



APLIKASI PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN PUBLIK MENEMBUS BATAS RASIONALISME, INKREMENTALISME, DAN IRASIONALISME DI PEMERINTAH KABUPATEN PATI

Kiki Apriyanti

ABSTRACT

The decision-making stage of the policy cycle received the most attention in the early development of the policy sciences, when analysts borrowed heavily from the models of decision-making in complex organizations developed by students of public administration and business organization. In this chapter, we will discuss about public policy decision-making models, to discuss the contending models of public policy decision-making and examine recent developments in the fields, based on several analysts's point of view. These models are the rational model, the incremental model, and the 'garbage can' model. It concludes by proposing an alternative model of decision-making in governments which takes into account the questions about constraints on power and the significance of policy subsystems raised in our discussions of earlier stages of the policy cycle.

Keywords: *the rational model, the incremental model, and the garbage can model*

A. PENDAHULUAN

Pada pertengahan tahun 1960-an, perbincangan tentang pengambilan keputusan kebijakan publik menjadi kaku yaitu

memperdebatkan antara model rasional dan model inkremental (Braybrooke and Lindblom, 1963). Dalam hal ini, model rasional lebih banyak digunakan dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan model inkremental digambarkan sebagai model yang baik untuk diterapkan

Alamat Korespondensi :
MAP Undip
Telp : 024-8452791
Email : mapdialogue@yahoo.com

dalam pengambilan keputusan secara aktual dalam pemerintahan (Dror, 1968). Berawal dari sini, pada tahun 1970-an, telah berkembang model alternatif lain dalam pengambilan keputusan dalam organisasi yang kompleks.

Beberapa ahli ada yang mencoba mempersatukan model rasional dengan model inkremental. Tetapi ada juga ahli lain yang memasukkan model pengambilan keputusan yang disebut dengan *garbage can model* (model tempat sampah) yang berpusat pada elemen-elemen irasional dalam perilaku organisasi untuk menempati posisi ketiga setelah model rasional dan model inkremental (Cohen, March and Olsen, 1972). Dari model-model dalam pengambilan keputusan ini, diharapkan para pengambil kebijakan dapat menemukan alternatif yang baik dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi saat itu.

Gary Brewer dan Peter DeLeon menggambarkan tahapan pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sebagai berikut :

“Pilihan berbagai alternatif kebijakan yang selama ini

dimunculkan dan dampak yang mungkin muncul dalam masalah yang diestimasi. Tahap ini adalah tahap yang paling bersifat politis ketika berbagai solusi potensial bagi suatu masalah tertentu harus dimenangkan dan hanya satu atau beberapa solusi yang dipilih dan dipakai. Jelasnya, pilihan-pilihan yang paling mungkin tidak akan direalisasikan dan memutuskan untuk tidak memasukan alur tindakan tertentu adalah suatu bagian dari seleksi ketika akhirnya sampai pada keputusan tentang yang paling baik” (Brewer and DeLeon, 1983: 179)

Dari definisi di atas, terdapat dua kunci pokok dalam tahapan proses pengambilan keputusan kebijakan publik, yaitu: *Pertama*, pengambilan keputusan bukanlah sebuah tahap yang berdiri sendiri, atau sebuah sinonim bagi keseluruhan proses pembuatan kebijakan publik, tetapi sebuah tahap spesifik yang berakar pada tahap-tahap sebelumnya dalam siklus kebijakan. *Kedua*, bahwa pengambilan-keputusan dalam kebijakan publik bukanlah sebuah hal teknis, tetapi secara inheren adalah sebuah proses politik. Di sini diakui bahwa keputusan kebijakan publik menciptakan

'pemenang' dan 'pecundang', bahkan jika keputusan yang diambil adalah keputusan untuk tidak melakukan apapun atau mempertahankan *status quo*.

Berdasarkan dari definisi Brewer dan DeLeon ini juga, memang terdapat perbedaan-perbedaan teori yang berkembang mengenai model-model dalam pengambilan kebijakan publik, tapi ada juga kesamaannya, yaitu :

Pertama, setiap model mengakui bahwa jumlah aktor kebijakan yang relevan semakin berkurang seiring dengan berjalannya proses kebijakan (Aberbach, Putnam and Rockman, 1981).

Kedua, berbagai model ini juga mengakui bahwa dalam pemerintahan modern, derajat kebebasan yang dinikmati oleh para pengambil keputusan dibatasi oleh sejumlah aturan yang mengatur jabatan-jabatan politik dan administratif serta membatasi pilihan-pilihan tindakan para pemegang jabatan itu (Markoff, 1975: 479-503).

Model-model dalam Pengambilan Keputusan :

Model Rasional

Adalah model ideal dalam proses pengambilan keputusan secara rasional, terdiri dari

tindakan yang didasarkan pada rasio individu sebagai berikut :

1. Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah
2. Seluruh alternatif strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan didaftar
3. Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternatif diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan.
4. Terakhir, strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah dan dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut (Carley, 1980: 11)

Seperti dikatakan oleh Herbert Simon, ilmuwan *behavioral* Amerika, pada awal tahun 1950 an, dalam artikelnya, ada beberapa hambatan yang tidak memungkinkan para pengambil keputusan untuk mencapai rasionalitas yang murni dan komprehensif dalam keputusan-keputusan mereka (Simon, 1955: 99-118) :

Pertama, ada batasan-batasan kognitif pada kemampuan pengambil keputusan untuk mempertimbangkan seluruh opsi yang ada, sehingga mereka terpaksa bertindak selektif dalam

mempertimbangkan alternatif-alternatif tersebut. Jika demikian, maka nampaknya mereka memilih di antara opsi yang ada berdasarkan landasan ideologi atau politik, atau malah secara acak, tanpa merujuk dampak dari pilihan mereka terhadap efisiensi. *Kedua*, model ini mengasumsikan bahwa adalah mungkin bagi para pengambil keputusan untuk mengetahui konsekuensi dari setiap keputusan yang mereka ambil, yang dalam kenyataannya kasus seperti ini sangat jarang terjadi.

Ketiga, setiap opsi kebijakan diikuti oleh berbagai konsekuensi, baik yang bersifat positif maupun negative, yang menjadikan upaya komparasi berbagai konsekuensi tersebut menjadi sulit untuk dilakukan.

Model Inkremental

Berbagai keraguan tentang praktikalitas bahkan kegunaan model rasional membawa pada usaha untuk mengembangkan sebuah teori pengambilan keputusan yang lebih dekat dalam memperkirakan perilaku aktual dari para pengambil keputusan. Situasi ini mendorong munculnya model inkremental yang memotret pengambilan keputusan kebijakan publik sebagai sebuah proses yang

dikarakterisasikan oleh tawar-menawar dan kompromi antara berbagai pengambil keputusan yang memiliki kepentingannya sendiri-sendiri.

Dalam mengembangkan model inkremental dalam analisa pengambilan keputusan kebijakan publik paling layak diatributkan pada ilmuwan politik Yale University, Charles Lindblom (Lindblom, 1953). Ia merangkum model ini sebagai sebuah model yang terdiri dari strategi-strategi yang saling mendukung dalam melakukan penyederhanaan dan pemusatan fokus. Strategi-strategi itu adalah:

1. Pembatasan analisis hanya pada beberapa alternatif kebijakan yang familiar;
2. Sebuah analisis tujuan kebijakan yang saling berkaitan dan nilai-nilai dengan berbagai aspek empiris dari masalah yang dihadapi;
3. Sebuah strategi yang mendapatkan analisis untuk mencari masalah yang ingin diselesaikan daripada tujuan-tujuan positif yang ingin dikejar;
4. Serangkaian percobaan, kegagalan, dan percobaan ulang;
5. Analisis yang mengeksplorasi hanya sebagian, bukan

keseluruhan, konsekuensi-konsekuensi yang penting dari suatu alternatif yang dipertimbangkan;

6. Setiap partisipan mengerjakan bagian mereka dari keseluruhan domain (Lindblom, 1979: 517).

Dalam pandangan Lindblom, para pengambil keputusan mengembangkan berbagai kebijakan melalui sebuah proses membuat 'perbandingan terbatas yang berurutan dengan kebijakan sebelumnya', yaitu keputusan-keputusan yang sudah familiar bagi mereka. Seperti dikemukakan dalam artikelnya yang telah banyak dikutip, 'The Science of "Muddling Through"', para pengambil keputusan bekerja dalam sebuah proses yang secara terus menerus 'terbangun dari situasi yang ada pada saat itu, setapak-demi-setapak dan dalam derajat yang kecil' (Lindblom, 1959: 81). Keputusan yang diambil biasanya hanya sedikit berbeda dari keputusan-keputusan yang sudah ada; dengan kata lain, perubahan dari *status-quo* bersifat inkremental.

Meskipun menerima berbagai kemungkinan teoritis bagi berbagai styles pengambilan keputusan, Lindblom dalam

karya-karyanya yang kemudian menolak seluruh alternatif lain bagi model inkremental berdasarkan alasan-alasan praktis. Ia berpendapat bahwa setiap analisis sinoptik yang berusaha untuk mencapai keputusan-keputusan berdasarkan berbagai kriteria berorientasi maksimalisasi akan berakhir dengan kegagalan, dan seluruh pengambilan keputusan didasarkan pada, apa yang disebutnya sebagai, analisis 'yang tidak lengkap dan tergeneralisasi' (*grossly incomplete analisis*). Lindblom berpendapat, esensi dari inkrementalism adalah untuk mensistematisasikan berbagai keputusan yang dicapai melalui cara ini, dengan menekankan pada pentingnya mencapai kesepakatan politik dan belajar dari *trial-and-error*, ketimbang hanya berkuat dengan keputusan-keputusan secara acak (Lindblom and Cohen, 1979).

Model Mixed Scanning

Limitasi model rasional dan incremental membawa para ahli pembuat kebijakan publik mencari alternatif-alternatif baru. Amitai Etzioni mengembangkan pemindaian gabungan-model *mixed scanning* untuk menjembatani berbagai kekurangan, baik

model rasional maupun inkremental, dengan mengkombinasikan elemen-elemen antara keduanya (Etzioni, 1967 : 385-92).

Model gabungan seperti ini memberikan ruang yang lebih luas untuk inovasi daripada model inkremental, tanpa terlalu dibebani dengan tuntutan-tuntutan yang tidak realistis dari model rasional. Etzioni mengatakan lebih lanjut bahwa pengambilan keputusan seperti inilah yang lebih sering terjadi dalam realitas pengambilan keputusan kebijakan publik.

Model Tong Sampah

Dalam pandangan March dan Olsen, pengambilan keputusan adalah sebuah proses yang sangat ambigu dan tak terprediksi, dan kecil sekali kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. March dan Olsen, sembari menolak instrumentalisme yang menjadi karakter sebagian besar model-model lain, berpendapat bahwa pengambilan keputusan adalah:

“ Sebuah tong sampah kemana berbagai masalah dan solusi dilemparkan oleh para partisipan proses pengambilan keputusan. Campuran sampah dalam sebuah tong sebagian ditentukan

oleh berbagai label yang ditempelkan pada tong-tong yang lain; tetapi sebagian lagi ditentukan oleh sampah seperti apa yang dihasilkan pada saat itu, pada campuran tong-tong yang tersedia, dan seberapa cepat sampah bisa dikumpulkan dan dibuang ” (Cohen, March and Olsen : 26).

Model tong sampah mungkin dianggap sebagai upaya yang terlalu membesar-besarkan fakta yang terjadi. Sementara tujuan utamanya mungkin bisa dikatakan cukup memberikan deskripsi yang akurat tentang bagaimana seringkali organisasi membuat kebijakan-kebijakannya, dalam contoh-contoh yang lain mungkin akan lebih masuk akal jika kita mengharapkan sesuatu yang lebih masuk akal.

Model Subsistem dalam Pengambilan Kebijakan Publik

Forester berpendapat bahwa agar pengambilan keputusan dapat sesuai dengan model rasional maka syarat-syarat berikut ini harus dipenuhi (Forester, 1984 : 25). *Pertama*, jumlah agen (pengambil keputusan) harus dibatasi, bila perlu sesedikit mungkin. *Kedua*, tatanan organisasional bagi keputusan harus sederhana dan tertutup dari pengaruh aktor-aktor

kebijakan lain. *Ketiga*, permasalahan yang dihadapi harus terdefinisi dengan jelas; dengan kata lain, *scope*, *horizon*, dimensi nilai, dan rantai konsekuensi harus betul-betul diketahui dan dipahami. *Keempat*, informasi harus sesempurna mungkin diketahui, dengan kata lain lengkap, aksesibel, dan bisa dipahami. Terakhir, tidak boleh ada desakan untuk mengambil keputusan secepat mungkin; yaitu, waktu yang tersedia bagi pengambil keputusan harus tersedia dalam jumlah yang tidak terbatas, sehingga mereka bisa mempertimbangkan seluruh kontingensi yang mungkin terjadi beserta konsekuensi yang sedang maupun akan dihadapi.

Jika kelima syarat ini tidak terpenuhi, yang mana menjadi kasus yang paling sering muncul dalam praktek, Forester berpendapat bahwa kita akan menemukan model-model pengambilan keputusan yang lain. Dengan demikian jumlah agen bisa bertambah sampai jumlah yang tidak terbatas; tatanan yang ada bisa mencakup berbagai organisasi yang berbeda dan relatif terbuka bagi pengaruh-pengaruh eksternal; permasalahan yang dihadapi akan bersifat ambigu atau multitafsir;

informasi tidak lengkap, menyekatkan atau secara sengaja dimanipulasi' dan waktu yang tersedia bisa jadi terbatas atau juga sengaja dimanipulasi.

Seperti kita ketahui bersama, sekarang ini sering sekali para pimpinan organisasi atau para pengambil kebijakan di tiap-tiap daerah dalam mengambil keputusan suatu kebijakan publik kurang memperhatikan masalah, kebutuhan dan aspirasi yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Sehingga pada akhirnya setelah keputusan kebijakan publik dibuat, masalah-masalah yang sedang dihadapi dan kebutuhan yang diharapkan oleh masyarakat belum terselesaikan dengan baik.

Sebagai contoh, pengambilan keputusan kebijakan publik yang didasarkan pada rasionalitas sang pengambil kebijakan yakni kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah berkaitan dengan program Bantuan Langsung Tunai (BLT). Meski menimbulkan polemik, bantuan langsung tunai untuk keluarga miskin tetap akan segera dicairkan. Untuk Kabupaten Pati, jumlah penerima BLT dipastikan masih tetap 126.303 Kepala Keluarga (BPS, 2006). Jumlah ini sudah mengalami penambahan

dibandingkan pendataan tahap pertama yang jumlahnya hanya 103.168 Kepala Keluarga. Pencairan BLT di Kabupaten Pati dimulai pada tanggal 15 Juli sampai 29 Juli 2008 (SM, 8 Juli 2008).

Selain itu, ada contoh kebijakan lain lagi yang akan digambarkan lebih lanjut dalam lingkup yang berbeda dari kasus yang pertama tadi, yaitu kebijakan inkremental (*incremental policy*) yang dapat digambarkan dalam administrasi kependudukan dengan Program SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan) di Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pati. Dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan, Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pati telah mempersiapkan perangkat lunaknya, di antaranya adalah membangun Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Adapun proses pembangunan database kependudukannya melalui teknologi *wave-line*. Latar belakang pemberlakuan KTP/KK standar nasional melalui

program Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), karena Pemerintah Kabupaten Pati masih melaksanakan pelayanan KTP dengan cara manual yang lebih dikenal dengan sebutan KTP kuning (lokal). Namun demikian, sebagai bentuk persiapan kearah SIAK, pada tahun 2004 telah dilaksanakan program uji coba rintisan SIAK on-line di 2 (dua) Kecamatan yaitu Pati dan Juwana, sedangkan jumlah Kecamatan di Kabupaten Pati ada 21 Kecamatan.

Dalam contoh kasus yang ketiga ini, akan kita bicarakan tentang kebijakan yang dikeluarkan oleh Bupati Pati tentang SK No. 141/1643/2005 tentang perpanjangan masa jabatan Kepala Desa Trangkil, Kecamatan Trangkil, dari lima tahun menjadi sepuluh tahun. Keputusan ini sebagai contoh dari pengambilan keputusan yang irasional.

Latar belakang terbitnya SK tersebut, kerangka dasar dan acuannya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut sebagai landasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pati yang telah ditetapkan dan disahkan oleh

DPRD setempat dengan Nomor 3 Tahun 2004 yang mengatur masalah jabatan kades hanya 5 (lima) tahun tapi bisa dipilih dalam dua periode atau sepuluh tahun dalam satu periode. Namun sayang, sejak diterbitkannya Peraturan Daerah tersebut tidak disertai upaya dan langkah-langkah antisipatif oleh Bupati. Peraturan Daerah tersebut tidak ditindaklanjuti dengan menerbitkan Perbup. Padahal waktu itu sudah beredar informasi, bahwa pemerintah akan mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mana pada pasal 204 Undang-Undang ini menyebutkan masa jabatan kades adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Yang pada akhirnya, Bupati Pati dalam kurun waktu antara tahun 2005 dan 2006 menerbitkan SK tentang masa jabatan kades yang semula hanya lima tahun menjadi sepuluh tahun, tapi tanpa dijabarkan dalam Peraturan Bupati. Lebih dari 300 Kepala Desa berhasil dipilih oleh rakyat pada akhir 2007 dan awal 2008. Di Kabupaten Pati, ada 53 dari 401 Kades yang menerima Surat

Keputusan “ politis “ dari Bupati tersebut.

Di sisi lain, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak pernah merasa mengusulkan perpanjangan masa jabatan untuk Kepala Desa tersebut. Akibat dari kebijakan Bupati ini membuat rakyat Desa Trangkil yang menamakan diri sebagai Kelompok Perjuangan Aspirasi Rakyat Trangkil menuntut agar Surat Keputusan tersebut segera dicabut, apabila tuntutan itu tidak segera ditindaklanjuti, seluruh rakyat Desa Trangkil mengancam akan melakukan golput pada Pilkada Jateng tanggal 22 Juni 2008. Karena ancaman ini tidak main-main, maka pihak Pemerintah Kabupaten Pati dalam hal ini Bupati Pati melakukan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jateng, yang pada akhirnya mengabulkan tuntutan rakyat Trangkil dengan mengeluarkan SK Bupati Pati Nomor 141.1/2063/2008, tanggal 20 Juni 2008 tentang pemberhentian dengan hormat Kepala Desa Trangkil Tri Harningsih dari jabatannya.

B. PEMBAHASAN

Berdasarkan pada uraian di atas, secara teori telah dijelaskan bahwa pada proses pengambilan

keputusan kebijakan publik terdapat beberapa tahapan yang harus dilalui oleh para pengambil kebijakan, agar dapat memilih dengan tepat strategi alternatif yang dapat digunakan dalam pencapaian tujuan. Dari sekian banyak kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah khususnya Pemerintah Kabupaten Pati, ternyata dapat digolong-golongkan ke dalam model-model pengambilan keputusan kebijakan publik sesuai dengan teori yang ada di dalam buku *Studying Public Policy* oleh Michael Howlett and M. Ramesh terutama pada bab 7.

Pada kasus kebijakan Pemerintah mengenai program Bantuan Langsung Tunai (BLT), secara rasional, pemerintah mempunyai tujuan ingin meringankan beban masyarakat miskin yang terkena dampak kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Yaitu dengan mengucurkan bantuan berupa dana sebesar Rp. 300.000,- sebagai bentuk kompensasi dari kenaikan harga BBM kepada tiap-tiap rumah tangga miskin, dengan harapan rakyat yang kurang atau tidak mampu dapat tetap melangsungkan hidup ditengah melonjaknya harga-

harga kebutuhan pokok sehari-hari.

Dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah ini, ternyata menimbulkan dampak lain dilihat dari sudut pandang masyarakat, yaitu masyarakat menilai bantuan dari pemerintah ini kurang efektif dan dapat menciptakan ‘masyarakat pengemis’, karena telah membiasakan masyarakat selalu tergantung pada bantuan berupa uang dari pemerintah tanpa ada penjelasan lebih lanjut tentang manfaat yang dapat diambil dari bantuan itu.

Sedangkan dari sudut pandang pemerintah paling bawah yaitu Desa/Kelurahan dan RT/RW sebagai pelaksana akhir yang harus berhadapan langsung dengan masyarakat dalam mendata jumlah keluarga miskin yang berhak menerima bantuan. Sering terjadi bentrok atau salah paham antara pihak RT/RW dan atau perangkat desa dengan masyarakat setempat dalam melakukan verifikasi data keluarga miskin yang berhak menerima bantuan.

Hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah sulitnya melakukan pendataan terhadap keluarga yang masuk kategori keluarga miskin, karena tidak

adanya kejelasan mengenai kriteria-kriteria yang dapat dijadikan sebagai pedoman.

Dari contoh kebijakan pemerintah ini, dapat dilihat bahwa pemerintah seringkali mengambil kebijakan yang hanya berdasarkan rasionalitas dari sudut pandang pemerintah itu sendiri tanpa memperhatikan konsekuensi yang dapat timbul di kemudian hari terhadap masyarakat maupun pelaksana kebijakan di tingkat bawah.

Pengambilan keputusan kebijakan publik oleh pemerintah ini, dapat dikategorikan ke dalam model rasional dengan segala keterbatasan dan hambatannya. Yang pada kenyataannya, model rasional ini memang sering digunakan oleh para pengambil keputusan dalam membuat suatu kebijakan publik.

Sedangkan untuk model inkremental, dapat dilihat dari contoh pengambilan keputusan kebijakan publik berkaitan dengan tertib administrasi kependudukan melalui Program SIAK di Kabupaten Pati. Karena penyelenggaraan administrasi kependudukan ini merupakan salah satu wujud dari fungsi utama pemerintah untuk memberikan pelayanan publik.

Dalam pandangan Lindblom, para pengambil keputusan mengembangkan berbagai kebijakan melalui sebuah proses membuat 'perbandingan terbatas yang berurutan dengan kebijakan sebelumnya', yaitu keputusan-keputusan yang sudah familiar bagi mereka. Seperti dikemukakan dalam artikelnya yang telah banyak dikutip, 'The Science of "*Muddling Through*"', para pengambil keputusan bekerja dalam sebuah proses yang secara terus menerus 'terbangun dari situasi yang ada pada saat itu, setapak-demi-setapak dan dalam derajad yang kecil' (Lindblom, 1959: 81). Keputusan yang diambil biasanya hanya sedikit berbeda dari keputusan-keputusan yang sudah ada; dengan kata lain, perubahan dari *status-quo* bersifat inkremental.

Berdasarkan pada teori tersebut, dapat digambarkan pada kebijakan pemerintah dalam melaksanakan tertib administrasi kependudukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam hal memiliki KTP/KK standar nasional secara cepat dan akurat melalui Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) merupakan suatu upaya dari pemerintah untuk memberikan

pelayanan publik yang cepat, akurat, mudah dan murah. Untuk membangun Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ini, Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pati telah mempersiapkan perangkat lunaknya dan menggunakan teknologi *wave-line*.

Dalam hal ini, pemerintah mengambil keputusan yang berkaitan dengan pelayanan publik yaitu dalam rangka tertib administrasi berupa pembuatan KTP/KK kepada masyarakat dengan sistem *on-line*. Keputusan untuk menggunakan program SIAK ini dilatarbelakangi oleh berbagai alasan :

1. Secara pragmatis, persediaan blanko KTP kuning akan habis sebelum tahun 2006, sedangkan masyarakat akan selalu membutuhkan pelayanan KTP/KK,
2. Secara yuridis formal, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2003 tentang Spesifikasi, Pengadaan dan Pengendalian Blanko Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Buku register Akta dan Kutipan Akta Catatan

Sipil, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 A Tahun 2005 tentang Perubahan atas Kepmendagri Nomor 94 Tahun 2003 tentang Spesifikasi, Pengadaan dan Pengendalian Blanko Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Buku register Akta dan Kutipan Akta Catatan Sipil.

3. Secara normatif, KK dan KTP merupakan keluaran dari kegiatan Pendaftaran Penduduk yang merupakan tugas pokok dan fungsi dari Dinas/Badan/Kantor yang membidangi Kependudukan dan Catatan Sipil.

Dari alasan-alasan yang melatarbelakangi pemerintah menggunakan Program SIAK ini dapat disimpulkan bahwa pemerintah ingin memberikan pelayanan terbaik bagi rakyat dalam hal tertib administrasi kependudukan dalam hal membuat KTP/KK, karena SIAK

ditetapkan sebagai sistem nasional yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi guna memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan dalam membangun database kependudukan di Kabupaten/Kota pada tahun 2006.

Kebijakan pemerintah dalam hal pelayanan publik ini dapat termasuk ke dalam kebijakan inkremental karena sebelum pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang administrasi kependudukan dengan menggunakan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), pemerintah pernah mengeluarkan kebijakan tentang administrasi kependudukan terutama yang berkaitan dengan pengurusan KTP/KK secara lokal (manual) yang dalam pengurusannya ditangani oleh masing-masing kecamatan.

Karena pemerintah ingin memberikan pelayanan publik yang terbaik untuk rakyat, maka sejak tahun 2006, mulai diberlakukan tertib administrasi kependudukan dengan SIAK, yang dalam pengurusannya ditangani oleh Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil (Kandukcapil). Kebijakan pemerintah dalam hal pengurusan

KTP/KK dari cara manual di tiap-tiap kecamatan berubah menjadi KTP/KK berstandar nasional dengan sistem on-line dari tiap-tiap kecamatan ke Kabupaten (Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil) dilakukan secara bertahap dan melalui perubahan sedikit demi sedikit dari kebijakan yang sudah ada (terdahulu) ini merupakan contoh kebijakan inkremental.

Sedangkan dalam kasus pengambilan keputusan oleh Bupati Pati melalui keluarnya Surat Keputusan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa dari lima tahun menjadi sepuluh tahun adalah contoh dari pengambilan keputusan kebijakan dengan model 'garbage can' karena dilakukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang irasional dari pengambil kebijakan yang dalam hal ini adalah Bupati Pati.

Dari segi hukum, jelas terlihat bahwa Surat Keputusan ini mempunyai kelemahan yang mendasar karena pada waktu Surat Keputusan itu dibuat, Bupati Pati menggunakan landasan hukum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur bahwa masa jabatan kades adalah sepuluh tahun atau

dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.

Selain itu, menurut Peraturan Bupati Pati Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 5 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa, termasuk di dalamnya mengatur tentang penyesuaian masa jabatan Kepala Desa dari lima tahun menjadi sepuluh tahun adalah atas usul Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Padahal dalam hal ini BPD tidak pernah merasa mengusulkan dan menandatangani berita acara penyesuaian masa jabatan Kepala Desa dari lima tahun menjadi sepuluh tahun.

Dari sini dapat dilihat bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh Bupati Pati mengandung unsur politik, sehingga keputusan yang diambil didasarkan pada kepentingan sekelompok pengambil keputusan tertentu.

Karena ada ancaman untuk golput dari masyarakat Desa Trangkil dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur pada tanggal 22 Juni 2008, maka Bupati Pati mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Pati Nomor

141.1/2063/2008, tanggal 20 Juni 2008 tentang pemberhentian dengan hormat Kepala Desa Trangkil, yang sebelumnya mendapatkan Surat Keputusan Bupati Pati Nomor 141/1643/2005 tentang perpanjangan masa jabatan Kepala Desa Trangkil. Tentunya sebelum mencabut Surat Keputusan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pati telah melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Diterbitkannya Surat Keputusan tentang pemberhentian dengan hormat Kepala Desa Trangkil ini memicu desa-desa lain melakukan langkah serupa agar Surat Keputusan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa bagi 53 Kepala Desa dicabut. Apabila tuntutan ini tidak segera ditindaklanjuti kemungkinan besar ancaman untuk melakukan golongan putih (golput) pada pemilihan Presiden 2009 nanti tidak dapat dihindari.

Dalam teori ‘garbage can’ model, disebutkan bahwa pengambilan keputusan adalah sebuah proses yang sangat ambigu dan tak terprediksi, serta kecil sekali kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (March and Olsen, 1979:26)

Dalam kaitannya dengan teori tersebut, dapat digambarkan pada pengambilan keputusan oleh Bupati Pati yaitu dengan keluarnya Surat Keputusan tentang Perpanjangan Masa Jabatan beberapa Kepala Desa dari lima tahun menjadi sepuluh tahun.

Dari sini jelas terlihat bahwa keputusan yang diambil sangat ambigu dan tak terprediksi serta menggunakan pertimbangan-pertimbangan yang irasional dari pengambil kebijakan itu sendiri, sehingga tujuan yang hendak dicapai bukanlah untuk kepentingan rakyat banyak tetapi lebih didasarkan untuk mencapai tujuan suatu kelompok kepentingan tertentu. Walaupun aturan perundangannya sudah jelas-jelas ada.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Dari ketiga contoh kasus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik di atas, dapat disimpulkan bahwa para pengambil kebijakan dalam mengambil keputusan kebijakan publik tergantung pada situasi dan kondisi di tempat mereka bekerja pada saat itu, dan akan

dipengaruhi oleh berbagai faktor sebagai berikut :

- a. Faktor internal, batasan kognitif pengambil kebijakan dan keterbatasan dalam menganalisa masalah-masalah yang terjadi sehingga sering mengabaikan konsekuensi yang bakal terjadi sesudahnya.
- b. Faktor eksternal, yaitu dipengaruhi oleh lingkungan dari berbagai aspek, baik itu politik, ideologi maupun dari keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran yang ada.

2. Saran

Agar kedepannya para pengambil kebijakan dalam membuat keputusan kebijakan publik dapat lebih baik, sebaiknya dilakukan langkah-langkah perbaikan dari segi pengidentifikasian masalah, karena apabila akar dari setiap masalah yang muncul telah dapat diketahui, maka akan lebih mudah untuk menentukan strategi-strategi alternatif terbaik dalam pencapaian tujuan yaitu dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan dari masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Howlett, Michael. & M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy, policy cycles and policy subsystems*. Canada : Oxford University Press.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2003 tentang Spesifikasi, Pengadaan dan Pengendalian Blanko Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Buku register Akta dan Kutipan Akta Catatan Sipil.

Keputusan Presiden RI Nomor 88 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan.

Majalah *Pati Bumi Mina Tani*, Edisi 92, 2008.

Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 5 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Bupati Pati Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 5 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 5 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Bupati Pati Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 5 Tahun 2007

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 A Tahun 2005 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2003 tentang Spesifikasi, Pengadaan dan Pengendalian Blanko Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Buku register Akta dan Kutipan Akta Catatan Sipil.

Suara Merdeka, tanggal 11 Juli 2008.

Suara Merdeka, tanggal 12 Juli 2008.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22
Tahun 1999 tentang
Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23
Tahun 2006 tentang Administrasi
Kependudukan.