pengantar Penyusunan Naskah Akademik Rapermen LHK tentang Sistem Informasi Persampahan Nasional 2017*. Jakarta: Direktorat Pengelolaan Sampah – Direktorat Jenderal Pengelolaan Sampah, Limbah, dan B3 – Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. [http://ditjenppi.menlhk.go.id/reddplus/images/resources/ws\\_transperancy\\_framework/r4\\_02\\_sampah\\_klhk.pdf](http://ditjenppi.menlhk.go.id/reddplus/images/resources/ws_transperancy_framework/r4_02_sampah_klhk.pdf)

Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional. *Peta Persebaran TPS 3R*. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

US Government Accountability Office. "Opportunities to reduce potential duplication in government programs, save tax dollars, and enhance revenue." (GAO-11-318SP) (2011)

Wijayanti, Dyah Retno, and Sri Suryani. "Waste bank as community-based environmental governance: a lesson learned from Surabaya." *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 184 (2015): 171-179