

**SKRIPSI**

**FORMULASI KEBIJAKAN GERAKAN SEJUTA MASKER DI  
KABUPATEN GOWA**

**MUSDALIFAH**

**E011171003**



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

### ABSTRAK

**MUSDALIFAH (E011171003), Formulasi Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di Kabupaten Gowa. 70 halaman + 8 Kepustakaan + Lampiran, dibawah Bimbingan Dr. H. Muhammad Yunus, MA. dan Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos.,MAP**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keterlibatan aktor *Inside Government* dan aktor *Outside Government* dalam Formulasi Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di Kabupaten Gowa. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dimana dalam penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu untuk mengetahui atau menggambarkan kenyataan dari kejadian yang diteliti. Proses penelitian dilakukan dengan cara observasi dan wawancara dengan aktor yang terlibat.

Gerakan Sejuta Masker merupakan program yang dibuat oleh Bupati Kabupaten Gowa yang telah dilaksanakan bersama seluruh Organisasi Dalam Daerah baik dari pihak pemerintahan maupun pihak diluar pemerintahan. Program ini mendapatkan apresiasi langsung dari Kementrian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) dan mendapatkan respon yang baik dari masyarakat sebagai objek.

**Kata kunci : Formulasi Kebijakan, Keterlibatan, Aktor *Inside Government*, Aktor *Outside Government***



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

### ABSTRACT

**MUSDALIFAH (E011171003), Policy Formulation of the One Million Masks Movement in Gowa Regency. 70 pages + 8 Bibliography + Attachments, under Dr. H. Muhammad Yunus, MA. and Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos., MAP**

In general, this study aims to analyze the involvement of Inside Government actors and Outside Government actors in the Formulation of the One Million Masks Movement Policy in Gowa Regency. The research method used in this research is a qualitative approach in which the research is descriptive in nature, namely to find out or describe the reality of the events under study. The research process was carried out by means of observation and interviews with the actors involved.

The One Million Masks Movement is a program created by the Regent of Gowa Regency which has been implemented together with all Regional Organizations, both from government and non-government parties. This program received direct appreciation from the Ministry of Home Affairs (KEMENDAGRI) and received a good response from the public as an object.

**Keywords: Policy Formulation, Involvement, Inside Government Actors, Outside Government Actors**



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

### LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Musdalifah  
NIM : E011171003  
Program Studi : Administrasi Publik  
Jenjang : S1

Menyatakan bahwa skripsi berjudul "Formulasi Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di Kabupaten Gowa" Adalah benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 4 Maret 2021

Yang menyatakan



Musdalifah

E011171003



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Musdalifah  
NIM : E011171003  
Program Studi : Administrasi Publik  
Judul : Formulasi Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di Kabupaten Gowa

Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II, dan dinyatakan telah sesuai dengan saran tim penguji skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Makassar, 04 Maret 2021

Pembimbing I

Menyetujui,

Pembimbing II

Dr. H. Muhammad Yunus, MA  
NIP 19591030 198703 1 002

Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos.MAP  
NIP 1972057 200212 1 001

Mengetahui:

Ketua/sekretaris Departemen Ilmu Administrasi,



Dr. Nurdin Nara, M.Si

NIP 19630903 198903 1002



UNIVERSITAS HASANUDDIN

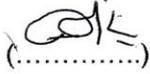
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

Nama : Musdalifah  
NIM : E011171003  
Program Studi : Administrasi Negara  
Judul : Formulasi Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di  
Kabupaten Gowa

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Skripsi Program Sarjana  
Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas  
Hasanuddin pada hari tanggal 03 Maret 2021.

**Dewan Penguji Skripsi**

Ketua Sidang : Dr. H. Muhammad Yunus, MA   
Sekretaris Sidang : Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos.MAP   
Anggota : 1. Prof. Dr. Moh. Thahir Haning, M.Si   
2. Dr. Badu Ahmad, M.Si 

## KATA PENGANTAR

الرَّحِيمِ الرَّحْمَنِ اللَّهُ بِسْمِ

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena rahmat dan hidayah-Nya penulis akhirnya dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul : “Formulasi Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di Kabupaten Gowa”. Salawat serta salam kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, yang membawa manusia dari alam kegelapan menuju alam yang terang benderang.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan karena menyadari keterbatasan ilmu dan kemampuan yang dimiliki oleh penulis. Untuk itu dari sempurnanya skripsi ini, penulis sangat membutuhkan dukungan dan sumbangan pikiran yang berupa kritik dan saran yang bersifat kondusif.

Skripsi ini penulis persembahkan kepada kedua orang tua (Alm. Muh. Nasir dan Sitti Rugayya ) serta tante dan om saya (Ir. Muhammad Ali dan Syamsiah S.Pd) yang telah tulus ikhlas memberikan kasih sayang, cinta, doa, perhatian, dukungan moral dan materi yang telah diberikan selama ini. Terima kasih telah meluangkan segenap waktunya untuk mengasuh, mendidik, membimbing dan mengiringi perjalanan hidup penulis dengan dibarengi alunan doa yang tiada henti agar penullis sukses dalam menggapai cita-cita.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, karena itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, Ma sebagai Rektor Universitas Hasanuddin.

2. Prof. Dr. Armin, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh staffnya.
3. Dr. Nurdin Nara, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Dr. H. Muhammad Yunus, MA. dan Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos.,M.AP selaku pembimbing I dan pembimbing II bagi penulis, yang telah mendorong, membantu, membimbing, serta mengarahkan penulis hingga penyelesaian skripsi ini.
5. Prof. Dr. H M. Thahir Haning, M.Si dan Dr. H. Badu Ahmad, M.Si selaku penguji dalam sidang proposal dan skripsi penulis. Terima kasih atas kesediaannya dalam menghadiri sidang proposal dan skripsi dan atas segala motivasi, arahan dan kritikan dalam penulisan skripsi ini.
6. Seluruh Dosen Departemen Ilmu Administrasi Publik. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan untuk penulis kurang lebih 3 tahun. Semoga penulis dapat memanfaatkannya sebaik mungkin.
7. Seluruh Staff Departemen Ilmu Administrasi Publik (Ibu Darma, Ibu Rosmina, Pak Lili) dan staff di lingkup FISIP UNHAS tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang tiada hentinya bagi penulis selama ini.
8. Seluruh Staff Pegawai Kantor Bupati Kabupaten Gowa yang telah memberikan waktu, ruang, dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
9. Seluruh Staff Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa yang telah memberikan waktu, ruang, dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.

10. Seluruh Staff Pegawai DPRD Kabupaten Gowa yang telah memberikan waktu, ruang, dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
11. Seluruh Staff Pegawai Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Gowa yang telah memberikan waktu, ruang, dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
12. Seluruh Staff Pegawai Kapolres Gowa yang telah memberikan waktu, ruang, dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
13. Seluruh Staff Pegawai PMI Kabupaten Gowa yang telah memberikan waktu, ruang, dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
14. Seluruh Staff Pegawai Satpol PP Kabupaten Gowa yang telah memberikan waktu, ruang, dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
15. Masyarakat Kabupaten Gowa yang telah memberikan bantuannya selama melakukan penelitian.
16. Terima kasih kepada keluarga besar HUMANIS FISIP UNHAS yang menjadi tempat berproses dan tempat penulis mendapatkan pengalaman berorganisasi.
17. Terima kasih kepada keluarga besar PRISMA (Pusat Riset Mahasiswa) FISIP UNHAS yang menjadi tempat berproses dan tempat penulis mendapatkan pengalaman berorganisasi.
18. Teman-teman LEADER 2017 terima kasih atas segala bantuan dan perhatian kalian selama proses perkuliahan di kampus semoga kebersamaan yang terjalin selama ini tetap ada dan semoga harapan, cita-cita kita bersama dapat tercapai, sukses untuk kita semua.

19. Sahabat penulis Putri Aulia E.S, Musdalifah, Siti Fakhirah Ulfa Aris, Titania Aulia, Nur Fitri, Claudia Indriani, Mardiah, Ahmad Supri, Arham Fajar Perdana, Rajiman. Terima kasih selama tiga tahun telah memberikan warna selama dibangku perkuliahan, saling tolong menolong, memberikan masukan, dan membantu penulis menyelesaikan skripsi ini.
20. Nurhidayat yang telah setia memberikan semangat, dan membantu penulis menyelesaikan skripsi ini.
21. Presidium HUMANIS FISIP UNHAS Periode 2019-2020 Masyita, Waddasiah Azalia, Mardiah Sampe Tandung, Annisa Khusnul Khatimah, Resky Ananda Putri, Ade Surya Pratama, Rijal, dan A Achmad Rizaldy. Yang telah memberikan saran dan pengalaman bertanggungjawab menyelesaikan tanggungjawab yang besar selama berorganisasi.
22. Sri Mulyani Muzakkir, Putri Pertiwi, Nana Resky Nurwana, Irmawati, teman semasa di SMK Negeri 4 Makassar yang selalu memberikan dukungan dan saling menguatkan menyelesaikan Studi Sarjana.
23. Terima kasih kepada teman-teman penulis tanpa terkecuali dan keluarga tanpa terkecuali yang telah mendukung dan mendoakan selama ini.

Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan masukan bagi pembaca.  
Terima kasih. Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 03 Februari 2021

Musdalifah  
E011171003

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
ABSTRAK.....	i
ABSTRACT .....	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	<b>iError! Bookmark not defined.</b>
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN .....	1
I.1    Latar Belakang .....	1
I.2    Rumusan Masalah.....	5
I.3    Tujuan Penelitian.....	6
I.4    Manfaat Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	7
II.1    Konsep Kebijakan Publik.....	7
II.1.1    Pengertian Kebijakan Publik.....	8
II.1.2    Jenis-Jenis Kebijakan Publik .....	12
II.1.3    Tingkatan Kebijakan .....	14
II.1.4    Tahap-tahap Kebijakan Publik.....	16
II.1.5    Arti Pentingnya Studi Kebijakan Publik.....	18
II.2    Formulasi Kebijakan .....	20
II.3    Aktor dalam Formulasi Kebijakan .....	28
II.3.1    Lokus Keterlibatan Aktor dalam Proses Kebijakan .....	32
II.4    Model Formulasi Kebijakan .....	34
II.5    Gerakan Sejuta Masker.....	38
II.6    Kerangka Pikir .....	40
BAB III METODE PENELITIAN .....	41
III.1    Pendekatan Penelitian.....	41
III.2    Tipe Penelitian.....	41

III.3	Unit Analisis.....	41
III.4	Lokasi Penelitian .....	42
III.5	Fokus Penelitian.....	42
III.6	Jenis dan Sumber Data .....	43
III.7	Informan.....	43
III.8	Teknik Pengumpulan Data .....	44
III.9	Teknik Analisis Data .....	45
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....		48
IV.1	Gambaran Umum.....	48
IV.1.1	Kabupaten Gowa.....	48
IV.1.2	Visi Kabupaten Gowa .....	49
IV.1.3	Misi Kabupaten Gowa .....	49
IV.1.4	Satgas Penanganan Covid-19/Aktor Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di Kabupaten Gowa.....	50
IV.2	Hasil Penelitian Dan Pembahasan .....	53
IV.2.1	Keterlibatan Aktor Inside Government .....	57
IV.2.2	Keterlibatan Aktor <i>Outside Government</i> .....	60
BAB V PENUTUP.....		65
V.1	Kesimpulan.....	65
V.2	Saran.....	67
DAFTAR PUSTAKA.....		68
LAMPIRAN .....		71

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1 Latar Belakang**

Covid 19 atau Virus Corona pertama kali muncul kota Wuhan di Negara Cina. Penyebarannya sangat cepat dan mematikan. Penyebarannya melalui kontak langsung fisik maupun ditularkan melalui mulut, hidung dan mata. Covid-19 berdampak kepada kehidupan sosial dan melemahnya ekonomi masyarakat. Upaya memutuskan mata rantai penyebaran Covid-19 dilakukan pemerintah dan lembaga keagamaan dengan menerbitkan beberapa peraturan untuk dipatuhi oleh masyarakat.

Covid-19 terus berkembang seiring berjalannya waktu, maka dalam upaya mengurangi penyebaran Covid-19 di perlukan kerja sama pemerintah, masyarakat, tokoh agama untuk saling bantu membantu, bahu termasuk COVID-19.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Gowa telah mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Nomor 2 tahun 2020 tentang Wajib Masker dan Penerapan Protokol Kesehatan dalam Penanganan dan Pencegahan Covid-19. Tujuan PERDA ini adalah agar seluruh masyarakat memakai masker ketika berpergian dan mengikuti protol kesehatan, tetapi tidak adanya tindakan nyata, maka dari itu Bupati Kabupaten Gowa mengeluarkan kebijakan/program pembagian Sejuta Masker untuk seluruh Masyarakat Gowa, agar masyarakat Gowa betul-betul menerapkan atau mengikuti peraturan yang dikeluarkan oleh Bupati Gowa dalam pencegahan penyebaran Covid-19.

Kabupaten Gowa adalah salah satu Daerah Tingkat II di Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia. Ibu kota kabupaten ini terletak di Kota Sungguminasa. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 1.883,32 km<sup>2</sup> atau sama dengan 3,01% dari luas wilayah Provinsi Sulawesi Selatan dan berpenduduk sebanyak ± 652.941 jiwa, dimana bahasa yang digunakan di kabupaten ini adalah bahasa Makassar dengan suku Konjo Pegunungan yang mendiami hampir seluruh Kabupaten Gowa. Penduduk di kabupaten ini mayoritas beragama Islam. Kabupaten ini berada pada 12°38.16' Bujur Timur dari Jakarta dan 5°33.6' Bujur Timur dari Kutub Utara. Sedangkan letak wilayah administrasinya antara 12°33.19' hingga 13°15.17' Bujur Timur dan 5°5' hingga 5°34.7' Lintang Selatan dari Jakarta.

Kabupaten yang berada pada bagian selatan Provinsi Sulawesi Selatan ini berbatasan dengan 7 kabupaten/kota lain, yaitu di sebelah Utara berbatasan dengan Kota Makassar dan Kabupaten Maros. Di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sinjai, Bulukumba, dan Bantaeng. Di sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Takalar dan Jeneponto sedangkan di bagian Barat berbatasan dengan Kota Makassar dan Takalar.

Wilayah Kabupaten Gowa terbagi dalam 18 Kecamatan dengan jumlah Desa/Kelurahan definitif sebanyak 169 dan 726 Dusun/Lingkungan. Wilayah Kabupaten Gowa sebagian besar berupa dataran tinggi berbukit-bukit, yaitu sekitar 72,26% yang meliputi 9 kecamatan yakni Kecamatan Parangloe, Manuju, Tinggimoncong, Tombolo Pao, Parigi, Bungaya, Bontolempangan, Tompobulu dan

Biringbulu. Selebihnya 27,74% berupa dataran rendah dengan topografi tanah yang datar meliputi 9 Kecamatan yakni Kecamatan Somba Opu, Bontomarannu, Pattallassang, Pallangga, Barombong, Bajeng, Bajeng Barat, Bontonompo dan Bontonompo Selatan.

Penggunaan masker merupakan bagian dari rangkaian komprehensif langkah pencegahan dan pengendalian yang dapat membatasi penyebaran penyakit-penyakit virus saluran pernapasan tertentu, termasuk COVID-19. Masker dapat digunakan baik untuk melindungi orang yang sehat (dipakai untuk melindungi diri sendiri saat berkontak dengan orang yang terinfeksi) atau untuk mengendalikan sumber (dipakai oleh orang yang terinfeksi untuk mencegah penularan lebih lanjut).

Namun, penggunaan masker saja tidak cukup memberikan tingkat perlindungan atau pengendalian sumber yang memadai. Karena itu, langkah-langkah lain di tingkat perorangan dan komunitas perlu juga diadopsi untuk menekan penyebaran virus-virus saluran pernapasan. Terlepas dari apakah masker digunakan atau tidak, kepatuhan kebersihan tangan, penjagaan jarak fisik, dan langkah-langkah Pencegahan dan Pengendalian Infeksi (PPI) lainnya sangat penting untuk mencegah penularan COVID-19 dari orang ke orang.

Studi Kebijakan Publik pada awalnya hanya terbatas pada masalah-masalah : yaitu pertahanan, hubungan luar negeri, hukum dan ketertiban, area studi Kebijakan Publik saat ini telah melampaui ketiga bidang tersebut, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, pariwisata, pertanian, industri, perdagangan, transportasi, dan sebagainya. Makna

dan hakekat Kebijakan Publik merupakan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pemerintah yang berwenang untuk kepentingan masyarakat (Publik Interest). Kepentingan masyarakat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan (demands) dari rakyat.

Kebijakan Publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tertentu dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang memiliki sanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang

ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Formulasi kebijakan merupakan konsep untuk merencanakan apa yang akan diputuskan dan diambil kebijakannya. Dalam kaidah formulasi kebijakan, ada perencanaan formulasi yang harus dilakukan. Perencanaan formulasi merupakan perencanaan terhadap tahapan formulasi. Merencanakan perencanaan itu menjadi penting dalam menghasilkan sebuah konsep formulasi yang dapat dirumuskan dan diputuskan dalam kebijakan publik. Bupati Kabupaten Gowa telah merumuskan kebijakan tentang kewajiban memakai masker untuk memutus rantai penyebaran Covid-19.

Berdasarkan uraian di atas, berdasarkan informasi yang di dapatkan, penulis menganalisis bahwa perlunya mengetahui atau menganalisis proses Formulasi Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di Kabupaten Gowa, khususnya aktor yang terlibat dalam Formulasi Kebijakan.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian singkat latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana keterlibatan aktor *Inside Government* ?
2. Bagaimanakah keterlibatan aktor *Outside Government* ?

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan keterlibatan aktor *Inside Government* dalam proses Formulasi Kebijakan.
2. Mendeskripsikan keterlibatan aktor *Outside Government* dalam proses Formulasi Kebijakan.

### **I.4 Manfaat Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu atau menjadi bahan masukan untuk pihak lain yang ingin melakukan penelitian ulang dengan menggunakan cara penelitian yang berbeda dan informan-informan penelitian yang lebih baik dari sebelumnya.
2. Manfaat Praktis, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah serta penyelenggara dan juga organisasi non pemerintah yang bergerak dibidang perumusan kebijakan khususnya Kebijakan Gerakan Sejuta Masker di wilayah Kabupaten Gowa, sehingga proses Formulasi/Perumusan selalu menjadi hal yang penting di perhatikan agar Kebijakan yang di keluarkan dapat dilaksanakan sesuai dengan harapan pemerintah maupun masyarakat.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **II.1 Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada praktiknya, kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu system pemerintahan Negara, yang di dalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara Negara. Dalam praktiknya, kebijakan publik tidak terlepas dari keterlibatan dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi.

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandate dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi Negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.

Fokus utama kebijakan publik di Negara modern adalah pelayanan publik, yaitu segala sesuatu yang bias dilakukan oleh Negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan keterlibatan Negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi, dan

menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijakan. Dengan demikian, salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik sehingga terwujud suatu kebijakan publik tertentu. Tahapan demi tahapan tersebut terangkum sebagai proses siklus pembuatan kebijakan publik. Setiap tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik mengandung berbagai langkah dan metode yang lebih terperinci lagi. Tahapan yang terdapat dalam pembuatan suatu kebijakan publik memiliki berbagai manfaat serta konsekuensi dari adanya proses tersebut, khususnya bagi para aktor pembuat kebijakan publik.

### **II.1.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun local seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengertikannya.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga

mengartikan kebijakan publik sebagai *projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002;17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (dalam Winarno, 2002 : 21 16).

Konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yaitu:

- a. Titik perhatian dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.
- b. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.

Suatu kebijakan dihasilkan melalui serangkaian kegiatan yang dilakukan para aktor kebijakan melalui proses kebijakan publik. Proses kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan

yang bersifat politis. Aktivitas politis dalam proses kebijakan publik tersebut menurut William N. Dunn melalui 5 tahap yang meliputi :

1. Tahap Perumusan Masalah Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
2. Tahap Forecasting (Peramalan) Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan.
3. Tahap Rekomendasi Kebijakan Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi.
4. Tahap Monitoring Kebijakan Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
5. Tahap Evaluasi Kebijakan Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

James E. Anderson Anderson (1970) menyatakan bahwa, "*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*" (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah).

Menurut David Easton, "*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*" (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Syafiie (2006:104), mengemukakan bahwa :

kebijakan (policy) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafiie mendefinisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi pengajur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Sadhana (2011:47), mengutip pendapat John Dewer, mengungkapkan bahwa ada dua cara untuk mengukur kebijakan publik, yaitu dengan melihat

berbagai rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif-alternatif dan berbagai pengamatan atas akibat-akibat dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat.

Apa yang dikatakan oleh John Dewey adalah sebuah eksperimen terhadap bentuk kebijakan publik; bahwa kebijakan publik dapat dilihat dari alternatif yang diambil dalam kebijakan. Dalam kebijakan publik, ada banyak pilihan alternatif, sehingga pilihan kebijakan itu adalah kebijakan yang paling baik diantara yang baik.

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam system pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.

Semakin banyak alternatif semakin baik dalam kebijakan publik. Hal ini bertujuan untuk mengukur seberapa baik dan berkualitas kebijakan yang akan diambil. Tentunya, pilihan kebijakan publik hampir dipastikan dapat dilaksanakan dengan baik, karena pilihan alternatif itu meliputi aspek keterlaksanaannya kebijakan dengan baik atau tidak, indikator keberhasilan kebijakan juga dapat diukur dengan berbagai pertimbangan dan pilihan lainnya. Dapat dipastikan bahwa pilihan kebijakan yang diputuskan sudah diukur secara baik dan matang.

Sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik apabila konsep ini diperinci menjadi beberapa kategori, antara lain tuntutan

kebijakan, keputusan kebijakan, pernyataan kebijakan, hasil kebijakan, dan dampak kebijakan. Dengan mengacu pada tahap-tahap kebijakan yang ditawarkan Kones dan beberapa ahli lainnya, domain kebijakan publik meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi, dan penilaian kebijakan.

Dengan demikian kebijakan publik sangat berkait dengan administrasi Negara ketika publik aktor mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan Negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan “administrasi Negara.” Menurut Nigro dan Nigro dalam buku M. Irfan Islamy “Prinsip-prinsip kebijakan Negara (Islamy, 2001:1), administrasi Negara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan Negara dan ini merupakan bagian dari proses politik.

### **II.1.2 Jenis-Jenis Kebijakan Publik**

James E. Anderson (1970) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut :

#### *1. Substantive and Procedural Policies*

*Substantive policy* adalah kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya, kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain-lain.

*Procedural policy* adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan (*policy stakeholders*). Misalnya Undang-Undang tentang pendidikan, yang berwenang membuat adalah Departemen Pendidikan Nasional. akan tetapi, dalam pelaksanaan

pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu DPR, Departemen Kehakiman, Departemen Tenaga Kerja, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan undang-undang tersebut. Instansi-instansi/organisasi-organisasi yang terlibat tersebut disebut *policy stakeholders*.

## 2. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

*Distributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Contoh, kebijakan tentang tax holiday.

*Redistributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Contoh kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

*Regulatory policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/pelarangan terhadap pembuatan/tindakan. Contoh, kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

## 3. *Material Policy*

*Material policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh, kebijakan pembuatan rumah sederhana.

## 4. *Public Goods and Private Goods Policies*

*Public good policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Contoh, kebijakan tentang perlindungan keamanan dan, penyediaan jalan umum.

*Private goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu (perseorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Contoh tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

### **II.1.3 Tingkatan Kebijakan**

Secara umum, menurut Said Zainal Abidin (2004: 31-33), kebijakan dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu sebagai berikut.

- a. Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negative, yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Mengenai tingkatan kebijakan publik secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (1997) mengemukakan sebagai berikut.

#### **a. Lingkup Nasional**

##### **1) Kebijakan Nasional**

Kebijakan nasional adalah kebijakan Negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/Negara sebagaimana tertera dalam pembukaan UUD 1945. MPR, Presiden, dan DPR adalah yang berwenang menetapkan kebijakan nasional. Kebijakan nasional dituangkan dalam peraturan perundang-undangan

dapat berbentuk UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

2) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Presiden berwenang menetapkan kebijakan umum. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden.

3) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan, yang berwenang adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, atau instruksi pejabat.

b. Lingkup Wilayah Daerah

1) Kebijakan Umum

Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Dalam menetapkan kebijakan umum di daerah provinsi, yang berwenang adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Di daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum di tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## 2) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan di lingkup Wilayah/Daerah adalah tiga macam, yaitu:

- a) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Peraturan Daerah.
- b) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di Daerah.
- c) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (medebewind) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Berikut ini yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan antara lain :

- a) Dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota.
- b) Dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota
- c) Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa Keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota
- d) Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

### **II.1.4 Tahap-tahap Kebijakan Publik**

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (1995), adalah sebagai berikut :

## 1. Penyusunan Agenda

*Agenda setting* adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik yang dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam *agenda setting* juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam agenda pemerintah. Penyusunan agenda kebijakan sebagainya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga peran *stakeholder*.

## 2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan. Dalam tahap perumusan kebijakan, tiap-tiap alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

## 3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Legitimasi bertujuan memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga Negara akan mengikuti arahan

pemerintah. Akan tetapi, warga Negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah sah.

Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi-cadangan dari sikap baik dari niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota menoleransi pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Dengan proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

#### 4. Penilaian/Evaluasi Kebijakan

Secara umum, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak (Budi Winanrno, 2008:225).

Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

### **II.1.5 Arti Pentingnya Studi Kebijakan Publik**

Studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting, yakni untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik (Dye 1981, Anderson, 1079) dengan penjabaran sebagai berikut :

#### 1. Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Dalam konteks ini, ilmuwan dapat menempatkan kebijakan publik sebagai variabel terpengaruh (dependent variable), sehingga berusaha

menentukan variabel pengaruhnya (independent variable). Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik. Misalnya, studi untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dikeluarkannya undang-undang anti terorisme di Indonesia.

Sebaliknya, studi kebijakan publik dapat menempatkan kebijakan publik sebagai independent variable, sehingga berusaha mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik. Sebagai contoh studi untuk menganalisis apa dampak dari kebijakan menaikkan harga bahan bakar minyak yang dilakukan oleh pemerintah.

## 2. Meningkatkan Profesionalisme Praktisi

Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah publik. Dengan mempelajari kebijakan publik para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimana membuat kebijakan publik yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan publik. Sehingga ke depan akan lahir kebijakan publik yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.

## 3. Berguna untuk tujuan politik

Suatu kebijakan publik yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Sebaliknya kebijakan publik tersebut dapat meyakinkan kepada lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan publik seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politik.

## II.2 Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan publik adalah suatu proses pemikiran dan tindakan manusia yang memiliki kewenangan dan merupakan suatu bentuk kepercayaan untuk memberikan penalaran secara sistematis dengan menggunakan data dan informasi yang baik dan benar, sehingga dapat dipahami dan dimengerti bagi orang yang mendengar atau membacanya, kemudian ditaati sesuai dengan peruntukannya. Sementara orang yang melakukan formulasi adalah sekelompok orang yang diberikan kewenangan untuk menggunakan pola pemikiran yang rasional dan pola tindakan yang professional untuk menciptakan penalaran secara sistematis, makna yang jelas, dan terhindar dari penafsiran yang ganda terhadap rumusan kebijakan publik yang dihasilkan. (*Makmur dan Rohana Thahier, 2016:30*).

Pelaksanaan formulasi kebijakan membutuhkan teknik dan cara yang dapat dilakukan secara efektif dan efisien, sehingga dalam penentuan formulasinya dapat dijalankan dengan baik dalam pelaksanaan kebijakan publik. Makmur dan Rohana Thahier (2016: 31-34) ada beberapa cara dan metode yang dapat digunakan dalam melakukan formulasi kebijakan, yaitu :

1. Pertama, Penafsiran Fenomena. Kebijakan publik sejatinya adalah untuk memberikan solusi terhadap persoalan yang ada. Solusi itu dapat diterapkan dan memberikan dampak yang positif bagi kehidupan masyarakat. Kebijakan publik yang baik, dilakukan berdasarkan formulasi yang baik pula yang diikuti oleh prinsip-prinsip keadilan dan komprehensifitas perencanaannya. Proses perencanaan yang baik adalah dengan melihat fenomena yang ada. Fenomena-fenomena dalam kehidupan masyarakat menjadi kunci keberhasilan dari formulasi

kebijakan publik, sehingga kebijakan publik yang diambil sesuai dengan empirical problem, yaitu sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam penanganannya.

2. Kedua, Penyusunan agenda kegiatan. Dalam penyusunan formulasi kebijakan membutuhkan konsepsi dasar dan ketentuan-ketentuan yang mengatur agar tindakan kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Penyusunan formulasi tersebut dapat dimulai dari penyusunan agenda kegiatan yang merupakan program yang akan dikerjakan dalam jangka waktu yang sudah ditentukan. Penyusunan agenda kegiatan merupakan pedoman bagi penyelenggaraan kebijakan agar teratur, terarah, sistematis, efektif, dan efisien. Penyusunan agenda kegiatan juga dapat dikatakan sebagai jadwal kegiatan, dimulai kapan, dimana, siapa, mengapa, dan bagaimana kegiatan itu dilakukan. Dengan penyusunan agenda kegiatan dapat dijalankan sebagaimana yang sudah disepakati bersama. Penyusunan agenda kegiatan juga melibatkan semua stakeholder yang ada dalam organisasi dalam pengambilan keputusan, yaitu keputusan bersama dan dikerjakan secara bersama pula, sehingga tercipta harmonisasi organisasi untuk mencapai tujuan yang menjadi goals dari kebijakan publik.
3. Ketiga, perumusan masalah. Setelah dilakukan penyusunan agenda kegiatan, langkah selanjutnya adalah merumuskan masalah. Masalah adalah ketidaksesuaian antara harapan dan tujuan. Ada pula yang menyatakan bahwa masalah itu problem yang setiap individu atau kelompok pasti mengalaminya, karena masalah bagian dari dinamika kehidupan manusia ataupun organisasi. Selain itu, masalah juga

merupakan hambatan dan menjadi sumber utama dalam kegagalan pencapaian tujuan. Merumuskan masalah adalah aktivitas mengurai masalah apa yang menjadi obyek kebijakan. Tujuannya adalah untuk memecahkan masalah yang timbul dari proses kebijakan yang didasarkan pada proses perumusan kebijakannya. Harapannya, masalah terhadap kebijakan dapat dicarikan solusi dan dipecahkan sesuai dengan harapan, agar tujuan dapat tercapai dengan baik.

4. Keempat, identifikasi masalah. Perumusan masalah harus diikuti oleh identifikasi masalah atau memfokuskan persoalan yang ada, sehingga penyelesaiannya dapat diurai secara sistematis, terukur, terarah dan tepat sasaran. Setelah rumusan masalah diketahui, maka langkah berikutnya adalah mengidentifikasi terhadap setiap masalah itu. Setiap masalah mempunyai kerangka dan identitas masing-masing yang hal tersebut perlu dilakukan pemfokusan masalah, sehingga dapat diketahui secara detail item-item permasalahannya. Dengan demikian, dapat dengan mudah untuk dicari solusi dan penyelesaiannya. Disamping itu, identifikasi masalah adalah untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil relevan dengan formulasi kebijakan publik.
5. Kelima, pemecahan masalah. Setiap formulasi kebijakan publik berdasarkan pada persoalan atau permasalahan yang berkembang. Untuk memastikan formulasinya baik dan benar, maka diperlukan ketelitian untuk menemukan isu dan empirical problemnya. Isu yang berkembang tentunya harus actual dan komprehensif yang berkaitan dengan persoalan masyarakat umum atau persoalan publik yang menjadi sasaran formulasi kebijakan publik. Dengan mengetahui isu-isu yang

berkembang di ranah publik, dan diidentifikasi secara detail dan diteliti, maka pemecahan terhadap persoalan dan masalah yang muncul dapat segera terselesaikan. Pemecahan masalah tersebut tentunya harus dikomunikasikan secara berkelanjutan dan sesuai dengan harapan bersama. Pemecahan masalah terhadap persoalan yang menjadi rumusan masalah dalam formulasi kebijakan adalah kunci pelaksanaan kebijakan yang baik.

6. Keenam, teknik pertimbangan keputusan. Proses tindakan penetapan formulasi kebijakan publik sering juga disebut dengan pengambilan keputusan yang dilakukan berdasarkan pemikiran yang cermat, pertimbangan yang matang, dan teknik eksekusi yang tepat. Pertimbangan dalam pengambilan keputusan harus melibatkan semua unsur yang terlibat dalam penetapan formulasi kebijakan. Indikator-indikator apa saja yang menjadi rujukan dalam penetapan keputusan harus ditentukan sebelum keputusan diambil. Mengingat pertimbangan keputusan adalah hal yang sangat penting untuk memutuskan terhadap yang menjadi formulasi dalam kebijakan publik. Namun demikian, setiap pertimbangan keputusan harus berdasar pada fakta yang benar, informasi yang valid, dan berbagai data pendukung lainnya, agar keputusan yang diambil sesuai dengan kebutuhannya.
7. Ketujuh, penyusunan konsep kebijakan publik. Pada penyusunan konsep kebijakan publik dibutuhkan kemampuan dan kompetensi yang dimiliki oleh perumus kebijakan. Selain itu, kemahiran dalam menuangkan ide dan gagasan kebijakan menentukan pula terhadap konsep kebijakan yang akan dilaksanakan. Baik secara konteks, konten, nilai, estetika dan

semua unsur yang dibutuhkan dalam kebijakan harus diartikulasikan ke dalam bentuk tulisan dan kalimat yang baik dan benar. Di samping itu, penyusunan konsep kebijakan publik harus dapat dimengerti, dipahami, sistematis, rasional, praktis dan mudah, sehingga pelaksanaannya sesuai dengan kebutuhan dan peruntukannya.

8. Kedelapan, sosialisasi konsep kebijakan publik. Melakukan penyusunan konsep kebijakan publik dibuktikan dengan dokumen kebijakan yang menjadi pedoman dan panduan dalam pengambilan kebijakan publik. Konsep dalam bentuk dokumen kebijakan perlu disosialisasikan kepada seluruh sasaran kebijakan. Tujuannya adalah untuk memberikan penjelasan secara komprehensif kepada seluruh masyarakat yang menjadi sasaran dari kebijakan publik. Sosialisasi bias dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, disesuaikan dengan kebutuhan dan peruntukannya.

Agar sosialisasi konsep kebijakan publik berjalan secara efektif dan efisien, maka diperlukan tim sosialisasi yang kredibel dan mempunyai kemampuan berkomunikasi secara baik. Sosialisasi kebijakan tidak hanya sekedar menjelaskan tentang kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan publik, tetapi kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan publik, tetapi bagaimana berkomunikasi yang baik kepada masyarakat, agar konsep kebijakan yang disosialisasikan dapat dimengerti, dipahami, dan dijalankan dengan baik. Pemahaman dari masyarakat tentang konsep kebijakan publik menjadi unsur penting terhadap bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik. Salah satu suksesi dari kebijakan publik yang baik adalah

dipengaruhi oleh bentuk partisipasi yang baik dari masyarakat. Karena masyarakatlah yang menjadi sasaran dalam kebijakan publik, maka peran masyarakat sangat menentukan tujuan dari kebijakan tersebut.

Disamping itu, sosialisasi konsep kebijakan publik bertujuan untuk menjangkau kebutuhan masyarakat terhadap kebijakan publik yang akan diambil. Sinergitas konsep yang sudah dirancang sesuai dengan permasalahan dan penyelesaikan, diperlukan pula saran, masukan, dan rekomendasi dari masyarakat langsung sebagai sasaran dari kebijakan publik. Masukan-masukan itu menjadi point-point yang dapat dinarasikan kembali dan dianalisis sesuai dengan tingkat kebutuhan dan relevansi, sehingga secara top-down maupun bottom up kebijakan itu sudah memenuhi kebutuhan semua komponen, baik bagi pengambilan kebijakan maupun yang menjadi sasaran dari kebijakan publik.

9. Kesembilan, pelegalisasian kebijakan publik. Setelah dilakukan sosialisasi terhadap konsep kebijakan publik, perumus kebijakan melakukan berbagai perbaikan-perbaikan atau revisi yang diperoleh dari lapangan (sosialisasi). Masukan dan saran yang membangun dan relevan serta sesuai dengan kebutuhan dalam kebijakan publik dapat dilakukan perbaikan. Penting diingat bahwa, kebijakan publik yang baik itu adalah kebijakan yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat secara langsung dan sesuai dengan kebutuhan.

Setelah proses perbaikan sudah dilakukan, maka diusulkan kepada pejabat yang berwenang untuk dilegalisasikan. Pelegalisasian konsep kebijakan publik menjadi jenis kebijakan publik dijadikan sebagai pedoman bagi semua stakeholder untuk menjalankan kebijakan publik

tersebut secara baik dan benar. Serta bagi masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan dapat berpartisipasi aktif terhadap kebijakan publik yang dilegalisasikan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Perumusan kebijakan merupakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik. Studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat – sifat (perumusan) permasalahan publik. Karena (perumusan) permasalahan publik merupakan fundamen besar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat dan sesuai.

Perumusan masalah menurut William Dunn (1999:26), akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi – asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab masalah publik, memetakan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang berseberangan/bertentangan, dan merancang peluang kebijakan yang baru. Formulasi kebijakan akan berkaitan dengan beberapa hal yaitu cara bagaimana suatu masalah, terutama masalah publik memperoleh perhatian dari para pembuat kebijakan, cara bagaimana merumuskan usulan- usulan untuk menganggapi masalah tertentu yang timbul, cara bagaimana memilih salah satu alternatif untuk mengatasi masalah publik.

Berikut tahapan Formulasi Kebijakan Publik menurut William Dunn (1999:26) :

1. Perumusan Masalah

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah – masalah publik harus dikenali dan didefenisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya

dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah – masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah – masalah publik tersebut dirumuskan.

## 2. Agenda Kegiatan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah – masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah – masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat – syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan. Pada fase ini pemerintah berupaya menyusun sejumlah agenda penting yang perlu dibahas dan selanjutnya dijadikan materi pokok perumusan kebijakan publik. Agenda yang disusun pemerintah menyangkut beberapa masalah pokok yaitu masalah rutinitas pemerintah dan masalah baru dari masyarakat. Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan.

## 3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan melakukan kesepakatan untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah

membuat pemecahan masalah. Dalam pemecahan masalah perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif kebijakan yang akan diambil untuk memecahkan masalah tersebut.

#### 4. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, keputusan presiden, keputusan gubernur, keputusan bupati, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

### **II.3 Aktor dalam Formulasi Kebijakan**

Aktor kebijakan adalah orang atau institusi yang mempengaruhi kebijakan tertentu. Tiap kebijakan publik pasti memiliki aktor yang menjadi pelaku, baik sebagai pelaksana, pembuat, pemetik manfaat, maupun korban dari kebijakan publik tersebut. Mereka inilah yang disebut dengan aktor kebijakan publik. Sehingga aktor dalam kebijakan publik mereka yang pro terhadap kebijakan tersebut dan biasa juga yang kontra.

Kajian terhadap aktor formulasi kebijakan merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan sesuai dengan pendapat *winarno* (2005), jika tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses formulasi kebijakan, maka aktor-aktor pelaksana berpengaruh terhadap

tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses formulasi kebijakan, maka aktor-aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan proses formulasi kebijakan. Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan.

Formulasi kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau yang disebut oleh *Anderson* dalam *Abdul Wahab* (2005) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini terdiri atas legislatif, eksekutif, badan administratif, serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksanaan kebijakan. Di pihak lain, pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan keterlibatan besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk mereview kebijakan serta penafsiran mereka terhadap undang-undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isu dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan, partai politik, organisasi peneliti, media komunikasi, serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut sebagai peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah

situasi kebijakan, tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi, memberikan tekanan, serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informasi negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

Dengan demikian keterlibatan aktor lain dalam pemberian ide terhadap proses perumusan kebijakan tetap atau sangat diperlukan. Lembaga/instansi pemerintah banyak terlibat dalam perumusan ataupun pengembangan kebijakan publik. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga keterlibatan lembaga itu sebagai aparat pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Dengan pemahaman tersebut, maka lembaga/instansi pemerintah telah menjadi pelaku penting dalam proses pembuatan kebijakan. Selain itu, lembaga/instansi pemerintah juga menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan kebijakan dalam sistem politik. Lembaga/instansi tersebut secara khas tidak hanya menyarankan kebijakan, tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan kebijakan publik.

Aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi pun memiliki keterlibatan yang berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan. Aktor-aktor dalam formulasi adalah individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan kebijakan yang dibuat dan berasal dari berbagai kalangan. Dalam formulasi paling tidak *stakeholders* bisa berasal dari legislatif, eksekutif maupun kelompok

kepentingan. Ketiganya berada dalam kepentingan yang sama dalam pengambilan keputusan sedangkan dalam kepentingan yang sama dalam pengambilan keputusan sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat dalam eksekutif tetapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda.

Hubungan antar aktor ini bisa bersifat horizontal (layers), vertical (levels), maupun antar lembaga (locus-loci). Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin banyak aktor (layers, levels, loci) yang terlibat dalam formulasi sebuah kebijakan, maka akan semakin sulit pula kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini mudah dipahami karena semakin banyak aktor yang terlibat, maka akan semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, belum lagi masalah kewenangan dan tanggung jawab antar aktor yang mesti diperjelas terlebih dahulu.

Secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan dibagi dalam dua kategori besar yakni (Charles O Jones, 2007) :

1. Aktor *Inside Government*, pada umumnya meliputi;
  - a. Eksekutif (Para kepala Daerah, Dinas Daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis.
  - b. Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (Lembaga Legislatif).

Dalam melakukan formulasi kebijakan, mencari pengambilan keputusan di tingkat nasional dimulai dari jenjang eksekutif, di antara para birokrat dan politikus. Para eksekutif adalah sumber dari perencanaan. Yang dimaksud aktor eksekutif adalah kepala daerah khususnya Bupati Kabupaten Gowa bersama pembantu dekatnya menciptakan tujuan dan mempersiapkan prioritas yang membuat batasan untuk formulasi usulan.

2. Aktor *Outside Government*, pada umumnya meliputi :

- a. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*), kelompok keamanan daerah, kelompok bisnis.
- b. Lembaga-lembaga donor.

Formulasi kebijakan tidak hanya dalam pengambilan keputusan melibatkan sumber atau aktor dari dalam pemerintah (*inside Government*), tetapi juga di butuhkan masukan dari sumber di luar pemerintah (*Outside Government*) dapat membuat usulan untuk dipertimbangkan pada unit pengambilan keputusan Negara.

Orang-orang yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik tersebut sebagai aktor formulasi kebijakan publik. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipan, peserta perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu kebijakan publik mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor formulasi kebijakan di setiap tingkatan-tingkatan tersebut berbeda.

Aktor kebijakan dalam formulasi atau perumusan kebijakan adalah orang yang mempengaruhi kebijakan tertentu. Tiap kebijakan publik pasti memiliki aktor yang menjadi pelaku, baik sebagai pelaksana, pembuat, pemetik manfaat, maupun korban dari kebijakan publik tersebut. Mereka inilah yang disebut dengan aktor kebijakan publik Sehingga aktor dalam kebijakan publik bisa mereka-mereka yang pro terhadap kebijakan tersebut dan bisa juga yang kontra.

### **II.3.1 Lokus Keterlibatan Aktor dalam Proses Kebijakan**

Merujuk pada siklus kebijakan, keterlibatan-keterlibatan aktor dapat dideskripsikan sebagai berikut.

a. Tahap Identifikasi Masalah menjadi Agenda Kebijakan

Untuk kebijakan pembangunan yang rutin dan sudah terprogramkan melalui GBHN atau repelita, keterlibatan *inside government*, khususnya birokrat dalam tahap atau fungsi identifikasi masalah lebih besar. Hal ini disebabkan, sebagai pejabat karier mereka jauh lebih menguasai teknis-teknis permasalahan dibandingkan dengan pejabat-pejabat politis. Pada saat penyusunan GBHN keterlibatan aktor legislatif lebih menonjol, juga aktor *Outside Government*, terutama kelompok kepentingan dan kalangan akademisi. Tingkat konflik dalam memperebut akan menjadi agenda kebijakan biasanya rendah.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Pada tahap inisiasi formulasi kebijakan, aktor-aktor yang banyak berperan adalah eksekutif dan birokrat. Permasalahan yang berhasil menjadi agenda kebijakan pemerintah diolah dahulu oleh eksekutif (presiden beserta staf penasehat dan menteri-menteri) serta jajaran birokrat lever atas menjadi rancangan UU Perpu. Untuk kebijakan yang menjadi wewenang daerah otonom yang berperan adalah Kepala Daerah beserta stafnya.

Pada tahap legislasi kebijakan, yang paling berperan adalah aktor-aktor dari badan legislatif karena rancangan atau proposal program (beserta rancangan anggarannya) harus mendapatkan persetujuan aktor-aktor legislatif sebelum dapat dijalankan. Revisi, reinterpretasi atau proposal yang diajukan pemerintah sangat mungkin terjadi pada tahap ini. Partai-partai politik (melalui wakil-wakilnya) saling berebut pengaruh. Kompromi, koalisi, negosiasi, dan advokasi juga terjadi dalam proses ini.

Advokasi pada proses hearing (dengar pendapat) juga melibatkan keterlibatan aktor dari badan eksekutif dan birokrat, serta aktor *Outside Government* yang berkaitan dengan permasalahan. Tingkat konflik yang terjadi dalam tahap ini cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan tahap-tahap lainnya.

c. Tahap Implementasi Program/Kebijakan

Pada tahap ini aktor yang paling berperan adalah para birokrat dari semua level. Walaupun demikian, terdapat keterlibatan aktor-aktor *inside government* lainnya (kepolisian dan badan yudikatif) serta aktor-aktor *outside government* (LSM, peneliti, dan para konsultan) pada implementasi kebijakan sesuai.

d. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap evaluasi, aktor yang secara formal memiliki otoritas adalah lembaga legislatif. Secara empiris, di Indonesia proses evaluasi sering dimulai (biasanya lebih efektif) dan disuarakan terlebih dahulu oleh aktor-aktor *Outside Government* seperti LSM, media massa, opini publik. Hal ini disebabkan belum berfungsinya lembaga yudikatif di Indonesia secara optimal sebagai lembaga kontrol.

## **II.4 Model Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan adalah fase utama dalam proses kebijakan publik (Nugroho, 2015:141). Bahwa fase perumusan kebijakan adalah dengan model demokrasi. Hal ini ditentang oleh Nugroho dalam pandangannya bahwa model demokrasi tidak di jadikan satu-satunya model dalam Formulasi Kebijakan. Alasannya karena pakar berat maupun timur sepakat bahwa setiap masalah memiliki solusinya masing-masing, dalam proses pembuatan kebijakan publik

mempunyai modelnya sendiri dalam Formulasi Kebijakan sesuai dengan relevansi dan tingkat kebutuhan dari kebijakan masing-masing.

Secara mendasar, *Nugroho* (2015: 143-169) menjelaskan model Formulasi Kebijakan yaitu sebagai berikut :

#### 1. Model Institusional

Merupakan model Formulasi Kebijakan Publik yang terinstitusionalisasikan. Formulasi kebijakan yang terinstitusionalkan merupakan kebijakan publik yang legal dan mempunyai kewenangan di dalamnya. Pemerintah mempunyai kewenangan dalam merumuskan kebijakan publik. Fokus pengerjaannya terletak pada aspek institusionalisasinya, sekalipun aspek proses dan substansinya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses formulasi kebijakan publik.

#### 2. Model Proses

Model proses dalam formulasi kebijakan publik menekankan pentingnya proses dalam membuat rumusan kebijakan. Proses adalah penentu dari setiap output atau hasil perumusan kebijakan. Ada enam proses dalam proses formulasi kebijakan yang paling didorong untuk dilakukan, yaitu identifikasi isu kebijakan, agenda kebijakan, proposal kebijakan, alternatif kebijakan, keputusan kebijakan, dan legitimasi kebijakan.

#### 3. Model Kesimpulan

Model ini mengedepankan aspek keseimbangan dalam perumusan kebijakan publik. Untuk memenuhi keseimbangan itu, seperti yang dikutip oleh *Nugroho* (2016:141) bahwa perumusan kebijakan publik memerlukan interaksi kelompok. Setiap kelompok mempunyai perannya

masing-masing dan tujuan yang dibawanya masing-masing. Hasil kesimpulan dari kelompok itulah yang menjadi rumusan terbaik.

#### 4. Model Elite

Merupakan model yang direpresentasikan oleh elit. Perumusan kebijakan ditentukan oleh kepentingan elite, bukan pada tataran kebutuhan masyarakat. Masyarakat dalam model ini bersifat apatis dan acuh tak acuh terhadap proses kebijakan publik. Model elite ini dikembangkan dari teori *Elite-Mass* yang berbasis pada praktik-praktik faktual atau nyata. Pada model ini, para elite membentuk opini massa sebagai preferensi dalam tataran ekonomi, politik, budaya, sosial, dan agama yang dibungkus oleh simbol-simbol kekuasaan. Model ini menunjukkan bahwa kebijakan publik mengalir ke bawah, tidak mengalir ke atas. Kebijakannya bersifat *top-down*, bukan *bottom up*.

#### 5. Model Demokratis

Model ini merupakan model yang berdasarkan pada kepentingan rakyat. Seperti yang disampaikan oleh Abraham Lincoln bahwa demokrasi itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Begitu pula dengan model demokrasi dalam perumusan kebijakan publik adalah bermula dari rakyat dan untuk rakyat. Setiap kebijakan berdasarkan pada unsur *top-down* atau *bottom-up* sesuai dengan kebutuhannya. Rencana pembangunan secara nasional dimulai dari rencana pembangunan di tingkat pemerintahan daerah paling rendah, misalnya di tingkat kelurahan atau desa seperti musyawarah rencana pembangunan Desa atau Kelurahan, kemudian dilanjutkan dengan tingkat kecamatan, pemerintah

daerah Kota atau Kabupaten. Provisi sampai pada rencana pembangunan pemerintah pusat.

*Nugroho* (2016:164) mengemukakan bahwa model perumusan kebijakan demokrasi adalah model yang paling ideal, tetapi mempunyai kelemahan, yaitu: (1) demokrasi adalah tentang kesepakatan. Kebijakan lebih kepada kesepakatan daripada nilai atau substansi yang baik, bagus, dan benar; (2) demokrasi adalah tentang mayoritas. Kebijakannya lebih didasarkan kepada suara mayoritas yang notabene dianggap mewakili keseluruhan elemen masyarakat, walaupun secara prinsip kebijakan itu bukan menjadi kebutuhan dan harapan bagi masyarakat. Suara minoritas tidak akan dipertimbangkan sekalipun ide dan gagasannya bagus dan inovatif; (3) dalam penanganan permasalahan yang darurat, model ini tidak efisien karena suara mayoritas yang menjadi pilihannya.

#### 6. Model Rasional

Model rasional merupakan model yang paling banyak diterapkan di beberapa Negara dalam proses kebijakan publik. Model ini memfokuskan pada keuntungan publik atas kebijakan yang telah dilakukan. Model ini juga paling banyak diterima oleh semua stakeholder yang terlibat dalam kebijakan publik. Namun demikian, model ini lebih dominan menggunakan rumus matematika yang mengarah kepada aspek publik *economic* dengan memberlakukan prinsip efektifitas dan efisiensi.

#### 7. Model Inkramental

Model kebijakan incremental merupakan kebijakan yang berkelanjutan dari kebijakan sebelumnya. Model ini lebih menekankan pada penyesuaian terhadap apa yang menjadi kebutuhan dari

kepentingan dalam perumusan kebijakan. Hal ini juga, model ini sebagai kritik terhadap model rasional secara implementatif, model ini lebih banyak dilakukan di Negara-negara maju, sedangkan untuk negara-negara berkembang tergantung dari kondisi dan situasi negaranya. Seperti Indonesia, pembangunannya menerapkan kebijakan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Pada kebijakan jangka panjang, penerapan model kebijakan inkremental dapat dilakukan.

#### 8. Model Strategis

Model strategis merupakan model turunan dari model rasional, namun berbeda pada fokus dan detail langkah-langkah manajemennya dalam proses kebijakan publik.

#### 9. Model Deliberatif

Model deliberatif adalah kebijakan yang berasal dari kesepakatan atau kebutuhan masyarakat. Model ini memberikan keleluasaan kepada masyarakat untuk menyepakati terkait dengan putusan kebijakan. Masyarakat mempunyai keterlibatan penuh dalam penerapan model ini. Pemerintah hanya menjadi fasilitator dan melegalkan keputusan yang sudah dilakukan dan disepakati oleh masyarakat dan menjadikan putusan itu sebagai kebijakan pemerintah.

### **II.5 Gerakan Sejuta Masker**

Pemerintah Kabupaten Gowa telah menginstruksikan kepada seluruh masyarakat Kabupaten Gowa untuk menggunakan masker saat berada di luar rumah, untuk mengurangi penyebaran Covid-19. Baik masker medis maupun masker non-medis. Penggunaan masker adalah salah satu langkah pencegahan

yang dapat membatasi penyebaran penyakit-penyakit saluran pernapasan tertentu yang diakibatkan oleh virus, termasuk COVID-19.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Gowa telah mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Nomor 2 tahun 2020 tentang Wajib Masker dan Penerapan Protokol Kesehatan dalam Penanganan dan Pencegahan Covid-19 menjadi Peraturan Daerah (Perda) pada rapat Paripurna. Sebanyak 36 orang anggota Legislatif yang hadir menyetujui Ranperda tentang Wajib Masker dan Penerapan Protokol Kesehatan ditetapkan menjadi Perda Kabupaten Gowa.

Wakil Bupati Gowa, H Abd Rauf Malaganni dalam sambutannya menyampaikan terima kasih kepada anggota DPRD Kabupaten Gowa atas disetujuinya Perda ini. Sebelumnya Pemerintah Kabupaten Gowa telah melakukan Gerakan Sejuta Masker dengan membagikan sebanyak 1,2 Juta masker kepada masyarakat yang dilaksanakan pada tanggal 02 Juli 2020. Gerakan ini mendapatkan apresiasi dari Menteri Dalam Negeri dan memperoleh Penghargaan dari Museum Rektor Indonesia dan Dunia (MURI).

Tujuan Perda ini adalah untuk mencegah dan mengurangi resiko penularan Covid-19, memaksimalkan upaya pencegahan dan penanganan kesehatan akibat Covid-19 dan sebagainya perlindungan yang efektif pada setiap orang dari bahaya Covid-19. Wakil Bupati berharap dengan adanya Perda ini dapat memutus mata rantai Penularan Covid-19 dan menurunkan angka kasus di wilayah Kabupaten Gowa.

Sementara itu, ketua Panitia Khusus (Pensus) DPRD Kabupaten Gowa, Anwar Usman mengatakan bahwa penetapan ini dilakukan setelah pembahasan bersama sejumlah pihak dan kunjungan kerja ke Kementerian Kesehatan

Republik Indonesia. Selain itu Politisi Partai Perindo ini menilai bahwa kehadiran Perda ini merupakan satu langkah lebih maju yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Gowa dari daerah lainnya. ( <https://humas.gowakab.go.id/dprd-gowa-sahkan-perda-wajib-masker-dan-penerapan-protokol-kesehatan/> )

## II.6 Kerangka Pikir

Formulasi kebijakan meliputi beragam aspek yang dapat dikaji dan diteliti tetapi yang terfokus adalah aktor formulasi kebijakan publik. Secara mendasar, peneliti mengambil atau memilih aktor-aktor yang terlibat dalam proses Formulasi Kebijakan yang dibagi dalam dua kategori besar menurut (Charles O. Jones, 2007) dalam bukunya yaitu sebagai berikut :

