# PROSES KEBIJAKAN PUBLIK, DARI PENDEKATAN KEKUASAAN KE ARAH PROTES DAN PERLAWANAN

Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang
Teori Kebijakan Publik, Desentralisasi dan Otonomi Daerah
pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Unversitas Merdeka Malang

**Oleh :**
**Prof. Dr. Drs. H. SEBASTIAN KOTO, M.Si**

Merdeka
AKAAN
54
I

Disampaikan pada Rapat Terbuka Senat
Universitas Merdeka Malang
Tanggal 27 Januari 2007

REFERENCE

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIV. MERDEKA

# PROSES KEBIJAKAN PUBLIK, DARI PENDEKATAN KEKUASAAN KE ARAH PROTES DAN PERLAWANAN

Pidato Pengukuan Jabatan Guru Besar dalam Bidang
Teori Kebijakan Publik, Desentralisasi dan Otonomi Daerah
pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Merdeka Malang

Oleh :

**Prof. Dr. Drs. H. SEBASTIAN KOTO, MSi.**

PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS MERDEKA MALANG
Coda Bahan : 311 / HD / 2008
Tanggal : 13 - 03 - 2008
Jumlah : 1
Copy : 1
352.34
KOT
P

Disampaikan pada Rapat Terbuka Senat
Universitas Merdeka Malang
Tanggal 27 Januari 2007

*Yang terhormat :*
*Majelis Guru Besar Universitas Merdeka;*
*Ketua, Sekretaris, dan para Anggota Senat Universitas Merdeka;*
*Rektor, Para Pembantu Rektor, Dekan Fakultas, Direktur dan para Asisten Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Merdeka;*
*Para Dosen dan Mahasiswa Universitas Merdeka khususnya dari lingkungan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Merdeka;*
*Para tamu undangan, hadirin dan hadirat yang saya muliakan.*

Untuk mengawali pidato pengukuhan ini, perkenankan saya memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT atas semua rahmad, kenikmatan, karunia dan petunjuknya bahwa pada hari ini perjalanan karier akademis saya sampai pada kemuliaan untuk menyampaikan pidato ilmiah pengukuhan sebagai Guru Besar Universitas Merdeka yang saya hormati ini. Kemudian perkenankan pula saya menyampaikan ucapan terima kasih kepada Rektor sebagai Ketua Senat, serta Dewan Guru Besar Universitas Merdeka yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menyampaikan pidato pengukuhan saya sebagai Guru Besar Administrasi Publik, terutama sekali pada Program Pasca Sarjana, khususnya pada pengembangan ilmu Administrasi Publik. Kiranya saya tidak akan mampu mencapai derajat tersebut tanpa pertolongan Allah semata-mata. Segala puji untuk Nya, yang telah memberikan kenikmatan dan kasih sayang kepada hamba Nya didunia ini tanpa pilih kasih. Sungguh Allah SWT Maha pemurah dan Allah Maha Besar.

Hadirin yang saya hormati.

Selanjutnya perkenankankanlah saya memulai pidato saya tetang proses suatu kebijakan dengan judul: *Proses Kebijakan Publik, dari pendekatan kekuasaan ke arah protes dan perlawanan.* Pertanyaan yang selama ini memenuhi benak kita ialah 'Sejauh mana suatu kebijakan mempengaruhi terjadinya konflik dalam bentuk protes dan pergolakan wilayah? Suatu pertanyaan yang jawabannya perlu mendapatkan pemecahan secara rasional, obyektif dan argumentatif, untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut. Selama bertahun-tahun, suatu kebijakan yang pada intinya harus dilandaskan pada tujuan untuk kepentingan publik,

jarang diputuskan dengan metoda interaktif dalam arti benar-benar dibahas untuk memecahkan suatu masalah publik.

Jika kita berangkat dari pengertian yang ideal, kebijakan publik ketika diimplementasikan haruslah membawa manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat. Diakui bahwa tidaklah mudah untuk mengukur dampak yang ditimbulkan suatu kebijakan, namun tidak dapat dihindari bahwa situasi yang berkembang saat ini adalah sebagai akibat dari suatu kebijakan. Karakteristik suatu kebijakan pemerintah yang merupakan suatu garis tindakan yang mempunyai tujuan dalam menghadapi permasalahan, dalam kenyataannya dirumuskan oleh apa yang disebut David Easton sebagai "otoritas" dalam sistem politik, yaitu kekuasaan pemerintah, yang bertanggung jawab atas masalah-masalah publik. Dari sudut ilmu politik, kebijakan publik ditujukan kearah usaha memastikan bahwa pemerintah harus mengadopsi kebijakan-kebijakan yang tepat dalam mencapai tujuan yang "benar". Karena itulah dimensi kebijakan Publik dapat kita katakan merupakan bentuk kongkrit dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya.

Hadirin yang saya hormati.

Diantara banyak hal yang dilakukan pemerintah, salah satu yang paling penting adalah membuat kebijakan. Kebijakan publik dapat berupa tidak hanya pernyataan sangat sederhana yang diekspresikan melalui para pejabat, tetapi pada kenyataannya kebijakan publik merupakan hal yang sangat kompleks. Kebijakan publik dapat berupa perundang-undangan, juga dapat berupa peraturan-peraturan administratif atau perintah eksekutif yang dikeluarkan oleh Presiden atau pejabat yang lebih tinggi pada suatu institusi. Kebijakan bahkan dapat muncul dalam bentuk sebuah pola dan praktek perilaku konsisten yang mungkin tidak pernah dapat diturunkan pada sebuah peraturan atau sebuah undang-undang. Kebijakan adalah hasil dari berrbagai keputusan dan aksi yang diambil institusi yang lebih tinggi, dengan posisi dan sikap simbolis yang mereka emban. Ringkasnya, sebagaimana yang dirumuskan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1975, kebijakan itu sebagai pedoman untuk bertindak. Artinya,: *"A standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those abide by it"* (Jones, 1977).

Hadirin yang saya muliakan.

Kebijakan publik berakar dalam sistem politik atau hubungan-hubungan kekuasaan antara institusi yang lebih tinggi, kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi dengan kepentingan yang berbeda. Dalam pengertian ini, studi kebijakan publik tidak hanya membahas tentang substansi kebijakan itu sendiri, tetapi juga mengenai proses dengan mana pilihan-pilihan kebijakan dibuat.

Ketika lembaga eksekutif dan legislatif menelaah sebuah rancangan kebijakan di bidang-bidang yang kompleks, lembaga tersebut lebih menampakkan kekuasaan sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih bersifat elitis, dalam arti diskusi publik yang memuat aspirasi masyarakat terabaikan. Kita menyebut fenomena ini sebagai ketatnya dominasi kekuasaan terhadap rakyat. Contoh yang dapat dilihat saat ini adalah kebijakan tentang UU otonomi Daerah yang terus berubah. Kebijakan tersebut memang berisi peraturan-peraturan yang mengatur manajemen, otoritas para pejabat, sistem penyaluran subsidi secara transparan, akuntabilitas serta pelacakan untuk memonitor penyimpangan dari peraturan-peraturan itu. Pertanyaannya dapatkah suatu kebijakan akan berlangsung mulus ketika diimplementasikan pada wilayah publik yang yang heterogen ini.

Hadirin yang saya hormati.

Secara teoritis kebijakan publik adalah sebesar-besarnya untuk kepentingan publik berarti kebijakan publik, untuk menjawab problema yang dihadapi rakyat. Konsep-konsep sentral kebijakan publik yang memunculkan sebuah keputusan untuk diimplementasikan adalah sebuah persoalan, yang tidak hanya sekedar suatu masalah pada agenda publik atau negara. Seperti pemahaman kita diatas bahwa suatu kebijakan publik adalah bentuk persentuhan Negara dengan rakyat, untuk menjawab problema yang dihadapi rakyat. Karena itulah kebijakan publik harus dirumuskan sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia. Jadi ada banyak jawaban yang mungkin dirumuskan untuk sebuah persoalan tertentu.

Banyak versi modern dari kebijakan publik, ketika diimplementasikan, telah menimbulkan frustrasi, konflik dan perlawanan dengan fakta bahwa kebijakan tersebut terlihat kurang memiliki sarana yang efektif untuk mencapai tujuan-tujuan besar yang dinyatakan ketika

kebijakan itu diformulasikan. Ketidak pastian faktor intern, yang meliputi mutu para aktor perumus dalam melihat problem, juga kelemahan para admnistrator pemerintah, telah menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan tersebut. Kita tidak dapat menutup mata, bahwa penekanan yang tertuju pada kegagalan-kegagalan kebijakan, jarang sekali dikaitkan dengan para perumus dan pembuat kebijakan, tapi lebih dikaitkan pada para administrator pemerintah, yang dalam proses implementasi selalu diwarnai oleh sikap manipulatif dan jauh dari keterbukaan.

Tidak dapat kita elakkan, bahwa tanggapan kritis masyarakat atas kebijakan pemerintah, apakah itu tentang fenomena yang berkembang akhir-akhir ini, bersumber dari tidak efektifnya sosialisasi dari kebijakan tersebut, sehingga tidak saja pada sisi kebijakan itu, tapi juga pada sisi implementasi dan hasil yang dapat dinikmati manfaatnya oleh masyarakat, dirasakan masih samar-samar. Ketidak jelasan kebijakan tersebut, akan merupakan faktor utama kegagalan pelaksanaannya, seperti apa yang dikatakan Dennis J. Palumbo : *"Legislative policy ambiguity is a prime cause to implementation failure"*. Mungkin tidak mengherankan, kritik-kritik semacam ini telah sering dilontarkan oleh para komentator terhadap para aktor perumus kebijakan apakah itu dari biokrat atau para aktor legislatif yang pengetahuan administrasinya sangat terbatas dan sering tidak didasarkan pada penelitian empiris mengenai bagaimana merumuskan suatu *good policy* untuk mengatasi problem-problem masyarakat. Ringkasnya, ada banyak bias ideologis dan distorsi kepentingan yang dimainkan oleh para aktor dibalik proses formulasi kebijakan dan implementasinya serta proses tentang bagaimana kebijakan yang baik dibuat dan dilaksanakan (Solihin, 1977,29).

Para hadirin yang saya hormati.

Konsep-konsep sentral kebijakan publik yang memunculkan sebuah keuputusan, adalah sebuah persoalan yang tidak hanya sekedar suatu masalah pada agenda publik (Negara). Sebuah kebijakan adalah satu kebijakan untuk suatu masalah. Namun dalam hal persoalan tertentu, ada banyak jawaban yang mungkin digunakan.

Kebijakan yang mengandung nilai bagi sebesar-besar kepentingan masyarakat, merupakan kebijakan dan pangkal tolak berangkat kearah hakekat apa yang harus dikaji sebelum memutuskan suatu kebijakan, dalam menghadapi problema masyarakat. Disinilah peranan para actor

perumus diharapkan penuh dengan iktikat baik, kearah pemecahan problema publik.

Apakah dengan demikian persoalan tersebut sudah terjawab ? Ternyata kita tidak akan pernah berhenti, karena akan muncul pertanyaan-pertanyaan baru, bagaimana mengindentifikasi secara tepat persoalan masyarakat tersebut. Kita tau Negara kita adalah Negara demokrasi, akan tetapi yang kita alami, perjalanan demokrasi pengambilan keputusan mengalami pasang surut dalam praktek pemerintahan selama hampir setengah abad. Walaupun kita sering berbeda pendapat tentang praktik demokrasi dalam perumusan dan pengembalian keputusan, namun hampir tidak pernah kita mengakui bahwa kitapun seringkali mempraktikkan cara-cara yang tidak demokratis dan bahkan cenderung menggunakan kekuasaan.

Para formulator tidak akan lepas dari pengaruh kekuasaan dalam atmosphere organisasi. Dalam pengalaman sejarah bangsa kita, kekuasaan tersebut terlihat melekat pada seorang patron. Budaya ini masih sangat mempengaruhi dan mewarnai kehidpan organisasi kita. Kekuasaan tersebut menyebabkan sang patron lebih mengutamakan kepentingan dan privilese orang-orang terdekat sang patron, bukan untuk kepentingan masyarakat. Dalam terminology ilmu politik, inilah yang disebut korupsi kekuasaan atau neopatrimonialisme.

Keterkaitan studi kebijakan dengan sistem politik memperlihatkan bahwa studi ilmu sosial dan ilmu politik berperan dalam memahami problema-problema masyarakat. Paradigma etnopolitik tidak dapat dipisahkan dari proses demokrasi. Karena itulah dalam proses kebijakan selalu akan terkait dengan praktik-praktik demokrasi, karena akan dapat mencegah merasuknya nilai dan kepentingan pribadi birokrat pemerintah didalam pengambilan keputusan-keputusan (Lasswell, 1951). Tanpa diskusi publik tentang kriteria yang rasional dan objektif dari suatu kebijakan, maka yang akan terjadi adalah penonjolan kekuasaan,kepentingan serta nilai-nilai pribadi dari para elit yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan yang dikhawatirkan akan menggantikan kepentingan publik. Fenomena seperti inilah yang menimbulkan konflik dan perlawanan rakyat.

Para hadirin yang saya hormati.

Perhatian terhadap studi kebijakan di kalangan pakar politik dan administrasi publik, sebagian juga dipengaruhi oleh kekhawatiran mereka terhadap keterlibatan birokrasi yang terlalu besar di dalam perumusan kebijakan publik. Kenyataan bahwa birokrasi pemerintah mendominasi proses penyusunan agenda politik, perumusan masalah dan kebijakan publik, telah melahirkan kekhawatiran akan meningkatnya depolitisasi isu-isu politis. Selanjutnya, tidak dapat dihindari, dominasi pemerintah ini dirasakan oleh kelompok-kelompok masyarakat sebagai suatu ketidakadilan yang dapat mendorong terjadinya mobilitas politik. Didalam masyarakat yang sangat menghargai aspek legitimasi dari suatu kebijakan publik, timbul harapan agar pemerintah lebih memperhatikan keluhan-keluhan yang mendalam masyarakat. D.p.l kekuasaan dan dominasi pemerintah dalam proses kebijaksanaan sebagai tesis, tidak terperangkap pada antitesis "deprivasi relatif" atau penindasan. Antitesis ini dapat menimbulkan sintesis, yang memotifasi timbulnya aksi politik dan mobilisasi masyarakat. Dalam merespon situasi politik tersebut, yang dapat berujung pada perlawanan/pemberontakan.

Relevansi studi kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh demand terhadap kualitas kebijakan publik yang semakin baik, tetapi juga tersedianya tenaga-tenaga trampil dalam proses kebijakan. Seperti kita cermati diatas kebijakan pemerintah untuk memberikan otonomi yang lebih besar kepada pemerintah daerah misalnya, proses tersebut hanyalah satu indikasi yang menyadarkan kita akan betapa pemerintah berupaya mengakomodasi aspirasi daerah, namun ketika diimplementasikan telah menimbulkan pertentangan politik antara pusat dan daerah. Sebaliknya kita sadar bahwa kebijakan otonomi daerah hanya akan berhasil mencapai tujuannya kalau pejabat-pejabat daerah memiliki kemampuan merumuskan kebijakan pembangunan daerah yang sesuai dengan masalah, potensi, dan kebutuhan daerahnya masing-masing. Kondisi ini hanya bisa dipenuhi sebagian kalau para pejabat pemerintah/birokrasi didaerah memiliki keterampilan dalam proses kebijakan. Dengan demikian diharapkan proses perumusan kebijakan tidak lagi didasarkan pada kekuasaan, dominasi kelompok-kelompok kuat, sehingga terjadi proses tambal sulam, atau yang lebih kita kenal sebagai proses inkremental, yaitu hanya perbaikan-perbaikan dari

kebijakan yang telah ada terdahulu, yang dapat kita lihat pada UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004.

Akhir-akhir ini muncul rencana merevisi atau mengamandemen UU 32/2004 menjadi 3 UU, setelah kurang lebih 2 tahun diimplementasikan. Hal ini disebabkan oleh semakin besarnya tuntutan masyarakat terhadap kualitas kebijakan pemerintah tentang pelimpahan kekuasaan pada daerah. Meningkatnya rasionalitas masyarakat, sebagai akibat pengembangan Iptek, telah mendorong lahirnya sikap yang lebih kritis terhadap pelayanan pemerintah tentang pertimbangan pada daerah. Masyarakat, sebagai pihak yang dikenai kebijakan itu, cenderung menjadi lebih kritis di dalam menilai kebijakan pemerintah. Kebijakan publik yang lebih merefleksikan kekuasaan dan kepentingan serta nilai-nilai pejabat pemerintah, tidak akan menyentuh masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat bahkan seringkali dirumuskan berdasarkan *"error-and-trial methods"*, seperti yang kita lihat pada UU otoda tersebut.

Para hadirin yang saya hormati.

Berbicara soal konflik dan perlawanan terhadap kebijakan pemerintah tidak terlepas dari perubahan sosial yang berlangsung secara cepat, serta adanya proses diffrensiasi yang mendorong kearah konflik. Secara sosiologis, ketidakserasian sosial ini timbul karena adanya perbedaan kepentingan politik dan idiologi (Usman Pelly, 1992). Hal ini mewarnai proses kebijakan dengan menggunakan kekuasaan dan menutup akses masyarakat ke arah ruang publik, dalam arti menutup partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan. Friksi dan benturan kepentingan politik dan idiologi ini akan muncul ke permukaan berupa konflik struktural dan bahkan konflik horisontal, karena tidak terakomodasinya kepentingan masyarakat dalam suatu kebijakan. Kebijakan publik karenanya harus dilihat sebagai proses politik yang mengedepankan kepentingan masyarakat. Namun sebagai bagian dari ilmu politik, studi kebijakan publik seringkali dilihat sebagai salah satu bentuk orientasi baru di kalangan para pakar politik yang tidak puas dengan pendekatan ilmu politik yang cenderung bersifat deskriptif dan historik (Smith, 1987). Para pakar sangat konsisten mengembangkan studi kebijakan publik di dalam ilmu politik, sehingga ilmu politik akan menjadi lebih dekat dengan "*mainstream*" di dalam ilmu sosial. Melalui

studi kebijakan itu ilmu politik akan dapat memperkecil jarak antara "teori-teori politik" dengan "tindakan politik".

Penjelasan diatas adalah salah satu contoh bahwa metafora yang dipakai para pakar politik untuk melihat studi kebijakan publik sangat mempengaruhi bagaimana persepsi mereka tentang studi kebijakan publik. Metafora yang mereka pakai untuk melihat kebijakan publik itu berbeda dengan metafora para pakar administrasi publik dan mereka mengklaim bahwa disiplin mereka memiliki kontribusi terhadap studi kebijakan publik. Namun dari berbagai metafora tersebut pertanyaan-pertanyaan tentang etika dan penggunaan kekuasaan yang sering kali, menjadi penting untuk diperhatikan di dalam proses pembuatan kebijakan publik, menjadi terlupakan. Kebijakan yang bersifat politik tersebut, lebih banyak mengabaikan realitas sosial sebagai inti sehingga maksud kebijakan publik tidak tercapai.

Penggunaan metafora yang berbeda-beda di dalam studi kebijakan tentunya bisa mempersulit upaya kita di dalam menentukan pusat perhatian dan topik-topik penting problema masyarakat yang mendesak untuk diatasi. Tetapi pada sisi lain, keragaman metafora itu justru memperkaya studi kebijakan publik dengan berbagai pendekatan yang beraneka ragam, yang amat bermanfaat nantinya bagi analisis kebijakan publik di dalam memahami kompleksitas problema masyarakat.

Hadirin yang saya hormati.

Saya ingin mengajak hadirin menganalisis secara ilmiah fenomena diatas yang menarik untuk dijawab kemudian adalah apa yang membedakan antara studi kebijakan publik dengan disiplin-disiplin administrasi publik dan studi sosial politik, yang ikut membesarkan studi kebijakan publik tersebut?. Apakah studi kebijakan publik mewarisi semua nilai-nilai dari disiplin-disiplin tersebut, yang mungkin antara satu disiplin dengan disiplin lainnya bisa saling berbenturan? Pertanyaan-pertanyaan itu tentunya tidak mudah untuk dijawab.

Satu petunjuk yang mungkin bisa dipakai untuk menganalisis perbedaan antara studi kebijakan publik dengan disiplin-disiplin tersebut adalah independensinya yang relatif cukup besar terhadap pendekatan-pendekatan dari masing-masing disiplin tersebut. Orientasi dari studi kebijakan publik adalah pada masalah (*problem-centered-approach*) bukan pada teori-teori atau pendekatan tertentu yang lazimnya

dipergunakan dalam disiplin-disiplin lainnya (*disciplin-centered-approach*). Disiplin-disiplin ilmu administrasi publik dan ilmu politik, memiliki praksis-praksis tertentu, yang relatif berlaku umum di dalam disiplin itu, di dalam memproduksi ilmu pengetahuan. Ilmu kebijakan atau yang lebih sering disebut studi kebijakan, dalam mengembangkan ilmu pengetahuan tidak terikat dengan metode atau praksis tertentu melainkan menggunakan pemahaman kita tentang "masalah-masalah publik" sebagai suatu titik awal di dalam memproduksi ilmu pengetahuan. Karena itu semua teori teknik-teknik di dalam disiplin-disiplin tersebut dan bahkan disiplin ilmu-ilmu sosial lainnya, membantu memperjelas dinamika proses pembuatan kebijakan.

Dengan demikian, kalau kebijakan publik diartikan sebagai "tindakan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah publik", maka hubungan antara ilmu administrasi publik dan ilmu politik dengan studi kebijakan akan tampak menjadi amat erat. Kebijakan publik di dalam pengertian itu tidak lain adalah "output" dari birokrasi pemerintah serta output dari proses politik, yang manifestasinya bisa beraneka rupa, seperti program atau proyek, peraturan dan perundangan, dsb. Studi kebijakan publik, karena itu, melihat birokrasi pemerintah sebagai suatu konsep yang amat penting karena ia berpengaruh besar di dalam menentukan agenda kebijakan dan bagaimana kebijakan itu nanti terwujud di dalam praktik.

Di negara kita Indonesia, peran pemerintah di dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan dan pemerintahan sangat besar, maka keterlibatan birokrasi di dalam proses pembuatan kebijakan menjadi amat lumrah. Oleh karenanya menjadi amat sulit untuk memisahkan studi administrasi publik dan studi ilmu politik dengan studi kebijakan publik secara tegas. Memang ada kekhawatiran masyarakat akan dominasi birokrasi pemerintah di dalam proses pembuatan kebijakan. Dominasi birokrasi, yang kita tahu bukan dipilih untuk mewakili kepentingan rakyat, di dalam pembuatan kebijakan seringkali dikawatirkan akan menggantikan kriteria politis dalam pemilihan kebijakan dengan ukuran-ukuran administratif dan teknis. Hal ini yang menimbulkan konflik dan perlawanan masyarakat.

Mengakhiri analisis ilmiah ini, mari kita sama-sama berharap, pengembangan studi kebijakan publik di Indonesia mungkin bisa menjadi salah satu alternatif bagi peningkatan kualitas kebijakan pemerintah.

Melalui pengembangan studi inilah diharapkan kebijakan publik yang benar-benar mengedepankan kepentingan publik akan menjadi semakin besar sejalan dengan peningkatan modernitas dan rasionalitas masyarakat.

Keberhasilan pembangunan ekonomi diakui sebagian telah menghasilkan dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat seperti terlihat pada meningkatnya akses masyarakat terhadap pendidikan dan informasi, tidak bisa dihindari melahirkan sikap-sikap yang semakin kritis terhadap pemerintah. Oleh karena itu dimasa datang kualitas kebijakan pemerintah akan menjadi isu yang semakin penting.

Hadirin yang saya muliakan

Tibalah saatnya bagi saya untuk bersyukur dan menyampaikan apresiasi serta ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu saya dalam menapaki karir hingga mencapai jenjang akademik tertinggi ini.

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT atas hidayah, kekuatan dan ridlo-Nya yang telah melimpahkan rahmad yang luar biasa kepada saya sekeluarga, sehingga saya mampu menyampaikan pidato pengukuhan sebagai Guru Besar dihadapan bapak-ibu sekalian.

Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Pemerintah Republik Indonesia melalui Departemen Pendidikan Nasional atas kepercayaan yang telah diberikan untuk menduduki jabatan Guru Besar dalam bidang Administrasi publik dengan konsentrasi pada Kebijakan Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik khususnya pada Program Pasca Sarjana Universitas Merdeka Malang.

Ucapan terima kasih dan penghargaan saya sampaikan pula kepada Majelis Guru Besar, Senat Akademik, Rektor, Para Pembantu Rektor, Direktur Pasca Sarjana, Dekan, Para Wakil Dekan dan Senat Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Merdeka Malang, yang telah memproses usulan saya menjadi Guru Besar. Perkenankan pula saya mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat Bapak Ketua Yayasan Perguruan Tinggi Merdeka dan seluruh civitas Akademika Universitas Merdeka Malang, yang telah menerima saya bergabung sebagai bagian dari institusi ini, semoga Allah SWT melimpahkan Rahmad-Nya kepada bapak-bapak dan seluruh warga Universitas Merdeka Malang.

Saya berdo'a semoga Allah SWT selalu melimpahkan kepada saya ilmu pengetahuan serta kekuatan untuk selalu dapat menunaikan dan

mengamalkan tugas serta menjunjung tinggi kepercayaan yang diberikan melalui jabatan yang terhormat ini. Saya menyadari, pendakian ke puncak jabatan akademis ini bukanlah hal yang mudah. Sangat banyak pihak atau orang yang berjasa membantu meringankan beban perjalanan panjang ini yang tidak mungkin saya sebutkan satu per satu pada kesempatan ini.

Saya sangat bersyukur kehadirat Allah karena dilahirkan dalam keluarga yang tidak saja penuh dengan disiplin, tetapi juga kehangatan dan kelembutan. Almarhum ayah dan ibu yang telah mendahului berpulang ke sisi Allah ketika saya masih kecil tidak hanya sekedar mengukir jiwa dan raga saya, juga membekali saya dengan disiplin dan kerja keras untuk mengarungi kehidupan secara mandiri mengatasi medan sulit terutama dijalur pendakian akademis. Ayah Abd. Latief dengan cambuk ditangan telah membentuk disiplin dan ketaatan beragama terutama ketika mengaji dan sholat yang mungkin tidak lepas dari kedudukan beliau sebagai pengurus masjid Muhamadiyah di Aceh. Ibunda Siti Dalima adalah figur wanita lembut dengan belaian kasih sayang yang tidak pernah akan saya lupakan. Mudah–mudahan kedua beliau melihat dari kejauhan sana, seorang putranya saat ini dianugerahi Allah SWT sesuatu kemuliaan. Do'a dan harapan ayah dan bunda tersebut telah membekali saya dalam mengatasi kesulitan ekonomi yang dihadapi yang menyebabkan saya putus sekolah, tidak dapat melanjutkan ke SMP. Barulah setelah migrasi dari pedalaman di dataran tinggi Gayo ke Banda Aceh saya dapat menyelesaikan SMP dan SMA sambil bekerja.

Saya juga sangat berbahagia mendapatkan mertua, almarhum Bapak H. Sulaiman dan Ibu Siti Mariyatun yang dengan budaya Jawa telah mampu menjinakkan sikap keras seorang menantu yang berasal dari daerah keras, disaat perjalanan panjang saya menggapai jenjang akademik hingga saat ini. Semoga amal baik para orang tua kami ini diterima Allah SWT. Amien.

Sepanjang pengembaraan intelektualitas saya, banyak sekali guru yang mendorong dan memotivasi saya untuk menjadi seorang pendidik. Tidak mungkin saya sebutkan semuanya, tapi guru NAIN dan Bapak Ismail guru saya di SD Blangkejeren Gayo Lues Nanggro Aceh Darussalam, dengan metode mengajarnya yang amat keras telah membentuk semangat untuk tidak berhenti belajar.

Demikian pula ucapan terima kasih saya tujukan kepada para Instruktur di Akabri dan Dosen saya di PTIK, yang telah menanamkan jiwa pengabdian, yang tidak luput dari ujian duniawi untuk cepat kaya, telah membentuk kesadaran bahwa kalau ingin kaya jangan jadi Polisi tapi jadilah Pengusaha.

Motivasi saya untuk terus meningkatkan ilmu pengetahuan, berlanjut ketika saya berhasil menyelesaikan MAP di Untag Surabaya pada tahun 1996. Dorongan ini juga adalah karena karir di Polisi terhenti sampai dengan pangkat Kolonel. Mungkin hal ini juga karena saya tidak pernah "*sowan*" kepada pimpinan sehingga saya tidak dikenal. Pengalaman mengatakan bahwa untuk meningkatkan karier harus menerapkan manajemen *"window looking"*, artinya siapa yang sering nongol didepan pimpinan dialah yang akan dapat jabatan dan naik pangkat. Mungkin institusi Kepolisian bukan habitat saya.

Terimakasih saya ucapkan kepada para guru - guru saya di S2 dan S3 di UGM, yang sangat banyak membantu pengembangan jati diri dan intelektualitas saya, terutama para promotor saya Prof. Dr. Ichlasul Amal, Prof. Dr. Muhadjir Darwin dan Prof. Dr. Irwan Abdullah, yang dengan ketelitian beliau-beliau telah mengantarkan saya kejenjang Doktor, tepat pada usia 60 tahun. Barangkali dunia pendidikanlah habitat saya

Di atas segalanya, saya sangat bersyukur dikaruniai keluarga yang mendorong saya untuk terus menjadi lebih baik. Istri saya, Hj. Ismiaty Munarifah telah berkorban mengurusi anak-anak seorang diri ketika saya harus indekos ke Yogya karena ada kewajiban kuliah S3 selama 4 semester. Toleransinya yang melampaui batas cakrawala, meringankan langkah saya untuk terus menapaki jalan berliku didunia pengetahuan yang terhampar di bumi ini. Demikian pula anak-anak yang saya banggakan : Bobby, Rommy, Yunie dan Wulan serta cucu-cucu semua. Mereka merupakan inspirator utama dalam pengembaraan ilmu pengetahuan yang berguna bagi Publik. Saya berharap kalian akan mampu berbuat lebih baik dari apa yang bisa di capai ayahmu sejauh ini.

Mereka pasti akan bertanya setelah upacara ini : "Pa, apakah ini berarti akhir dari suatu perjalanan panjang?" Saya jawab : "Tidak, dengan izin Allah SWT, ini adalah awal dari perjalanan baru yang lebih panjang bersama Universitas Merdeka Malang, demi untuk kejayaan Bangsa dan Negara Republik Indonesia." Insya Allah

Akhirnya kepada hadirin yang dengan sabar mengikuti upacara pengukuhan ini, terutama bapak dan ibu yang datang dari luar kota, saya menyampaikan penghormatan dan penghargaan yang setinggi-tingginya. Demikian pula kepada semua pihak yang membantu terselenggaranya acara ini, saya ucapkan terima kasih. Hanya Allah SWT yang akan membalas budi dan amal baik semuanya dengan imbalan pahala yang berlimpah. Amien.

## DAFTAR PUSTAKA


Abidin, Said Zaina. 2002. ***Kebijakan Publik***. Yayasan Pancur Siwah. Jakarta.

Considine, Mark. 1994. ***Public Policy. A Critical Approach***. Macmillan Education Australia PTY. LTD. Melbourne.

Caiden, G. E. 1982. ***Public Administration***. California: Palisades Publishers.

Cooper, P. J. 1998. ***Public Administration for the Twenty-first Century***. Orlando, Florida: Harcourt Brace.

Denhardt, R.B. and J. W. Grubbs. 1999. ***Public Administration*: an *Action Oriented***. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.

Dwiyanto, A. 2004. ***Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari Government ke Governance***. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM.

Dunn, William N. 1998. ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik***. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.

Edwards III, George C. 1980. ***Implementing Public Policy***. Congressional Quarterly Press. Washington D.C.

Effendi, S. 1996. ***Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Demokratisasi Politik***. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM.

Grindle, Merilee S. 1997. ***Getting Good Government: Capacity Building Through Public Sectors of Developing Countries***. Boston: Harvard University Press.

Howlet, Michael and Ramesh M. 1995. ***Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems***. Oxford University Press. Oxford

Jones, Charles O. 1994. ***Kebijakan Publik***. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta Utara.

Mustopadidjaja. AR. 2003. ***Manajemen Proses Kebijakan Publik***. LAN Duta Pertiwi Foundation. Jakarta.

Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. ***Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector***. New York: Addison Wesley.

Putra, Fadillah. 2001. ***Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik***. Pustaka Pelajar dan Universitas Sunan Giri. Surabaya.

Thoha, M. 1999. ***Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah: Pesan Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokrasi***. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM.

Wahab, Solihin A. 1997. ***Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara***. Penerbit Bumi Aksara. Jakarta.

## BIODATA

Nama Lengkap : Prof.Dr.H.Sebastian Koto,M.Si
Tempat/Tgl. Lahir : Blangkejeren,Gayo Lues,NAD,
20 Desember 1942
Pangkat : LEKTOR Kepala IV / D
Agama : Islam
Alamat Rumah : Pondok Sidokare Indah
Blok ZZ No. 23 Sidoarjo

**Keluarga :**
Isteri : Hj. Ismiaty Munarifah
Anak : a. Bobby Reza Sebastian, S.Kom, MM.
b. IPTU dr. Rommy Sebastian
c. Yunie Paramita Sebastian, SS
d. Wulan Apridita Sebastian

**Riwayat Pendidikan :**

**a. Pendidikan Umum :**
1. SD, Blangkejeren, Aceh, 1959
2. SMP, Banda Aceh, 1963
3. SMA, Banda Aceh, 1966
4. Magister Administrasi Publik, UNTAG Surabaya, 1996
5. S3 (DOKTOR) Program Studi Administrasi Publik, Konsentrasi Kebijakan Publik, Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 2003

**b. Pendidikan Polri :**
1. Pendidikan Brimob Watu Kosek, 1963
2. AKABRI Kepolisian, 1970
3. PTIK, 1977
4. SESKOPOL, 1983 / 1984
5. Police Staff College Bramshill, UK. 1985 / 1986
6. Kursus Ketahanan Nasional, Lemhannas, 1990.

**Riwayat Jabatan :**
a. Dosen dan Perwira Penuntun SESPIMPOL, 1984 -1986
b. KADIT LANTAS, Banda Aceh, 1987 – 1990
c. KADIT SAMAPTA, Medan, 1991
d. KADIT SAMAPTA, Surabaya, 1992 – 1996

e. Pembantu Rektor II UBHARA Surabaya / Dosen FISIP, 1996 – 2005
f. Dosen Pasca Sarjana Ubhara, Surabaya, 2002 – 2005
g. Dosen Luar Biasa Pasca Sarjana Pasca Sarjana Universitas Tanjungpura, Pontianak, 2002 - sekarang
h. Dosen Pasca Sarjana UNMER Malang, 2005 – sekarang

**Penelitian :**

1. 1994 – 1996 Penelitian Kenakalan Remaja, Universitas Bhayangkara Surabaya.
2. 1999 – 2003 Penelitian Terhadap Proses Pengambilan Keputusan Dalam Konflik Aceh, Banda Aceh, Universitas Bhayangkara Surabaya.
3. 1999 – 2003 Penelitian Tentang Pemberontakan Etnopolitik, Banda Aceh, Universitas Bhayangkara Surabaya.
4. 2004. Penelitian Peran Polisi terhadap Perlindungan Hak-hak Anak Nakal.

**Tulisan Ilmiah :**

1. 1998 : Total Quality Management, Menuju Profesionalisme Polri, LEMLIT Universitas Bhayangkara Surabaya.
2. 1999 : Memahami Konflik, LEMLIT Universitas Bhayangkara Surabaya.
3. 1999 : Birokrasi Indonesia, Analisis Kekuasaan dan Komunikasi, LEMLIT Universitas Bhayangkara Surabaya.
4. 1999 : Kekerasan dan Penindasan, Reaksi Elit dan Kekerasan Massa, LEMLIT Universitas Bhayangkara Surabaya.
5. 1999 : Pembentukan dan Penggunaan Kebijakan, LEMLIT Universitas Bhayangkara Surabaya.
6. 2003 : Reinventing Government, Universitas Bhayangkara Surabaya.
7. 2004 : Proses Pengambilan Keputusan Dalam Konflik Bersenjata Di Aceh, Jurnal Humanika, UNTAG Surabaya.

**Seminar :**

1. 1995. : Seminar Manajemen Resiko Pencegahan Dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran Di Sektor Industri
2. 1996 : Seminar Kedudukan Dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut Undang-Undang Dasar 1945

3. 1997 : Seminar Lokakarya Dan Workshop Tentang Rencana Setrategis Pengembangan Perguruan Tinggi
4. 1997 : Seminar "Rakyat, Penguasa Dan Kemaslahatan Bersama"
5. 1997 : Seminar Langkah-Langkah Operasional Kebijakan Dalam Rangka Mengembangkan Ekonomi Kerakyatan Untuk Menghadapi Era Pasar Bebas
6. 1998 : Seminar Metoda Kontrol Politik Dan Kontrol Manajemen Di Sektor Politik, FISIPOL Universitas Bhayangkara Surabaya
7. 1999 : Seminar Pelaksanaan Kebijakan Rancangan Dan Pemilihan Instrumen Kebijakan, FISIPOL Universitas Bhayangkara Surabaya
8. 2000 : Seminar Rekonsiliasi Sebagai Salah Satu Pemecahan Masalah Aceh
9. 2002 : Seminar Workshop Strategi Mengendalikan Public Opinion & Manajemen Konflik
10. 2002 : Seminar Cum Workshop On Quality Assurance In Higher Education, DSE Germany, UGM Yogyakarta
11. 2003 : Seminar Dan Pertemuan Nasional Lembaga Penyelenggara Pendidikan Tinggi Ilmu Administrasi Se Indonesia.
12. 2003 : Seminar Pemahaman, Penghayatan dan Perwujudan Identitas Bangsa Bagi Tegaknya NKRI
13. 2004 : Seminar Administrasi Negara Menjawab Tantangan Pembangunan Indonesia 2005-2010
14. 2004 : Seminar Pendidikan Pancasila, Asosiasi Dosen Pancasila, Semarang
15. 2004 : Seminar Mencari Format Baru Organisasi Dan Manajemen Perguruan Tinggi Swasta Yang Otonom, Universitas Merdeka Malang
16. 2005 : Seminar On Higher Education Governance, Dirjen Dikti, Denpasar Bali.
17. 2005 : Seminar Nasional, Strategi Pemberantasan Korupsi Menuju Indonesia Baru, Pasca Sarjana Universitas Merdeka Malang

REFERENCE
311/HO/2008
MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIV. MERDEKA
13-2008

Universi
PERPU
35
REF.