**REFORMULASI KEBIJAKAN DAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

Oleh :

Pratiwi Tedjo

Email : [pratiwi.tedjo@yahoo.com](mailto:pratiwi.tedjo@yahoo.com)

***ABSTRACT***

*Form of bureaucratic behavior that deviates from ethical values, rules, and statutory provisions and norms that apply in public service policies. Some bureaucratic pathologies that can be found include abuse of authority and responsibility, blurring of problems, indications of corruption, collusion and nepotism, fear of changing policies, innovation and risk, and low credibility. With regard to performance with poor public services can be due to Disjunction of Bureaucracy, so it is not able to realize good quality service. In addition, mall administration is unable to complete the classic service program, closely related to the quality of its human resources or the bureaucrats in the bureaucracy.*

*As public services are getting smarter in concept and form, bureaucracy must have the advantage to book administrator structures for various public service interests, so that policy reform is able to regulate various interactions in the government bureaucracy, improve communication of public services and Law inforcement services that facilitate the public*

*Keywords: reformulation, policy, public service*

**ABSTRAK**

Bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan, dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam kebijakan layanan publik. Beberapa patologi birokrasi yang dapat dijumpai diantaranya penyalahgunaan wewenang dan tanggung jawab, pengaburan masalah, indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme, ketakutan pada perubahan kebijkaan, inovasi dan resiko, dan kredibilitas yang rendah. Berkenaan dengan kinerja dengan layanan publik yang kurang baik dapat dikarenakan *Disjunction of Bureaucracy*, sehingga tidak mampu mewujudkan kualitas pelayanan yang baik. Selain itu, mal administration tidak mampu menyelesaikan program pelayanan yang klasik, erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada dalam birokrasi.

Seiring pelayanan publik yang semakin *smart* konsep dan bentuknya, biokrasi harus punya keunggulan untuk melakukan perbukuan struktur administrator untuk berbagai kepentingan layanan masyarakat, sehingga reformasi kebijakan mampu mengatur berbagai interaksi dalam birokrasi pemerinta, memperbaiki komunikasi layanan publik dan *Law inforcement* pelayanan yang memudahkan masyarakat

Kata Kunci: reformulasi, kebijakan, pelayanan public

1. **Latar Belakang**

Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang berkualitas bukan merupakan hal yang baru. Masyarakat mengharapkan dalam mengurus kepentingan mereka pada unit-unit pelayanan publik akan memperoleh pelayanan yang mudah, sederhana, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, ramah, manusiawi, terdapat kepastian dan kejelasan mengenai prosedur, persyaratan layanan, biaya atau tarif yang masuk akal dan pasti atau konsisten, kenyamanan serta keterbukaan. Namun harapan masyarakat ini belum semuanya terpenuhi. Saat ini dibeberapa kota besar di Indonesia seperti ibukota Jakarta, Bandung, Semarang, dan kota-kota lainnya telah mengembangkan sistem layanan publik yang handal dan prima.

Dalam perspektif ilmu kebijkana publik, kebijakan pemerintah menanganni masalah dapat dipandang sebagai upaya untuk menangani masalah publik yakni persoalan-persoalan publik, akan tetapi disisi lain pemerintah juga harus memperhatikan berbagai stakeholder yang terlibat dan terkena dampak dari kebijakan tersebut. berbagai pihak yang terlibat dan terkena dampak seharusnya mendapatkan tempat dalam berbagai diskusi sebelum kebijakan tersebut diformulasikan. Dengan demikian maka kebijakan yang dirumuskan dapat diterima dengan baik oleh berbagai pihak tersebut dilakukan karena dapat mmengungkapkan pihak yang berperan dan pihak yang berkepentingan serta pihak yang dirugikan dengan kebijakan tersebut. disamping itu, formulasi kebijakan ini dapat mengungkap spirit atau motivasi serta tujuan dari kebijakan layanan publik.

1. **Reformulasi Kebijakan**

Kebijakan harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dan kebijakan sosial berupa *social welfare and social defence* termasuk didalamnya kebijakan penegakan sistem pelayanan publik, sehingga produk yang dihasilkan adalah kebijakan yang konsisten dengan kebijakan pemerintah menjadi sarana tercapainya keadilan layanan masyarakat. Dengan berupaya penganalisis kebijakan formulasi *inforcement law*, mal administrasi, dan bagaimana refomulaasi kebijakan terhadap layanan publik.

Karena itu penting untuk mereformulasi kebijakan layanan terhadap penegakan hukum / *law inforcement* administrasi publik yang diharapkan dapat memenuhi rumusan konfigurasi pemerintahan birokrasi publik dan karakter produk layanan responsif.

Patologi reformulasi kebijakan adalah dengan membangun tata aturan yang berdampak pada *law inforcement* seperti korupsi, mal administrasi, dan gratifikasi membutuhkan perangkat aturan dan sanksi. Pembentukan penindakan hukum harus didukung kepemimpinan yang adil dan kuat, alat penegak hukum yang bersi dari kepentingan politik serta adanya pengawasan yang tidak berpihak dalam pelaksanaan pemerintahan dalam birokrasi.

Dengan menciptakan sistem akuntabilitas dan transparansi, perangkat kerja sudah terstandarisasi dan terukur dengan satu aplikasi terpadu dari *e-government* untuk menambah dan memperkuat akuntabilitas para birokrat sehingga menutup kemungkinkan terjadinya kolusi dan penyalahgunaan wewenang. Dalam peradilan Lord Acton menyatakan bahwa birokrasi dalam hubungannya dengan kekuasaan akan mempunyai kecenderungan menyelewengkan wewenangnya dalam hal sistem maupun aparatnya.

Peran birokrasi sebagai implementator dari kebijkana politik atau sebagai penyelenggara pemerintaha. Patologi birokrasi dapat terwujud dalam ketidakmampuan pejabat politik atau persoalan kinerja pejabat publik.

Dan kekuasaan birkorasi publik menjadi sangat kuat dengan semakin meningkatnya ruang intervensi pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi, kemampuan untuk memanfaatkan teknologi yang berguna dalam membuat keputusan politik.

Semangat reformasi yang begitu besar dan menyebar dibanyak segmen masyarakat kita saat ini untuk menciptakan tatanan birokrasi dalam kehidupan bernegara bangsa kita, kiranya merupakan momentum yang baik untuk merealisasi gagasan-gagasan peningkatan kualitas pelayanan publik administrasi dan jasa dikalangan para pengambil keputusan. Kalau dikatakan bahwa formulasi kebijakan adalah proses panjang yang harus dilaksanakan secara bertahap, demikian pula halnya dengan reformasi administrasi kearah peningkatan kualitas pelayanan publik. Untuk mewujudkannya dengan mengakui bahwa masyarakat selaku konsumen memiliki hak atas kualitas layanan yang baik dan mengorientasikan pengelolaan sumberdaya baik ke propinsi dan kabupaten.

1. **Kebijakan Publik**

Islamy (2002) menjelaskan bahwa kebijakan publik pada hakekatnya adalah keputusan untuk memilih nilai-nilai yang terbaik dari sekian banyak nilai yang ada. nilai terbaik yang dipilih tersebut adalah nilai yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Pembuat kebijakan (*policy makers*) tidak hanya berfungsi menciptakan keseimbangan diantar kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interest*), tetapi ia juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*). Artinya, ia harus mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgement*). Ini dimaksudkan untuk mencapi hasil yang maksimal. Ketidakmampuan dalam mengartikulasikan nilai-nilai (terutama nilai-nilai yang bertentangan) akan berarti tidak terwujudnya kepentingan masyarakat. Atau dengan kata lain, supaya suatu kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan berhasil, kebijakan tersebut harus fleksibel dalam proses pelaksanaannya. Desain kebijakan atau putusan kebijakan bukan suatu harga mati yang tidak bisa dilakukan revisi atau perubahan. Sangat dimungkinkan untuk secara dinamis dilakukan perubahan dan perbaikan dengan penyesuaian yang mengacu pada realita dilapangan dan mengutamakan pertimbangan kepentingan umum.

Memperhatikan uraian diatas maka dalam perspektif kebijakan publik model perumusan kebijakan penataan sistem layanan publik mengikuti model kelompok dalam teori perumusan kebijakan publik. Pada model kelompok, diasumsikan bahwa terhadap suatu isu kebijakan stakeholders terpecah hanya kedalam dua kelompok saja. Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijakan yang didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara atraktif. Dengan demikian, pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menggapai berbagai tuntutan yang datang dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara *bargaining*, negosiasi, dan kompromi. Sebagai hasil persaingan antara berbagai kelompok kepentingan, kebijakan publik pada dasarnya keseimbangan yang tercapai dalam pertarungan antara kelompk untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing.agar pertarungan tidak bersifat merusak, maka peranan sistem politik dalam menengahi konflik yang terjadi antara kelompok-kelompok tersebut dengan cara : pertama, membuat aturan permainan dalam peraturan antara kelompok; kedua, mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda; ketiga, mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijakan publik.

1. **Pihak-pihak Dalam Perumusan Kebijakan Publik**

Pihak-pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik dapat dibedakan berdasarkan beberapa kelompok sebagai berikut, (Abdul Wahab, 2007) :

1. Golongan rasionalis,

Para perencana dan analis kebijakan profesional yang amat terkait dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik

1. Golongan teknisi,

Sesorang yang karena bidang keahliannya atau spesialisasinya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijakan. Pada taraf tertentu seorang teknisi ada seorang yang rasional juga (rasionalis)

1. Golongan inkrementalis,

Para politisi yang cenderung memiliki sikap kritis namun sering tidak sabar terhadap gaya kerja pada rasionalis dan teknisi, walaupun sebenarnya mereka sangat tergantung pada kedua golongan ini. Golongan ini disebut inkrementalis karena beranggapan tahap perkembangan kebijakan dan impelementasinya sebagai suatu rangkaian proses penyesuaian kebijakan yang terus menerus terhadap hasil akhir (baik berjangka dekat, menengah, maupun panjang) dari suatu tindakan. Karena itu kebijakan yang dihasilkan cenderung dilihat sebagai perubahan yang terjadi sedikit demi sedikit.

1. Golongan reformis,

Golongan yang berpandangan bahwa perubahan harus segera dilakukan saat ini dan mengarahkannya langsung pada persoalan pokok. Hal ini dilakukan dalam rangka memperoleh jawaban singkat dan cepat dengan memanfaatkan perangkat analisis serta teori-teori mutakhir yang tersedia, betapapun tidak memadainya perangkat analisis dan teori-teori tersebut. Dengan demikian maka tekanan perhatiannya pada tindakan yang harus dilakukan sekarang karena urgensinya dari persoalan yang dihadapi.

Formulasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangannya tentang definisi formulasi kebijakan publik. Menurut Dunn (2000), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno (2002) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah. Pada konteks ini juga Tjokroamidjojo dalam Islamy (2003) menyebut perumusan kebijakan sebagai pemilihan alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dimana dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami pihak-pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Jadi formulasi kebijakan merupakan jalan untuk memecahkan masalah, dengan proses formulasi alternatif-alternaif pemecahan masalah dibentuk oleh berbagai aktor sehingga alternatif-alternatif tersebut bersaing untuk menjadi kebijakan yang dapat menyelesaikan masalah.

Lindblom dalam Winarno (2002) mengungkapkan bahwa untuk memahami siapa sebenernya yang merumuskan kebijakan, terlebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta partisipan atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang dimiliki dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi dalam proses pembuatan kebijakan. Setelah memahami siapa yang merumuskan, maka dalam formulasi kebijakan publik diperlukan adanya informasi yang signifikan untuk mempermudah dalam pembuatan keputusan, seperti informasi mengenai sifat masalah dan potensi pemecahannya. Keberhasilan dalam memecahkan masalah membutuhkan proses pemecahan yang benar dan masalah yang benar.

Berdasarkan bebrapa paparan diatas maka formulasi kebijakan publik adalah pengambilan suatu alternatif dari berbagai alternatif, untuk mengambil suatu alternaitf yang benar untuk suatu masalah, dalam penentuan alternatif kita membutuhkan informasi dan harus memahami siapa saja yang merumuskan serta apa saja peran yang mereka lakukan, maka suatu formulasi kebijakan dapat menentukan alternatif yang tepat walaupun suatu formulasi kebijakan dapat menentukan alternatif yang tepat walapun suatu formulasi dapat berubah atau terus menerus dilakukan tidak dan pernah selesai.

1. **Tahapan Formulasi Kebijakan Publik**

Rangkaian formulasi kebijakan publik merupakan rangkaian yang sangat penting untuk dipahami, maka akan dipaparkan tahap formulasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. Perumusan Masalah (*Defining Problem*)

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluangan kebijakan baru.

Selain itu, Dunn (2000) menyatakan bahwa perumusan masalah dapat dipandang sebagai proses dengan tahap yang berbeda tetapi saling bergantung, yaitu pencarian masalah, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah. Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun diantara ketiga tahap tersebut, suatu prasyarat dalam perumusan adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematik dan keberhasilan dalam merumuskan masalah ditentukan oleh seberapa jauh para perumus kebijakan mencapai pemecahan yang kreatif terhadap masalah yang tidak jelas dan sulit didefinisikan. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak tergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Rushefky dalam Winarno (2002) secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering menemukan pemecahan masalah yang kurang tepat dibandingkan menemukan masalah yang tepat.

Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijkaan dapat disusun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan dimulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar karena keberhasilan dalam perumusan kebijakan publik atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan sangat berpengaruh pada proses perumusan masalah kebijakan.

1. Agenda Kebijakan

Pada tahap ini, masing-masing aktor berupaya atau berjuang agar kepentingannya diakomodir menjadi agenda menjadi agenda kebijakan, sebelumnya kepentingan tersebut diidentifikasi terlebih dahulu dan ditentukan pihak-pihak serta kepentingannya. Sebelumnya masalah-masalah berkompetisi dengan masalah lain yang pada akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan.

Berdasarkan Wahab (2004) suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu: pertama, isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu; kedua, isu tersebut mencapai tingkat partikualitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik; ketiga, isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari kepentingan orang banyak; keempat, isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; kelima, isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

1. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah.

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Menurut Winarno (2002) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. menurut Islamy (2003), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi: pertama, mengidentifikasi alternatif; kedua, mendefinisikan dan merumuskan alternatif; ketiga, menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

1. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk diambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penetapan kebijakan sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan. Menurut Islamy (2003), proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secaa bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Pada proses pengesahan kebijakan terdapat kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Menurut Anderson dalam Islamy (2003) proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya tujuan-tujuan yang mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*), saling memberi (*take and give*), dan kompromi (*compromise*). Pada tahap ini, dapat kita ketahui bahwa para aktor berjuang agar alternatifnya yang diterima dan juga terjadi interaksi dengan pihak-pihak lain yang memunculkan *persuation* dan *bargaining*. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan hasil dari keputusan bersama dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut sehingga dapat ditetapkan sebuah kebijakan. Selain itu, penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan menteri, dan lain sebagainya.

1. **Analisis Proses Formulasi Kebijakan Sistem Pelayanan Publik**

Masalah publik akan berkembang menjadi masalah kebijakan (*policy problem*) jika masalah publik tersebut bisa dan atau hanya bisa diselesaikan jika menggunakan kebijakan publik. Secara sederhana kebijakan publik dimaknai sebagai serangkaian keputusan yang diambil dan tindakan yang dilakukan oleh badan-badan publik bersama elit-elit aktor politik dalam rangka menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat demi kepentingan seluruh masyarakat.

Dalam kajian kebijakan publik. Proses kebijakan publik dapat dibedakan menjadi 2, yakni proses informal dan proses formal. Proses informal adalah suatu keadaan atau kondisi dimana isu-isu kebijakan menjadi bahan pembicaraan umum, baik dikalangan masyarakat maupun pejabat pemerintan. Terjadinya pro dan kontra adalah ciri proses ini sedangkan proses formal adalah suatu proses yang telah disepakati bersama oleh pihak-pihak kebijakan (*policy actors*) dalam rangka menyelesaikan masalah kebijakan publik. Proses formal kebijakan ini meliputi penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*), proses penyusunan kebijakan (*policy formulation*), dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

Pada tahap formal saat ini kebijakan yang telah melalui proses *agenda setting*, formulasi dan implementasi. Dalam penelitian ini akan difokuskan pada proses formulasi kebijakan penataan sistemm transportasi publik di Kabupaten Kendal. Proses formulasi kebijakan publik adalah pengambilan suatu alternatif yang benar untuk suatu masalah. Dalam penentuan alternatif kita membutuhkan informasi dan harus memahami siapa saja yang merumuskan serta apa saja peran yang mereka lakukan.

Proses formulasi kebijakan yang baik setidaknya perlu melalui tahapan-tahapan teoritis sebagai berikut:

1. Permusuan masalah (*defining problem*)
2. Agenda kebijakan (*policy agenda*)
3. Perumusan dan pemilihan alternatif kebijakan (*policy alternative*)
4. Penetapan kebijakan
5. Tahap Perumusan Masalah

Proses perumusan masalah dapat juga diartikan sebagai pendefinisian masalah. Dalam proses ini para pihak yang berkepentingan dalam penataan sistem transportasi publik di Kendal masih memiliki definisi yang berbeda-beda tentang permasalahan yang sebenarnya menyangkut transportasi publik di Kendal. Pada satu titik mereka telah menyepakati bahwa masalah yang utama adalah kemacetan dan kenyamanan penumpang. Akan tetapi, ketika mereka diminta untuk merumuskan masalah yang menjadi penyebab kemacetan dan ketidaknyamanan sistem transportasi yang ada, pihak-pihak tersebut tidak atau belum memiliki kesamaan pandangan. Di satu pihak, meyatakan bahwa penyebab kemacetan adalah terlalu banyaknya kendaraan yang beredar di jalan-jalan Kabupaten Kendal sehingga perlu dikurangi. Karena tidak mungkin mengurangi peredaran kendaraan pribadi, maka satu-satunya yang dapat dilakukan adalah mengurangi angkutan umum, sebab angkutan umum menjadi ranahnya pemerintah daerah sebagai pemberi izin trayek. Di pihak lain yang tidak sependapat menyatakan bahwa faktor utama penyebab kemacetan di Kendal adalah meningkatnya secara tajam kepemilikan kendaraan pribadi, baik roda dua maupun roda empat dan tidak bertambahnya panjang dan lebar jalan.

Ketidaksepemahaman terhadap permasalahan tersebut mengakibatkan kebuntuan dalam proses dialog dalam merumuskan masalah yang tepat. Padahal secara teori pemahaman terhadap masalah dapat membantu memberikan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluangan kebijakan baru. Memang dibutuhkan waktu yang tidak singkat untuk menyamakan pandangan antara dua pihak yang bersebrangan. Akan tetapi, dengan dialog yang terbuka dan mengutamakan kepentingan umum, maka titik temu terhadap permasalahan akan sangat mungkin ditemukan.

Jika mengamati proses yang berlangsung dan sikap dari masing-masing pihak dalam konteks permasalahan penataan sistem transportasi publik ini, terlihat masing-masing pihak telah memiliki sikap *apriori* tanpa memberi kesempatan yang cukup kepada masing-masing pihak untuk mendalami persoalannya. Pihak yang setuju dengan BRT telah memiliki keyaninan kuat bahwa BRT adalah solusi yang telat dalam mengatasi persoalan transportasi di Kendal sedangkan pihak yang menolak berkeras mereka telah sangat berjasa membangun dan melayani kebutuhan transportasi masyarakat Kabupaten Kendal selama berpuluh-puluh tahun. Dalam Islamy (2002) kebijakan publik pada hakekatnya adalah keputusan untuk memilih nilai-nilai yang terbaik dari sekian banyak nilai yang ada. nilai terbaik yang yang dipilih tersebut adalah nilai yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Pembuat kebijakan (*policy makers*) tidak hanya berfungsi menciptakan keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interest*) tetapi ia juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*). Artinya, ia harus mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgement*). Ini dimaksudkan untuk mencapai hasil yang maksimal. Proses perumusan masalah dalam menyelesaikan masalah transportasi publik di Kendal dengan demikian masing mengabaikan prinsip/nilai memilih, keseimbangan dan rasionalitas. Para pihak tidak diberi kesempatan atau memberi kesempatan untuk memilih alternatif solusi. Keseimbangan juga tidak terjadi antara pihak yang mendukung memiliki dan menggunakan pendekatan kekuasaan dalam menyelesaikan masalah. Dengan demikian rasionalitas dalam perumusan masalah ini juga tidak terjadi, sebab masing-masing dalam merumuskan masalah sudah dipenuhi oleh kepentingan pribadi dan kelompok (*vested interest*).

Ketidakmampuan dalam mengartikulasikan nilai-nilai (terutama nilai-nilai yang bertentangan) akan berarti tidak terwujudnya kepentingan masyarakat. Atau dengan kata lain, supaya suatu kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan berhasil, kebijakan tersebut harus fleksibel dalam proses pelaksanaannya. Desain kebijakan atau putusan kebijakan bukan suatu harga mati yang tidak bisa dilakukan revisi atau perubahan. Sangat dimungkinkan untuk secara dinamis dilakukan perubahan dan perbaikan dengan melakukan penyesuaian yang mengacu pada realitas di lapangan dan mengutamakan pertimbangan kepentingan umum.

1. Tahap Agenda Kebijakan

Langkah selanjutnya dari proses formulasi kebijakan adalah memaksukkan ide/gagasan kebijakan tersebut dalam suatu agenda kebijakan. Agenda kebijakan merupakan suatu tahap dimana gagasan kebijakan tersebut akan didiskusikan, dikaji maupun dianalisis secara formal dalam forum-forum resmi kebijakan. Menurut Wahab (2004), suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu: pertama, isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu; kedua, isu tersebut mencapi tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulan dampak yang bersifat dramatik; ketiga, isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari kepentingan orang banyak; keempat, isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; kelima, itu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

1. Tahap Perumusan Alternatif Kebijakan

Setelah gagasan kebijakan disepakati dalam suatu agenda kebijakan maka langkah berikutnya adalah melakukan kajian-kajian terhadap berbagai kemungkinan alternatif penyelesaian yang dapat diterapkan. Semakin banyak alternatif maka keputusan yang terpilih akan menjadi pilihan yang berkualitas, dibandingkan jika alternatifnya sedikit bahkan tidak ada. Menurut Winarno (2002), dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. sementara itu, menurut Islamy (2003), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi: pertama, mengidentifikasi alternatif; kedua, mendefinisikan dan merumuskan alternatif; ketiga, menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin dilaksanakan.

Tahap ini adalah tahap yang paling krusial sebab pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak. Jadi kebijakan negara dalam model ini adalah merupakan keseimbangan (*equilibrium*) yang dicapai dalam perjuangan keompok kepentingan yang berbeda.

Dalam kasus perumusan kebijakan penataan sistem transportasi terlihat bahwa kelompok-kelompok kepentingan yang bertarung tidak memiliki kekuatan yang seimbang. Satu kelompok menjadi sangat dominan karena didukung oleh struktur kekuasaan politik lokal sedangkan kelompok lain yang menolak kebijakan menjadi kelompok kecil sangat lemah posisi *bargaining*-nya. Lemahnya posisi *bargaining* mereka disebabkan oleh tiga hal. Pertama, rata-rata anggota kelompok ini memiliki pendidikan yang relatif rendah dibanding kelompok lawannya. Kedua, secara ekonomi kelompok yang menolak adalah kelompok yang ekonominya lemah dibanding dengan kelompok mendukung. Ketiga, jumlah pendukung kelompok ini homogen, yakni hanya didukung oleh pihak-pihak baik dari kalangan pemerintah, DPRD, Organda, LSM, maupun sebagian akademisi.

1. Tahap Penetapan Kebijakan

Dalam tahap ini pihak-pihak yang bersebrangan menyatakan persetujuannya secara resmi terhadap alternatif kebijakan yang sudah terpilih sebelumnya.

Penetapan kebijakan perlu mendapat perhatian dari pengambil kebijakan (*decision maker*) sebab banyak hal penting dalam proses ini. Menurut Anderson dalam Islamy (2003), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya tujuan-tujuan yang mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*compromise*). Jika semua tahapan ini telah dipenuhi semua oleh para pengambil kebijakan maka para pelaksana di lapangan tidak perlu meras khawatir akan masa depan kebijakan ini.

1. **Kualitas Pelayanan Publik**

Pada awal tahun 2020 ini kita telah menyaksikan perubahan-perubahan besar yang menyangkut seluruh aspek, baik di bidang politik, sosial, ekonomi, dan pertahanan keamanan. Dibidang politik, muncul tuntutan yang lebih besar kearah demokratisasi, keterbukaan dan pemberdayaan. Di bidang ekonomi terjadi perdagangan bebas, perdagangan baru, demokratisasi dibidang ekonomi. Di bidang sosial budaya, perubahan-perubahan besar terjadi dengan mengendurnya nilai-nilai moral dan etika dengan makin mengglobalnya kehidupan masyarakat. Sistem informasi era masa kini mampu menjawab tantangan aparatur pemerintah untuk dapat menjawab tantangan aparatur pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih baik pada masyarakat.

Kualitas pelayanan publik sudah menjadi tuntutan masyarakat pada setiap organisasi publik. Aparatur negara telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Nilai dari pembenahan dibidang struktur, fungsi, sistem dan prosedur, penyediaan sarana yagn memadai, adanya *reward and punishment*, peningkatan sumber daya manusia yang profesional termasuk *code of cunduct*, dan ketersedaan aparat menerima umpan balik dari masyarakat tentang kepuasan pelayanan.

Pelayanan publik dalam pembangunan aparatur negara diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara yang lebih memiliki sikap dan perilaku yang jujur, tanggung jawab, disiplin, keadilan dan berwibawa sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman pada masyarakat sesuai tuntutan hati nurani rakyat sehingga terlaksana penyelenggaraan layanan publik yang bersih, berwibawa, profesional, efektif, dan efisien.

Dalam menilai kualitas pelayanan publik, Morgan dan Murgatryd (2014) menyebutkan 10 kriteria kualitas pelayanan publik, yaitu :

* 1. *Reliability*, yaitu kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang telah dijanjikan tepat waktu.
  2. *Responsiveness*, yaitu ketersediaan untuk membantu dan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang mereka harapkan.
  3. *Competence*, menyangkut pengetahuan dan ketrampulan yang diperlukan untuk dapat melaksanakan pelayanan.
  4. *Accsess*, yaitu kemudahan untuk kontak dengan lembaga penyedia jasa
  5. *Courtesy*, yaitu sikap sopan, menghargai orang lain, penuh pertimbangan
  6. *Communication*, yaitu memberikan informasi yang tepat , menjelaskan tentang pelayanan
  7. *Credibility*, yaitu dapat dipercaya jujur dan mengutamakan kepentingan masyarakat
  8. *Security*, yaitu bebas dari resiko, bahaya, dan keragu-raguan
  9. *Understanding the costumer*, artinya berusaha mengenal dan memahami kebutuhan masyarakat.
  10. *Appreance presentation*, yaitu penampilan dari fasilitas fisik, penampilan personal dan persoalan yang dipergunakan

Kualitas pelayanan adalah tingkat kesesuaian antara harapan dan persepsi dari pelayanan, ada kemungkinan gap yang menyebabkan perbedaan persepsi mengenai mutu pelayanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah

Untuk mengatasi kesenjangan tersebut, Marzuki Usman (2017) mengajukan solusi sebagai berikut :

1. Perkecil gap yang terjadi antara pemerintah dengan publik
2. Membangun komitmen bersama untuk menciptakan visi perbaikan kualitas pelayanan
3. Memberikan keleluasaan publik untuk menyampaikan keluhan secara transparan dan memberikan respon secara arif dan bijaksana
4. Menerapkan *accountable*, *proactive*, dan *partnership* sesuai dengan situasi dan kondisi setempat
5. **PENUTUP**

Semangat reformasi birokrasi yang besar untuk menciptakan tatanan birokrasi dalam pemerintahan negara Republik Indonesia kiranya merupakan momentum terealisasinya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsi umum pemerintahan, pengembangan dan penegakan hukum, penyelenggaraan pembangunan dan melaksanakan pelayanan yang berkualitas pada masyarakat. Hal penting lain yang harus dipertahankan adalah mengembangkan pembaharuan formulasi kebijakan sesuai dengan peningkatan kualitas pelayanan publik yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, baik dalam hal penyempurnaan peraturan perundang-undangan, penataan kelembagaan, perbaikan sistem dan prosedur melalui budaya kerja yang mendorong prestasi kemampuan sumber daya manusia. Penyediaan sarana dan prasarana yang lebih baik, memperbaiki sistem penggajian aparatnya, karena masyarakat menghendaki kualitas pelayanan publik harus terus diperbaiki dan ditingkatkan. Kemitraan antara pemerintah dan swasta maupun organisasi-organisasi non profit juga perlu lebih ditingkatkan. Melayani publik bukan lagi menjadi tanggung jawab pemerintah, karena partisipasi dari swasta maupun organisasi voluntir dan masyarakat seluruhnya sangat diperlukan.

**DAFTAR PUSTAKA**

Ancok, D. 2005. Revitalisasi Sumber Daya Manusia dalam Era Perubahan. J. Kelola. **8** (4).

Ewan, F. 2007. The New Public Management in Action. Oxford University Press, New York.

Imai, M. 1992. Kaizen der Schlussel zum Erfolg der Japaner im Wettbeweb, Frankurt.

Loffler, E. 2006. The Modernization of the Public Sector in an International Comparative: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries, 2 Auflalge, Speyer.

Osborne, D. dan Plastrik., P. 2007. Banashing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government, Addison Wesley Longman Inc., Reading,

Pollit. 2010. The New Managerialism and The Public Service. Oxford, Basil Blackwell.

Tullock, G. 2004. The Politics of Bureaucracy” dalam William Dunn, Public Policy Analysis. Prince-Hall Inc., New Jersey.