

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Sebelum dijelaskan tinjauan pustaka yang akan dipergunakan sebagai pisau analisis terhadap hasil penelitian, maka perlu diketahui literatur yang menyajikan informasi penelitian terdahulu. Literatur tersebut dapat berupa dokumen laporan hasil penelitian, jurnal dan bentuk lainnya (skripsi, tesis, disertasi dan buku). Hal tersebut bertujuan untuk membandingkan penelitian yang akan dibuat oleh penulis. Permasalahan apa saja yang pernah diteliti terkait kebijakan terorisme, teori yang digunakan, metode penelitian serta lokasinya, guna menghindari duplikasi dan mendapatkan hasil penelitian yang komprehensif.

Melalui langkah ini penyusunan masalah jadi berbeda, fokus dan mendasar, karena pemahaman masalah yang diteliti akan lebih mendalam. Selain itu, penulis akan dapat menghindari dari kekurangan yang ada pada penulis sebelumnya serta bisa lebih tajam dalam melakukan inteprestasi hasil penelitian. Adapun beberapa literatur yang menyajikan informasi penelitian terdahulu yang mempunyai relevansi dengan tulisan ini adalah sebagai berikut :

#### **a. Muhammad Tito Karnavian (2013)**

Tulisan Tito Karnavian dilatar belakangi kondisi Indonesia sejak jatuhnya Pemerintahan Orde Baru dan dimulainya era reformasi tahun 1998, dimana terjadi fenomena baru di bidang keamanan dalam negeri, yaitu : 1) masyarakat dikejutkan dengan lepasnya Timor Timur, 2) terjadi konflik horizontal yang berwarna etnis dan religius di Maluku, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan Kalimantan Selatan periode 1998-2002, 3) aksi bersenjata kelompok militan di Aceh, 4) terjadinya seri pemboman yang bahkan menjadi perhatian dunia mulai tahun 2000.

Insurgensi merupakan salah satu perang asimetris atau non-konvensional. Perang asimetris terjadi karena satu pihak menyadari kekuatannya jauh lebih lemah dan pasti kalah jika menghadapi lawan dengan langsung berhadapan, sehingga memilih cara untuk tidak langsung menghadapi kekuatan lawan. Pihak yang lemah akan menggunakan unsur “*time*” (waktu), “*space*” (wilayah), “*support*” (dukungan) dan “*legitimacy*” (legitimasi, khususnya politik) untuk memenangkan perang. Setidaknya ada 4 (empat) strategi yang dilakukan oleh insurgen dalam mengembangkan perjuangannya, yaitu konspirasi, perang berkepanjangan, *military-foco* dan terorisme kota.

Ancaman insurgensi dan terorisme di Indonesia ke depan dapat terjadi oleh aktor-aktor sebagai berikut Jaringan Islam radikal khususnya Jamaah Islamiyah (JI) dan afiliasinya, Jaringan Eks Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Kelompok Organisasi Papua Merdeka (OPM), Kelompok Republik

Maluku Selatan (RMS), kelompok penekan (*pressure group*) yang ingin melakukan perubahan sistem sosial politik dengan cara revolusi.

Strategi penanganan insurgensi dan terorisme di Indonesia, terutama pada masa reformasi adalah strategi penegakan hukum dengan metode *due process of law*, membentuk Satgas Bom Polri yang secara tidak sengaja telah mengaplikasikan satu dari tiga prinsip dasar kontra insurgensi, yaitu taktik pemisahan insurgen dan populasi serta pemecahan unsur dikalangan insurgen sendiri dengan ujung tombak Densus 88 AT.<sup>1</sup>

#### **b. Muhammad Nur Ali (2016)**

Tulisan Muhammad adalah tentang Studi Terorisme di Sulawesi Tengah, yang mempunyai 3 (tiga) fokus kajian, yaitu 1) spirit ideologis, 2) obsesi perjuangan, dan 3) sistem jaringan. Hasil penelitiannya menunjukkan, bahwa spirit ideologis yang menggerakkan semangat teroris di Poso adalah bersifat fundamental – radikal, dengan obsesi perjuangan adalah untuk mengubah tatanan mapan menggunakan celah deligitimasi kekuasaan pemerintah yang dinilai telah menyebabkan banyaknya kemungkaran. Teroris lokal Poso tidak berdiri sendiri sebab terkait dengan ekstra lokal dan nasional, bahkan menjangkau jejaring terorisme global.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> M. Tito Karnavian, Op.Cit., 2013.

<sup>2</sup> Muhammad Nur Ali, *Studi Terorisme di Sulawesi Tengah*, Jurnal Al Ulum, volume 16 nomor 2, Desember 2016, hlm 496-516.

### **c. Todd Sandler (2011)**

Tulisan Todd Sandler membahas tentang gambaran mengenai sejumlah kebijakan kontra terorisme dan tahap-tahapnya. Todd mengatakan bahwa aspek penting dari terorisme adalah tujuan politik atau sosialnya, yaitu dengan mengancam keamanan warga negara dan pejabat, maka akan memberikan tekanan kepada pemerintah, sehingga tuntutan teroris diberikan. Todd juga membedakan antara terorisme domestik dan transnasional.

Selanjutnya Todd mengatakan, bahwa ada 2 (dua) pendekatan untuk melawan terorisme : a) mengatasi akar permasalahannya melalui kebijakan paliatif, yaitu dengan mengidentifikasi determinan terorisme positif dan negatif yang kuat, yang dapat membantu dalam melawan terorisme; b) menyerang gejalanya dengan tindakan kontra terorisme, yaitu dengan tindakan defensif dan proaktif. Inti tindakan defensif adalah mengeraskan target, sehingga lebih sulit dan mahal bagi para teroris untuk menyerang dengan sukses. Tindakan proaktif adalah tindakan pemerintah dalam menghadapi teroris atau pendukung mereka secara langsung. Langkah ini dapat dilakukan setelah sumber daya teroris berupa keuangan, tempat perlindungan yang aman, infrastruktur (seperti kamp pelatihan) atau sponsor teridentifikasi.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Todd Sandler, *The Many Faces of Counterterrorism : An Intraduction*, *Journal Create Research Archive*, 2011, Dallas, USA.

**d. Jenny Stewart (1992)**

Apakah korporatisme penting atau tidak adalah pertanyaan yang paling sulit dan menarik yang dihadapi analis kebijakan. Salah satu pendekatan terhadap masalah yang sebelumnya tidak diadopsi adalah dengan menggunakan analisis sistem sebagai sarana untuk menggoda implikasi dari perbedaan struktural umum antara pemerintahan korporatis dan pluralis. Dengan menggunakan kerangka kerja yang berasal dari analisis sistem Easton namun memasukan unsur-unsur persaingan politik dan akuntabilitas, ditunjukkan bahwa negara korporatis dan pluralis berbeda secara signifikan dalam cara mereka memproses informasi dan menghasilkan dukungan. Kombinasi sentralis dan konsensus terbukti menjadi kunci kapasitas pembelajaran sistem korporat yang tampaknya lebih besar. Analisis tersebut menunjukkan bahwa pembuatan kebijakan dapat dipahami dengan lebih baik sebagai mekanisme pembelajaran daripada sebagai proses pengalokasian.<sup>4</sup>

**e. Garry P. Freeman (1985)**

Tradisi yang kuat dalam politik komparatif berpendapat, bahwa pembuat kebijakan nasional mengembangkan metode yang karakteristik dan tahan lama untuk menangani masalah publik. Hal ini dapat dikaitkan dengan hasil kebijakan dan dapat dibandingkan secara sistematis. Baru-baru ini sejumlah ilmuwan telah menyarankan untuk membalikkan arah kausalitas, mengklaim bahwa sifat dari isu politik itu sendiri menyebabkan

---

<sup>4</sup> Jenny Stewart, *Corporatism, Pluralism and Political Learning : A Systems Approach*, *Journal of Public Policy*, 1992, Inggris, hlm 243-256.

politik terkait dengan mereka. Pendekatan sektor kebijakan ini menyiratkan bahwa seharusnya ada kemiripan lintas negara dalam hal isu diperlukan, apa pun gaya yang diadopsi oleh negara-negara tertentu. Kedua pendekatan tersebut perlu diintegrasikan ke dalam kerangka kerja umum yang dibangun di seputar strategi penelitian yang menyelidiki pembuatan kebijakan di sektor tertentu di beberapa kasus nasional. Pendekatan semacam itu dapat mengatasi perdebatan yang sering kali steril mengenai apakah kebijakan negara itu unik atau terkonvergensi dengan berusaha menjelaskan bagaimana sifat isu menyusun variasi diantara kebijakan negara-negara.<sup>5</sup>

**f. Sri Suwitri (2008)**

Masalah dalam tulisan Sri Suwitri mengenai proses pembentukan jejaring, aktor-aktor yang berinteraksi dan berinterdependensi, sistem nilai aktor dan perubahan tujuan akibat adanya sistem nilai, interaksi dan pembentukan jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir rob di Pemerintah Kota Semarang. Latar belakang masalah dipicu oleh stimulasi dari LSM Peduli Banjir dan lingkungan Kota Semarang, media massa serta konflik antar koalisi advokasi.

Temuannya adalah bahwa jejaring kebijakan (*policy networks*) perumusan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang terbentuk dari aktor-aktor, hubungan (*linkages*) diantara aktor-aktor dan batas (*boundary*) berupa subsistem kebijakan. Jenis jejaring kebijakan yang

---

<sup>5</sup> Garry P Freeman, National Styles and Policy Sectors : Explaining Structured Variation, *Journal of Public Policy*, 1985, Inggris, hlm 467-497.

muncul akibat interaksi aktor dan intensitas hubungan dalam subsistem perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang adalah jaringan birokratis (*bureaucratic network*). Jenis jejaring ini muncul dalam subsistem Dinas Pekerjaan Umum (DPU), subsistem Pemukiman dan Tata Ruang (Kimtaru) dan subsistem Bappeda Kota Semarang. Banyaknya jaringan (*pluralistic network*) muncul dalam subsistem kebijakan Tim Subsistem. Perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang adalah subsistem kebijakan, terdiri dari 4 (empat) tahap yaitu tahap identifikasi alternatif, perumusan alternatif, pemilihan alternatif dan pengambilan keputusan. Hubungan diantara koalisi advokasi membentuk jejaring kebijakan vertikal yaitu tanpa ada interaksi antar koalisi, sehingga konflik antar koalisi advokasi terbentuk sangat kuat disebabkan keyakinan inti (*core belief*) masing-masing. Jejaring kebijakan vertikal yang dihasilkan oleh konflik koalisi, menyebabkan terjadinya refraksi tujuan, sehingga tujuan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang terklasifikasi ke dalam refraksi tujuan area penyempitan, area pelebaran dan area lepasan.<sup>6</sup>

**g. Milwan dan Ace Sriati Rachman (2013)**

Masalah dalam tulisan Milwan adalah bentuk partisipasi publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda nomor 4 tahun 2007 dan alasan publik berpartisipasi atau tidak berpartisipasi serta cara-cara publik

---

<sup>6</sup> Sri Suwitri, *Jejaring Kebijakan Dalam Perumusan Kebijakan Publik : Suatu Kajian Tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Pemerintah Kota Semarang*, Jurnal Delegasi, Jurnal Ilmu Administrasi volume VI, nomor 3, 2008, Semarang.

berpartisipasi. Hasil penelitian menunjukkan : 1) salah satu tahapan dari 10 (sepuluh) tahapan yang dikemukakan Jones (*definition, aggregation, organizational, representation, agenda setting, formulation and legitimation*) dalam perumusan Perda DKI Jakarta menunjukkan adanya upaya Pemda DKI Jakarta melibatkan partisipasi publik, walaupun masih pada taraf dengar pendapat umum masyarakat. Publik yang dilibatkan masih terbatas dan masyarakat yang terkena dampak langsung kebijakan belum secara optimal dilibatkan; 2) bentuk partisipasi (mengacu pada tangga / bentuk partisipasi menurut UNDP yaitu manipulasi, informasi, konsultasi, membangun konsensus, pembuatan keputusan, berbagi resiko, kerja sama dan mengatur sendiri) publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda, baru pada tataran konsultasi, dimana pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum Perda ditetapkan; 3) alasan publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam hal mendukung Perda nomor 4 tahun 2007 yaitu karena adanya kesadaran untuk menerima kebijakan yang telah ditetapkan, sementara alasan publik DKI Jakarta menolak pemberlakuan Perda karena merasa dirugikan dengan adanya Perda tersebut dan mereka tidak dilibatkan dalam perumusan; 4) cara-cara publik berpartisipasi dalam perumusan Perda yaitu melalui forum curah pendapat dan demonstrasi.<sup>7</sup>

Secara ringkas hasil penelitian terdahulu tersebut di atas dituangkan dalam bentuk tabel sebagai berikut :

---

<sup>7</sup> Milwan dan Ace Sriati Rachman, *Analisis Partisipasi Publik Dalam Perumusan Kebijakan Daerah : Studi Kasus Perumusan Perda Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta*, Seminar Nasional Fisip Universitas Terbuka, 2013.



**Tabel 2.1 :  
Penelitian Terdahulu**

No	Nama Pengarang, Judul Penelitian, Jurnal & Lokasi Penulisan	Hasil Penelitian	Relevansi dengan Penelitian yang akan dilakukan
1	M.Tito Karnavian, Strategi Penanganan Insurgensi dan Terorisme Indonesia, Jurnal Srigunting, 11 Pebruari 2013, Jakarta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Insurgensi merupakan salah satu perang asimetris atau non-konvensional.</li> <li>b. Ancaman insurgensi dan terorisme di Indonesia yaitu Jaringan Islam radikal, GAM, OPM, RMS, Kelompok Penekan.</li> <li>c. Strategi penanganan yaitu penegakan hukum dengan metode <i>due process of law</i>, membentuk Satgas serta taktik pemisahan insurgen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kelompok Santoso (MIT) adalah salah satu insurgensi dan terorisme di Indonesia.</li> <li>b. Kebijakan penanggulangan yang dibahas bersifat mikro, operasional dan situasional, sedangkan tulisan Karnavian bersifat makro.</li> </ul>
2	Muhammad Nur Ali, Studi Terorisme di Sulawesi Tengah, Jurnal Al Ulum, volume 16 nomor 2, Desember 2016.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Spirit ideologis teroris di Poso adalah bersifat fundamental - radikal.</li> <li>b. Obsesi perjuangan adalah mengubah tatanan mapan menggunakan celah deligitimasi kekuasaan pemerintah yang dinilai telah menyebabkan banyaknya kemungkaran.</li> <li>c. Teroris lokal Poso terkait dengan ekstra lokal dan nasional, bahkan menjangkau jejaring terorisme global</li> </ul>	Lokasi dan topik masalah yang sama yaitu terorisme di Poso, namun berbeda pada fokus penelitian yang akan dilakukan mengenai pola kebijakan pada operasi kepolisian yang telah dilakukan secara berseri.
3	Todd Sandler, <i>The Many Faces of Counterterrorism : An Introduction</i> , Journal Create Research Archive, 2011, Dallas, USA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Membedakan terorisme domestik dan transnasional.</li> <li>b. Kebijakan menanggulangi teroris ada 2 (dua) pendekatan, yaitu mengatasi akar permasalahan dan menyerang gejalanya (bersifat makro).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kelompok Santoso (MIT) merupakan terorisme transnasional.</li> <li>b. Kebijakan penanggulangan bersifat mikro, operasional dan situasional.</li> </ul>
4	Jenny Stewart, <i>Corporatism, Pluralism and</i>	a. Menggunakan analisis system Easton, dengan memasukkan unsur	a. Pembuatan kebijakan penanggulangan

	<i>Political Learning : A Systems Approach, Journal of Public Policy</i> 12, 3, 1992, Inggris.	<p>persaingan politik dan akuntabilitas.</p> <p>b. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kombinasi sentralis dan konsensus terbukti menjadi kunci kapasitas pembelajaran sistem korporat.</p> <p>c. Pembuatan kebijakan dapat dipahami dengan lebih baik sebagai mekanisme pembelajaran daripada sebagai proses pengalokasian.</p>	<p>terorisme di Kabupaten Poso melalui pembelajaran (apakah menarik pelajaran atau pembelajaran sosial).</p> <p>b. Pembelajaran pembuatan kebijakan berimplikasi pada perubahan kebijakan teknis operasi kepolisian yang akan dilihat pola perubahan.</p>
5	Garry P. Freeman, <i>National Styles and Policy Sectors : Explaining Structured Variation, Journal of Public Policy</i> 5, 4, 1985, Inggris.	<p>a. Pembuat kebijakan nasional dengan mengembangkan metode yang karakteristik dan tahan lama.</p> <p>b. Pendekatan ini dapat mengatasi perdebatan mengenai apakah kebijakan negara itu unik atau terkonvergensi dengan berusaha menjelaskan bagaimana sifat isu menyusun variasi diantara kebijakan negara-negara.</p>	<p>Pola kebijakan penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso salah satunya dilihat berdasarkan gaya kebijakan pemerintah (negara), dalam hal ini Polri, untuk membuat kebijakan teknis pada operasi kepolisian sebagai kebijakan pelaksanaan penanggulangan terorisme</p>
6	Sri Suwiti, <i>Jejaring Kebijakan Dalam Perumusan Kebijakan Publik : Suatu Kajian Tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Pemerintah Kota Semarang, Jurnal Delegasi, Jurnal Ilmu Administrasi</i> volume VI, nomor 3, 2008, Semarang.	<p>a. <i>Policy networks</i> atau jejaring kebijakan terbentuk dari aktor-aktor, <i>linkages</i> diantara aktor-aktor dan <i>boundary</i> berupa subsistem kebijakan.</p> <p>b. Jenis jejaring kebijakan yang muncul akibat interaksi adalah <i>bureaucratic network</i>. Jenis jejaring ini muncul dalam subsistem DPU, Kimtaru dan Bappeda.</p> <p>c. <i>Pluralistic network</i> muncul dalam subsistem kebijakan Tim Subsistem yang terdiri dari 4 (empat) tahap.</p>	<p>a. Melihat subsistem dan aktor yang terlibat perumusan kebijakan teknis pada operasi kepolisian dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso yang dilakukan sejak tahun 2012 sampai sekarang.</p> <p>b. Dalam bidang keamanan, ada batas-batas kerahasiaan.</p>

7	Milwan dan Ace Sriati Rachman Analisis Partisipasi Publik Dalam Perumusan Kebijakan Daerah : Studi Kasus Perumusan Perda Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Seminar Nasional Fisip-UT, 2013.	<p>a. Dalam perumusan Perda, ada upaya melibatkan partisipasi publik, melalui dengar pendapat, namun masyarakat yang terkena dampak langsung belum optimal dilibatkan.</p> <p>b. Bentuk partisipasi mengacu pada 8 tangga / bentuk partisipasi menurut UNDP dalam perumusan, baru pada tataran konsultasi.</p> <p>c. Alasan publik berpartisipasi karena kesadaran untuk menerima kebijakan, sementara alasan publik menolak karena merasa dirugikan.</p>	Melihat partisipasi publik pada perumusan kebijakan teknis operasi kepolisian dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso, ada batas kerahasiannya serta ada keterbatasan partisipasi publik dari tokoh masyarakat, tokoh agama dan tokoh adat.
---	--	---	--

**Sumber : Penulis sendiri**

Dari 7 (tujuh) penelitian terdahulu yang ditampilkan di atas menunjukkan adanya pembahasan tentang terorisme dan strategi perlawanan yang dilakukan teroris serta pembuatan kebijakan publik. Pembahasan tentang terorisme adalah terkait terorisme sebagai salah satu bentuk insurgensi, jenis terorisme (domestik dan transnasional), spirit dan obsesi terorisme di Poso, serta kebijakan makro dalam penanggulangannya. Sedangkan pembahasan tentang kebijakan publik adalah tentang pembuatan kebijakan publik, aktor kebijakan publik termasuk partisipasi masyarakat, serta jejaring kebijakan yang menjelaskan perumusan kebijakan terbentuk dari aktor-aktor, hubungan diantara aktor-aktor dan batas berupa subsistem kebijakan.

Hal tersebut mempunyai relevansi dengan permasalahan yang dibahas dalam tulisan Pola Kebijakan Penanggulangan Terorisme di Kabupaten Poso, dimulai dari konflik Poso yang memunculkan Kelompok MIT di bawah pimpinan Santoso yang mempunyai spirit bersifat fundamental - radikal dengan obsesi mengubah tatanan. MIT sebagai salah satu ancaman insurgensi di Indonesia, melakukan perang asimetris atau non konvensional di Gunung Biru dan sekitarnya. Dalam menanggulangi terorisme di Kabupaten Poso, pemerintah dalam hal ini Polri mengambil kebijakan yang berlangsung sejak tahun 2012 hingga sekarang. Terdapat perubahan pada kebijakan yang diambil sebagai implikasi pembuatan kebijakan melalui pembelajaran dari aktor dan sub sistem kebijakan yang terlibat. Termasuk di dalamnya partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan, seperti yang dikatakan Denhardt dan Denhardt dalam Islamy, yaitu *“an active and positive role for administrators in facilitating citizen engagement in defining and acting on public interest”* (peran aktif dan positif administrator agar memfasilitasi warganya dalam mendefinisikan dan bertindak atas kepentingan publik). Ini berarti bahwa pemerintah wajib mengikutsertakan warganya untuk terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kepentingan publik. Utamanya keterlibatan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang didasarkan atas atau sesuai dengan kepentingan publik tersebut.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> M. Irfan Islamy, 2014, *Definisi dan Makna Kebijakan Publik*, ADPU 4410/Modul 1, Universitas Terbuka Repository, hlm 1.23.

## 2.2 Administrasi Publik

Administrasi negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara dan etika yang mengatur penyelenggaraan negara. Ilmu administrasi negara lahir sejak Woodrow Wilson yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat pada 1913 - 1921, menulis sebuah artikel yang berjudul *The Study of Administration* yang dimuat dalam jurnal *Political Science Quarterly*. Artikel tersebut tidak lepas dari kegelisahan Wilson muda akan perlunya perubahan terhadap praktik tata pemerintahan yang terjadi di Amerika Serikat pada waktu itu yang ditandai dengan meluasnya praktik sistem perkoncoan (*spoil system*) yang menjurus pada terjadinya inefektivitas dan inefisiensi dalam pengelolaan negara. Menurut Wilson ilmuwan politik lupa bahwa kenyataannya lebih sulit mengimplementasikan konstitusi dengan baik dibanding dengan merumuskan kebijakan itu sendiri. Sayangnya ilmu yang diperlukan untuk itu belum ada. Oleh karena itu untuk dapat mengimplementasikan konstitusi dengan baik, maka diperlukan suatu ilmu yang kemudian disebut Wilson sebagai ilmu administrasi yang menekankan dua hal, yaitu perlunya efisiensi dalam mengelola pemerintahan dan perlunya sistem yang pantas dengan memisahkan urusan politik dari urusan pelayanan publik. Penjelasan ilmiah terhadap

gagasan Wilson tersebut kemudian dilakukan oleh Frank J. Goodnow yang menulis buku berjudul *Politics and Administration* tahun 1900, yang selanjutnya buku tersebut seringkali dirujuk oleh ilmuwan administrasi negara sebagai proklamasi secara resmi lahirnya ilmu administrasi negara yang memisahkan diri dari induknya yaitu ilmu politik. Era ini disebut sebagai era paradigma dikotomi politik-administrasi.

Era berikutnya merupakan periode di mana para ilmuwan administrasi berusaha membangun tubuh ilmu ini. Tonggak utama era ini adalah munculnya artikel L. Gulick (1937) yang berjudul *Notes on The Theory of Organization* merumuskan akronim yang terkenal dengan sebutan POSDCORB (*Planing, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting dan Budgeting*). Upaya para ahli membangun tubuh ilmu administrasi negara sangat dipengaruhi ilmu manajemen. Keruntuhan gagasan tentang prinsip-prinsip administrasi sebagai pilar pokok ilmu administrasi negara ditandai dengan terbitnya tulisan Paul Applebey (1945) yang berjudul *Government is Different*, yang berargumen bahwa institusi pemerintah memiliki karakteristik yang berbeda dengan institusi swasta, sehingga prinsip-prinsip administrasi yang diadopsi dari manajemen swasta tidak serta merta dapat diadopsi dalam institusi pemerintah. Kesadaran ini mendorong perlunya merumuskan definisi yang jelas tentang prinsip-prinsip administrasi yang gagal dikembangkan ilmuwan terdahulu. Dengan kesadaran tersebut, maka identitas ilmu administrasi negara menjadi semakin jelas, yaitu ilmuwan administrasi

negara lebih menempatkan proses administrasi sebagai pusat perhatian (fokus) dan lembaga pemerintah sebagai tempat praktik (lokus).

Sejarah tentang perubahan ilmu administrasi negara terus berulang. Gugatan terutama ditujukan pada lokus ilmu administrasi negara yang sudah tidak memadai lagi, karena lembaga pemerintah dirasa terlalu sempit untuk menjadi lokus. Saat ini negara banyak dihadapi pesaing baru yang siap menjalankan fungsi negara, terutama pelayanan publik secara lebih efektif. Setidaknya ada empat faktor yang menjadi sebab semakin menurunnya dominasi peran negara menurut Dwiyanto, yaitu 1) dinamika ekonomi, politik dan budaya; 2) globalisasi; 3) tuntutan demokrasi; dan 4) munculnya fenomena organisasi buatan (*hybrid organization*). Utomo (2007) menyebutkan bahwa dalam perkembangan konsep ilmu administrasi negara telah terjadi titik tekan dari negara yang semula diposisikan sebagai agen tunggal yang memiliki otoritas untuk mengimplementasikan berbagai kebijakan publik, menjadi hanya sebagai fasilitator bagi masyarakat. Dengan demikian istilah publik administrasi tidak tepat lagi untuk diterjemahkan sebagai administrasi negara, melainkan lebih tepat jika diterjemahkan menjadi administrasi publik, sebab makna kata publik jauh lebih luas daripada kata negara. Publik di sini menunjukkan keterlibatan institusi-institusi non negara, baik di sektor bisnis maupun masyarakat sipil di dalam pengadministrasian pemerintahan. Konsekuensi dari perubahan makna administrasi publik adalah terjadinya pergeseran lokus ilmu administrasi negara dari yang

sebelumnya berfokus pada birokrasi pemerintah menjadi berfokus pada organisasi publik, yaitu birokrasi pemerintah dan juga organisasi-organisasi non pemerintah yang terlibat menjalankan fungsi pemerintahan, baik dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik maupun pembangunan ekonomi, sosial maupun bidang-bidang pembangunan yang lain.

Administrasi menurut A.Dunsire yang dikutip ulang oleh Keban adalah:

“sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, kegiatan pengarahan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik-teoritik”.<sup>9</sup>

Selanjutnya pengertian publik menurut Syafi'ie dkk dalam Pasolong adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.<sup>10</sup>

Administrasi publik menurut Chandler dan Plano dalam Keban adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Keban menyatakan bahwa istilah administrasi publik menunjukkan bagaimana

---

<sup>9</sup> Yeremias T Keban, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*, Yogyakarta: Gava Media, hlm 2.

<sup>10</sup> H.Pasolong, 2011, *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm 6.



pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.<sup>11</sup>

Selanjutnya Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro dalam Larasati dkk mendefinisikan :

“1) administrasi publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan; 2) administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan diantara mereka; 3) administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik”.

Sedangkan administrasi publik menurut Larasati dkk adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, dimana kerjasama tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan publik yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>12</sup> George J. Gordon dalam Dwimawanti mengartikan administrasi publik adalah seluruh proses yang dilakukan oleh organisasi maupun perorangan yang

---

<sup>11</sup> Yeremias T Keban, Op.Cit., hlm 4.

<sup>12</sup> Endang Larasati, *Ayusari Teni Nurbintara dan Titik Djumiarti, Analisis Peningkatan Penerimaan Pajak Reklame di Kota Semarang*, Journal Of Public Policy and Management Review, volume 5, nomor 4, 2016, hlm 4-5.

berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif dan peradilan.<sup>13</sup>

Dari definisi administrasi publik tersebut, Nigro dan Nigro serta Larasati dkk menekankan kerja sama yang dilakukan. Selain itu Larasati dkk juga menambahkan efektif dan efisien dalam melaksanakan kerja sama. Kemudian berbagai definisi tersebut di atas menunjukkan adanya lokus, tindakan atau langkah, untuk mencapai tujuan yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat. Tindakan atau langkah yang dilakukan adalah untuk mengeksekusi kebijakan yang telah diputuskan atau ditetapkan. Dengan demikian dapat dikatakan, mengacu sejarah dan pengertian administrasi publik yang dijelaskan, menunjukkan bahwa kebijakan publik adalah bagian dari administrasi publik.

### **2.3 Kebijakan Publik**

Kebijakan pada dasarnya mengandung asumsi-asumsi mengenai apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan apa akibat-akibat atau hasil serta dampak yang bakal terjadi dari tindakan-tindakan itu. Oleh karena itu kebijakan memang sangat penting mengingat kedudukannya sebagai penentu tentang apa yang hendak dikerjakan. Apa yang hendak dikerjakan pemerintah, tentunya harus responsif terhadap masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Hal ini berarti bahwa suatu kebijakan itu tidak lain adalah ditujukan kepada bagaimana melakukan perlindungan

---

<sup>13</sup> Ida Hayu Dwimawanti, Armediana Sukmarwati dan Margaretha Suryaningsih, *Analisis Kinerja Pegawai di Kecamatan Gunung Pati Kota Semarang*, *Journal Of Public Policy and Management Review*, volume 2, nomor 4, 2013, hlm 2-3.

dengan jalan merespon apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Kebijakan oleh para ahli diberi arti yang bermacam-macam. Robert Presthus (1975) dalam Santosa mengatakan bahwa kebijakan dalam pengertiannya yang paling fundamental adalah :

“satu pilihan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dengan maksud agar pilihan ini dapat menjelaskan, membenarkan, memedomani atau mengkerangkakan seperangkat tindakan, baik yang nyata maupun yang tidak. Pada umumnya, kebijakan merupakan satu kerangka, yang darinya keputusan tertentu dibuat. Dalam beberapa hal, kebijakan merupakan kumpulan dari keputusan yang lebih kecil. Ia merupakan akumulasi dari kegiatan yang bersifat incremental”.<sup>14</sup>

Kebijakan diartikan Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Islamy sebagai “*a projected program of goals, value and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah). Sedangkan James E. Anderson dalam Islamy, merumuskan kebijakan, sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.<sup>15</sup>

Dari berbagai arti di atas, terdapat beberapa point penekanan yang dikemukakan para ahli mengenai kebijakan, yaitu tindakan, program pencapaian tujuan, dilakukan oleh seseorang atau kelompok, guna memecahkan masalah. Penekanan mengandung arti bahwa kebijakan

---

<sup>14</sup> Pandji Santoso, Op.Cit., hlm 34.

<sup>15</sup> M. Irfan Islamy, 2002, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Akasara, hlm 17.

dibuat untuk memecahkan masalah yang terjadi. Selain itu, bisa juga berarti bahwa kebijakan dibuat bukan karena ada masalah, tetapi agar pekerjaan atau kegiatan dapat berjalan dengan baik. Seseorang atau kelompok tidak akan diam atau menghindar apabila mendapat masalah, karena bisa berdampak pada terganggunya jalannya pekerjaan dan kegiatan, juga berdampak semakin membesarnya permasalahan. Apabila seseorang tersebut adalah pejabat pemerintah atau badan pemerintahan atau organisasi non pemerintah atau suatu kelompok, maka program yang berisi kegiatan dan tindakan untuk pencapaian tujuan dalam menyelesaikan permasalahan adalah sebagai sebuah kebijakan publik.

Berbicara mengenai kebijakan publik, ada beberapa ahli yang memberikan definisi sebagai berikut :

a) Thomas R. Dye dalam Kismartini dkk mendefensikan kebijakan publik sebagai *"is whatever governments choose to do or not to do"* (apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan). Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut, memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

b) Sedangkan James E. Anderson dalam Kismartini dkk mengatakan *"public policies are those policies developed bi governmental bodies and*

*officials*” (Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah).<sup>16</sup>

c) Mustopadidjaja mengemukakan bahwa secara konseptual pengertian kebijakan publik adalah :

“suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi publik, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan”.<sup>17</sup>

Dari defenisi kebijakan publik yang dikemukakan di atas, terlihat bahwa subjek dan lokusnya adalah pemerintah, badan-badan dan para pejabatnya. Selain itu, ketiga ahli di atas juga sama-sama menunjukkan adanya keputusan sebagai sebuah kebijakan dari instansi, badan-badan dan pemerintah. Dye dan Mustopadidjaja menambahkan point untuk mencapai tujuan. Mustopadidjaja juga menambahkan dalam definisinya menyangkut upaya mengatasi permasalahan.

Permasalahan atau bisa disebut juga isu, apabila sudah menjadi perhatian masyarakat, maka tentu masalah atau isu tersebut berhak mendapatkan perhatian dibanding masalah atau isu lainnya. Ada beberapa kriteria masalah atau isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik, yaitu 1) telah mencapai titik kritis tertentu atau jika diabaikan akan menjadi ancaman yang serius; 2) telah mencapai tingkat partikularitas tertentu atau berdampak dramatis; 3) menyangkut emosi tertentu dari

---

<sup>16</sup> Kismartini dkk, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Jakarta: Universitas Terbuka, hlm 1.8-1.9.

<sup>17</sup> AR Mustopadidjaja, Op.Cit., hlm 26.

sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa; 4) menjangkau dampak yang amat luas; 5) mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat; 6) menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Selanjutnya berbicara mengenai pemerintah, tidak terlepas dari tugas yang diembannya. Tugas pemerintah secara luas mengandung arti segala sesuatu yang akan dan telah dilakukan dan dijalankan oleh pemerintah beserta aparaturnya. Dalam semua bidang tugas dan tanggungjawab pemerintah terkandung masalah-masalah dalam bidang pemerintahan, tata usaha negara, pengurusan rumah tangga negara, pembangunan dan kelestarian lingkungan hidup. Khusus terkait masalah dalam bidang pemerintahan, maksudnya adalah pemerintahan dijalankan oleh pemerintah, berupa perbuatan hukum dan atau keputusan hukum dalam fungsi : 1) pengaturan, regulasi, yaitu menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan UU; 2) pembinaan masyarakat, yang umumnya bersifat penetapan kebijakan-kebijakan, pengarahan terhadap jalannya kehidupan masyarakat; 3) kepolisian, yaitu bertindak langsung terhadap pelanggar UU dan pengganggu wibawa negara serta keamanan umum; dan 4) peradilan, yang berarti menyelesaikan berbagai macam

konflik atau sengketa antara para warga masyarakat atau antara instansi dan warga masyarakat atau antara instansi dan instansi.<sup>18</sup>

Untuk memahami kedudukan dan peran strategis pemerintah sebagai publik aktor terkait penetapan kebijakan-kebijakan, sebagai arah jalannya kehidupan masyarakat, maka diperlukan pemahaman bahwa kebijakan yang dibuatnya adalah berorientasi kepada masyarakat, yang sejalan dengan pendapat Mustopadidjaja tentang pengertian kebijakan publik. Agar kebijakan dapat diterapkan oleh pelaksana, maka kebijakan yang masih bersifat umum atau yang masih multitafsir perlu dijabarkan hingga bersifat teknis atau bisa dikatakan ada kebijakan turunannya. Dengan pemecahan atau turunan dari kebijakan tersebut, berarti ada tingkatan dari kebijakan. Menurut Said Zainal Abidin, kebijakan secara umum dapat dibedakan dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu :

“1) kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan; 2) kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat peraturan pemerintah (PP) tentang pelaksanaan suatu UU; 3) kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan”.<sup>19</sup>

Kemudian terkait kebijakan publik sebagai keputusan yang diambil, maka tidak terlepas dari prosesnya. Proses dapat dikatakan sebagai rangkaian yang menggambarkan dari mulai awal sampai akhir. Ada

---

<sup>18</sup> Abi Asmana, *Tugas dan Tanggungjawab Pemerintah*, 2015, legalstudies71.blogspot.com.

<sup>19</sup> Said Zainal Abidin, Op.Cit., hlm 31-33.

beberapa proses kebijakan yang dikemukakan oleh ahli. Charles O. Jones dalam Kismartini mengemukakan 11 (sebelas) tahapan dalam proses kebijakan publik yaitu *perception / definition, agregation, organization, representation, agenda setting, formulation, legitimitation, budgeting, implementation, evaluation dan adjustment / termination*. Kemudian Harold Laswell menjelaskan model proses kebijakan terdiri dari 7 (tujuh) tahap, yaitu *Intelegence, promotion, prescription, invacation, aplication, termination dan appraisal*. Selanjutnya Garry D. Brewer menyusun proses kebijakan publik menjadi 6 (enam) tahapan, yaitu *inventation / initiation, estimation, selection, implementation, evaluation dan termination*<sup>20</sup>. Sedangkan William Dunn membagi 5 (lima) tahap dalam proses kebijakan publik, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.<sup>21</sup>

Proses tersebut merupakan rangkaian pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan akan menghasilkan kebijakan baru. Bila pembuatan kebijakan tersebut berulang kali dibuat terhadap permasalahan yang sama, akan terdapat perubahan dalam kebijakan sebelumnya. Pembuatan dan perubahan kebijakan ini yang selanjutnya akan dilihat berdasarkan polanya.

---

<sup>20</sup> Kismartini dkk, Op.Cit., hlm 1.46-1.50.

<sup>21</sup> William Dunn, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 25.



## **2.4 Pola Kebijakan**

Pola kebijakan untuk menggambarkan kebijakan yang diambil Polri dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso. Kebijakan yang diambil Polri adalah operasi kepolisian dan operasi kepolisian gabungan Polri bersama TNI sebagai kebijakan pelaksanaan atau tindak lanjut dari Inpres nomor 2 tahun 2013, Inpres nomor 14 tahun 2005 maupun Deklarasi Malino.

Operasi kepolisian penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso berlangsung dari tahun 2012 sampai dengan sekarang. Operasi kepolisian dilaksanakan secara berseri menggunakan sandi tertentu, yaitu Operasi Kendali Maleo I sampai V 2012, Operasi Aman Maleo I sampai IV 2013, Operasi Aman Maleo I 2014, Operasi Camar Maleo - 2015 sampai Operasi Camar Maleo IV - 2015, Operasi Tinombala - 2016 sampai Operasi Tinombala - 2016 Perpanjangan IV, Operasi Tinombala - 2017 sampai Operasi Tinombala - 2017 Perpanjangan III dan Operasi Tinombala - 2018 sampai Operasi Tinombala - 2018 Perpanjangan II hingga dilaksanakannya penelitian.

Operasi kepolisian pelaksanaannya mengacu pada rencana operasi. Sesuai penjelasan dibagian latar belakang, terdapat perubahan kebijakan teknis pada rencana operasi kepolisian yang dibuat sebagai implikasi pembelajaran pembuatan kebijakan. Howlett dan Ramesh mengatakan, bahwa dalam konteks pengambilan keputusan pembuatan kebijakan, terdapat 2 (dua) jenis atau pola yaitu pola normal dan pola paradigmatic.

Kedua jenis atau pola ini mempengaruhi cara pemerintah, anggota subsistem kebijakan serta publik mengevaluasi dan mengubah kebijakan. Kedua jenis atau pola ini juga berimplikasi terhadap pola bentuk perubahan kebijakan.

Pengambilan keputusan dan bentuk perubahan apabila dikaitkan dengan siklus kebijakan (*policy cycles*) menurut Howlett dan Ramesh yang terdiri dari 5 (lima) tahap, yaitu tahap penetapan agenda, perumusan kebijakan, pembuatan keputusan, penerapan kebijakan dan evaluasi kebijakan, maka terdapat pada tahap ke-3 (tiga) pembuatan keputusan.

Mengacu penjelasan tersebut, maka pola kebijakan yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah pola dari operasi kepolisian yang telah dilaksanakan, apakah normal atau paradigmatis sebagai implikasi pengambilan keputusan, bentuk perubahan dan pembelajaran pembuatan kebijakan.

#### **2.4.1 Normal**

Pola normal menurut Howlett dan Ramesh adalah pola pengambilan keputusan dilakukan secara kontinue dan berlangsung tahap demi tahap. Perubahan berlangsung relatif kecil, tidak menimbulkan guncangan, karena aktor yang terlibat relatif tidak berubah.<sup>22</sup> Pola normal intinya pada pengambilan keputusan dan bentuk perubahan. Untuk pengambilan keputusan dalam pola ini tidak dilakukan sekali, tetapi berkali-kali, melalui proses rapat yang dilakukannya sesuai tahap

---

<sup>22</sup> Michael Howlett and M. Ramesh, Op.Cit., hlm 184-185.

pembuatan kebijakan publik, mulai tahap penetapan agenda sampai dengan evaluasi kebijakan. Sedangkan bentuk perubahannya relatif kecil maksudnya perubahannya tidak banyak atau tidak menyeluruh, tetapi hanya pada bagian-bagian tertentu, apakah pada bagian yang gagal atau yang sudah berhasil atau karena adanya dinamika perkembangan baru. Cara pengambilan keputusan dan bentuk perubahan ini disebabkan karena aktor yang terlibat relatif tidak berubah atau berganti.

Bentuk perubahan yang relatif kecil ini seperti dikemukakan Charles E. Lindblom dalam teori inkremental, yang memandang bahwa kebijakan publik adalah sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya menambah atau merubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit.

Selain cara pengambilan keputusan dan bentuk perubahan, Howlett dan Ramesh juga mengatakan, bahwa pola normal juga dilihat berdasarkan pembelajaran pembuatan kebijakan melalui menarik pelajaran.

#### **2.4.1.1 Menarik Pelajaran (*Lesson Drawing*)**

Richard Rose (1991) dalam Fischer dkk menyatakan bahwa para pembuat kebijakan dapat mengambil pelajaran dari pengalaman rekan-rekan mereka di pemerintahan kota, daerah atau negara lain mengenai masalah sejenis yang akan membantu mereka mengatasi secara lebih baik masalah mereka sendiri. Agen pembelajaran adalah pegawai negeri sipil (PNS) (dan mungkin penasehat luar mereka, tetapi jelas

bukan politisi). Rose memberi perhatian pada motif aktor dalam proses pembentukan kebijakan untuk menghasilkan dan menerapkan pengetahuan praktis, dengan berfokus pada cara-cara di mana para pembuat kebijakan mengambil pelajaran dan memperbaiki upaya mereka. Rose juga menekankan kedudukan khusus pertimbangan dan pengalaman praktis dalam pembuatan kebijakan.<sup>23</sup> Penjelasan tersebut menunjukkan, bahwa perhatian Rose adalah pada agen pembelajaran dan motif aktor dalam proses pembentukan kebijakan yang didasari pertimbangan dan pengalaman praktis dalam pembuatan kebijakan.

Agen pembelajaran diperlukan untuk mengetahui pegawai yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dan kemungkinan adanya penasehat dari luar instansi. Hal ini mengingat pegawai adalah orang yang tahu dengan aturan yang berlaku di lingkungannya, paham permasalahan sesuai bidang tugasnya dan berpengalaman di lapangan. Dengan pembelajaran ini, pegawai dapat terlibat aktif karena sudah memiliki pengetahuan dan pengalaman praktis. Selain itu, dengan pengetahuan dan pengalaman praktis yang dimiliki, pegawai tersebut nantinya dapat menularkan kepada yang lainnya, sehingga akan semakin banyak pegawai yang memiliki pengetahuan. Apabila banyak permasalahan yang dihadapi instansi berujung pada dibuatnya kebijakan, tentu dapat lebih mudah diselesaikan dengan mengatur pegawai yang sudah memiliki kemampuan tersebut. Penasehat juga

---

<sup>23</sup> Frank Fischer dkk, *Op.Cit.*, hlm 280-281.

penting, mengingat pegawai yang baru belajar dan belum berpengalaman tentu akan kesulitan dalam membuat hal-hal yang baru, apalagi dari aspek ilmiahnya. Penasehat akan memberi masukan dari sisi akademis sesuai kompetensi ilmu pengetahuan yang dimilikinya, yang selanjutnya dipadukan dengan pengalaman praktis pegawai di lapangan untuk mengelola permasalahan publik yang dihadapi organisasi atau instansi.

Motif aktor dalam proses pembentukan kebijakan berfokus pada cara pembuatan kebijakan yaitu mengambil pelajaran dan memperbaiki upaya. Dengan motif ini, proses pembuatan kebijakan akan terlihat, apakah mengacu pada pengalaman sebelumnya atau tidak. Apabila mengacu pengalaman sebelumnya, aktor yang mengajukan gagasan akan melihat mana kebijakan yang berhasil dan gagal, kemudian gagasan baru yang diajukan adalah sebagai upaya untuk memperbaiki kebijakan sebelumnya yang gagal atau penyempurnaan kebijakan yang berhasil. Proses ini diperoleh melalui Anev yang dilakukan, apakah mingguan, bulanan atau akhir kegiatan. Melalui Anev maka kebijakan yang berhasil dan gagal akan terlihat, yang selanjutnya dicari solusi jalan keluarnya. Dalam penelitian ini akan mengambil 2 (dua) aspek yang dikemukakan oleh Rose, yaitu aspek agen pembelajaran yang terdiri dari personil Polri (dan mungkin penasehat luar Polri) serta aspek motif aktor dalam proses pembentukan kebijakan melalui mengambil pelajaran dan memperbaiki upaya.

### 2.4.1.2 Gaya Kebijakan (*Policy Style*)

Howlett dan Ramesh menjelaskan bahwa dalam keadaan normal, masalah kebijakan dihadapi dalam konteks pendekatan yang ada terhadap subjek tersebut atau disebut gaya kebijakan. Gaya kebijakan menurut Richardson, Gustafsson dan Jordan dalam Howlett dan Ramesh adalah :

“interaksi antara (1) pendekatan pemerintah terhadap pemecahan masalah dan (2) hubungan antara pemerintah dan pelaku-pelaku lain dalam proses kebijakan. Mereka menyebutkan antisipatif / aktif dan reaktif sebagai dua pendekatan umum terhadap pemecahan masalah. Hubungan juga dibagi menjadi dua kategori, yaitu hubungan konsensus dan pemaksaan”.<sup>24</sup>

Untuk menyederhanakan penjelasan gaya kebijakan pemerintah, kemudian dituangkan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 2.2 :**  
**Gaya Kebijakan Nasional**

	Pendekatan Pemerintah Terhadap Pemecahan Masalah	
	Antisipatif	Reaktif
Hubungan Antara Pemerintah dan Pelaku-Pelaku lain Dalam Proses Kebijakan		
Konsensus		
Pemaksaan		

Sumber : Diadaptasi dari Jeremy Richardson, Gunnel Gustafsson, dan Grant Jordan, 'Konsep Gaya Kebijakan' dalam *Policy Styles in Western Europe*, e.d. J.J. Richardson. London: George Allen and Unwin. 1962.

Mengacu pendapat Richardson, Gustafsson dan Jordan, maka penulis akan gunakan aspek pada tabel untuk menjelaskan gaya

<sup>24</sup> Michael Howlett and M. Ramesh, Op.Cit., hlm 185-186.

kebijakan Polri, yaitu pendekatan Polri terhadap pemecahan masalah terorisme di Kabupaten Poso serta hubungan antara Polri dan pelaku-pelaku lain dalam proses pembuatan kebijakan teknis operasi kepolisian. Pendekatan Polri terhadap pemecahan masalah terorisme di Kabupaten Poso dilakukan secara antisipatif atau reaktif. Antisipatif menurut Black dan Gregersen berarti aktif, yaitu mengantisipasi sebelum sesuatu terjadi. Sedangkan reaktif menurutnya adalah memberikan reaksi terhadap setiap kejadian dan merespon setiap hal yang baru terjadi.<sup>25</sup>

Selanjutnya hubungan antara Polri dan pelaku-pelaku lain dalam proses pembuatan kebijakan teknis operasi kepolisian dilakukan secara konsensus atau pemaksaan. Konsensus menurut Mukmin dan Hutapea adalah hasil kesepakatan bersama dalam pengambilan keputusan penting yang ditempuh untuk kepentingan bersama.<sup>26</sup> Dari perspektif Lenski (Poloma, 2007) dalam Ruman dan Gea menjelaskan, bahwa konflik dan konsensus merupakan konsekuensi dari hakekat manusia yang di satu sisi bersifat sosial, namun pada sisi yang lain selalu mementingkan dirinya sendiri.<sup>27</sup> Sedangkan pemaksaan atau paksaan (*coercion*) menurut Soejono Soekanto adalah :

---

<sup>25</sup> Konflik dan Manajemen Perubahan, [ilmusingkat14.blogspot.co.id](http://ilmusingkat14.blogspot.co.id), Rabu 13 Mei 2005.

<sup>26</sup> M. Andry Mukmin dan Reinhard Hutapea, *Konflik dan Konsensus Pemerintah Lokal : Pemilihan Rukun Tetangga (RT) 15 Kelurahan Kebun Bunga Kecamatan Sukarami di Kota Palembang*, Jurnal Pemerintahan dan Politik, volume 2, nomor 1, Agustus 2016, hlm 16.

<sup>27</sup> Yustinus Suhardi Ruman dan Antonius Atosokhi Gea, *Konflik Pertanian Antara Komunitas di Desa Watu Nggelek Kecamatan Komodo, Kabupaten Manggarai Barat*,

“suatu cara penyelesaian konflik yang prosesnya dilaksanakan oleh karena adanya paksaan, di antara salah satu pihak berada dalam keadaan yang lemah bila dibandingkan dengan pihak lawan. Pelaksanaannya dapat dilakukan secara fisik (secara langsung) maupun secara psikologis (secara tidak langsung)”.<sup>28</sup>

#### **2.4.2 Paradigmatik**

Pola paradigmatik menurut Howlett dan Ramesh adalah pola pengambilan keputusan yang berlangsung secara mendasar. Baik aktor maupun tujuan kebijakan mengalami perubahan mendasar. Para aktor memahami masalah publik secara berbeda, menggunakan pendekatan berbeda dan memposisikan pemerintah secara berbeda pula.<sup>29</sup> Secara mendasar berarti perubahan secara pokok atau fundamental atau menyeluruh. Ibarat sebuah bangunan, apabila pondasi berubah, maka tiang-tiangnya pun berubah. Perubahan ini dikarenakan pemahaman aktor terhadap permasalahan berbeda sudut pandangnya, sehingga pendekatan atau cara penyelesaiannya pun berbeda.

Bentuk perubahan mendasar menurut Howlett dan Ramesh, tidak jauh berbeda dengan teori *mixed scanning* dari Amitai Etzioni dalam. Teori Etzioni ini memberikan prioritas bagi pembuatan kebijakan yang bersifat fundamental.

---

Flores, NTT Tahun 1996 - Sekarang, Jurnal Humaniora, volume 1. nomor 2, Oktober 2019, hlm 290.

<sup>28</sup> Soejono Soekanto, 1990, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo, hlm 77-78.

<sup>29</sup> Michael Howlett and M. Ramesh, Op.Cit., hlm 189.



Selain melalui pola pengambilan keputusan dan bentuk perubahan, pola paradigmatik ini juga dapat dilihat berdasarkan pembelajaran pembuatan kebijakan melalui pembelajaran sosial sebagai berikut :

#### **2.4.2.1 Pembelajaran Sosial (*Social Learning*)**

Studi Peter A. Hall (1993) dalam Fischer dkk untuk memahami perubahan kebijakan jangka panjang dalam kebijakan ekonomi Inggris antara 1930-an dan munculnya kebijakan Thatcher bertujuan untuk mengkonsepsikan pembuatan kebijakan dengan cara memberikan perhatian penuh pada perkembangan sosial dan peran aktif aparat negara serta pembelajaran dengan 3 (tiga) ciri utama, yaitu a) salah satu faktor utama yang mempengaruhi kebijakan pada waktu  $H - 1$  adalah kebijakan pada waktu  $H - 0$ ; b) agen utama yang mendorong proses pembelajaran adalah para ahli dalam negara atau mereka yang berada diantara birokrasi dan kantong-kantong intelektual masyarakat dalam domain kebijakan yang ada; serta c) kemampuan negara untuk bertindak secara otonom dari tekanan sosial.

Hall mendefinisikan pembelajaran sosial adalah upaya sengaja untuk menyesuaikan tujuan atau teknik kebijakan dalam menanggapi pengalaman masa lalu dan informasi baru dan menambahkan bahwa pembelajaran ditunjukkan ketika kebijakan berubah sebagai hasil dari proses tersebut.<sup>30</sup> Definisi ini terdapat motif aktor dalam pembelajaran pembuatan kebijakan, yaitu menyesuaikan tujuan atau teknik kebijakan

---

<sup>30</sup> Frank Fischer dkk, Op.Cit., hlm 285.

yang dilakukan berdasarkan pengalaman masa lalu dan informasi baru. Pengalaman masa lalu diperoleh dari operasi sebelumnya dan informasi baru bersumber dari laporan Anev akhir pelaksanaan operasi, Perkiraan Khusus Intelijen (Kirsus Intel), bentuk informasi lain dari Intelijen atau Satgas atau dari masyarakat secara langsung.

Perhatian Hall tidak jauh berbeda dengan Rose, yaitu pada motif aktor dalam proses pembentukan kebijakan. Bila Rose motif aktor melalui mengambil pelajaran dari pengalaman masa lalu, kemudian memperbaiki upaya berdasarkan pertimbangan serta pengalaman praktis agen pembelajaran dalam pembuatan kebijakan, sedangkan Hall motif aktor melalui menyesuaikan tujuan atau teknik kebijakan berdasarkan pengalaman masa lalu, adanya informasi baru serta proses pembelajaran sosial.

Perkembangan sosial yaitu proses belajar untuk menyesuaikan diri terhadap norma-norma kelompok, moral dan tradisi, meleburkan diri menjadi suatu kesatuan dan saling berkomunikasi dan bekerja sama. Norma kelompok menurut Fieldman (2001) serta Tanis dan Postmes (2007) dalam Kusumasondjaya adalah aturan tidak formal yang diadaptasi oleh komunitas untuk mengatur serta meregulasi perilaku anggota komunitas.<sup>31</sup> Moral menurut Poespoprojo (1986) dalam Hidayah dkk adalah kualitas dalam perbuatan manusia yang bersifat

---

<sup>31</sup> Sony Kusumasondjaya, *Identitas Sosial, Norma Kelompok, Kepercayaan dan Online Helping Behavior Pada Komunitas Sosial Berbasis Facebook*, Jurnal Ilmiah Manajemen, volume vi, nomor 2, Juni 2016, hlm 301.

normatif, yang dapat dikatakan bahwa perbuatan itu baik atau buruk.<sup>32</sup> Sedangkan tradisi menurut Pudentia (2011) dalam Anton dan Marwati adalah sesuatu yang telah dilakukan sejak lama dan menjadi bagian dari kehidupan suatu kelompok masyarakat, biasanya dari suatu negara, kebudayaan, waktu atau agama yang sama.<sup>33</sup>

Penjelasan tentang perkembangan sosial mengindikasikan adanya subjek, kelompok dan proses belajar. Subjek yang melaksanakan proses belajar adalah personil Polri yang terlibat operasi dan kelompok yang dimaksud adalah kelompok personel operasi kepolisian yang terbagi dalam Satgas dan Subsatgas serta masyarakat tempat dilaksanakannya operasi. Proses belajar yang dimaksud adalah usaha untuk mendapatkan ilmu atau pengetahuan yang dilakukan personel Polri, baik menyangkut perbuatan, sikap, kewajiban (berkaitan dengan moral) yang didasari aturan (norma) dan kebiasaan yang dilakukan sejak lama (tradisi) yang berlaku dalam kelompok.

Personel mengetahui norma dan tradisi yang ada dalam pelaksanaan operasi serta dimasyarakat. Memahami tugas, rekan dalam kelompok, pimpinannya dan wilayah yang menjadi tanggungjawab beserta karakteristik masyarakatnya. Dengan memahami ini, maka komunikasi antar personel yang terlibat operasi serta komunikasi dengan masyarakat dapat terbangun, sehingga

---

<sup>32</sup> Nur Kholis Hidayah, A.Syukur Ghazali dan Roekhan, *Nilai-Nilai Moral Dalam Novel Negeri Lima Menara Karya A.Fuadi*, Jurnal Online UM Malang, Juli 2012.

<sup>33</sup> Anton dan Marwati, *Ungkapan Tradisional Dalam Upacara Adat Perkawinan Masyarakat Bajo di Pulu Balu Kabupaten Muna Barat*, Jurnal Humanika, volume 3, nomor 15, Desember 2015.

program yang telah dirumuskan untuk mencapai tujuan dapat berjalan. Masyarakat menerima kehadiran personel Polri yang terlibat operasi. Masyarakat ikut aktif menjalankan program-program serta tanpa takut dan sungkan mau terbuka terhadap informasi yang dimiliki, terutama keberadaan Kelompok MIT.

## **2.5 Faktor Yang Berkontribusi Dalam Pola Kebijakan**

Di atas telah dijelaskan, bahwa untuk melihat pola kebijakan pada operasi kepolisian yang dilaksanakan Polri dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso adalah menggunakan teori Howlett dan Ramesh yang terdiri dari pola normal dan paradigmatic. Di dalam kedua pola tersebut terdapat perubahan kebijakan sebagai implikasi dari pembelajaran pembuatan kebijakan berdasarkan teori menarik pelajaran dari Rose dan pembelajaran sosial dari Hall. Ada faktor utama yang berkontribusi dalam bentuk perubahan kebijakan teknis operasi kepolisian, seperti yang dikatakan oleh Howlett dan Ramesh bahwa pelaku-pelaku kunci dari kedua bentuk perubahan tersebut adalah subsistem kebijakan.<sup>34</sup>

Subsistem kebijakan menurut Sabatier dan Smith dalam Fischer dkk adalah wilayah kebijakan yang dibatasi geografi dan meliputi peserta kebijakan dari semua tingkat pemerintahan, berbagai kelompok

---

<sup>34</sup> Michael Howlett and M. Ramesh, Op.Cit., hlm 193.

kepentingan, lembaga penelitian dan media.<sup>35</sup> Penjelasan mengenai subsistem kebijakan juga diberikan oleh Howlett dan Ramesh (1995) dalam Suwitri yang mengatakan bahwa organisasi sebagai wadah jejaring kebijakan sering disebut subsistem kebijakan. Subsistem kebijakan dalam perumusan kebijakan terbentuk tatkala semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi interaksi diantara partisipan atau aktor.<sup>36</sup>

Perhatian Sabatier dan Smith terhadap subsistem kebijakan adalah pada wilayah kebijakan dan peserta kebijakan, sedangkan Howlett dan Ramesh pada organisasi dan peserta kebijakan. Wilayah menurut pasal 1 angka 17 UU nomor 26 tahun 2007 adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan / atau aspek fungsional. Mengacu pada arti tersebut, maka wilayah kebijakan yang dimaksudkan dan sesuai dengan permasalahan penelitian adalah Polri sebagai organisasi yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan / atau aspek fungsional, untuk menjalankan tugas pokoknya sesuai pasal 13 UU nomor 2 tahun 2002 yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, serta sebagai kepolisian nasional yang merupakan satu

---

<sup>35</sup> Frank Fischer dkk, Op.Cit., hlm 173.

<sup>36</sup> Sri Suwitri, Op.Cit., hlm 6.

kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud pasal 5 UU yang sama. Dalam melaksanakan peran dan fungsi kepolisian, maka sesuai pasal 6 ayat 2 wilayah Negara Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Polri. Pembagian itu mulai dari Mabes Polri, Polda, Polres dan Polsek, berdasarkan pasal 4 Peraturan Pemerintah (PP) nomor 23 tahun 2007 dijelaskan : a) daerah hukum kepolisian Mabes untuk wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; b) daerah hukum Polda untuk wilayah provinsi; c) daerah hukum Polres untuk wilayah kabupaten / kota; d) daerah hukum Polsek untuk wilayah kecamatan. Penjelasan wilayah kebijakan yang dikaitkan dengan penelitian ini adalah Polri sebagai organisasi yang mempunyai struktur hingga tingkat Polsek di kecamatan, dengan pembagian tugas dan wewenang dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso, senada dengan perhatian yang disampaikan oleh Howlett dan Ramesh.

Selanjutnya terkait peserta kebijakan adalah terdiri dari aktor kebijakan dengan media. Aktor kebijakan menurut Cobb dan Elder (1972 : 85 dalam Parson, 1997 : 127) dalam Suwitri adalah komunitas kebijakan yang terdiri dari pemerintah, sekelompok publik yang berpartisipasi di bawah inisiator atau pemimpin opini dengan tekanan media massa.<sup>37</sup> Aktor kebijakan ini untuk melihat aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan teknis pada operasi kepolisian yang satu dan yang lainnya.

---

<sup>37</sup> Ibid, hlm 5.

Aktor dari kelompok (pemerintah, masyarakat dan media massa) mana saja yang terlibat.

Dengan demikian subsistem kebijakan yang disampaikan oleh Sabatier dan Smith serta Howlett dan Ramesh menekankan pada organisasi dan peserta kebijakan.

## **2.6 Kebijakan Penanggulangan Terorisme**

### **2.6.1 Tugas Pokok Polri**

Polri sesuai pasal 1 angka 1 Perkap nomor 3 tahun 2009 adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas), menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Peran tersebut dilaksanakan dengan menjalankan tugas pokoknya sesuai pasal 13 UU nomor 2 tahun 2002. Dalam melaksanakan tugas pokoknya, Polri sesuai pasal 14 ayat (1) UU nomor 2 tahun 2002 bertugas :

- a) melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b) menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- b) membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d) turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- c) memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- d) melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- e) melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;

- f) menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- g) melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- h) melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- i) memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- j) melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pasal 13 dan 14 UU nomor 2 tahun 2002, Polri sesuai pasal 15 ayat (1) secara umum berwenang :

- a) menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b) membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c) mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d) mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- d) mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- e) melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- f) melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- g) mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- h) mencari keterangan dan barang bukti;
- i) menyelenggarakan pusat informasi kriminal nasional;
- j) mengeluarkan surat ijin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- k) memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat; serta
- l) menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.



Pelaksanakan tugas di atas, diselenggarakan melalui kegiatan kepolisian dan operasi kepolisian sesuai pasal 6 Perkap nomor 3 tahun 2009. Kegiatan kepolisian sesuai pasal 7 Perkap nomor 3 tahun 2009 adalah penyelenggaraan operasional kepolisian Polri sehari-hari dalam rangka menjaga dan memelihara situasi Kamtibmas (Sitkamtibmas) melalui kegiatan preemtif, preventif dan refresif. Kegiatan kepolisian dilaksanakan oleh seluruh kesatuan Polri mulai tingkat pusat sampai tingkat kewilayahan di kecamatan (Polsek). Sedangkan operasi kepolisian menurut pasal 1 angka 4 Perkap nomor 9 tahun 2011 adalah serangkaian tindakan Polri dalam rangka pencegahan, penanggulangan, penindakan terhadap gangguan Kamtibmas, serta penanganan bencana yang diselenggarakan dalam kurun waktu, sasaran, cara bertindak (CB), pelibatan kekuatan dan dukungan sumber daya tertentu oleh beberapa fungsi kepolisian dalam bentuk satuan tugas (Satgas). Terkait tugas dalam menanggulangi teroris di Kabupaten Poso, yang dilaksanakan sejak tahun 2012 sampai dengan sekarang, penyelenggaraannya melalui operasi kepolisian.

### **2.6.2 Operasi kepolisian**

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa dalam menyelenggarakan tugas menanggulangi terorisme di Kabupaten Poso, dilaksanakan melalui operasi kepolisian. Operasi kepolisian adalah sebagai kebijakan pelaksanaan atau tindak lanjut dari Inpres nomor 14 tahun 2005. Dari definisi operasi kepolisian menurut pasal 1 angka 4

Perkap nomor 9 tahun 2011, menunjukkan ada beberapa penekanan yang disampaikan, yaitu 1) tindakan yang dilakukan Polri; 2) ditujukan dalam rangka pencegahan, penanggulangan atau penindakan terhadap gangguan Kamtibmas serta penanganan bencana; 3) kurun waktu; 4) sasaran; 5) CB; 6) pelibatan kekuatan personil; 7) Satgas dari beberapa fungsi kepolisian. Untuk point 1) dan 2) di atas, pada rencana operasi dituangkan dalam bentuk tugas pokok dan konsep umum operasi.

Penekanan tersebut adalah pedoman dasar manajemen operasi kepolisian sesuai pasal 4 Perkap yang sama, meliputi penetapan sasaran, waktu operasi, penentuan CB, pelibatan kekuatan, dukungan anggaran serta pengawasan dan pengendalian, dengan penjelasan sebagai berikut :

“a) pasal 5 intinya menjelaskan bahwa sasaran atau objek yang akan dihadapi ditetapkan berdasarkan perkiraan khusus (Kirsus) Intelijen, yang selanjutnya dipertajam dalam target operasi (TO) meliputi orang, benda atau barang, lokasi atau tempat, kegiatan dan perkara; b) pasal 6 menjelaskan tentang waktu operasi merupakan jumlah hari yang ditetapkan dalam penyelenggaraan operasi kepolisian, dimana penetapan lamanya waktu disesuaikan dengan bentuk, sasaran, TO dan anggaran yang tersedia; c) pasal 7 menjelaskan tentang CB merupakan urutan tindakan yang dipilih dalam pelaksanaan operasi kepolisian, dimana penentuannya memperhatikan resiko kegagalan yang paling kecil. CB meliputi preemtif, preventif, represif, kuratif dan / atau rehabilitasi, yang digolongkan dalam bentuk CB tehnik (merupakan CB yang telah diatur dalam masing-masing peraturan fungsi kepolisian) dan CB taktis (merupakan CB dari Satgas yang bersifat taktis kepolisian terhadap TO yang ditangani dan penerapannya disesuaikan dengan situasi lapangan); d) pasal 8 menjelaskan tentang pelibatan kekuatan personel yang diorganisir dalam setiap operasi kepolisian, yang memperhatikan sasaran atau TO, CB, kemampuan personel, sarana prasarana dan anggaran; e) pasal 9 menjelaskan tentang anggaran yang mendukung kebutuhan operasi kepolisian yang sudah tersedia sebelum operasi dilaksanakan; f) pasal 10 menjelaskan tentang pengawasan dan pengendalian yang merupakan bagian dari kegiatan manajemen operasi agar dinamika

operasi kepolisian dapat terselenggara sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan”.

Penekanan ini merupakan kebijakan teknis yang ada di dalam operasi kepolisian sebagai kebijakan pelaksanaan. Penekanan ini menjadi hal penting dalam setiap rencana operasi yang dibuat, karena bisa berbeda dengan operasi lainnya. Penekanan ini menjadi perdebatan dalam pembuatan rencana operasi yang akan dilakukan atau menjelang akhir operasi sebelumnya. Penekanan ini merupakan kebijakan yang dibuat oleh aktor. Penekanan ini menjadi kebijakan yang akan dilaksanakan setelah diputuskan oleh aktor.

Berbicara mengenai operasi kepolisian juga tidak terlepas dari jenisnya. Menurut pasal 11, operasi kepolisian terbagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu operasi kepolisian terpusat dan operasi kepolisian kewilayahan, dengan penjelasan :

“a) operasi kepolisian terpusat sesuai pasal 12 adalah operasi yang manajemen operasinya diselenggarakan oleh Mabes Polri. Operasi jenis ini meliputi operasi yang dilaksanakan Mabes Polri secara mandiri, Mabes Polri yang melibatkan personel satuan kewilayahan (Satwil) serta Mabes Polri dan Satwil; b) sedangkan operasi kepolisian kewilayahan sesuai pasal 13 adalah operasi yang dilaksanakan pada tingkat Polda dan Polres. Operasi kepolisian kewilayahan manajemen operasinya diselenggarakan oleh Polda dan Polres. Operasi kepolisian kewilayahan pada tingkat Polda dilaksanakan oleh Polda secara mandiri, Polda yang *diback up* Mabes Polri dan / atau melibatkan personil Polres, serta Polda dan Polres. Kemudian untuk operasi kepolisian kewilayahan pada tingkat Polres dilaksanakan oleh Polres secara mandiri dan Polres yang *diback up* Polda”.

Dari pengertian 2 (dua) jenis operasi kepolisian tersebut menunjukkan perbedaan pada satuan yang melaksanakan serta

manajemennya. Jenis operasi tersebut apakah kedua-duanya dilaksanakan dalam penanggulangan terorisme atau hanya satu jenis saja.

Selain jenis, operasi kepolisian sesuai pasal 15 diatur berdasarkan sifatnya, yaitu terbuka dan tertutup. Operasi kepolisian terbuka adalah operasi kepolisian yang dapat dipublikasikan dan mengedepankan tindakan preemtif dan preventif (pasal 16 ayat 1), sedangkan operasi kepolisian tertutup adalah operasi kepolisian yang dapat dipublikasikan secara terbatas dengan mengedepankan tindakan Intelijen dan / atau represif.

Selanjutnya, operasi kepolisian juga dibedakan menurut bentuknya meliputi operasi Intelijen yang diselenggarakan menurut ketentuan tersendiri, operasi pengamanan kegiatan, operasi pemeliharaan keamanan, operasi penegakan hukum, operasi pemulihan keamanan dan operasi kontijensi (pasal 17), dengan penjelasan :

“a) operasi pengamanan kegiatan adalah operasi kepolisian yang diselenggarakan oleh Polri berkaitan dengan kegiatan masyarakat dan / atau pemerintah yang berpotensi menimbulkan gangguan keamanan secara nyata dan dapat mengganggu / menghambat perekonomian dan / atau sistem pemerintahan. Operasi ini bersifat terbuka, mengedepankan polisi berseragam dengan CB preventif (pasal 18); b) operasi pemeliharaan keamanan adalah operasi kepolisian yang kegiatannya mengedepankan tindakan pencegahan dan penangkalan, melalui kegiatan pembinaan masyarakat, simpatik dalam rangka meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat. Operasi ini juga bersifat terbuka, mengedepankan polisi berseragam dengan CB preemtif, preventif represif dan represif non yustisial (persuasive edukatif) (pasal 19); c) operasi penegakan hukum adalah operasi kepolisian yang dilaksanakan berkaitan dengan penanggulangan berbagai gangguan keamanan berupa kejahatan konvensional,

transnasional, kejahatan terhadap kekayaan Negara serta kejahatan yang berimplikasi kontijensi. Operasi ini bersifat tertutup, mengedepankan polisi tidak berseragam dengan CB represif (penegakan hukum) (pasal 20); d) operasi pemulihan keamanan adalah operasi kepolisian yang diselenggarakan untuk pemulihan situasi Kamtibmas yang terganggu akibat konflik sosial yang meluas, kejahatan yang berintensitas tinggi dan dapat mengganggu stabilitas Kamtibmas. Operasi ini bersifat terbuka, mengedepankan polisi berseragam dengan CB preventif dan represif (penegakan hukum) (pasal 21); e) operasi kontijensi adalah operasi kepolisian yang dilaksanakan untuk menangani kejadian / peristiwa yang muncul secara mendadak, berkembang secara cepat dan meluas sehingga mengganggu stabilitas keamanan dalam negeri. Operasi ini bersifat terbuka dan / atau tertutup dengan CB preventif, represif, kuratif dan rehabilitatif (pasal 22)”.

Dengan demikian, jenis, sifat dan bentuk operasi adalah hal yang akan dilihat selain penekanan dari definisi operasi kepolisian di atas, pada setiap operasi kepolisian penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso sejak tahun 2012 sampai dengan dilaksanakannya penelitian.

Operasi kepolisian gabungan selain menggunakan personel Polri juga melibatkan personel intansi terkait seperti TNI, yang perannya telah diatur dalam rencana operasi. Operasi yang dilakukan berdampak bagi lingkungan masyarakat Poso dan sekitarnya (lingkungan eksternal). Demikian sebaliknya, lingkungan eksternal juga dapat berpengaruh terhadap lingkungan internal pembuat kebijakan itu sendiri. Hal ini senada dengan yang dikatakan oleh Keban :

“bahwa dinamika atau perubahan dimensi internal administrasi publik seperti kebijakan, manajemen, organisasi, moral, etika dan kinerja dalam administrasi publik sangat dipengaruhi oleh dimensi administrasi publik yaitu lingkungan. Lingkungan ini mencakup lingkungan umum (*general environment*) yang mempengaruhi organisasi secara tidak langsung dan lingkungan khusus (*specific environment*) yang memiliki pengaruh yang langsung terasa. Ruang lingkup ini disingkat PEST (Politik, Ekonomi, Sosial dan Teknologi).

Sedangkan menurut Katz dan Kahn (1978) dalam Keban, organisasi terdiri atas 5 aspek yaitu nilai masyarakat, lingkungan politik, lingkungan ekonomi, lingkungan teknologi dan lingkungan geografis".<sup>38</sup>

Begitu pentingnya memperhatikan lingkungan, maka dapat dikatakan bahwa organisasi sebagai badan yang membuat kebijakan publik, bukanlah lembaga / instansi yang terpencil dan hidup sendiri, tetapi sebagai organisasi yang hidup berdampingan dengan banyak lembaga / instansi, kelompok, tradisi dan lain-lain dalam suatu masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa faktor lingkungan eksternal dapat berkontribusi terhadap pembuatan dan perubahan kebijakan.

## **2.7 Kerangka Pikir Penelitian**

Uma Sekaran (1992) dalam Sugiyono mengemukakan, bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Sedangkan Suriasumantri (1986) dalam Sugiyono mengatakan, bahwa kerangka pemikiran ini merupakan penjelasan sementara terhadap gejala-gejala yang menjadi obyek permasalahan.<sup>39</sup>

Dalam tulisan ini teori yang dipergunakan untuk menjawab permasalahan pola kebijakan penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso atau pola operasi kepolisian sebagai kebijakan yang diambil adalah

---

<sup>38</sup> Yeremias T Keban, Op.Cit., hlm 183.

<sup>39</sup> Sugiyono, 2017, *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Bandung: Alfabeta, hlm 91-92.

pola normal dan paradigmatik. Pola normal terdiri dari pengambilan keputusan dan bentuk perubahan, pembelajaran pembuatan kebijakan dengan menarik pelajaran (*lesson drawing*) serta gaya kebijakan. Sedangkan pola paradigmatik terdiri dari pengambilan keputusan dan bentuk perubahan serta pembelajaran pembuatan kebijakan dengan pembelajaran sosial (*social learning*). Teori lain yang digunakan adalah subsistem kebijakan untuk membahas faktor yang berkontribusi dalam kedua pola tersebut. Subsistem kebijakan terdiri dari organisasi dan peserta kebijakan. Teori-teori tersebut dari Howlett dan Ramesh, Richard Rose, Peter A. Hall, Richardson, Gustafsson dan Jordan serta Sabatier dan Smith. Teori yang digunakan, kemudian dipilih fenomena dan gejalanya. Gejala yang disusun selanjutnya akan dicari datanya dalam penelitian, sehingga bisa menjawab permasalahan yang dirumuskan. Adapun model konseptual teori, fenomena dan gejala seperti gambar kerangka pikir penelitian berikut :

# Administrasi Publik

## Kebijakan Publik

## Manajemen Publik

### Gambar 2.1 : Kerangka Pikir Penelitian

#### Pola Normal

1. Howlett & Ramesh  
Adalah pola pengambilan keputusan secara kontinue dan berlangsung tahap demi tahap, perubahan berlangsung relatif kecil, tidak menimbulkan guncangan, karena aktor yang terlibat relatif tidak berubah
2. Menarik pelajaran (*lesson drawing*)  
Richard Rose
  - a. Agen pembelajaran adalah PNS (dan mungkin penasehat luar mereka)
  - b. Motif aktor dalam proses pembentukan kebijakan
3. Gaya kebijakan, Richardson dkk
  - a. Pendekatan pemerintah terhadap pemecahan masalah.
  - b. Hubungan antara pemerintah dan pelaku-pelaku lain dalam proses kebijakan

#### Pola Paradigmatik

1. Howlett & Ramesh: pola pengambilan keputusan yang berlangsung secara mendasar, baik aktor maupun tujuan kebijakan mengalami perubahan mendasar.
2. Pembelajaran sosial (*social learning*) Peter A. Hall adalah upaya sengaja untuk menyesuaikan tujuan atau teknik kebijakan dalam menanggapi pengalaman masa lalu dan informasi baru dan menambahkan bahwa pembelajaran ditunjukkan ketika kebijakan berubah sebagai hasil dari proses tersebut.

Faktor yang berkontribusi dalam pola kebijakan (Howlett & Ramesh) :  
Pelaku kunci dalam bentuk kedua perubahan adalah sub sistem kebijakan

1. Pola normal terdiri dari:
  - a. Pengambilan keputusan dan bentuk perubahan
  - b. Menarik pelajaran meliputi :
    - 1) Agen pembelajaran
    - 2) Motif aktor
  - 3) Gaya kebijakan meliputi :
    - 1) Pendekatan pemerintah terhadap pemecahan masalah
    - 2) Hubungan antara pemerintah dan pelaku-pelaku lain dalam proses kebijakan
2. Pola Paradigmatik
  - a. Pengambilan keputusan dan bentuk perubahan
  - b. Pembelajaran sosial meliputi :
    - 1) Motif aktor
    - 2) Proses pembelajaran sosial

Subsistem kebijakan yaitu :  
1. Subsistem Organisasi  
2. Subsistem Peserta Kebijakan

#### Pola Kebijakan Penanggulangan Terorisme di Kabupaten Poso :

1. Pola normal meliputi :
  - a. Pengambilan keputusan : secara kontinue dan berlangsung tahap demi tahap
  - b. Bentuk perubahan : relatif kecil, tidak menimbulkan guncangan, aktor yang terlibat relatif tidak berubah
  - c. Agen pembelajaran : PNS (dan mungkin penasehat luar mereka)
  - d. Motif aktor meliputi :
    - 1) Mengambil pelajaran
    - 2) Memperbaiki upaya
  - e. Pendekatan Polri terhadap pemecahan masalah, bersifat :
    - 1) Antisipatif
    - 2) Reaktif
  - f. Hubungan antara Polri dan pelaku -pelaku lain dalam proses kebijakan melalui:
    - 1) Konsensus
    - 2) Pemaksaan
2. Pola paradigmatik meliputi :
  - a. Pengambilan keputusan yaitu secara mendasar
  - b. Bentuk perubahan yaitu tujuan dan aktor mengalami perubahan mendasar
  - c. Motif aktor yaitu menyesuaikan tujuan atau teknik kebijakan
  - d. Proses pembelajaran sosial yaitu menyesuaikan diri terhadap norma-norma kelompok, moral dan tradisi serta meleburkan diri menjadi satu, saling berkomunikasi dan bekerja sama
3. Subsistem Organisasi sebagai wadah jejaring kebijakan pada operasi kepolisian penanggulangan terorisme meliputi :
  - a. Subsistem Mabes Polri
  - b. Subsistem Polda Sulawesi Tengah
  - c. Subsistem Polres Poso
4. Subsistem Peserta kebijakan meliputi :
  - a. Subsistem Aktor kebijakan
  - b. Subsistem Media

Grand  
Theory

Middle Range  
Theory

Empirical  
Theory