

*Analisis*  
***Kebijakan***  
*Publik*

Hak cipta pada penulis  
Hak penerbitan pada penerbit  
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun  
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

**Kutipan Pasal 72 :**

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

INTAN FITRI MEUTIA, Ph.D.

*Analisis*   
***Kebijakan***  
 *Publik*

Perpustakaan Nasional RI:  
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

## **ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK**

**Penulis:**

Intan Fitri Meutia, Ph.D.

**Editor:**

Moh. Nizar

**Desain Cover & Layout**

Team Aura Creative

Penerbit

**AURA**

**(CV. Anugrah Utama Raharja)**

**Anggota IKAPI**

**No.003/LPU/2013**

**Alamat**

Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro, Komplek Unila

Gedongmeneng Bandar Lampung

HP. 081281430268

E-mail : [redaksiaura@gmail.com](mailto:redaksiaura@gmail.com)

Website : [www.aura-publishing.com](http://www.aura-publishing.com)

viii+ 207 hal : 15,5 x 23 cm

Cetakan, November 2017

ISBN : 978-602-6739-62-9

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

## KATA PENGANTAR

---

Segala puji syukur Penulis ke hadirat Allah SWT atas karunia-Nya yang luas akhirnya penulis dapat menyelesaikan Karya Tulis sederhana yang berjudul ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK. Karya tulis ini disusun atas dasar kebutuhan mahasiswa yang mengambil mata kuliah Kebijakan Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.

Buku sederhana ini terdiri dari lima bab yang dapat diselesaikan dalam 14-16 kali pertemuan tatap muka. Bab 1 membahas tentang Tinjauan Analisis Konseptual Kebijakan Publik. Pada bab ini dibahas mengenai apa itu kebijakan dan analisis kebijakan, keterkaitan analisis kebijakan publik dengan demokrasi dan good governance, masalah dan isu publik, serta siapa sajakah actor kebijakan publik.

Bab 2 membahas tentang tahapan dalam kebijakan publik. Pada bab ini dibahas mengenai semua tahapan-tahapan dalam kebijakan publik, tahapan formulasi, implementasi, dan evaluasi. Selanjutnya Bab 3 membahas tentang policy paper. Pada bab ini dibahas mengenai bagaimana kerangka kerja analisis kebijakan publik dan prosedur dalam analisis kebijakan publik.

Bab 4 membahas tentang metode penelitian dalam analisis kebijakan. Pada bab ini dibahas mengenai bagaimana metode kualitatif dan kuantitatif dalam analisis kebijakan publik dan apa

perbedaan antara analisis kebijakan dengan penelitian kebijakan. Selanjutnya bab 5 membahas tentang Analisis Kebijakan Publik dan Terapannya.

Hal yang membedakan buku ini dengan buku-buku lain adalah bahwa dalam buku ini dibahas tentang policy paper dan bagaimana kerangka dan prosedur dalam analisis kebijakan publik. Serta dipaparkan secara jelas dan rinci bagaimana analisis kebijakan publik diterapkan.

Penulis sepenuhnya menyadari tentu masih ada kekurangan dari tulisan ini, tetapi semua itu tidak lain dari usaha penulis menyajikan suatu ilmu bagi pembaca.

# DAFTAR ISI

Kata pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
<b>BAB 1. TINJAUAN KONSEPTUAL ANALISIS KEBIJAKAN</b>	
<b>PUBLIK .....</b>	<b>1</b>
A. Konsep Kebijakan Publik.....	1
B. Kebijakan Publik dan Demokrasi.....	10
C. Kebijakan Publik dan Good Governance.....	24
D. Masalah dan Isu Publik .....	28
E. Agenda Setting dan Aktor Kebijakan.....	47
F. Konsep Analisis Kebijakan Publik.....	62
<b>BAB 2. TAHAPAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK .....</b>	<b>70</b>
A. Formulasi Kebijakan.....	70
B. Implementasi Kebijakan.....	78
C. Evaluasi Kebijakan.....	83
<b>BAB 3. POLICY PAPER.....</b>	<b>97</b>
A. Kerangka Kerja Analisis Publik .....	97
B. Prosedur Analisis Kebijakan Publik .....	107
<b>BAB 4. MODEL PENELITIAN DALAM ANALISIS KEBIJAKAN ..</b>	<b>118</b>
A. Metode Kuantitatif dalam AKP .....	118
B. Metode Kualitatif dalam AKP .....	123
C. Skenario dan Advokasi Kebijakan .....	133

D. Perbedaan Antara Analisis Kebijakan dan Penelitian Kebijakan .....	143
<b>BAB 5. AKP DAN TERAPANNYA .....</b>	<b>150</b>
A. Peramalan Masa Depan dalam AKP .....	150
B. Rekomendasi Kebijakan .....	166
C. AKP dan terapannya.....	186
D. Penutup .....	202
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>204</b>

## BAB I

# TINJAUAN KONSEPTUAL ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

---

## A. KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK

### 1. Pengertian Kebijakan

James Anderson (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015: 8) menyatakan bahwa kebijakan publik itu ialah suatu “*purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi).

Carl Friedrich (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015: 9), menyatakan bahwa kebijakan itu ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan

Apa yang baru saja dikemukakan oleh Friedrich di atas akan semakin jelas jika kita pertegas lagi dengan pendapat Knoepfel dan kawan-kawan (2007) saat mereka mengartikan kebijakan sebagai “Serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang di antara berbagai

actor, baik publik/ pemerintah maupun privat/swasta yang terlibat serbagai cara dalam merespons, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik.”

Dan kalau konsep-konsep yang disodorkan, baik oleh Friedrich maupun Knoepfel dan kawan-kawan tersebut di atas dicermati, kita akan memperoleh sebuah pemahaman baru sebagai berikut:

- ✓ **Pertama**, bahwa fokus perhatian kita saat mempelajari/ menganalisis kebijakan publik itu lebih pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah, dan bukan sekedar pada apa yang dipikirkan atau ingin dilakukannya.
- ✓ **Kedua**, harus kita bedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*), di mana yang disebut pertama itu mengandung arti adanya pemilihan di antara sejumlah alternative yang (dianggap) tersedia.
- ✓ **Ketiga**, jika kita telusuri semua kebijakan secara normatif bersifat *problem solving* (pemecahan masalah). Artinya, setiap kebijakan sejatinya dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau setidaknya mengurai kerumitan masalah publik (Solichin Abdul Wahab, 2015: 11).

## 2. Konsep Kebijakan Publik

Dalam kepustakaan ilmu-ilmu kebijakan (*policy sciences*) yang adakalanya disebut sebagai studi-studi kebijakan (*policy studies*) yang hingga kini sudah mencapai ribuan jumlahnya, dapat kita temukan berbagai definisi mengenai kebijakan publik. Namun dengan begitu banyaknya definisi itu, memang harus diakui pula bahwa semakin dirasa sulit untuk mendapatkan rumusan atau definisi yang benar-benar memuaskan, baik lantaran sifatnya yang terlalu luas, kabur, atau tidak terlalu spesifik dan operational.

Contoh-contoh definisi kebijakan publik yang kendati cukup akurat dalam menjelaskan hal-hal berkaitan langsung dengan kebijakan publik, tetapi cangkupannya terlalu luas, ialah definisi Eystone (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015: 13), yang merumuskan dengan pendek bahwa kebijakan publik ialah “*the relationship of governmental unit to its environment*” (antara hubungan yang berlangsung di antara unit/ satuan pemerintah dengan lingkungannya).

Demikian pula definisi yang pernah dikemukakan oleh Wilson (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015: 13) yang merumuskan kebijakan publik sebagai berikut: “Tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah, mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/ sedang diambil (gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).”

Pressman dan Widavskysebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang biasa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuannasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-citasudah ditempuh.

### **3. Ciri-Ciri kebijakan Publik**

Kebijakan publik itu pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian dia mempunyai cirri-ciri tertentu yang agaknya tidak dimiliki oleh kebijakan jenis

lain. (Solichin Abdul Wahab, 2015: 18). Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu lazimnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, dan diputuskan oleh mereka yang oleh David Easton (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015: 18) disebut sebagai orang-orang yang memiliki otoritas (*public authorities*).

Penjelasan yang baru dikemukakan di atas ternyata membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan publik, yang secara rinci akan dijelaskan di bawah ini:

- ✓ **Pertama**, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, dari pada sekadar sebagai bentuk perilaku atau tindakan yang menyimpang yang serba acak (*at random*), asal-asalan, dan serba kebetulan.
- ✓ **Kedua**, kebijakan pada hakikatnya terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- ✓ **Ketiga**, kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu. misalnya dalam pengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, menghapus kemiskinan, memberantas korupsi, memberantas buta aksara, menggalakkan program keluarga berencana, dan menggalakkan perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah.
- ✓ **Keempat**, kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negative. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuk negative, ia kemungkinan secara keseluruhan (*community as a whole*) dan memiliki daya

paksa tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh organisasi privat, atau organisasi nonpemerintah/ swasta yang umumnya hanya memiliki daya ikat internal dan terbatas.

#### 4. Urgensi Kebijakan Publik

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 16-19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

- a. **Alasan Ilmiah.** Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal - muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik.
- b. **Alasan profesional.** Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.
- c. **Alasan Politik.** Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

## 5. Dimensi Kebijakan Publik

Bridgeman dan Davis (2004:4-7) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan, sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum dan sebagai hipotesis.

1. **Kebijakan Publik Sebagai Tujuan.** Kebijakan adalah *a means to an end*, alat untuk mencapai sebuah tujuan. Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian tujuan publik. Artinya, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesa intervensi kelompok-kelompok kepentingan, media dan warga Negara intervensi kelompok-kelompok kepentingan, media dan warga Negara. Untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah.

Kebijakan publik dibuat oleh banyak orang dalam suatu rantai pilihan pilihan yang meliputi analisis, implementasi, evaluasi dan rekomendasi (pertimbangan kembali). Penetapan tujuan merupakan langkah utama dalam sebuah proses lingkaran pembuatan kebijakan penetapan tujuan juga merupakan kegiatan yang paling penting karena hanya tujuanlah yang dapat memberikan arah dan alasan kepada pilihan-pilihan publik.

2. **Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal.** Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Meskipun demikian, keputusan-keputusan legal belum tentu dapat di realisasikan seluruhnya. Selalu saja ada ruang atau kesenjangan antara harapan dan kenyataan, antara apa yang sudah direncanakan dengan apa yang dapat dilaksanakan.

Kebijakan publik lahir dari dunia politik yang melibatkan proses yang kompleks ruang atau kesenjangan antara

harapan dan kenyataan, antara apa yang sudah direncanakan dengan apa yang dapat dilaksanakan.

3. **Kebijakan publik sebagai hipotesis.** Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan (proyeksi) mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi. memahami kebijakan sebagai hipotesis memerlukan kalkulasi-kalkulasi ekonomi dan sosial dari para penasihat dan pembuat kebijakan. karena banyaknya pemain pemain dan kepentingan dalam perumusan sebuah kebijakan.

## 6. Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Kebijakan substantif versus kebijakan procedural.

Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan procedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

- b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif.

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan

atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

c. Kebijakan materal versus kebijakan simbolik

Kebijakan materal adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*)

Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 25-27) mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh actor-aktor lain, baik swastamaupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*)

Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*)

ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

d. Keluaran kebijakan (*policy outputs*)

Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang nyata yang dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

## B. KEBIJAKAN PUBLIK DAN DEMOKRASI

### 1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah 'kebijakan' disepadankan dengan kata bahasa inggris 'policy' yang dibedakan dari kata 'kebijaksanaan' (wisdom) maupun 'kebajikan' (virtues). Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. menurut Ealau dan Prewitt (1973), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsistenn dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Titmuss (1974) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Titmuss senantiasa berorientasi pada masalah (*problem oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*). Dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Makna modern dari gagasan 'kebijakan' dalam bahasa inggtis ini adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik yang berbeda dengan makna "administration" (Wilson,1887). Kata "kebijakan" (*policy*) umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan terpenting yang diambil baik dalam kehidupan organisasi atau privat.... "Kebijakan" bebas dari konotasi yang dicakup dalam kata politis (*political*) yang sering kali diyakini mengandung makna "keberpihakkan" dan "korupsi" (Lasswell,1951b:5).

**Tabel 1.1: Pergeseran Paradigma dalam Kebijakan Publik**

ASPEK	GOVERNMENT	GOVERNANCE
PROSES PERUMUSAN	Pemerintah Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah</li> <li>• Stakeholder</li> <li>• Analisis Kebijakan</li> <li>• Independent Think Thank</li> </ul>
PENETAPAN KEBIJAKAN	Pemerintah	Pemerintah
ANALISIS KEBIJAKAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah</li> <li>• Public Contractor</li> <li>• Government Think Thank</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stakeholder</li> <li>• Analisis Kebijakan</li> <li>• Independent Think Thank</li> </ul>

Terjadinya pergeseran paradigma dalam ketatanegaraan dan kebijakan publik dari *government* (pemerintahan) ke *governance* (tatakelola), kebijakan sosial dipandang bukan lagi sebagai dominasi pemerintah. Makna publik juga bergeser dari 'penguasa orang banyak' yang diidentikkan dengan pemerintah, ke 'bagi kepentingan orang banyak' yang identik dengan istilah stakeholder atau pemangku kepentingan. Para analis kebijakan dan kelompok pemikir yang independent kemudian muncul sebagai profesi baru yang banyak berperan mengkritisi beroperasinya kebijakan sosial dan kemudian mengajukan saran-saran perbaikannya demi terwujudnya good governance sejalan dengan menguatnya semangat demokratisasi, civil society dan transparansi.

Ide Kebijakan Publik mengandung anggapan bahwa ada suatu tuah atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur

atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama.

Dye yang dikutip Young dan Quinn (2002:5) memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai "*whatever government choose to do or not to do*". Sementara itu, Anderson yang dikutip juga oleh Young dan Quinn, menyampaikan definisi kebijakan publik yang relatif lebih spesifik, yaitu sebagai "*a purposive course of action followed by an aactor or set of actors in dealing with aa problem or matter of concern.*"

Konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik (lihat Young dan Quinn, 2002:5 6):

- Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dn diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
- Sebuah reakssi terhadap kebutuhan dan masalah dunnia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- Seperangkat tindakan yang berorientaasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberrapa pilihan tindakan taua strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidaknya sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan punlik berisi sebuah pernyataan atau

justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

## 2. Perkembangan Kebijakan Publik

### a. Perkembangan awal akademik

*Public administration bulletin* memuat dua artikel pada april 1978, pada saat minat terhadap kebijakan publik sedang meningkat:

- **Le Roy Graymer "Profile of the Program at the Graduate School of Public Policy, University of California at Berkeley.** Pengarang mendeskripsikan bagaimana program studi kebijakan publik didirikan pada 1969 di University of California, Berkeley, dan meniskusika bagaimana universitas ini mengambil pendekatan multidisipliner dan bagaimana ia mengembangkan kurikulum yang membuat mahasiswanya bisa menggunakan berbagai keahlian dalam analisis problem dan kebijakan.
- **Aaron Wildavsky, "Principles for a Graduates School of Public Policy."** Paper Wildavsky ini merupakan sumber penting untuk memahami bagaimana subjek ini dikembangkan dalam konteks intstitusional. Pengalaman program studi di Berkeley sangat berpengaruh dalam perkembangan program kebijakan di Amerika dan di negara lain. Paper ini juga memberikan pengaruh penting tentang "twilight world" (sic) dari analisis kebijakan. Sejumlah teks muncul dari pengalaman mengajar kebijakan publik pada 1970-an; di Inggris antara lain Jenkins (1978) di University of Kent; Rhodes (1979) di University of Essex;

Hogwood dan Gunn (1984) di Strathclyde; University; serta Ham dan Hill (1984) di School for Advanced Urban Studies, University of Bristol. Titik awal untuk studi pendekatan kebijakan antara lain Lasswell (1951,1970,1971); Simon (1974); Lasswell (1958); Easton (1965); Lindblom (1968); Almond dan Powell (1966); Deutsch (1963); dan Vickers (1965).

- **Periode 1960-an.** Dua karya awal yang mengekspresikan sudut pandang yang berbeda mengenai rasionalitas pembuatan kebijakan adalah Lindblom (1968) dan Dror (1968). Teks-teks lainnya yang juga dipublikasikan pada 1968 antara lain Bauer dan Gergen (eds) dan Ranney (ed.).
- **Periode 1970-an.** Pada periode ini pendekatan kebijakan muncul dalam bentuk buku-buku ajar (textbooks). Beberapa buku menjadi teks kunci untuk memahami berbagai studi kebijakan baru. Diantaranya Jones (1970); Dye (1972); Anderson (1975); dan Jenkins (1978). Yang menempati posisi istimewa adalah studi krisis misil Kuba oleh Graham Allison (1971) yang meskipun merupakan studi kebijakan negara asing, segera diadopsi sebagai teks utama dalam kuliah-kuliah pembuatan keputusan dalam konteks "kebijakan publik". Pada periode ini juga muncul serial buku yang diterbitkan oleh Policy Studies Organization. Buku-buku itu bertujuan mempromosikan "penerapan ilmu politik pada problem kebijakan yang penting". Dua diantaranya penting bagi mahasiswa karena survey yang bagus mengenai state of the art di pertengahan '70-an; (Nagel(ed),1975a dan b). Pada pertengahan '70-an ini juga terbit teks-teks studi perbandingan kebijakan publik, dan yang paling menonjol adalah Heidenheimer (et al., 1975) dan Hayward dan Warson (1975). Pada 1979 muncul sumbangan penting, yaitu karya Wildavsky *Speaking the Truth to Power*; bukunya terbit di luar Amerika dengan judul *The Art and Craft of Policy Analysis* (Wildavsky,1980).

- **Periode 1980-an.** Pada dekade ini buku-buku ajar pendekatan kebijakan berkembang pesat. Buku-buku tersebut terlalu banyak untuk disebutkan, tetapi diantara buku yang paling banyak dipakai adalah buku Burch dan Wood (1983); Peters (1982); Hogwood dan Gunn (1984); Ham dan Hill (1984); Hill dan Bramley (1986); Jordan dan Richardson (1987); dan Richardson dan Jordan (1979/1985).

### 3. Proses dan Analisis Kebijakan

#### a. Proses Kebijakan

Proses kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian tahap atau fase kegiatan untuk membuat kebijakan publik. Umumnya proses pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam lima tahapan, sebagai berikut:

- **Penentuan agenda**

Istilah agenda dalam kebijakan publik, antara lain diartikan sebagai daftar perihal atau masalah untuk pejabat pemerintahan, dan orang-orang diluar pemerintahan yang terkait dengan para pejabat tersebut. Para ahli kebijakan publik telah banak mengemukakan pendapat atau model tentang bagaimana berlangsungnya proses penentuan agenda. Tujuannya adalah untuk menjelaskan mekanisme dan dinamika dari transformasi suatu kondisi dalam masyarakat menjadi suatu masalah kebijakan yang harus dicarikan jalan keluarnya melalui penggunaan kekuasaan pemerintahan untuk membuat kebijakan. Berikut ini adalah contoh model penetapan agenda: model kingdon dan model cobb dan elder.

- Perumusan alternatif kebijakan

Perumusakan kebijakan menunjuk pada proses perumusan pilihan-pilihan atau alternatif kebijakan yang dilakukan dalam pemerintahan. Menurut Kraft & Furlog (2007:71) dalam buku Muchlis, menyatakan bahwa formulasi kebijakan sebagai desain dan penyusunan rancangan tujuan kebijakan serta strategi untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

- Penetapan kebijakan

Penetapan kebijakan pada dasarnya adalah pengambilan keputusan terhadap alternatif kebijakan yang tersedia. Penetapan kebijakan menurut Kraft & Furlog, merupakan mobilitas dari dukungan politik dan penegasan kebijakan secara formal termasuk justifikasi untuk tindakan kebijakan.

- Pelaksanaan atau implementasi kebijakan

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkutan paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu. Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan.

- Penilaian atau evaluasi kebijakan

Evaluasi atau penilaian kebijakan menyangkut pembahasan kembali terhadap implementasi kebijakan. Tahap ini berfokus pada identifikasi hasil-hasil dan akibat-akibat dari implementasi kebijakan.

Kebijakan publik merupakan salah satu *output* atau hasil dari proses penyelenggaraan pemerintahan, disamping pelayanan publik, barang publik, dan regulasi. Oleh karena itu, substansi dan proses kebijakan publik akan selalu berkaitan dengan

aspek keberadaan pemerintahan, terutama dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan. Bentuk negara memberi pengaruh pada substansi wadah dari proses kebijakan. Suatu negara merupakan bangunan pengelolaan kekuasaan, yang strukturnya akan menjadi saluran bagi mengalirnya proses kebijakan, demikian juga dengan bentuk dan sistem pemerintahan. Kedua aspek tersebut menjadi pembingkai bagi dinamika proses pembuatan kebijakan publik.

## **b. Analisis Kebijakan**

Pengkajian terhadap seluruh rangkaian siklus kebijakan publik dalam upaya merumuskan alternatif solusi pemecahan masalah publik umumnya disebut sebagai analisis kebijakan. Weimer & Vining (1992:1) dalam buku Muchlis, merumuskan analisis kebijakan sebagai nasihat yang berorientasi pelanggan yang relevan dengan keputusan-keputusan publik dan didasarkan pada nilai-nilai sosial. Fokus dari analisis kebijakan adalah merumuskan berbagai alternatif dan memilih salah satu dari antaranya untuk direkomendasikan sebagai suatu kebijakan yang akan ditetapkan.

### **1. Proses Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan pada dasarnya adalah proses untuk menghasilkan rekomendasi bagi pemecahan masalah yang dihadapi masyarakat. sebagai suatu proses, analisis kebijakan dipahami terdiri dari serangkaian kegiatan. Proses analisis kebijakan pada dasarnya terdiri dari 3 (tiga) langkah utama, yaitu perumusan masalah kebijakan, perumusan alternatif kebijakan, dan pemilihan alternatif kebijakan. Hasil dari ketiga langkah utama tersebut kemudian didokumentasikan dalam wujud makalah kebijakan.

## **2. Level Analisis Kebijakan**

Parson (1995) dalam buku Muchlis, mengelompokan level analisis kebijakn publik menjadi empat, yakni analisis meta adalah analisis terhadap analisis. analisis meso adalah analisis terhdapa definisi masalah, penetapan dan pembentukan agenda. analisis keputusan adalah analisis terhadap proses pembuatan keputusan dan analisis kebijakan untuk pengambilan keputusan. analisis pelaksanaan adalah analisis terhadap implementasi, evaluasi, dan dampak-dampak perubahan.

## **3. Bingkai Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan berlangsung mengikuti nilai dan paham tertentu yang tumbuh dan berkembang dalm waktu tertentu dan tempat tertentu. Dengan kata lain, analisis kebijakan mengikuti bingkai analisis kebijakan. Bingkai pilihan publik mengasumsikan bahwa aktor politik individual dipandu oleh kepentingan pribadi dalam pemilihan serangkaian tindakan yang merupakan kemanfaatan terbaik bagi mereka. Dengan pemaknaan tersebut, kebijakan publik secara sederhana merupakan suatu proses dari perluasan secara terhadap penyedia barang dan jasa kepada publik.

## **4. Teknik Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan dapat menggunakan banyak teknik yang berkaiatan dengan pengambilan keputusan atau pemodelan analisis faktor dan relasi antarvariabel. Beberapa di antaranya yang serig digunakan adalah analisis SWOT, AHP, dinamika sistem, dan SBA/CEA. Terhadap berabagai teknik tersebut, antara lain ditentukan olh jenis data yang tersedia.

## 2. Demokrasi

### 1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata Yunani, ialah: *demos* yg berarti rakyat & *kratos* yang berarti pemerintah. Menjadi, Demokrasi artinya pemerintahan rakyat, ialah pemerintah yg rakyatnya memegang peran yg amat sangat tentukan. Sedangkan pengertian Demokrasi dari sekian banyak ahli sebagai berikut:

- Joseph A. Schmeter mengemukakan Demokrasi ialah perencanaan institusional utk mencapai ketentuan politik di mana individu-individu mendapatkan kekuasaan buat memutuskan trik perjuangan kompetitif atas nada rakyat.
- Sidney Hook berpendapat Demokrasi yakni wujud pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yg utama dengan cara serentak atau tak serta-merta didasarkan kepada mayoritas yg diberikan dengan cara bebas dari rakyat dewasa.
- Henry H. Mayo menyebut Demokrasi juga sebagai system politik ialah sebuah system yg menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas basic mayoritas oleh wakil-wakil yg diawasi dengan cara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yg didasarkan atas prinsip kesamaan berpolitik & diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan berpolitik.
- Menurut Joseph Schumpeter demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Di antara pemilihan, keputusan dibuat oleh politisi dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Dalam kalimat Schumpeter, "metode demokratis adalah penataab kelembagaan untuk

sampai pada keputusan politik dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara.

Selain itu, pengertian demokrasi yang sangat komprehensif yang diusulkan oleh David Held. Held menggabungkan pemahaman pandangan liberal dan tradisi Marxis untuk sampai pada arti demokrasi yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi: *"Orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; yaitu, mereka harus memperoleh hak yang sama (dan, karena itu kewajiban yang sama) dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka."*

Pembuatan prinsip ini sebagai otonomi demokrasi (*democratic autonomy*), membutuhkan baik akuntabilitas negara dalam derajat yang tinggi dan suatu pemesanan kembali masyarakat sipil. Otonomi demokrasi meramalkan partisipasi substansial secara langsung pada lembaga komunitas lokal dan manajemen sendiri (*self-management*) perusahaan umum. Otonomi demokrasi membutuhkan pernyataan hak-hak manusia (*bill of rights*) di luar hak memilih untuk memberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan untuk menemukan preferensi pribadi dan pengawasan akhir oleh warga negara terhadap agenda politik. Termasuk juga hak-hak sosial dan ekonomi untuk memastikan bahwa tersedia sumber daya yang cukup bagi otonomi demokrasi. *"Tanpa hak-hak ekonomi dan sosial yang kuat, hak-hak yang berhubungan dengan negara tidak dapat diperoleh sepenuhnya; dan tanpa hak-hak negara (state rights), wujud baru ketimpangan kekuasaan, kesejahteraan dan status secara sistematis akan mengacaukan implementasi kebebasan sosial dan ekonomi"*.

## 2. Perkembangan Demokrasi

Perkembangan yang beraneka corak ini telah memperbanyak variasi dari demokrasi konstitusional. Tetapi tidak disangkal bahwa usaha modernisasi ini dalam beberapa negara mengalami kesulitan oleh karena itu tidak adanya beberapa faktor yang dalam dunia barat telah sangat membantu perkembangan demokrasi sampai tercapai taraf sekarang ini. Faktor-faktor ini antara lain adalah persentase buta huruf yang rendah, keadaan ekonomi yang mencukupi, adanya homogenitas sosial, kelas menengah yang kuat, serta masa damai yang cukup lama.

Perkembangan Demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut selama 25 tahun berdirinya Republik Indonesia. Masalah pokok yang dihadapi oleh Indonesia ialah dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis.

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam tiga masa yaitu : pertama, masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai. Kedua, masa Republik Indonesia II, yaitu masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat. Ketiga, masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.

## 3. Model-model Demokrasi

Sklar mengajukan lima corak atau model demokrasi, merupakan juga sebagai berikut:

- a. Demokrasi liberal, merupakan pemerintahan yg dibatasi oleh undang-undang & pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam saat yg ajeg. Tidak Sedikit negeri Afrika mengaplikasikan model ini cuma sedikit yang mampu berkukuh.
- b. Demokrasi terpimpin. Para pemimpin yakin bahwa seluruhnya perbuatan mereka diakui rakyat tapi menolak pemilihan umum yang berkompetisi sebagai kendaraan untuk menduduki kekuasaan.
- c. Demokrasi sosial yaitu demokrasi yg menyimpan kepedulian terhadap keadilan sosial & egalitarianisme bagi persyaratan buat meraih kepercayaan politik.
- d. Demokrasi partisipasi, yang menekankan pertalian timbal balik antara penguasa & yang dikuasai.
- e. Demokrasi konstitusional, yang menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan hubungan kerja yang erat diantara elit-elit yg mewakili sektor budaya penduduk mutlak.

Seterusnya demokrasi bisa pula dilihat dari dua sisi pandang, adalah segi pandang sudut pengerjaan & sisi pandang tugas-tugas & alat-alat perlengkapan negeri.

### **1. Demokrasi dilihat dari sudut pengerjaan**

- a. Demokrasi cepat (*direct democracy*), berlangsung kalau rakyat wujudkan kedaulatannya terhadap sebuah negeri dilakukan dengan cara serentak. Kepada demokrasi ini Instansi yudikatif cuma berfungsi yang merupakan Instansi pengawas jalannya pemerintahan, sedangkan pemilihan petinggi eksekutif & legislatif dilakukan rakyat dengan cara segera lewat pemilihan umum.
- b. Demokrasi tak cepat (*indirect democracy*), berjalan jikalau utk wujudkan kedaulatannya rakyat tak dengan cara serentak berhadapan dgn pihak eksekutif,

melainkan lewat dinas perwakilan. Kepada demokrasi ini, Instansi parlemen dituntut kepekaan kepada beragam elemen yang menyangkut bersama kehidupan penduduk dalam hubungannya bersama pemerintah atau negeri. Dengan begitu demokrasi tak serta-merta dinamakan pula bersama demokrasi perwakilan.

## **2. Demokrasi di lihat dari tugas-tugas & alat-alat perlengkapan Negeri**

- a. Demokrasi dgn system parlementer, ialah demokrasi yang tubuh legislatifnya dipilih oleh rakyat, sedangkan tubuh eksekutifnya yang dinamakan kabinet dipilih berdasarkan nada terbanyak dalam dewan perwakilan rakyat & dipimpin oleh mula-mula menteri.
- b. Demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan, yakni demokrasi yang kekuasaan legislatif, eksekutif, & yudikatifnya dipisahkan.
- c. Demokrasi dengan sistem referendum, yakni demokrasi perwakilan dgn control rakyat dengan cara serentak kepada wakil-wakilnya di dewan perwakilan rakyat.

Seterusnya tatanan demokrasi serta mempunyai parameter sbg tolak ukur terwujudnya demokrasi itu sendiri. Satu Buah pemerintahan dikatakan demokratis jika dalam mekanisme pemerintahannya melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut Robert A, Dahl terdapat tujuh prinsip yg mesti ada dalam sistem demokrasi, ialah: kontrol atas ketentuan pemerintah, pemilihan umum yang jujur, hak pilih & dipilih, kebebasan menyebut opini tidak dengan ancaman, kebebasan membuka berita & kebebasan berserikat.

## C. KEBIJAKAN PUBLIK DAN GOOD GOVERNANCE

### 1. Istilah Kebijakan

Perlu dibedakan istilah “kebijakan” dengan “kebijaksanaan” dalam kehidupan sehari-hari. Istilah “kebijakan” menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Sedangkan istilah “kebijaksanaan” berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dan lain sebagainya. Apa itu kebijakan? kebijakan dapat dilihat sebagai konsep filosofi, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja (pendapat Graycar, dikutip oleh Onovan dan Jackson, 1991;14).

Sebagai suatu konsep filosofi, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

### 2. Istilah Kebijakan Publik

Menurut buku Kamus Administrasi Publik (Chandler dan Plano, 1988:107) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Bahkan, Chandler dan Plano juga beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintah.

Sedangkan Shafritz dan Russell (1997) memberikan definisi kebijakan publik yang paling mudah diingat dan mungkin paling praktis yaitu “ *Whatever a Government Desides to do or not to do*”. Yang dikatakan oleh Shafritz dan Russell tersebut adalah apa yang dilakukan ini merupakan respons terhadap suatu isu politik dan Peterson (2003:1030) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “ siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”.

### **3. Konsep Pemerintahan yang Baik (Good Governance)**

#### **1. Pengertian Good Governance**

Pengertian pemerintahan (*governance*) adalah suatu kegiatan, bahwa *governance* lebih merupakan “ serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dan masyarakat dalam berbagai kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut” (Sahya: 202).

Sedangkan *good governance* adalah pemerintahan yang membangun dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat (Sahya: 209). secara konseptual, pengertian kata baik dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mengandung dua pemahaman yaitu:

1. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan, berkelanjutan dan keadilan sosial.
2. Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) berorientasi pada dua hal, yaitu:

1. Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

Empat unsur utama yang dapat memberikan gambaran administrasi publik yang bercirikan pemerintahan yang baik adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas, mengandung arti adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. Transparansi, pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik tingkat pusat maupun daerah.
3. Keterbukaan, prinsip ini menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
4. Aturan hukum (*rule of law*), prinsip ini mengandung arti pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

## **2. Prinsip atau Karakteristik Good Governance**

Adapun prinsip atau karakteristik yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik *penyelenggaraan good governance*, meliputi sebagai berikut:

1. Partisipasi, setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. Aturan hukum, kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
3. Transparansi, transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. Daya tanggap (responsiveness), setiap instansi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan.
5. Berorientasi konsensus (consensus orientation), pemerintahan yang baik (good governance) akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan setiap pihak, dan jika dimungkinkan, dapat memberlakukan berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
6. Berkadilán (equity), pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang baik terhadap laki-laki dan perempuan dalam upaya meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. Efektivitas dan efisiensi, setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas, para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki

pertanggungjawaban kepada publik , sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders).

9. Visi strategis, para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

## D. MASALAH DAN ISU PUBLIK

### 1. Isu Kebijakan Publik

#### a. Makna Isu Kebijakan

Makna yang terkandung dalam terminologi isu untuk lingkup analisis kebijakan publik berbeda dengan apa yang umumnya dipahami orang awam dalam perbincangan sehari-hari. pemahaman isu pada percakapan keseharian sering disalahkaprahkan dan tidak jarang dikenakan pada suatu peristiwa yang berkonotasi negative. Makna “isu” sering diidentikkan dengan “kabar burung”. Dalam kajian ini, isu bukanlah dalam makna yang berkonotasi dengan peristiwa-peristiwa negatif, sepele atau amat disederhanakan. oleh karenanya, pertama langkah yang perlu dilakukan adalah meluruskan permaknaan isu tersebut.

Walaupun juga perlu diakui bahwa di berbagai literatur, istilah isu tersebut sering dirumuskan secara jelas, namun sebagai suatu “*technical term*” utamanya dalam konteks kebijakan publik, muatan maknanya lebih kurang sama dengan apa yang sering disebut sebagai “masalah kebijakan”. dalam analisis kebijakan publik, konsep ini menempati posisi sentral. Hal ini terjadi barangkali ada kaitannya dengan fakta, bahwa proses pembuatan kebijakan publik apapun pada umumnya berawal dari adanya *awareness of a problem* (kesadaran akan adanya masalah tertentu).

Disisi lain, awal dimulainya proses pembuatan kebijakan publik juga dapat berlangsung karena adanya masalah tertentu yang sudah lama dianggap belum pernah tergarap/tersentuh atau ditanggulangi melalui kebijakan tertentu dari pemerintah. Jadi sebetulnya isu kebijakan secara umum muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan di tempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri.

Suatu kelaziman bahwa isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rmusan, rincian, penjelasan, maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Di sisi lain, isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga pluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan-kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai potensial yang signifikan. Dengan pemahaman semaca itu maka menurut Alford dan Friendland isu dapat merupakan kebijakan-kebijakan alternative, atau suatu proses yang dimaksudkan untuk menciptakan kebijakan baru, atau kesadaran untuk kelompok mengenai kebijakan-kebijakan tertentu yang dianggap bermanfaat bagi mereka.

Dari hal tersebut di atas dipahami bahwa timbulnya isu kebijakan publik terutama karena telah terjadi konflik atau perbedaan persepsional di antara para actor atas suatu situasi problematik yang dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu.

Dunn membagi perangkat isu kebijakanscara berurutan yang terdiri atas isu utama, isu sekunder, isu fungsional dan isu minor. Berdasarkan kategori ini, makna penting yang melekat pada suatu isu akan ditentukan oleh perangkat yang dimiliki. artinya, makin tinggi status peringkat yang diberikan atas suatu isu, maka pada umumnya semakin strategis pula posisinya secara politis. Sebagai contoh kasus misalnya, antara

status peringkat masalah pergantian pengurus organisasi politik tingkat wilayah kecamatan merupakan masalah yang dalam perseptif politik cukup ekstrem. Kategorisasi tersebut di atas hendaknya tidak dipahami secara kaku karena dalam praktiknya masing-masing peringkat isu tadi bisa jadi tumpang tindih, suatu isu yang semula hanya merupakan isu sekunder, berikutnya dapat berubah menjadi isu utama.

Dalam suatu kehidupan, baik bermasyarakat maupun bernegara tidak pernah yang namanya akan berhenti atau terbatas dari isu. Bahkan dalam masyarakat politik manapun, isu kebijakan publik tidak pernah akan berhenti, dinamika perkembangannya menyesuaikan perkembangan masyarakat, budaya politik, dan karakter sistem politiknya. Dari waktu ke waktu yang berbeda barangkali hanyalah daerah kebijakannya dan jenis isu yang berkembang. Semakin kompleks suatu masyarakat akan semakin kompleks masalah yang dihadapi dan sudah barang tentu semakin kompleks dan beragam pula isu kebijakan yang berkembang dan dihadapi. Indah barangkali penyebabnya, jenis isu kebijakan yang berkembang maupun respon yang diberikan dalam suatu masyarakat tertentu mungkin berbeda dengan masyarakat yang lain. Suatu contoh, jenis isu yang berkembang maupun respon yang diberikan pada masyarakat Indonesia berbeda dengan jenis isu yang berkembang dan respon yang diberikan masyarakat Iran. Akan tetapi, di era sekarang dimana globalisasi telah merambah ke segala belahan dunia, berpengaruh pula pada cepatnya isu yang berkembang di masyarakat atau negara satu merembet ke negara lain.

## **b. Urgensi Isu Kebijakan Publik**

Sedikitnya ada dua alasan yang dapat digunakan untuk menjelaskan urgensi isu kebijakan publik ini. Pertama, proses pembuatan kebijakan publik dari sistem politik manapun

umumnya berangkat dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu. Kedua, derajat keterbukaan, yakni tingkat relative demokratis atau tidaknya suatu sistem politik, diantaranya dapat diukur dari cara bagaimana mekanisme mengalirnya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah, dan akhirnya menjadi kebijakan publik.

Dalam kajian ini, yang dimaksud kebijakan publik adalah sebagaimana yang dikemukakan Thomas R. Dye yakni apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. dalam pengertian yang dikemukakan Solichin Abdul ahab, kebijakan publik dimaksudkan sebagai tindakan apapun yang diambil oleh pemerintah (pada semua level) dalam menyikapi sesuatu permasalahan yang terjadi dalam konteks atau lingkungan sistem politiknya. Dengan pemahaman ini maka perilaku kebijakan akan mencakup pula kegagalan bertindak yang tidak disengaja, dan keputusan yang sengaja untuk tidak berbuat sesuatu apapun. agar sebuah isu dapat menjadi kebijakan publik praktis harus mampu menembus berbagai pintu akses kekuasaan berupa saluran-saluran tertentu (birokrasi dan politik) baik formal maupun yang informal, yang sekiranya tersedia pada sistem politik tidak jarang menjadi semacam “arena” atau ajang pertarungan kepentingan politik, baik terselubung atau terang-terangan.

### **c. Kriteria isu dapat menjadi agenda kebijakan**

Dalam realita dan praktek politik sistem politik manapun ternyata tidak semua isu yang pernah atau sedang berkembang ditengah-tengah masyarakat kemudian secara otomatis menjadi kebijakan publik. disisi lain terkadang kita dihadapkan dengan fenomena yang mengejutkan adanya sejumlah isu tertentu dalam bidang tertentu yang dengan begitu mulus mendapatkan respon, masuk menjadi agenda kebijakan publik/pemerintah untuk dibicarakan ditingkat

cabinet atau parlemen, bahkan kemudian diambil langkah-langkah kongkrit terhadapnya.

Disisi lain, sering terjadi ada sejumlah isu tertentu yang sebenarnya juga sangat mendasar, tetapi tidak pernah dapat beranjak untuk melewati rambu-rambu birokrasi dan saluran-saluran politik pembuatan kebijakan. Isu tersebut hanya sampai pada saluran terbatas infrastruktur politik.

Beberapa criteria untuk suatu isu kebijakan dapat dijadikan agenda kebijakan antara lain:

1. Isu tersebut telah mencapai titik kritis tertentu, sehingga isu tersebut praktis tidak lagi diabaikan begitu aja, atau isu tersebut telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang apabila segera diatasi justru akan menimbulkan luapan kritis baru yang jauh lebih hebat dimasa datang.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, akan mendapatkan dukungan berupa liputan media massa yang luas.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitinsi) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fashionable, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tetapi mudah dirasakan kehadirannya.

#### **d. Tipologi Isu-Isu kebijakan**

Isu kebijakan dapat diklasifikasikan sesuai dengan hierarki dari tipe-tipenya. Tipe-tipe tersebut adalah sebagai berikut:

1. Isu Utama (*major issues*). Isu ini mencakup yurisdiksi territorial suatu Negara. wiliane N. Dunn menandai isu ini secara khusus ditemui pada tingkat pemerintah tertinggi didalam atau diantara yurisdiksi/wewenang federal, bagian dan local. Isu-isu utama secara khusus meliputi persoalan tentang misi instansi, sifat-sifat dan tujuan organisasi pemerintah, seperti departemen kesehatan, deartemen pendidikan dan sebagainya.
2. Isu sekunder (*secondary issues*) adalah isu yang terletak pada tingkat instansi pelaksana program-program di pemerintahan federal, Negara bagian, dan local. Isu ini dapat berisi prioritas-prioritas program dan definisi kelompok-elompok sasaran dan penerima dampak. Contoh isu ini ialah isu mengenai bagaimana mendefinisikan kemiskinan keluarga.
3. Isu Fungsional (*functional issues*), ialah isu yang terletak di antara tingkat program dan proyek, dan memasukkan pertanyaan-pertanyaan seperti anggaran, keuangan, dan usaha untuk memperolehnya.
4. Isu minor (*minor issues*) adalah isu-isu yang ditemukan paling sering pada tingkat proyek-proyek yang spesifik. isu minor meliputi personal, staff, keuntungan bekerja, waktu liburan, jam kerja, dan petunjuk pelaksanaan serta peraturan.

#### **e. Mengapa Isu Kebijakan Penting Untuk Dicermati**

Sedikitnya ada dua alasan yang dapat dikemukakan mengenai hal ini. Pertama, sebagai telah disinggung di muka, proses pembuatan kebijakan publik di sistem politik mana pun lazimnya berangkat dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu. Kedua, derajat keterbukaan, yakni tingkat relatif demokratis atau tidaknya suatu sistem politik, di antaranya dapat diukur dari cara bagaimana mekanisme mengalirnya isu menjadi agenda

kebijakan pemerintah, dan pada akhirnya menjadi kebijakan publik (Wahab:2001:38).

## **2. Perumusan Masalah Kebijakan**

### **1. Batasan Masalah Publik**

Secara formal suatu masalah dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi dimana atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Masalah dapat dikategorikan ke dalam masalah privat dan masalah publik. Sebuah masalah dapat dikatakan sebagai masalah privat apabila masalah tersebut dapat diatasi tanpa mempengaruhi orang lain atau tanpa harus melibatkan pemerintah. Sedangkan masalah publik muncul ketika masalah privat tersebut telah bergeser dan dirasakan sebagai kesulitan bersama oleh sekelompok masyarakat dan hanya dapat diatasi melalui interview pemerintah.

Oleh karena itu, masalah publik dapat dipahami sebagai suatu kondisi belum terpenuhinya kebutuhan, nilai atau kesempatan yang diinginkan oleh public dan pemenuhannya hanya mungkin melalui kebijakan pemerintah. Budi Winarno masih mensyaratkan bahwa suatu masalah akan menjadi masalah apabila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan guna mengatasi masalah tersebut. Dengan demikian, misalnya saja ada suatu kelompok mempunyai pendapat rendah, tapi menerima kondisi tersebut dan tidak ada suatupun dilakukan oleh pihak lain atas nama kelompok tersebut, maka hal tersebut tidak dapat dikatakan sebagai masalah kebijakan.

Masalah-masalah publik adalah masalah- masalah yang mempunyai dampak yang luas dan mencakup konsekuensi-konsekuensi bagi orang-orang atau kelompok yang tidak

secara langsung terlibat. Waktu demikian, bisa jadi masalah publik atau beberapa orang saja. Suatu masalah dapat menjadi masalah publik atau bukan dapat dilihat dari akibat tindakan yang dilakukan oleh individu tersebut. Tindakan individu sebagai manusia mempunyai dua jenis konsekuensi. Konsekuensi yang pertama, menurut John Dewey dalam Charles O. Jones, tindakan tersebut mempunyai dampak pada orang melebihi orang-orang yang secara langsung terlibat. Apabila dampak tindakan tersebut sudah melebihi orang-orang yang secara langsung terlibat, maka tindakan itu telah merambah atau bersinggungan dengan masalah publik.

## 2. Jenis-jenis masalah publik

Ada beberapa kategori dalam melihat jenis-jenis masalah publik ini:

1. Masalah publik dikategorikan menjadi masalah procedural dan substantif.
  - a. Masalah procedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya.
  - b. Masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti berkaitan kebebasan berbicara atau polusi lingkungan.
2. Kategori masalah publik didasarkan asal-usul masalah tersebut. Menurut kategori ini, masalah public dibedakan menjadi masalah luar negeri dan masalah dalam negeri.
  - a. Masalah luar negrai adalah masalah-masalah yang menyangkut hubungan antara suatu negara lainnya, misalnya terlibat dnegan perjanjian bilateral, multilateral, perjanjian ekstradisi, nuklir dan sebagainya.

- b. Masalah dalam negeri meliputi: masalah pendidikan, kemiskinan/ kesejahteraan, keamanan, kriminalitas/ kejahatan, perpajakan, transportasi dan sebagainya.
3. Kategori masalah publik didasarkan pada jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dibedakan menjadi masalah distributif, masalah regulasi, dan masalah redistributif.
    - a. Masalah distributif mencakup sejumlah kecil orang yang dapat ditanggulangi satu per satu, sebagai contoh masalah ini permintaan masyarakat terkait dengan proyek-proyek pengendalian banjir, reboisasi, pengadaan, air bersih dan sebagainya.
    - b. Masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain. Sebagai contoh, untuk mencegah akibat-akibat buruk yang disebabkan adanya aksi-aksi buruh, para pengusaha menuntut pengurangan aksi-aksi tersebut sehingga tidak merugikan perusahaan. Suatu masalah, dengan demikian dapat disebut masalah regulasi apabila masalah tersebut menyangkut peraturan-peraturan yang bertujuan untuk membatasi tindakan-tindakan pihak tertentu.
    - c. Masalah redistributif, menyangkut masalah-masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antara kelompok-kelompok atau kelas-kelas dalam masyarakat. Kelompok yang melihat ketidaksamaan pendapatan/ penghasilan sebagai masalah publik sering menuntut pajak-pajak pendapatan yang dibagi-bagi dari lapisan masyarakat kaya ke lapisan masyarakat miskin.

### 3. Sifat-sifat atau ciri-ciri masalah kebijakan publik

Sifat-sifat atau ciri-ciri masalah publik sangat kompleks. Untuk dapat merumuskan masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah tanpa memahami karakteristik dari masalah publik tersebut. Berikut ini akan diuraikan berbagai karakteristik atau ciri pokok masalah publik yang dikemukakan William N. Dunn sebagai berikut:

1. **Saling ketergantungan (*Interdeendence*).** Masalah-masalah public dalam satu bidang tertentu sering mempengaruhi masalah-masalah public di lain bidang. Demikian pula suatu masalah-masalah public bukanlah suatu masalah yang berdiri sendiri, namun saling terkait dengan masalah yang lainnya. Masalah energi (bahan bakar minyak) misalnya mempegaruhi masalah transportasi, Sembilan bahan pokok (sembako), masalah pengangguran dengan masalah kemiskinan, ataupun kejahatan dan sebagainya.
2. **Subjektivitas.** Maslaah kebijakan adalah suatu hasil pemikiran yang dibuat pada suatu lingkungan tertentu, masalah tersebut merupakan elemen dari suatu situasi masalah yang diabstraksikan dari situasi tersebut oleh analis. Karenanya bisa jadi suatu fenomena yang dianggap sebagai masalah. Sebagai contoh dalam hal ini adalah masalah dampak antar masyarakat desa dengan masyarakat atau keluarga-keluarga yang tinggal diperkotaan. Masyarakat desa tidak menganggap masalah dengan sampah rumah tangga. Sebaliknya tiap keluarga di masyarakat perkotaan menganggap sampah rumah tangga sebagai masalah serius yang harus dipecahkan.
3. **Sifat buatan (*artificiality*).** Masalah kebijakan hanya mungkin (dianggap sebagai masalah) ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginannya untuk mengubah beberapa situasi. Masalah kebijakan merupakan hasil penelitian subjektif manusia, masalah kebijakan juga

bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial objektif, karena itu masalah kebijakan tersebut dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial. Pendapatan perkapita yang rendah menjadi masalah karena pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

4. **Dinamika masalah kebijakan.** Solusi terhadap suatu masalah selalu berubah ada banyak solusi yang bisa ditawarkan untuk memecahkan suatu masalah sebagaimana terdapat banyak pula definisi terhadap masalah-masalah tersebut. Masalah yang sama juga belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau konteks lingkungan berbeda atau berubah. Demikian pula adanya masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau waktunya berbeda. Cara pandangan seorang terhadap suatu masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Kemudian William N.Dunn menyatakan bahwa adanya pengakuan ketergantungan, subjektivitas, sifat buatan (artificiality), dan kedinamisan dari masalah-masalah kebijakan membuat kita lebih berhati-hati terhadap kemungkinan terjadinya konsekuensi-konsekuensi yang tidak terduga ketika suatu kebijakan dibuat berdasarkan pada pemecahan masalah yang salah. Suatu masalah akan menjadi masalah apabila masalah-masalah tersebut didefinisikan, diinterpretasikan dan diartikulasikan oleh orang-orang atau kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan terhadap masalah tersebut. Oleh karena itu, ia membutuhkan pengalaman subjektivitas individu.

#### 4. Tipe-tipe masalah publik

Masalah publik cukup banyak, tetapi sering hanya masalah-masalah tertentu yang dianggap sebagai masalah public sedangkan yang lainnya tidak. Terkait dengan persoalan tersebut, pendapat Charles D. Jones tentang dua tipe masalah publik (*problem public*) kiranya dapat digunakan untuk menjelaskannya. Pertama, masalah-masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian warga kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan (*action*). Kedua, masalah-masalah tersebut, tidak dapat dipecahkan secara individual/pribadi, tetapi kurang terorganisasi (dan kurang mendapatkan dukungan).

Menurut Jones perbedaan masalah tersebut merupakan suatu yang kritis dalam memahami kompleksitas proses yang berlangsung yang dengannya beberapa masalah bisa sampai kepada pemerintah, sedangkan masalah-masalah publik lainnya tidak sampai pemerintah. Dari sini menurut Jones, suatu masalah bisa masuk ke agenda pemerintah atau tidak tergantung pada sikap dukungan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap masalah tersebut. Jika suatu masalah publik mendapat dukungan yang luas dalam masyarakat dan kelompok-kelompok yang berkepentingan terhadap masalah tersebut akan masuk ke agenda pemerintah.

Tipologi masalah publik dalam analisis kebijakan sebagaimana dikemukakan William N.Dunn ditinjau dari tingkat kompleksitasnya dikategorikan menjadi 3. Ketiga tipe masalah tersebut adalah masalah yang terstruktur dengan baik (*well structured*), masalah yang agak terstruktur (*moderately tructure*), dan masalah yang tidar terstruktur (*illstructured*).

Masalah yang terstruktur dengan baik adalah masalah yang pemecahannya hanya melibatkan beberapa pembuat kebijakan dengan alternative pemecahan terbatas, nilai dari

pemecahan masalah disetujui, dan hasilnya lebih dapat dipastikan dengan tingkat probabilitas yang dapat diperhitungkan. Sebagai contoh atas masalah ini adalah pengangkatan pegawai negeri sipil (PNS). Dalam hal ini pejabat yang berwenang mengangkat atau menyelenggarakan syarat untuk diterima/diangkat sebagai PNS, beberapa gajinya dan sebagainya sudah jelas.

Sedangkan masalah yang agak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan beberapa pembuat kebijakan (*policy maker*), alternatif pemecahannya terbatas, nilai yang akan dikejar disetujui, tetapi hasilnya tidak pasti dengan tingkat probabilitas yang sulit dihitung. Contohnya dalam hal ini misalnya, masalah pembebasan tanah untuk pembangunan (pelebaran jalan, proyek pembangunan lainnya) yang membutuhkan ganti rugi. Pemecahan masalah ini melibatkan banyak instansi, dan nilai yang dikejar adalah tercapainya kesepakatan atau consensus harga antara pemilik tanah dan pemerintah.

Akhirnya masalah yang tidak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan banyak pembuat kebijakan (*Policy maker*), alternatif pemecahannya tidak terbatas, nilai yang akan dikejar masih menimbulkan konflik, hasil akhirnya sangat sulit diketahui dengan pasti karena tingkat probabilitasnya sangat sulit dihitung. Masalahnya kemiskinan, pengangguran, kemaksiatan kiranya sangat cocok pada masalah ini. Bukan hanya pemerintah tetapi lembaga-lembaga/ organisasi-organisasi non pemerintah pun cenderung berupaya memecahkan masalah tersebut. Akan tetapi ketika sampai kepada pemilihan alternatif yang terbaik dari berbagai alternative yang justru sering terjadi konflik.

## 5. Fase-fase perumusan masalah public

Perumusan masalah dapat di pandang sebagai suatu proses dengan 4 fase yang saling tergantung antara satu dengan yang lainnya. Keempat fase tersebut adalah:

1. Pencarian masalah (*problem search*)
2. Pendefinisian (*problem definition*)
3. Spesifikasi masalah (*problem specification*)
4. Pengenalan masalah (*problem sensing*)

Persyaratan perumusan masalah adalah pengakuan atau dirasakannya suatu situasi masalah. Situasi masalah yakni serangkaian situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan dan terasa ada sesuatu yang salah. Dalam kondisi demikian para analis terlibat dalam pencarian masalah (*problem search*). Akibatnya para analis dihadapkan pada meta masalah (*meta problem*). Meta problem yakni suatu masalah di atas maasalah-masalah yang rumit, karena wilayah representasi masalah yang di miliki oleh para pelaku kebijakan Nampak tidak tertata rapi.

Dari meta problem para analis melakukan pendefinisian masalah kea rah masalah yang mendasar apakah termasuk masalah ekonomi, sosial, ilmu politik, yang di sebut dengan masalah substantive. Dari masalah subtabtif tersebut, melalu proses spesifikasi masalah (*problem specification*), masalah substantive berubah menjadi masalah formal, yakni masalah yang telah dirumuskan secara spesifik dan jelas.

Kemudian, agar pembuatan kebijakan (*policy maker*) dapat merumuskan masalahnya dengan tepat dan benar. Maka Patton dan Sawicki menganjurkan adanya tujuh tahap dalam merumuskan masalah yaitu:

1. Pikirkan kenapa suatu gejala dianggap sebagai masalah.
2. Tetapkan batasan masalah yang akan dicapai.

3. Kumpulkan fakta dan informasi yang berhubungan dengan masalah yang telah ditetapkan.
4. Rumuskan tujuan dan sasaran yang akan dicapai.
5. Identifikasi variable-variabel yang mempengaruhi masalah (*policy envelope*).
6. Tunjukkan biaya dan manfaat dari masalah yang hendak diaatasi.
7. Rumuskan masalah kebijakan dengan baik.

## 5. Metode Perumusan masalah

Perumusan masalah adalah proses menghasilkan dan menguji konseptualisasi-konseptuaisasi alternatif atas suatu kondisi masalah. Perumusan masalah sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya meliputi fase yang saling berhubungan, yakni mengenali masalah, meneliti masalah, mendefinisikan masalah, dan menspesifikasi masalah, Metode merumuskan masalah adalah metode unuk mengenali, mendefinisikan masalah sebagaimana akan di uraikan berikut:

1. Analisis Batasan yakni usaha mengestimasi batas peta masalah atau memetakan masalah melalu pencarian sampel bola salju (*snowball sampling*), pencarian masalah dari padara stakeholders. Upaya ini di lakukan karena analisis kebijakan pada permasalahan yang rumit dan belum jelas, sehingga steakholder di sini diharapkan dapat memberikan informasi yang berhubungan dengan permasalahan yang bersangkutan.
2. Analisis Klarifikasi yakni upaya untuk memperoleh kejelasan melalui pemilihan secara logis dan klarifikasi konsep, Analisis klarifikasi juga bisa dimaksud sebagai mengklasifikasikan masalah dalam kategori-kaetegori tertentu dengan tujuan untuk lebih mempermudah analisis.

Jhon Oshaughnessy dalam William N.Dunn, menyatakan bahwa analisis klarifikasi adalah teknik untuk memperjelas konsep-konsep yang di gunakan untuk mendefinisikan dan mengklasifikasikan kondisi permasalahan, terhadap masalah rendahnya tingkat pendidikan, misalnya: analisis kebijakan dapat mengklasifikasi kedalam rendahnya tingkat pendidikan di kota dan di desa. Apabila analisis memperoleh data bahwa rendahnya tingkat pendidikan lebih banyak atau terkonsentrasi di daerah perdesaan, maka analisis kebijakan perlu menawarkan alternatif yang lebih memfokuskan di wilayah perdesaan.

3. Analisis Hierarki, yakni upaya melalui pemilihan secara logis dan klasifikasi penyebab masalah untuk mengidentifikasi penyebab yang mungkin masuk akal dan dapat di tindak lanjuti. Jadi dengan metode analisis hirarki ini analisis kebijakan menyusun masalah berdasarkan sebab-sebab yang mungkin dari situasi masalah
4. Sinetika (synectis) adalah sebuah metode yang di ciptakan untuk megenali masalah-masalah yang bersifat analog. Sinetika, yang terutama menunjuk pada investigasi terhadap kesamaan-keamaan, membantu para analis melakukan analogi yang kreatif dalam memahami masalah-masalah kebijakan. Sinetika didasarkan pada asumsi bahwa pemahaman terhadap hubungan yang identik atau mirip di antara berbagai masalah akan mengakibatkan kemampuan analisis untuk memecahkan masalah.
5. Brainstorming, adalah metode merumuskan masalah melalui curah pendapat dari orang-orang yang mengetahui kondisi yang ada atau metode untuk menghasilkan ide-ide, tujuan-tujuan jangka pendek, dan strategi-strategi yang membantu mengidentifikasi dan mengkonseptualisasi kondisi-kondisi permasalahan.

6. Analisis Prespektif Berganda, adalah metode untuk memperoleh pandangan yang lebih banyak mengenai masalah-masalah dan peluang pemecahannya secara sistematis menerapkan prespektif personal, organisasional, dan teknikal terhadap situasi masalah.
  - Prespektif teknis, memandang masalah-masalah dan solusinya dalam kerangka model optimalisasi dan menerapkan teknik-teknik yang didasarkan pada probabilitas, analisis biaya manfaat analisis keputusan, ekonometri, dan analisis sistem
  - Prespektif organisasional, memandang masalah dan solusi sebagai bagian dari kemajuan yang teratur dari suatu keadaan organisasi ke keadaan lainnya.
  - Prespektif personal, memandang masalah-masalah dan solusi dalam kerangka persepsi kebutuhan dan nilai individu, Karakteristik utama prespektif personal adalah penekanan pada instansi, karisma, kepemimpinan, dan kepentingan pribadi sebagai faktor-faktor yang menentukan kebijakan-kebijakan dan dampak-dampaknya.
7. Analisis Asumsi (Assumptional Analysis), merupakan sebuah teknik yang bertujuan mensintetiskan secara kreatif asumsi-asumsi yang saling bertentangan mengenai masalah-masalah kebijakan. Dalam beberapa hal analisis asumsi adalah yang paling komprehensif dari semua metode perumusan masalah, karena analisis asumsi mencakup prosedur yang di gunakan dalam hubungannya dengan teknik-teknik lain dan dapat difokuskan pada kelompok-kelompok, individu atau keduanya. Analisis asumsi diciptakan untuk mengatasi empat kelemahan utama analisis kebijakan.
  - Analisis kebijakan sering kali didasarkan pada asumsi dari satu pembuat keputusan dengan nilai-nilai yang

ditata secara jelas, yang dapat di realisasikan pada satu titik tertentu.

- Analisis kebijakan biasanya gagal mempertimbangkan secara sistematis dan eksplisit pandangan-pandangan yang sangat berlawanan mengenai sifat, masalah-masalah dan potensi-potensi pemecahannya.
- kebanyakan analisis kebijakan di lakukan dalam organisasi di mana sifat “self-sealing” membuat sulit atau tidak mungkin untuk menghadapi rumusan-rumusan masalah yang besar.
- kriteria yang di gunakan untuk menilai kecakupan masalah dan solusinya sering kali hanya menyentuh karakteristik permuaannya dari pada dengan asumsi-asumsi dasar yang melandasi konseptualisasi masalah.

Analisis asumsi meliputi lima tahap prosedur sebagai berikut:

- Identifikasi pelaku kebijakan, pada tahap ini pelaku kebijakan didefinisikan, diurutkan, dan di prioritaskan berdasarkan pada penilaian tentang seberapa jauh saling mempengaruhinya dalam proses kebijakan.
- Memunculkan asumsi, para analis bekerja mundur dari solusi masalah yang rekomendasinya yang rekomendasinya ke seleksi data yang mendukung rekomendasi dan mendasari asumsi-asumsi sehingga dengan data yang ada seseorang dapat menarik kesimpulan deduktif terhadap rekomendasi sebagai konsekuensi dari data yang ada.
- Mempertentangkan asumsi, para analis membandingkan dan mengevaluasi serangkaian rekomendasi dan asumsi-asumsi yang mendasarinya. Asumsi-asumsi yang di bandingkan dengan asumsi-asumsi tandingan yang berlawanan. Jika asumsi tandingan tidak masuk akal

maka tidak perlu di lakukan pertimbangan lebih lanjut. Sebaliknya, jika masuk akal akan di uji untuk menntukan kemungkinan untuk di pakai sebagai landasan bagi konseptualisasi baru terhadap masalah dan solusinya secara menyeluruh.

- Mengelompokan asumsi, ketika tahap mengumpulkan asumsi telah selesai kemudian usulan solusi yang berbeda-beda yang di hasilkan dalam fase sebelumnya dikelompokan. Tujuan akhirnya untuk menciptakan dasar asumsi yang di terima oleh sebanyak mungkin pelaku kebijakan.
- Sintensis asumsi, fase terahir ini adalah penciptaan solusi gabungan atau sintensis terhadap masalah. Satuan gabungan asumsi yang di terima dapat menjadi basis untuk menciptakan konspetualisasi baru dari masalah.

## 7. Jenis-Jenis Masalah:

### a. Masalah sederhana (*simple problem*)

- Ciri: berskala kecil, berdiri sendiri (kurang memiliki sangkut paut dengan masalah lain), tidak mengandung konsekuensi besar, pemecahannya tidak perlu pemikiran luas & mendalam.
- Scope: pemecahan masalah dilakukan secara individual.
- Teknik yang biasa digunakan: dilakukan atas dasar intuisi, pengalaman, kebiasaan & wewenang yg melekat pd jabatan.

### b. Masalah rumit (*complex problem*)

- Ciri: berskala besar, tidak berdiri sendiri (memiliki kaitan erat dengan masalah lain), mengandung konsekuensi besar, pemecahannya perlu pemikiran tajam & analitis.

- Scope: Pemecahan masalah dilakukan secara kelompok.
  - Jenis: masalah yg terstruktur (*structured problems*) & masalah yg tidak terstruktur (*unstructured problems*).
- c. Masalah yang terstruktur (jelas faktor penyebabnya, bersifat rutin dan biasanya timbul berulang kali sehingga pemecahannya dapat dilakukan dengan teknik pengambilan keputusan yang bersifat rutin, repetitif & dibakukan, serta kinerja masing-masing alternatif telah diketahui).
- d. Masalah yang agak terstruktur (namun kinerja masing-masing alternatif tersebut belum dapat dipastikan).
- e. Masalah yang tidak terstruktur (penyimpangan dari masalah organisasi yang bersifat umum, tidak rutin, tidak jelas faktor penyebab & konsekuensinya, serta tidak repetitif kasusnya).

## **E. AGENDA SETTING DAN AKTOR KEBIJAKAN**

### **a. Pengertian Agenda Setting**

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Karena dalam proses inilah ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik. Agenda setting adalah suatu tahap diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan (Ripley 1985). Agenda setting merupakan sebuah langkah awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Sehingga agenda setting menjadi tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Agenda setting adalah tahap penjabar tahapan kebijakan lainnya. Di dalam masalah kebijakan dan agenda setting ini nantinya akan dapat diketahui kearah mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah apakah berpihak kepada rakyat atau sebaliknya. Menurut Tomas Dye, tahapan mendefinisikan masalah itu disebut agenda setting.

Kegiatan menjadikan masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) sering disebut dengan penyusunan (*agenda setting*). Penyusunan agenda pemerintah (*agenda setting*) dimulai dari kegiatan fungsional, meliputi persepsi, definisi, agregasi, organisasi dan representasi; yang bermuara pada terusnya suatu masalah publik dan atau suatu isu publik menjadi suatu masalah yang oleh pemerintah (pembuat kebijakan) dianggap penting untuk dicari jalan keluarnya melalui kebijakan publik. Produk riil dari proses penyusunan agenda pemerintah adalah terakomodasinya kepentingan publik (masalah publik) menjadi opini publik, kemudian menjadi tuntutan publik, untuk selanjutnya menjadi masalah prioritas yang akan dicarikan penyelesaiannya.

Agenda pemerintah disusun atas problema-problema yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat keputusan untuk mempertimbangkannya. Agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih konkrit dan terbatas jumlahnya. Misalnya dibidang ekonomi: dasar-dasar pertimbangan dan cara-cara untuk memberantas tengkulak-ijon. Sebaliknya agenda sistemik lebih bersifat abstrak dan umum serta kurang menunjukkan alternatif cara-cara pemecahannya. Misalnya tentang “mengakhiri atau menghapuskan diskriminasi” atau tentang “meningkatkan partisipasi politik masyarakat” dan sebagainya.

Agenda pemerintah dapat berisi hal-hal (*items*) yang baru atau lama. Hal-hal lain (*old items*) yaitu hal-hal lama yang selalu muncul secara reguler pada agenda pemerintah, misalnya mengenai kenaikan gaji pegawai; kenaikan harga barang; penggalan sumber dana; stabilitas politik dan sebagainya. Hal-hal seperti ini sudah cukup dikenali oleh pembuat keputusan dan alternatif-alternatif yang bisa dipilih pun sudah banyak terpolakan. Sehingga pembuat keputusan lebih banyak memberikan perhatian pada hal-hal lama dimana hal-hal tersebut selalu terus menerus muncul dan mereka sudah banyak mengetahui seluk-beluknya, sedangkan hal-hal baru (*new items*) adalah hal-hal yang belum didefinisikan sebagai akibat munculnya situasi atau peristiwa-peristiwa yang khusus dan baru,

misalnya mengenai polusi kimia; kewajiban belajar; penggunaan energi/tenaga matahari dan sebagainya. Dan hal-hal baru ini kalau telah dikonversikan berkali-kali akan berubah menjadi hal-hal lama atau telah menjadi rutin.

Sesuai dengan perumusan agenda pemerintah menurut Cobb dan Elder, dikatakan bahwa *public-problems* itu dapat masuk ke dalam *governmental agenda* kalau para pembuat kebijaksanaan menaruh atau memberikan perhatian yang serius dan aktif terhadap *public-problems* tersebut. Oleh karena *public-problems* itu begitu banyaknya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan *publik-problems* mana yang menurut mereka perlu atau seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif.

#### **b. Kriteria Isu dapat menjadi Agenda Kebijakan**

Dalam praktek politik sehari-hari, ternyata tidak semua isu yang pernah atau sedang berkembang ditengah-tengah masyarakat kemudian secara otomatis menjadi kebijakan publik. Dalam sejumlah literatur (Solichin Abdul Wahab, 2004:40) memang disebutkan bahwa secara teoritis, suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan, untuk dijadikan agenda kebijakan publik, kalau memenuhi beberapa kriteria tertentu. Diantara sejumlah kriteria itu yang penting ialah:

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik krisis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja; atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.

3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fashionable, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Anderson dalam Irfan Islamy (1992:67) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problema umum tersebut, dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yaitu sebagai berikut:

- a. Bila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*groups equilibrium*), maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut. Para pembuat kebijakan didesak untuk memperhatikan problema tersebut dan supaya mereka punya inisiatif untuk menjadikan problema sebagai problema umum yang menuntut pemecahan. Misalnya kelompok pedagang ekonomi lemah yang merasa terdesak oleh kelompok penguasa ekonomi kuat.
- b. Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah. Para pemimpin politik, apakah karena didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum atau kedua-duanya, selalu memperhatikan problema-umum, meyebarkannya dan mengusulkan usaha-usaha pemecahannya. Lazimnya kita menyebut Presiden adalah merupakan penyusun agenda pemerintah yang utama (*agenda-setter*), misalnya setiap rancangan undang-undang

dari eksekutif secara otomatis dapat dimasukkan ke dalam agenda-legislatif.

- c. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dapat pula menyebabkan masalah tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah. Setiap peristiwa atau krisis yang besar selalu memperoleh perhatian yang luas dari masyarakat, termasuk pembuat keputusan yang dipaksa untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut. Misalnya masalah krisis ekonomi, politik, kebudayaan dan sebagainya, menyebabkan para pembuat keputusan mengangkat problema-problema tersebut ke dalam agenda pemerintah.
- d. Adanya gerkan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan adalah juga salah satu penyebab yang menarik perhatian para pembuat kebijaksanaan dan menaruhnya ke dalam agenda-pemerintah. Misalnya protes nelayan-tradisional terhadap tindakan pengusaha penangkapan ikan yang menggunakan pukat-harimau dan penggunaan peralatan-peralatan modern lainnya yang beroperasi “di daerah” penangkapan ikan nelayan tradisional.
- e. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul di masyarakat yang menarik perhatian media komunikasi dan melalui reportasenya telah menyebabkan masalah-masalah atau isu-isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijaksanaan tertuju pada masalah atau isu-isu tadi. Sehingga hal ini dapat menjadi penyebab dimasukkan masalah-masalah atau isu-isu tersebut ke dalam agenda pemerintah. Misalnya masalah “adopsi anak” yang akhir-akhir ini banyak ditampilkan media-massa; juga masalah operasi pemilihan selaput-dara; penembakan misterius dan sebagainya.

Sebagaimana telah dikatakan tadi, bahwa tidak semua masalah-masalah atau isu-isu itu dapat menjadi *policy agenda* dan masuk ke dalam agenda-pemerintah. Beberapa masalah atau isu dapat saja tidak menarik perhatian pembuat keputusan atau memaksa pembuat keputusan untuk tidak berbuat sesuatu terhadapnya.

Proses memasukkan problema-problema ke dalam agenda pemerintah bukanlah pekerjaan ringan, tetapi merupakan kegiatan yang rumit dan kompleks. Hal ini disebabkan karena tidak semua pembuat keputusan menaruh perhatian dan minat yang sama terhadap problema tersebut. Konflik kepentingan, pengaruh “super system”, keadaan infra dan supra struktur ikut berpengaruh pada dapat tidaknya suatu problema tampil ke dalam agenda pemerintah.

Agenda pemerintah, menurut Jones, dapat dibedakan menjadi:

1. Problem definition agenda, yaitu hal-hal (problema-problema) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari pembuat keputusan.
2. Proposal agenda, yaitu hal-hal (problema) yang telah mencapai tingkat diusulkan – dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah kedalam fase pemecahan masalah.
3. Bargaining agenda, yaitu usulan-usulan kebijaksanaan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius.
4. Continuing agenda, yaitu hal-hal (problema) yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

Kendatipun menurut Cobb dan Elder menyatakan bahwa agenda kebijaksanaan itu dapat berisi hal-hal lama (old items) ataupun hal-hal baru (new items), tetapi bagi setiap pembuat kebijaksanaan dinegara yang menganut paham demokrasi dan berorientasi pada terbentuknya negara kesejahteraan (*welfare state*) yang pasti adalah mereka dituntut memiliki kepekaan terhadap segala macam problema yang dihadapi oleh masyarakatnya serta

mempunyai kewajiban yang besar untuk menangani setiap permasalahan tersebut secara tuntas sesuai dengan kepentingan dan harapan masyarakat.

### **c. Aktor Kebijakan**

Kajian terhadap aktor perumus kebijakan merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Sesuai dengan pendapat Lester dan Stewart (2000). Para aktor perumus kebijakan terdiri dari, agensi Pemerintah yang terdiri dari birokrat karier. Kantor kepersidenan, seringkali presiden terlibat langsung dalam proses pengambilan kebijakan. Kongres (lembaga Legeslatif) badan ini dikenal merupakan perumus kebijakan publik. Kelompok kepentingan, kelompok kepentingan biasanya hanya terlibat dalam kebijakan-kebijakan yang bersifat spesifik. Contoh: Aktor aktor perumus kebijakannya adalah pemerintah dan legeslatif yang saling bekerja sama. Pemerintah sebagai pembuat suatu kebijakan dan legeslatif sebagai badan pengontrol pemerintahan, agar dalam kenaikan harga tidak terlalu merugikan masyarakat nantinya.

Dalam proses kebijaksanaan, menurut Charles O. Jones dalam Solichin Abdul Wahab (2004: 29), sedikitnya ada 4 (empat) golongan atau tipe aktor (pelaku) yang terlibat, yakni: golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformis. Uraian berikut akan menguraikan bagaimana perilaku masing-masing golongan aktor tersebut dalam proses kebijaksanaan.

#### **1. Golongan Rasionalis**

Ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

- a. Mengidentifikasi masalah
- b. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu
- c. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan
- d. Meramalkan atau memprediksi akibat-akibat dari tiap alternatif
- e. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan
- f. Memilih alternatif terbaik

Berdasarkan pada ciri-ciri tersebut, maka perilaku golongan aktor rasionalis ini identik dengan peran yang dimainkan oleh para perencana dan analis kebijaksanaan yang profesional yang amat terlatih dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik. Dengan metode rasional ini diasumsikan bahwa segala tujuan dapat ditetapkan sebelumnya dan bahwa informasi/data yang serba lengkap dapat disediakan. Oleh sebab itu gaya kerja golongan rasionalis cenderung seperti gaya kerja seorang perencana yang komprehensif, yakni seorang yang berusaha untuk menganalisis semua aspek dari setiap isu yang muncul dan menguji setiap alternatif yang mungkin berikut semua akibat dan dukungannya terhadap tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

## 2. Golongan Teknisi

Seorang teknisi pada dasarnya tidak lebih dari rasionalis, sebab ia adalah seorang yang karena bidang keahliannya atau spesialisasinya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijaksanaan. Golongan teknisi dalam melaksanakan tugasnya boleh jadi memiliki kebebasan namun kebebasan ini sebatas pada lingkup pekerjaan dan keahliannya. Biasanya mereka

bekerja di proyek-proyek yang membutuhkan keahliannya, namun apa yang harus mereka kerjakan biasanya ditetapkan oleh pihak lain. Peran yang mereka mainkan dalam hubungan ini ialah sebagai seorang spesialisasi atau ahli yang dibutuhkan tenaganya untuk menanganai tugas-tugas tertentu.

Nilai-nilai yang mereka yakini adalah nilai-nilai yang berkaitan erat dengan latar belakang keahlian profesional mereka, misalnya sebagai insinyur elektro, ahli informatika dan ilmu komputer, ahli fisika, ahli statistika dan lain sebagainya. Tujuan yang ingin dicapai biasanya ditetapkan oleh pihak lain, mungkin oleh salah satu diantara golongan aktor yang telah kita sebutkan diatas, atau boleh jadi gabungan dari golongan-golongan aktor tersebut. Gaya kerja dari golongan teknisi ini agak berlainan jika dibandingkan dengan golongan rasionalis (yang cenderung bersifat komprehensif).

Golongan teknisi umumnya menunjukkan rasa antusiasme dan rasa percaya diri yang tinggi apabila mereka diminta untuk bekerja dalam batas-batas pendidikan dan keahlian, namun cenderung enggan untuk melakukan pertimbangan-pertimbangan yang amat luas melampaui batas-batas keahlian tersebut.

### **3. Golongan Inkrementalis**

Golongan aktor inkrementalis ini dapat kita identikkan dengan para politisi. Para politisi, sebagaimana kita ketahui, cenderung memiliki sikap kritis namaun acapkali tidak sabaran terhadap gaya kerja para perencana dan teknisi, walaupun mereka sebenarnya amat tergantung pada apa yang dikerjakan oleh para perencana dan para teknisi. Golongan inkrementalis pada umumnya meragukan bahwa sifat yang komprehensif dan serba rasional itu merupakan sesuatu yang mungkin dalam dunia yang amat penuh dengan ketidak sempurnaan ini. Golongan inkrementalis memandang tahap-

tahap perkembangan kebijaksanaan dan implementasinya sebagai suatu rangkaian proses penyesuaian yang terus menerus terhadap hasil akhir (yang berjangka dekat maupun yang berjangka panjang) dari suatu tindakan.

Bagi golongan inkrementalis, informasi dan pengetahuan yang kita miliki tidak akan pernah mencukupi untuk menghasilkan suatu program kebijaksanaan yang lengkap. Oleh sebab itu pada umumnya mereka sudah cukup puas dengan melakukan perubahan-perubahan kecil. Nilai-nilai yang terkait dengan metode pendekatan ini ialah hal-hal yang berhubungan dengan masa lampau atau hal-hal yang berhubungan dengan masa lampau hal-hal yang berhubungan dengan terpeliharanya status quo—kestabilan dari sistem dan terpeliharanya status quo.

Kebijaksanaan apapun bagi golongan inkrementalis akan cenderung dilihat sebagai suatu perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit (*gradual changes*). Dalam hubungan ini tujuan kebijaksanaan dianggap sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan-tuntutan, baik karena didorong kebutuhan untuk melakukan sesuatu yang baru atau karena kebutuhan untuk menyesuaikan dengan apa yang sudah dikembangkan dalam teori. Gaya kerja golongan inkrementalis ini dapat dikategorikan sebagai seorang yang mampu melakukan tawar-menawar atau *bargaining* yakni dengan secara teratur mendengarkan tuntutan menguji seberapa jauh intensitas tuntutan tersebut dan menawarkan kompromi.

#### **4. Golongan Reformis (pembaharu)**

Seperti halnya golongan inkrementalis, golongan aktor reformis pada dasarnya juga mengakui akan terbatasnya informasi dan pengetahuan yang dibutuhkan dalam proses kebijaksanaan sekalipun berbeda dalam cara menarik kesimpulan. Golongan inkrementalis berpendirian bahwa

keterbatasan informasi dan pengetahuan itulah yang mendikte gerak dan langkah dalam proses pembuatan kebijaksanaan. Dalam kaitan ini Braybrooke dan Lindblom mengatakan, bahwa hanyalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sebelumnya telah dikenal, dan akibat-akibatnya menimbulkan perubahan kecil pada apa yang sudah ada yang akan dipertimbangkan. Pendekatan seperti ini bagi golongan reformis (yang notabene menghendaki perubahan sosial), dianggap terlampau konservatif.

Golongan reformis ini sependapat dengan pandangan David Easton yang menyebutkan bahwa kita harus menerima sebagai kebenaran akan perlunya mengarahkan diri kita langsung pada persoalan-persoalan yang berlangsung hari ini untuk memperoleh jawaban singkat dan cepat dengan memanfaatkan perangkat analisis serta teori-teori mutakhir yang tersedia, betapapun tidak memadainya perangkat analisis dan teori-teori tersebut. Dengan demikian, tekanan perhatiannya adalah pada tindakan sekarang, karena urgensi dari persoalan yang dihadapi.

Pendekatan semacam itu umumnya ditempuh oleh para lobbyist (orang-orang yang berperan selaku guru kasak-kusuk/perunding di parlemen). Nilai-nilai yang mereka junjung tinggi ialah yang berkaitan dengan upaya untuk melakukan perubahan sosial, kadang kala demi perubahan sosial itu sendiri namun lebih sering bersangkut paut dengan kepentingan kelompok-kelompok tertentu. Tujuan kebijaksanaan biasanya ditetapkan dalam lingkungan kelompok-kelompok tersebut, melalui berbagai macam proses termasuk diantaranya atas dasar keyakinan pribadi bahwa hasil akhir dari tindakan pemerintah sekarang telah melenceng arahnya atau bahkan gagal. Karena itu gaya kerja golongan aktor reformis ini umumnya sangat radikal, kerap kali disertai dengan tindakan-tindakan demonstrasi dan konfrontasi dengan pihak pemerintah.

Melihat perbedaan-perbedaan perilaku keempat golongan aktor yang terlibat dalam proses kebijaksanaan tersebut, tidak heran jika masing-masing golongan aktor itu saling mengecam. Golongan rasionalis sering dikecam/dikertik tidak memahami kodrat manusia. Braybrooke dan Lindblom, sebagai penganjur teori inkrementalis malahan menyatakan bahwa golongan aktor rasionalis itu terlalu idealistis sehingga tidak cocok dengan keterbatasan kemampuan manusia dalam mengatasi masalah. Sementara itu golongan aktor teknisi kerap kali dituduh memiliki pandangan yang picik karena hanya peduli terhadap masalah-masalah publik yang luas, yang kemungkinan melampaui bidang keahlian yang dikuasainya.

Golongan aktor inkrementalis dilain pihak sering kali dianggap memiliki sikap konservatif sebab mereka tidak terlalu tanggap terhadap perubahan sosial atau bentuk-bentuk inovasi yang lain. Akhirnya golongan aktor reformis seringkali dituduh mau menangnya sendiri, tidak sabaran, tidak kenal kompromi dan karena tidak realistis. Sekema sederhana pada halaman berikut menunjukkan ciri-ciri perilaku dari masing-masing golongan aktor tersebut diatas beserta kritik-kritik yang dilontarkan orang terhadapnya.

#### **d. Peran Aktor Kebijakan**

Pejabat pembuat kebijakan diantaranya adalah:

##### **a. Legislatif**

Legislatif berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan dan pembentukan dalam pembuatan peraturan dan pembentukan kebijakan dalam suatu sistem politik. Legislatif ditunjuk secara formal yang mempunyai fungsi memutuskan keputusan-keputusan politik secara bebas. Dalam menetapkan peraturan perundangan,

parlemen mempunyai peran sentral dalam mempertimbangkan, meneliti, mengoreksi sampai menyebarluaskan kebijakan kepada masyarakat.

b. Eksekutif (Presiden)

Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan publik. Keterlibatan presiden dalam pembuatan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial atau dalam rapat-rapat kabinet. Dalam beberapa kasus, presiden terlibat secara personal dalam pembuatan kebijakan. Selain keterlibatan secara langsung, kadangkala presiden juga membentuk kelompok-kelompok atau komisi-komisi penasehat yang terdiri dari warga negara swasta maupun pejabat-pejabat yang ditunjuk untuk menyelidiki kebijakan tertentu dan mengembangkan usulan-usulan kebijakan.

c. Yudikatif

Lembaga yudikatif mempunyai kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan. Tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh eksekutif atau legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak. Bila keputusan-keputusan tersebut bertentangan dengan konstitusi, maka yudikatif berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan perundangan yang sudah ditetapkan.

d. Instansi Administrasi

Meskipun terdapat suatu doktrin dalam ilmu politik bahwa instansi administrasi hanya dipengaruhi kebijakan yang

ditentukan oleh pemerintah, namun saat ini diakui bahwa politik dan administrasi dapat berbaur dan instansi administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik. Dalam masyarakat pasca-industri seperti sekarang ini dimana keberagaman (pluralitas) menjadi hal yang lumrah, teknis dan kompleksitas masalah kebijakan pun bertambah luas sehingga memungkinkan adanya penyerahan kekuasaan yang lebih luas secara formal pada instansi administrasi terkait. Hal inilah yang memberikan kesempatan yang lebih luas kepada instansi administrasi untuk menjadi aktor dalam kebijakan.

e. Lembaga Peradilan

Tinjauan hukum merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan hukum bagi kegiatan legislatif dan cabang-cabang eksekutif serta mengumumkan pembatalan dan tidak berlakunya bila didapati kegiatan tersebut bertentangan sengan undang-undang.

## **Partisipasi Non-Pemerintah dalam Pembuatan Kebijakan**

a. Kelompok Kepentingan

Hampir di semua sistem politik di dunia, kelompok kepentingan mempunyai fungsi mempertemukan kepentingan “warga tertentu” yang tidak hanya mengemukakan tuntutan dalam dukungan tetapi juga memberikan alternatif bagi tindakan kebijakan. Mereka memberi banyak informasi kepada pejabat publik, yang bahkan seringkali pada hal-hal yang bersifat teknis, mengenai sifat dan akibat yang dapat ditimbulkan dari suatu usulan kebijakan. Dalam hal ini mereka memberikan rasionalitas pembuatan kebijakan. Kelompok kepentingan merupakan sumber utama pemerintah dalam memproses kebijakan publik.

### b. Warga Negara (Individu)

Meskipun tugas untuk membuat kebijakn biasanya diberikan kepada pejabat publik, namun dalam beberapa kejadian warga negara sebagai individu masih mempunyai peluang untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijakan. Dalam tatar ormatik demokretik, warga negara mempunyai kewajiban untuk didengarkan dan pejabat publik mempunyai kewajiban untuk mendengarkan.

### c. Partai Politik

Di negara-negara demokratis sekalipun partai politik berperan sentral manakala kompetisi pada pemilihan umum dalam rangka untuk mengawasi sekaligus mengisi orang-orang di pemerintahan.

## e. Aktor Kebijakan Publik di Indonesia

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), perannya adalah menetapkan UUD, menetapkan TAP MPR, dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), perannya adalah untuk membentuk Undang-undang bersama dengan Presiden.
3. Presiden, tugasnya untuk membentuk UU dengan persetujuan DPR, dan menetapkan Peraturan Presiden pengganti Perpu.
4. Pemerintah, seperti
  - a. Presiden sebagai kepala pemerintahan (pemerintah pusat).
  - b. Menteri, menetapkan Peraturan Menteri atau Keputusan menteri sebagai peraturan pelaksanaan.
  - c. Lembaga Pemerintah Non-Departemen, menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yaitu peraturan

pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.

- d. Direktorat Jendral, menetapkan/mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing.
  - e. Badanbadan Negara lainnya (BUMN, Bank Sentral, dll), mengeluarkan/menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat berisi perincian dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing.
  - f. Pemerintah Daerah Provinsi, menetapkan Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan DPRD Provinsi.
  - g. Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten. Menetapkan peraturan dengan persetujuan DPRD Provinsi/Kota Daerah Kabupaten/Kota.
5. Kepala Desa, menetapkan peraturan dari keputusan desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD).
  6. Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, menetapkan Peraturan Daerah Provinsi bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi.
  7. Dewan Perwakilan Daerah Kota/Kabupaten, menetapkan Peraturan Daerah Kota/Kabupaten bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten.

Badan Perwakilan Desa (BPD), menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa.

## **F. KONSEP ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK**

### **1. Konsep Dasar Analisis Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan menurut Budi Winarno dalam Dr. Suharno (2013:76) berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab

sebab serta konsekuensi konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisis kebijakan kita dapat menganalisis pembentukan, substansi, dan dampak dari kebijakan kebijakan tertentu, siapa aktor aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan serta apa dampak dari kebijakan tersebut. Analisis ini juga dilakukan tanpa pretense untuk menyetujui atau menolak suatu kebijakan. Ada hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik.

Pertama fokus utama nya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas. Kedua, sebab sebab dan konsekuensi dari kebijakan kebijakan publik diselidiki dan diteliti dengan menggunakan metedologi ilmiah. Ketiga, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga lembaga dan bidang bidang kebijakan yang berbeda. dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah masalah politik sosial sekarang.

Menurut Dr.Suharno (2013:77) analisis juga diartikan sebagai suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Proses analisis kebijakan mempunyai lima tahap yang saling tergantung yang secara bersama sama membentuk siklus aktivitas intelektual yang kompleks dan tidak linear. Aktivitas aktivitas tersebut berurutan sesuai waktunya dan melekat dalam proses kebijakan yang bersifat kompleks, tidak linear dan pada dasarnya bersifat politis. Lima tahap yang dimaksud dalam proses analisis kebijakan tersebut adalah penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Thomas R Dye dalam Dr.Suharno(2013:78) analisis kebijakan bersifat deskriptif, diambil dari disiplin disiplin tradisional (misalnya ilmu politik) yang mencari pengetahuan tentang sebab akibat dari kebijakan kebijakan publik. Selain itu menurut Frank Fischer dalam Dr. Suharno (2013:78) analisis kebijakan juga bersifat normatif,

tujuannya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini, dan masa mendatang.

Dr. Suharno (2013:78) kebijakan publik akan menghasilkan lima tipe informasi yakni, masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Kelima tipe informasi tersebut diperoleh melalui lima prosedur analisis kebijakan, yakni perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Analisis kebijakan adalah awal bukan akhir dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Sebelum informasi yang relevan dengan kebijakan dapat digunakan oleh pengguna yang dituju, informasi itu harus dirakit dalam dokumen yang relevan dengan kebijakan dan dikomunikasikan dalam berbagai bentuk presentasi. Seluruh proses komunikasi kebijakn mempunyai tahapan yakni analisis kebijakan, pengembangan isi, pengkomunikasian yang interaktif dan pemanfaatan pengetahuan.

Edi Suharto (2008:87) Analisis kebijakan dapat difokuskan dalam berbagai arah. Namun, tiga fokus utama yang umumnya dipilih dalam analisis kebijakan sosial meliputi:

1. Definisi masalah sosial. Perumusan atau pernyataan masalah sosial yang akan direspon atau ditanggulangi oleh kebijakan
2. Implementasi kebijakan sosial. Pernyataan mengenai cara cara atau metode dengan mana kebijakn sosial tersebut diterapkan. Implementasi kebijakan juga mencakup pengoprasian alternative kebijakan yang dipilih melalui beberapa program atau kegiatan
3. Akibat akibat kebijakan sosial. Berbagai pertimbangan mengenai konsekuensi konsekuensi kebijakan atau akibat yang mungkin timbul sebagai dampak diterapkannya suatu kebijakan sosial. Konsekuensi atau dampak yang ditimbulkan dari suatu kebijakan itu bersifat positif (manfaat) maupun negatif (biaya). Akibat kebijakan bisa di prediksi sebelum kebijakan di implementasikan (model

retrospektif) ataupun sebelum dan sesudah diimplementasikan (model integratif).

## 2. Proses Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan pada dasarnya adalah proses untuk menghasilkan rekomendasi bagi pemecahan masalah yang dihadapi masyarakat. Sebagai suatu proses analisis kebijakan dipahami terdiri atas serangkaian kegiatan atau tahap, yang oleh para penulis kebijakan publik dikelompokkan secara berbeda. Menurut Abdul Wahab (2012:115) proses analisis kebijakan pada dasarnya terdiri atas tiga langkah utama, yakni perumusan masalah kebijakan, perumusan alternatif kebijakan, dan pemilihan alternatif kebijakan. Hasil dari ketiga langkah utama tersebut kemudian di dokumentasikan dalam wujud makalah kebijakan (*policy paper*).

### 1. Perumusan Masalah Kebijakan

Perumusan masalah kebijakan merupakan suatu proses untuk mendefinisikan suatu kondisi sebagai suatu ketidaknyamanan yang harus dan dapat dicarikan jalan keluarnya. Dalam perspektif siklus kebijakan, perumusan masalah kebijakan adalah esensi dari tahap penetapan agenda. Salah satu catatan penting untuk perumusan masalah kebijakan adalah kecermatan dan ketetapan untuk menghindari terjadinya kesalahan tipe ketiga yakni memecahkan secara benar masalah yang salah. Oleh karena itu, apabila kebijakan publik seharusnya memberikan kebahagiaan terbesar untuk sebanyak mungkin orang. Maka diperlukan keseriusan untuk sejak awal menentukan siapa atau kelompok mana yang merupakan jumlah terbesar untuk memetik manfaat kebijakan.

## 2. Perumusan Alternatif Kebijakan

Faktor yang dicermati dalam penyusunan alternatif menurut Dunn dalam Abdul Wahab (2012:117) mencakup tujuan, biaya, kendala efek samping, resiko atau ketidakpastian. Pencermatan mengenai tujuan berkaitan dengan jawaban terhadap pertanyaan pertanyaan, seperti: apa yang diinginkan? Apa kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang hendak dicapai? Dapatkah dampak atau tindakan masa depan dirumuskan secara operasional? Bagaimana tujuan tersebut akan diukur?

Patton dan Sawacki dalam Abdul Wahab (2012:118) membuat teknik yang mudah untuk merumuskan alternatif kebijakan. Menurut mereka, alternatif kebijakan dapat dengan mudah dibuat melalui modifikasi terhadap solusi yang berlaku. modifikasi tersebut mencakup 12 cara berikut:

1. Pembesar (*magnify*)
2. Perkecil (*minify*)
3. Penggantian (*substitute*)
4. Kombinasi (*combine*)
5. Penyusunan kembali (*rearrange*)
6. Lokasi (*location*)
7. Waktu (*timing*)
8. Pendanaan (*financing*)
9. Organisasi (*organization*)
10. Lokasi keputusan (*decision sites*)
11. Titik pengaruh (*influence points*)
12. Manajemen resiko (*risk management*)

## 3. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Menurut Patton dan Sawicki dal Abdul Wahab (2012:120) faktor pertimbangan pembandingan alternative terdiri atas kelayakan teknis, kemungkinan ekonomi keuangan, kelayakan politik, dan keterlaksanaan alternatif. Dalam konteks yang

luas, ketepatan atau kelayakan suatu kebijakan publik akan sangat ditentukan oleh suatu sistem nilai yang berlaku. Untuk Indonesia misalnya dengan sistem nilai yang bermuara dari Pancasila, suatu kebijakan publik dinilai tepat atau layak manakala ia semakin membawa bangsa Indonesia pada kehidupan yang adil dan makmur. Dengan demikian fungsi dari kebijakan yang tepat adalah sebagai sarana mewujudkan sistem nilai bangsa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara. Dengan fungsi itu cirri suatu kebijakan yang dinilai tepat akan dapat disusun dalam suatu daftar panjang, yang antara lain mencakup efisiensi, efektifitas, kecukupan dan keadilan.

### 3. Level Analisis Kebijakan

Parsons dalam Abdul Wahab (2012:126) mengelompokan level analisis kebijakan kebijakan publik menjadi empat yakni

- a. Analisis Meta (*meta analysis*) berkenaan dengan aktivitas analisis dengan pemahaman ide bahwa kebijakn publik berproses dengan menggunakan metaphor
- b. Analisis Meso (*meso analysis*) analisis terhadap definisi masalah, penetapan agenda, dan pembentukan kebijakan. Merupakan level analisis penghubung yang berfokus pada kaitan antara definisi masalah dan penetapan agenda dengan pengambilan keputusan sesuai implementasi.
- c. Analisis Keputusan (*decision analysis*) analisis terhadap proses pembuaatn keputusan dan analisis kebijakan untuk pengambilan keputusan, berkaitan dengan penjelasan atau penggambaran bagaimana suatu keputusan atau serangkaian keputusan dibuat.
- d. Analisis Pelaksanaan (*delivery analysis*) analisis terhadap implementasi, evaluasi, dampak perubahan, berkenaan dengan tujuan pelaksana dari proses kebijakan yang dibingkai oleh

upaya memodelkan seperangkat sekuensi rasional yang terlibat dalam implementasi yang sukses.

#### 4. Bingkai Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan berlangsung mengikuti nilai dan paham tertentu yang tumbuh dan berkembang dalam waktu tertentu dan tempat tertentu. Dengan kata lain analisis kebijakan mengikuti bingkai analisis tertentu. Menurut Parsons dalam Abdul Wahab (2012:127) bingkai analisis kebijakan terdiri atas: *welfare economic*, *public choice*, *social structur*, *information processing*, dan *political process*. Bingkai soasila menurut Prsons dal Abdul Wahab (2012:128) mencakup analisis kebijakan publik menurut peristilahan sosiologi seperti: kekuasaan, dalam masyarakat, organisasi dan institusi, sosiologi pengetahuan, dan sosiologi fungsional. Sedangkan pemrosesan informasi berkenaan dengan bagaimana individu dan organisasi sampai pada penilaian, pembuatan pilihan, berurusan dengan informasi dan memecahkan masalah politik berkenaan dengan bagaimana konteks politik dan pembuatan kebijakan dijelaskan.

#### 5. Teknik Analisis Kebijakan

Abdul wahab (2012:128) analisis kebijakan dapat menggunakan banyak teknik yang berkaitan dengan pengambilan keputusan. Beberapa diantaranya, adalah analisis SWOT, AHP, Dinamika Sistem, dan CBA/CEA. Analisis SWOT (*strength*, *weakness*, *opportunities*, *threats*) berkaitan dari perumusan alternatif kebijakan dengan kekuatan dan peluang di satu sisi dan kelemahan dan ancaman di sisi yang lain. Dengan analisis berpasangan antara keempat faktor tsb , akan diperoleh sejumlah alternatif kebijakan. Melalui penyaringan berdasarkan instrumen tertentu akan diperoleh satu atau lebih alternative kebijakan yang memiliki derajat prioritas tinggi.

AHP (*analytical hierarchy process*) merupakan teknik untuk menentukan alternative kebijakan yang akan direkomendasikan. Teknik ini bermula dari identifikasi faktor faktor yang dinilai signifikan dalam penyelesaian masalah kebijakn tertentu. Secara berjenjang, faktor faktor tersebut disaring sehingga akhirnya muncul suatu alternative kebijakan yang akan direkomendasikan. Keunggulan AHP adalah penggunaan parameter yang berbeda untuk berbagai alternatif dan menghasilkan pilihan alternatif yang paling sesuai dengan parametrer tersebut.

Dinamika sistem (*system dynamics*) memiliki kekuatan analisis dengan mengidentifikasikan sebanyak mungkin faktor kekuatan dengan penyelesaian masalah serta interaksi antar faktor tersebut, secara positif atau negatif. Interaksi tersebut dipetakan dalam bentuk “loop” atau “*causal loop*” dan “*double loop*”. Hasil akhir dari analisis ini adalah teridentifikasinya dua kelompok faktor, yakni yang berperan sebagai faktor pengungkit dan yang berperan sebagai faktor kendala. Berdasarkan identifikasi kedua faktor tersebut dapat dirumuskan sejumlah alternatif kebijakan dan rekomendasi terhadap satu atau beberapa diantaranya.

CBA (*cost banefit analysis*) bertujuan untuk membandingkan biaya dan manfaat yang terdapat dalam satu alternatif. Melalui perbandingan antar alternatif berdasarkan manfaat dan biaya, maka alternatif yang direkomendasikan pada umumnya adalah alternatif yang dinilai memiliki manfaat paling besar dan biaya paling rendah. Dengan pertimbangan manfaat, kadang kala tidak terlalu mudah untuk diukur, maka posisi nya untuk dibandingkan dengan biaya diganti dengan keefektifan. Dalam hal ini dikenal dengan istilah *cost effectiveness analysis*.

## TAHAPAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

### A. FORMULASI KEBIJAKAN

#### 1. Pengertian Formulasi (perumusan) Kebijakan

Perumusan usulan kebijakan merupakan turunan dari perumusan masalah yang diagendakan dalam agenda kebijakan. Perumusan masalah mempunyai tujuan untuk mengembangkan rencana, metode, resep yang dalam hal ini berupaya untuk meringankan suatu masalah, kebutuhan, serta suatu tindakan dalam menyelesaikan suatu permasalahan publik. Perumusan kebijakan tidak selalu menghasilkan peraturan yang akan diusulkan, perintah eksekutif, atau aturan administrasi.

Pembuat kebijakan dapat memutuskan tidak akan mengambil tindakan positif pada beberapa permasalahan, tetapi malahan membiarkannya untuk menyelesaikan sendiri. Hal ini sejalan dengan apa yang diutarakan oleh Thomas R. Dye bahwa kebijakan publik adalah, “apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak.” Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Setelah tahapan agenda setting dilalui atau suatu isu telah masuk agenda pemerintah, maka tahapan berikutnya adalah membuat formulasi kebijakan. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan publik sebagai berikut:

- Menurut Anderson yang dikutip oleh Nugroho, *policy formulation is, "The development of pertinent and acceptable proposal courses of action for dealing with problem"*. Formulasi kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.
- Menurut Dunn, perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah, "pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah".
- Menurut Eugene, Formulasi yang lengkap adalah menentukan alternatif yang mungkin untuk dibuat kebijakan, dimana kita menilai (mencari) yang terbaik dari kemungkinan yang ada; oleh sebab itu, kita mencari satu alternatif yang terbaik.

Tahapan formulasi kebijakan merupakan mekanisme yang sesungguhnya untuk memecahkan masalah publik yang telah masuk dalam agenda pemerintah. Tahapan ini lebih bersifat teknis dibandingkan tahapan agenda setting yang lebih bersifat politis dengan menerapkan berbagai teknis analisis untuk membuat keputusan terbaik. Pada tahap formulasi kebijakan para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.

Menurut Dunn, dalam formulasi kebijakan dilakukan proses peramalan, yaitu menguji masa depan yang pleusibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat kebijakan yang diusulkan, mengenali kendala yang mungkin terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan. Proses ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya

akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik menarik diantara berbagai kepentingan sosial, politik dan ekonomi.

Dalam formulasi kebijakan pendidikan, pendekatan teori kelompok mengumapamakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasannya adalah bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah sesuatu yang terbaik. Berdasarkan teori kelompok, individu dalam kelompok kepentingan berinteraksi baik secara formal maupun informal, dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutananya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang diperlukan.

Sedangkan pendekatan teori rasional mengedepankan gagasan bahwa kebijakan pendidikan sebagai "*maximum social gain*" yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan pendidikan harus memilih kebijakan pendidikan yang memberikan manfaat optimal bagi masyarakat. Proses formulasi kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimal bagi masyarakat dan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Jadi pendekatan rasional lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

Secara fundamental tahapan formulasi terjadi tatkala pemerintah mengakui keberadaan masalah-masalah publik dan menyadari adanya kebutuhan dan tuntutan untuk melakukan sesuatu dalam rangka mengatasi masalah tersebut. Karenanya dalam perumusan kebijaksanaan publik, persoalan mendasar adalah merumuskan masalah kebijakan (*policy problems*) dan merancang langkah-langkah pemecahannya (*solution*).

Berdasarkan pengertian pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang di bentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian

banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik

### 3. Aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan

Dalam pembicaraan mengenai siapa yang terlibat dalam perumusan usulan kebijakan, sulit untuk membuat gambaran umumnya. Yang hanya kita dapat katakan banyak instrumen yang terlibat. Karena akan banyak varian penyelesaian masalah kebijakan manakala dating pertanyaan: siapa yang harus menyelesaikan persoalan Pedagang Kaki Lima? Siapa yang terlibat dalam perumusan usulan kebijakan untuk menyelesaikan persoalan busung lapar? Atau siapa saja yang turut serta dalam formulasi kebijakan persoalan peningkatan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di daerah? Ini adalah pertanyaan empiris dimana data dapat dikumpulkan pada banyak instrumen institusi maupun personal pada saat kegiatan formulasi kebijakan didefinisikan dan dirumuskan. Namun demikian, secara garis besar memang ada beberapa institusi yang terlibat secara aktif dalam perumusan kebijakan. Perhatian akan perumusan kebijakan dititikberatkan pada kasus formulasi kebijakan di Amerika Serikat.

Menurut Peters (1985) Aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan antara lain sebagai berikut:

1. Birokrasi publik merupakan aktor yang menonjol perannya dalam setiap proses formulasi kebijakan, *bureaucracies are central to the process of policy formulation*, karena birokrasi mempunyai pengalaman yang paling banyak dalam prosedur formulasi kebijakan.
2. Tangki-tangki pemikir dan kabinet bayangan yang berada di sekitar birokrasi merupakan alternatif lain sebagai formulator kebijakan publik diluar birokrasi pemerintah, karena bisa disebabkan oleh kepakarannya.

3. Kelompok kepentingan (*interest groups*) dengan memberikan tekanan kepada pemerintah agar suatu masalah dapat masuk dalam agenda pemerintah dan berlanjut pada proses formulasi kebijakan.
4. Anggota dewan secara individual juga merupakan salah satu aktor yang cukup berperan dalam proses formulasi kebijakan, kadangkala bertujuan menunjang karir politik mereka sebagai perumus kebijakan.

### 3. Model-Model Formulasi Kebijakan Publik

Memahami formulasi kebijakan publik berarti juga kita perlu mengetahui model-model perumusan kebijakan publik yang telah banyak digunakan selama ini oleh negara/lembaga/institusi dalam menetapkan keputusannya. Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* (1995) setidaknya terdapat Sembilan model kebijakan, yaitu:

#### 1. Model Kelembagaan

Formulasi kebijakan dengan model ini bermakna bahwa tugas membuat kebijakan adalah tugas pemerintah (lembaga legislatif). Jadi apapun yang dibuat pemerintah adalah kebijakan publik. Dye membenarkan model ini karena 3 alasan: 1) pemerintah memang lembaga yang sah dalam membuat kebijakan 2) fungsi pemerintah universal 3) pemerintah punya hak monopoli fungsi pemaksaan. Kelemahan pendekatan ini adalah terabaikannya masalah lingkungan tempat diterapkannya kebijakan karena pembuatan kebijakan tidak berinteraksi dengan lingkungan.

## 2. Model Proses

Politik adalah sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. proses yang diakui dalam model proses ini adalah sebagai berikut:

- a. Identifikasi Permasalahan
- b. Menata Agenda Formulasi Kebijakan
- c. Perumusan Proposal Kebijakan
- d. Legitimasi Kebijakan
- e. Implementasi Kebijakan
- f. Evaluasi kebijakan

## 3. Model Kelompok

Model kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Disini beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif (Wibawa, 1994,9).

## 4. Model Elit

Berkembang dari teori elit masa dimana masyarakat sesungguhnya hanya ada dua kelompok yaitu kelompok pemegang kekuasaan (elit) dan yang tidak memegang kekuasaan. Kesimpulannya kebijakan yang muncul adalah bisa dari kepentingan kelompok elit dimana mereka ingin mempertahankan status quo. Model ini tidak menjadikan masyarakat sebagai partisipan pembuatan kebijakan.

## 5. Model teori Rasional

Pengambilan kebijakan berdasarkan perhitungan rasional. Kebijakan yang diambil adalah hasil pemilihan suatu

kebijakan yang paling bermanfaat bagi masyarakat. Disini terdapat cost-benefit analysis atau analisa biaya dan manfaat. Rangkaian formulasi kebijakan pada model ini:

- a. Mengetahui preferansi publik dan kecenderungannya
- b. Menemukan pilihan pilihan
- c. Menilai konsekuensi masing masing pilihan
- d. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
- e. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

## 6. Model Inkremental

Model ini adalah kritik dari model rasional, karena tidak pembuat kebijakan tidak cukup waktu, intelektual dan biaya. Dengan model pemerintah menurut dengan kebijakan dimasa lalu yang dimodifikasi. Namun dari yang sudah terjadi pengambilan kebijakan masa lalu yang digunakan lagi justru berdampak negatif contoh kebijakan pemerintah tentang desentralisasi, kepartaian, Letter of Intent IMF, dan lainnya. Kesimpulannya Kebijaka inkremental adalah berusaha mempertahankan komitmen kebijakan di masa lalu untuk mempertahankan kinerja yagn telah dicapai.

## 7. Model Teori Permainan

Gagasan pokok dari kebijakan dalam model teori permainan adalah:

- a. Formulasi kebijakan berada pada situasi kompetisi yang intensif  
Para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independent ke dependen. Kunci memenang kebijaka dalam model ini adalah tergantung kebijakan mana yang tahan dari serangan lawan bukan yang paling optimum.

## 8. Model Pilihan Publik

Model ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut (Publik Choise). Secara umum model ini adalah yang paling demokratis karena memberikan ruang yang luas kepada publik untuk mengontribusikan pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Namun terkadang kebijakan yang diambil adalah kepentingan dari pendukung suatu partai maka dari itu pemuasan yang diberikanpun hanya sepihak yaitu pada pemilih.

## 9. Model Sistem David Easton

Model sistem secara sederhana dapat dilihat seperti input-proses-output. Kelemahan Model sistem adalah keterfokusan hanya pada apa yang dilakukan pemerintah namun lupa ttg hal yang tidak dilakukan pemerintah.

## 4. Tahap-Tahap Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989, 53), dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy (1991, 77) membagi proses formulasi kebijakan ke dalam tahap perumusan masalah kebijakan,

penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

## **B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

### **1. Pengertian Implementasi**

Dengan demikian implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun bisa pula berbentuk perintah atau petunjuk eksekutif atau keputusan badan peradilan. *Implementation is the carrying out of basic policy decision usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions.*

Menurut Jones, (1987) implementasi merupakan proses yg penting dalam proses kebijakan, dan tak terpisahkan dari proses formulasi kebijakan. Menurut Udoji, 1981 Implementasi bahkan jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya berupa impian atau rencana yg bagus dan tersimpan dalam arsip kalau tak diimplementasikan.

Berdasarkan uraian di atas mengapa implementasi sangat penting karena penerapan dimasyakat sangat berpengaruh adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan melalui cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Karena Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, dan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Untuk melibatkan usaha dari policy makers untuk mempengaruhi *street level bureaucracy* (Lipsky) untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku target group. Maka Mengapa implementasi sangat penting adalah:

1. Tanpa implementasi kebijakan tak akan bisa mewujudkan hasilnya.
2. Implementasi bukanlah proses yang sederhana, tetapi sangat kompleks dan rumit.

3. Benturan kepentingan antar aktor baik administrator, petugas lapangan, maupun sasaran sering terjadi.
4. Selama implementasi sering terjadi beragam interpretasi atas tujuan, target maupun strateginya.
5. Implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel, baik variabel individual maupun organisasional.
6. Dalam prakteknya sering terjadi kegagalan dalam implementasi.
7. Banyaknya kegagalan dalam implementasi kebijakan telah memunculkan kajian baru dalam studi kebijakan yaitu studi implementasi kebijakan.
8. Guna menilai keberhasilan atau kinerja sebuah kebijakan maka dilakukan evaluasi kebijakan

## **2. Bagaimana melakukan intervensi dalam implementasi**

Mazmanian dan Sabatier (1983); memberikan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi.
2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai.
3. Merancang struktur proses implementasi.

Dengan demikian program harus disusun secara jelas dan harus dioperasionalkan dalam bentuk proyek. Jadi beberapa hal yang harus diperhatikan dalam implementasi adalah:

- a. Pembentukan unit organisasi atau staf pelaksana upaya untuk memahami dari tujuan kebijakan pemerintah benar-benar diwujudkan,
- b. Penjabaran tujuan dalam berbagai aturan pelaksana (Standard operating procedures/SOP).

- c. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran pada kelompok sasaran serta pembagian tugas diantara badan pelaksana.
- d. pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Jadi implementasi yaitu memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku, diantaranya adalah kejadian dan kegiatan timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan yang mencakup usaha mengadministrasikan maupun usaha menimbulkan dampak yang nyata pada masyarakat tersebut mengidentifikasi masalah yang dihadapi, menyebut secara tegas tujuan yang hendak dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya.

### **3. Sitensis Implementasi Kebijakan Publik**

Berdasarkan teori-teori yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implemementasi kebijakan publik adalah kemampuan meminimalkan penggunaan sumbar daya secara benar dan tepat dalam pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat, dengan ditandai bahwa implementasi kebijakan publik suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan beberapa indikator yaitu: hemat, benar, tepatwaktu, kebutuhan, kepuasan, alternative, koordinasi, penerapan, pengambilan keputusan, dan tanggungjawab serta evaluasi kebijakan.

### **4. Studi Implementasi Kebijakan Publik: Kompleksitas, Konsepsi, Dan Teknik**

1. Kompleksitas implementasi kebijakan (*policy implamentation*)

Bagi mereka yang melihat kebijakan publik dari perspektif siklus kebijakan, implementasi kebijakan itu merupakan suatu aktivitas yang paling penting. Tetapi, tidak seperti anggapan sebagian orang bahwa setiap kebijakan itu

akan te terimplementasikan dengan sendirinya, seolah aktivitas implementasi kebijakan tersebut menyangkut sesuatu yang tinggal jalan. Realita menunjukkan bahwa implementasi kebijakan itu sejak awal melibatkan sebuah proses rasional dan emosional yang teramat kompleks.

Jadi, ia bukan sekedar bersangkutan paut dengan mekanisme penjabaran politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Studi implementasi, mau tak mau, akan memasuki ranah permasalahan konflik, keputusan yang pelik, dan isu mengenai siapa yang memperoleh apa, berapa banyak failure ini dalam dua kategori besar yaitu:

1. *Non- implementation* (tidak terimpementasikan) dan
2. *Unsuccssesful implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah mati, atau karena mereka bekerja tidak sepenuhnya mengeuasi permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang di garap diluar jangkauan kekuasaan, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi.

Akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi. Pengakuan terbuka dari Preside Soesilo Bambang Yudhoyono, dirapat paripurna kabinet Indonesia Bersatu II hanya 50 persen saja kebijakannya yang telah dilaksanakannya oleh para menteri-menterinya kiranya merupakan contoh yang baik mengenai non-implementation tersebut. Sementara itu implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan-semisal tiba-tiba terjadi

peristiwa pergantian kekuasaan (*coup de' tat*), bencana alam, dan lain sebagainya hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya, kebijakan yang memiliki risiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor berikut: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad plicy*), kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).

Kamus Webster, secara lexicografis merumuskan secara istilah *to implement* (mengimplementasikan) itu berarti *to provide the memang forum carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to gile practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden.

Pressman dan Wildafsky menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan. Sehingga bagi kedua pakar pelopor dan studi implementasi ini, proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang sesama. Oleh sebab itu, keliru jika jika kita menganggap bahwa proses tersebut dengan sendirinya akan langsung mulus. Agak mirip dengan pandangan kedua ahli tadi, Van Meter dan Van Hom (1975) merumuskan proses implementasi sebagai "*those actions by publik or private individuals (or groups) that are directed at the achievement lg objective set fort in prior policy decision*" (tindakan tindakan yang dilakukan baik oleh individual/pejabat pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan tujuan yang sudah digariskan dalam keputusan kebijakan).

## 2. Teknik" implementasi

Ketika mengimplementasikan kebijakan sebenarnya terbentang peluang yang cukup besar bagi para aktor yang mengimplementasikan kebijakan. Mereka, para pelaksana kebijakan (implementor) dapat menggunakan sejumlah instrumen untuk memastikan bahwa beragam aturan hukum publik yang telah dengan susah payah disahkan dan dibiayai dengan keringat publik itu dapat di implementasikan dengan baik sesuai dengan keinginan parlemen atau birokrasi. Mengenai instrumen implementasi itu pernah terjadi silang pendapat diseputar dua pendekatan. Yakni pendekatan perintah kendali (*command and control*) serta pendekatan yang menggunakan insentif ekonomi atau pendekatan berbasis pada kekuatan pasar (*market base approach*).

Pendekatan perintah kendali dapat kita sebut dengan *bureaucratic approach*, lantaran secara kental bertumpu pada mekanisme birokrasi, melibatkan penerapan mekanisme yang agak memaksa, misalnya penetapan standar tertentu, inspeksi ketat dari aparat birokrasi dan pengancaman dengan sanksi tertentu bagi pelanggar yang gagal mematuhi aturan hukum terkait, pendekatan insentif ekonomi atau berbasis pada kekuatan pasar (*market base approach*) sebaliknya lebih lentur, melibatkan penggunaan nilai pajak, subsidi, atau pemberian ganjaran tertentu (*reward*) maupun bentuk hukuman lain untuk mendorong agar pihak swasta /individu mematuhi hukum yang berlaku.

## C. EVALUASI KEBIJAKAN

### 1. Pengertian

Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008) evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang

ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (*outcome*) atau dampak (*impact*) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

Kegiatan evaluasi merupakan tahap penting bagi keseluruhan proses analisis kebijakan publik. Kegiatan ini, selain dapat memberikan satuan-satuan nilai tertentu terhadap kebijakan yang sudah diimplementasikan, juga dapat menjadi “pintu” baru untuk memasuki kegiatan pembuatan dan analisis kebijakan berikutnya. Evaluasi meliputi beberapa aspek yang sama penting dengan aspek-aspek yang mencakup dalam kegiatan-kegiatan analisis kebijakan tahap sebelumnya.

Dalam bab terakhir dari bagian kedua dan keseluruhan buku ini akan dibahas mengenai fungsi evaluasi kebijakan, alasan evaluasi kebijakan, kriteria untuk evaluasi kebijakan, pendekatan terhadap evaluasi, evaluasi semu, evaluasi formal, variasi evaluasi formal, evaluasi keputusan teoritis, data dan informasi untuk evaluasi, metode-metode untuk evaluasi, dan kendala evaluasi.

## 2. Sifat Evaluasi

Evaluasi, *per definitionem*, dapat diartikan sebagai penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), yaitu proses untuk menganalisis hasil kebijakan berupa pemberian suatu nilai. Kegiatan paling spesifik dari evaluasi berkaitan dengan bagaimana menghasilkan informasi tentang nilai dari hasil kebijakan. Dengan demikian, kegiatan evaluasi lebih banyak bertanya tentang berapa nilai sebuah kebijakan. Hal ini berbeda dengan kegiatan

lainnya dalam analisis kebijakan yang lebih banyak bertanya tentang fakta-fakta atau tindakan-tindakan kebijakan.

Secara umum, terdapat 4 (empat) karakteristik pokok dari kegiatan evaluasi, yakni *Pertama*, terfokus pada nilai. Kegiatan evaluasi difokuskan pada nilai dari suatu kebijakan, atau penilaian atas keterpenuhan kepentingan atau manfaat dari keberadaan suatu program. Kegiatan evaluasi ini tidak sekedar mengumpulkan informasi tentang apakah seluruh tindakan telah dilaksanakan, tidak juga sekedar mengenai hasil dari suatu kebijakan. Lebih jauh dari itu, evaluasi mencakup aspek ketercapaian sasaran dan tujuan kebijakan.

*Kedua*, interdependensi antara fakta dan nilai. Untuk menyatakan bahwa sebuah kegiatan telah mencapai tujuan optimal bagi individu, kelompok, maupun masyarakat secara keseluruhan, kegiatan evaluasi membutuhkan fakta-fakta yang memadai yang menjelaskan bahwa hasil-hasil yang telah dicapai benar-benar merupakan akibat dari dilakukannya tindakan kebijakan. Oleh karenanya, kegiatan evaluasi harus berdasar pada hasil-hasil pemantauan.

*Ketiga*, berorientasi pada masa kini dan masa lampau. Berbeda hasilnya dengan rekomendasi kebijakan atau peramalan yang berorientasi waktu masa depan, penilaian atas hasil kebijakan lebih diarahkan pada tuntutan-tuntutan masa kini dan masa lalu. Oleh karenanya kegiatan evaluasi bersifat retroaktif.

*Keempat*, bernilai ganda. Nilai-nilai yang mendasari kegiatan evaluasi mempunyai kualitas ganda, di satu sisi ia dapat dipandang sebagai tujuan, dan di sisi yang lain, dapat dipandang sebagai cara. Di samping itu, evaluasi dapat juga dipandang intrinsik, yakni keberadaannya diperlukan untuk tujuannya sendiri, dan sekaligus ekstrinsik, yakni pencapaian tujuannya mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan kegiatan lainnya.

### 3. Alasan Evaluasi Kebijakan

Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

1. Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.
2. Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
3. Untuk menjamin terhindarnya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

1. Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggung jawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
2. Untuk menghasilkan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

#### 4. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Fungsi paling mendasar dari kegiatan evaluasi kebijakan adalah untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi mengungkap dan mengukur seberapa jauh ketercapaian kebutuhan dan nilai melalui tindakan kebijakan publik. Evaluasi kebijakan mengungkap seberapa jauh tujuan telah terealisasi (misalnya pengurangan ketergantungan kepada bahan bakar minyak) dan seberapa besar target tertentu telah tercapai (misalnya, kenaikan standar kelulusan 0,5 menjadi 4,5 pada tahun 2006).

Fungsi kedua, evaluasi memberi kontribusi untuk upaya klarifikasi dan kritik atas nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Evaluasi dapat memperjelas nilai dengan cara mendefinisikan tujuan dan target secara operasional. Di samping itu, dalam kegiatan evaluasi, nilai dikritisi dengan menyoal secara sistematis kesesuaian antara tujuan dan target yang ingin dicapai dengan tindakan kebijakan yang dilaksanakan.

Fungsi yang lain, evaluasi menunjang (*back up*) pelaksanaan prosedur-prosedur lainnya dalam analisis kebijakan, seperti perumusan masalah, rekomendasi, dan kegiatan lainnya. Evaluasi kebijakan bukanlah kegiatan yang berdiri sendiri, akan tetapi ia terkait dengan kegiatan analisis kebijakan yang lain. Kontribusi penting evaluasi bagi kegiatan analisis kebijakan lainnya misalnya, informasi inadekuitas (ketidakmemadainya) suatu tindakan kebijakan dapat memberikan referensi bagi perumusan ulang kebijakan pada masa-masa yang akan datang. Informasi tentang ketidaksesuaian tujuan dan target kebijakan misalnya, dapat mendefinisikan ulang tujuan dan target itu sendiri, atau mengubah alternatif kebijakan yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sama pada masa-masa yang akan datang.

## 5. Kriteria Untuk Evaluasi Kebijakan

Kriteria untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan sangat terkait dengan kriteria rekomendasi kebijakan. Yang membedakan kriteria tersebut bagi keduanya adalah orientasi waktunya; pada kegiatan rekomendasi kebijakan, kriteria tersebut diterapkan secara prospektif, sedangkan pada kegiatan evaluasi bersifat retroaktif. Sebagaimana telah dipaparkan pada bab IX buku ini, kriteria evaluasi kebijakan dengan demikian terdiri dari 6 aspek, yaitu:

- ✓ *Pertama*, efektivitas. Pada kegiatan evaluasi, penekanan kriteria ini terletak pada ketercapaian hasil. Apakah hasil yang diinginkan dari adanya suatu kebijakan sudah tercapai.
- ✓ *Kedua*, efisiensi. Fokus dari kriteria ini adalah persoalan sumber daya, yakni seberapa banyak sumber daya yang dikeluarkan untuk mewujudkan hasil yang diinginkan.
- ✓ *Ketiga*, adekuasi (kecukupan). Kriteria ini lebih mempersoalkan kemadaihan hasil kebijakan dalam mengatasi masalah kebijakan, atas seberapa jauh pencapaian hasil dapat memecahkan masalah kebijakan.
- ✓ *Keempat*, pemerataan atau ekuitas. Kriteria ini menganalisis apakah biaya dan manfaat telah didistribusikan secara merata kepada kelompok masyarakat, khususnya kelompok-kelompok sasaran dan penerima manfaat.
- ✓ *Kelima*, responsivitas. Kriteria ini lebih menyoal aspek kepuasan masyarakat khususnya kelompok sasaran, atas hasil kebijakan. Apakah hasil kebijakan yang dicapai telah memuaskan kebutuhan dan pilihan mereka atau tidak.
- ✓ *Keenam*, ketepatan. Kriteria ketepatan ini menganalisis tentang kebergunaan hasil kebijakan, yakni apakah hasil yang telah dicapai benar-benar berguna bagi masyarakat khususnya kelompok sasaran.

## 6. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Terdapat tiga pendekatan besar dalam evaluasi kebijakan, yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. Selanjutnya masing-masing pendekatan akan dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Evaluasi Semu

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan, tanpa mempersoalkan lebih jauh tentang nilai dan manfaat dari hasil kebijakan tersebut bagi individu, kelompok sasaran, dan masyarakat dalam skala luas. Analisis yang menggunakan pendekatan ini mengasumsikan bahwa nilai atau manfaat dari suatu hasil kebijakan akan terbukti dengan sendirinya serta akan diukur dan dirasakan secara langsung, baik oleh individu, kelompok, maupun masyarakat. Metode-metode yang banyak digunakan dalam pendekatan evaluasi semu adalah rancangan quasi-eksperimen, kuesioner, random sampling, dan teknik-teknik statistik. Pendekatan evaluasi semu ini relevan dengan seluruh pendekatan pemantauan kebijakan, yakni akuntansi sistem sosial, eksperimentasi sosial, pemeriksaan sosial, dan sintesis riset-praktik.

### 2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghimpun informasi yang valid mengenai hasil kebijakan dengan tetap melakukan evaluasi atas hasil tersebut berdasarkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan tenaga administratif kebijakan. Pendekatan ini memiliki asumsi bahwa tujuan dan target yang telah ditetapkan dan diumumkan

secara formal merupakan ukuran yang paling tepat untuk mengevaluasi manfaat atau nilai suatu kebijakan.

Evaluasi formal terdiri atas evaluasi sumatif dan evaluasi formatif. Evaluasi yang bersifat sumatif adalah evaluasi yang dilakukan untuk mengukur pencapaian target atau tujuan segera setelah selesainya sesuatu kebijakan yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya bersifat pendek dan menengah. Sedangkan evaluasi formatif merupakan evaluasi yang dilakukan secara terus menerus dalam waktu yang relatif panjang untuk memantau pencapaian target dan tujuan suatu kebijakan.

Evaluasi formal ini memiliki beberapa varian, antara lain;

- a. Evaluasi perkembangan. Yang dimaksud dengan evaluasi perkembangan adalah kegiatan penilaian yang secara eksplisit ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari staff program.
- b. Evaluasi proses retrospektif. Evaluasi ini terdiri dari pemantauan dan evaluasi setelah suatu kebijakan dilaksanakan pada jangka waktu tertentu. Evaluasi varian ini tidak melakukan intervensi atau manipulasi secara langsung kepada input dan proses kebijakan. Evaluasi ini hanya mendasarkan diri pada informasi yang telah ada tentang kebijakan yang sedang berjalan, yang berhubungan secara langsung dengan hasil output dan dampak kebijakan.
- c. Evaluasi hasil retrospektif. Evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan tanpa melakukan kontrol secara langsung terhadap input dan proses kebijakan. Kalaupun dilakukan kontrol, itu hanya sebatas kontrol statistik, atau kontrol dengan metode kuantitatif, untuk mengeliminir pengaruh dari banyak faktor. Evaluasi ini dapat dibagi lagi dalam dua bentuk, yakni studi inter sektoral dan studi longitudinal. Studi lintas sektoral adalah studi yang mengevaluasi dua atau lebih

kebijakan pada suatu jangka waktu tertentu. Evaluasi ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menemukan signifikan tidaknya perbedaan hasil kebijakan dan sekaligus mencari penjelasan atas perbedaan tersebut. Sedangkan studi longitudinal merupakan studi yang mengevaluasi satu atau lebih kebijakan pada dua jangka waktu atau lebih, dengan tujuan untuk mengetahui perubahan dari satu atau lebih kebijakan dari suatu waktu ke waktu yang lain.

- e. Evaluasi eksperimental. Berbeda dengan dua varian sebelumnya, evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan dengan melakukan kontrol secara langsung atas input dan proses kebijakan. Dalam evaluasi ini, hampir seluruh faktor dalam input dan proses dikontrol, dipertahankan secara konstan, dan diposisikan sebagai hipotesis kontrol yang bersifat logis.

### 3. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis (*decision-theoretic evaluation*) adalah kegiatan evaluasi yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk mengumpulkan informasi yang valid dan akuntabel tentang hasil kebijakan. Evaluasi jenis ini bertujuan untuk menghubungkan antara hasil kebijakan dan nilai-nilai dari pelaku kebijakan tersebut.

Perbedaan mendasar evaluasi ini dengan dua pendekatan sebelumnya adalah bahwa evaluasi ini berusaha untuk menemukan dan mengeksplisitkan tujuan dan target dari pelaku kebijakan, baik yang nyata maupun yang tersembunyi. Dengan demikian, individu ataupun lembaga pelaksana kebijakan dari yang paling rendah sampai yang paling tinggi dilibatkan didalam mengukur pencapaian tujuan dan target suatu kebijakan.

Pendekatan evaluasi ini memiliki dua varian; yakni penilaian evaluabilitas (*evaluability assessment*) dan analisis utilitas multi atribut. Penilaian evaluabilitas merupakan serangkaian prosedur yang dilaksanakan untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan. Hal itu dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang kinerja kebijakan, serta memperjelas tujuan, sasaran dan asumsi-asumsi yang dicapai dengan kinerja tersebut.

Sedangkan analisis utilitas multi atribut merupakan serangkaian prosedur yang ditetapkan untuk memperoleh penilaian yang subjektif dari para pelaku kebijakan tentang kemungkinan nilai dari suatu kebijakan. Analisis ini menampakkan secara eksplisit penentuan nilai dari berbagai pelaku kebijakan serta keberagaman, tujuan dari pelaku kebijakan.

## 7. Data dan Informasi Untuk Evaluasi

Evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dari keseluruhan rangkaian prosedur dalam analisis kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan hanya dapat dilakukan jika mendapatkan back up atau sokongan data dan informasi dari beberapa kegiatan sebelumnya, agar dapat dilakukan penilaian yang akurat, terukur, dan dapat dipertanggung jawabkan. Dengan demikian, data dan informasi tersebut harus terkumpul dengan metode-metode yang relevan. Beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi untuk evaluasi kebijakan, antara lain sebagai berikut:

1. Dokumentasi. Dokumentasi merupakan prosedur paling prinsipil untuk menghimpun data dan informasi mengenai kebijakan, mulai dari tahap perumusan sampai pemantauan. Dokumentasi harus dilakukan secara periodik, baik pendek, menengah, maupun panjang. Metode ini merupakan yang paling pokok dalam mendapatkan data dan informasi yang

dapat dipercaya untuk melakukan penilaian atas hasil kebijakan.

2. Survey. Data dan informasi tentang kebijakan juga dapat dihimpun dengan melakukan survey, misalnya kepada kelompok sasaran yang kepada mereka kebijakan atau program ditujukan.
3. Wawancara. Metode ini dapat menghimpun data dan informasi secara lebih luas dan mendalam tentang kebijakan, terutama untuk narasumber yang bersifat terbatas atau dalam jumlah yang tidak terlalu besar.
4. Observasi. Pengamatan langsung merupakan metode yang dapat menunjang penilaian atas hasil kebijakan. Metode ini dapat memberikan data dan informasi tambahan.
5. FGD (*Focus Group Discussion*). Metode ini belakangan banyak dilakukan oleh berbagai kalangan, khususnya lembaga swadaya masyarakat (LSM), untuk menggali data informasi dari stakeholder yang beragam, untuk mendapatkan informasi dan sudut pandang yang relatif lengkap guna melakukan penilaian terhadap suatu program atau kebijakan publik.

Disamping metode-metode tersebut, masih banyak metode lainnya yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi tentang kebijakan. Metode-metode tersebut selain dapat digunakan secara sendiri-sendiri maupun campuran antara dua atau lebih metode, sesuai dengan kepentingan dan relevansi data dan informasi yang dibutuhkan serta sumber informasi atau informannya.

## **8. Metode- Metode Untuk Evaluasi**

Banyak ragam metode atau teknik yang dapat digunakan analisis atau evaluator dalam melaksanakan kegiatan evaluasi. Satu pendekatan evaluasi dapat menggunakan satu atau lebih teknik atau metode yang tersedia dan relevan. Satu hal lagi yang patut diingat

adalah bahwa, evaluasi kebijakan sangat terkait erat dengan metode-metode analisis kebijakan yang lain sebelumnya, mulai dari perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, implementasi, sampai pemantauan. Oleh karena keterkaitan tersebut, maka beberapa teknik yang telah digunakan dalam metode-metode analisis kebijakan sebelumnya dapat digunakan dalam tahap evaluasi kebijakan, beberapa metode tersebut relevan dengan tiga pendekatan evaluasi kebijakan, yakni evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoritis.

Secara lebih ringkas teknik-teknik atau metode tersebut dapat digambarkan relevansinya dengan pendekatan evaluasi kebijakan, sebagaimana dalam tabel berikut:

**Tabel 12.1**  
**Metode Evaluasi yang Relevan dengan 3 Pendekatan Evaluasi**

Pendekatan Evaluasi	Teknik/Metode
Evaluasi Semu	Sajian Grafik
	Tampilan Tabel
	Angka Indeks
	Analisis Waktu berkala terputus
	Analisis berkala terkontrol
	Analisis diskontinuitas regresi
Evaluasi Formal	Pemetaan Sasaran
	Klarifikasi Nilai
	Kritik Nilai
	Pemetaan Hambatan
	Analisis Dampak-silang
	Diskonting
Evaluasi Keputusan Teoritis	Brainstorming
	Analisis Argumentasi
	Delphi Kebijakan
	Analisis Survey pemakai

## 9. Kendala Evaluasi

Kegiatan evaluasi bukanlah perkara mudah. Ia seringkali diabaikan oleh para stakeholder. Paling tidak, perhatikan mereka atas kegiatan evaluasi tidak lebih besar dari pada perumusan, rekomendasi atau pemantauan. Terdapat beberapa kendala yang mungkin dihadapi dalam kegiatan evaluasi, antara lain: kendala psikologis, kendala ekonomis, kendala teknis, kendala sumber daya evaluasi.

Kendala-kendala tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kendala psikologis, Secara psikologis masih banyak aparat pemerintah atau pengambil dan pelaksanaan kebijakan yang alergi dengan kegiatan evaluasi. Hal itu disebabkan oleh adanya asumsi bahwa evaluasi kebijakan sangat memengaruhi karir pelaksanaan kebijakan. Sehingga ada kekhawatiran sangat dini bahwa jika evaluasi yang dilakukan menunjukkan hasil yang jelek, Maka akan menghambat promosi mereka kejenjang yang lebih tinggi oleh karenanya masih sangat umum bahwa pengambilan dan para pelaku kebijakan masih menganggap kegiatan evaluasi tidak sewajib metode-metode analisis kebijakan public sebelumnya, bahkan tak jarang evaluasi hanya dianggap sebagai kegiatan pelengkap yang boleh tidak dilaksanakan.
2. Kendala Ekonomis, Bagaimanapun kegiatan evaluasi tetap saja membutuhkan anggaran tertentu sesuai dengan bobot pekerjaan yang diambil sesuai dengan metode dan relevansinya secara umum, kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak murah, misalnya untuk itu, hamper tidak mungkin melakukan evaluasi kebijakan tanpa adanya dukungan finansial yang cukup. Dalam keadaan finansial yang kurang memadai, kegiatan evaluasi seringkali mendapatkan proporsi yang kecil dibandingkan metode-metode analisis kebijakan sebelumnya, sehingga dapat saja evaluasi yang dilakukan tidak optimal.

3. Kendala Politis. Suatu kebijakan dapat saja diwarnai oleh kepentingan dan tawar menawar politik tertentu dari kekuatan politik baik dalam maupun diluar struktur pemerintahan. Dalam keadaan yang demikian evaluasi kebijakan akan sangat sulit untuk dapat dilakukan secara fair dan terbuka.
4. Kendala sumber daya evaluasi. Pekerjaan mengevaluasi suatu kebijakan bukanlah hal gampang, kegiatan evaluasi memerlukan kompetensi khusus, sesuai dengan bidang kebijakannya, beberapa lembaga pemerintahan tidak memiliki cukup sumber daya manusia yang memiliki kemampuan mumpuni dibidang evaluasi ini, tanpa kompetisi khusus dibidang evaluasi, sangat sulit untuk melaksanakan kegiatan evaluasi atas kinerja kebijaksanaan diambil. Kalaupun evaluasi dilaksanakan, tertentu hasilnya tidak optimal dan kurang menggambarkan keadaan hasil kebijakan yang senyatanya

**BAB III****POLICY PAPER**

---

**A. KERANGKA KERJA ANALISIS PUBLIK****1. Konsep Analisis Kebijakan**

Kebijakan sering dipertukarkan dengan tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan, usulan, dan rancangan besar. Beberapa pengertian kebijakan (dalam Abdul Wahab, 1997) antara lain:

1. Kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (James E. Anderson, 1978).
2. Kebijakan adalah tindakan berpola yang mengarah pada suatu tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu (Abdul Wahab, 1997).

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan berpola dari sejumlah aktor yang mengarah pada tujuan tertentu.

**2. Kerangka Kerja Analisis Kebijakan**

Menurut Subarsono (2005:6-8), kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel, yaitu:

1. Tujuan yang akan dicapai, mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Jika tujuan semakin kompleks maka akan semakin sulit mencapai kinerja kebijakan, begitupun sebaliknya.
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit dicapai dibandingkan dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar suatu nilai. Secara sederhana misalnya jika dibandingkan antara kebijakan e-budgeting yang lebih mengedepankan nilai transparansi dengan kebijakan adanya bantuan operasional sekolah yang lebih mengedepankan nilai keadilan.
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, manusia, material, infrastruktur, dan lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, yang akan mempengaruhi. Misalnya dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas marahnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Contohnya bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis.

Terdapat beberapa kerangka kerja analisis kebijakan, yaitu:

### **1. Welfare Economics**

Welfare economics adalah aplikasi teori dan model ekonomi kesejahteraan untuk meningkatkan rasionalitas dan efisiensi pembuatan keputusan. Ilmu ekonomi adalah kajian tentang bagaimana melakukan sesuatu dengan cara terbaik, atau optimal, dalam menggunakan sumber-sumber yang terbatas, maka ilmu ekonomi kesejahteraan berkaitan dengan makna istilah “optimal” dan formulasi ketetapan-ketetapan

yang memungkinkan kita menyatakan bahwa kebijakan atau peristiwa tertentu pada masa sekarang telah meningkatkan atau mengurangi kesejahteraan sosial.

Optimalitas didefinisikan dalam pengertian maksimalisasi kesejahteraan sosial, sehingga fokus perhatiannya tertuju pada apa yang terkandung dalam konsep kesejahteraan sosial. Biasanya kesejahteraan sosial diartikan sebagai jumlah kemakmuran semua anggota dari masyarakat tertentu. Dengan menggunakan penilaian atas nilai, dalam pengertian bahwa individu menilai kemakmuran mereka sendiri untuk diperhitungkan dalam formulasi suatu ukuran kesejahteraan sosial, maka berarti kita menggunakan basis ilmu ekonomi kesejahteraan Paretian (setelah Vilfredo Pareto).

Dalam kasus ini, menyatakan bahwa kesejahteraan pribadi A telah meningkat sama saja dengan menyatakan bahwa A lebih menyukai suatu situasi tertentu daripada situasi lainnya. Menyatakan bahwa kesejahteraan sosial telah meningkat memerlukan pernyataan definitif lebih lanjut, yakni, bahwa peningkatan kesejahteraan A telah terjadi tanpa diikuti dengan makin memburuknya keadaan orang lain. Dengan demikian, kesejahteraan sosial meningkat bila setidaknya tidaknya ada satu individu yang meningkat kesejahteraannya dan tidak ada individu pun yang mengalami penurunan kesejahteraan. Bisa dicatat di sini bahwa persyaratan pertama menyangkut penilaian atas nilai, namun yang kedua merupakan persoalan definisi. Definisi bukan penilaian tambahan atas nilai.

Berdasar pada kasus diatas maka gambaran sederhana dari konsep ilmu ekonomi kesejahteraan adalah kesejahteraan ekonomi dikatakan meningkat apabila setidaknya ada satu individu yang kesejahteraannya meningkat sedangkan individu lainnya tidak mengalami penurunan kesejahteraan.

Secara makro kesejahteraan ekonomi merupakan kajian negara, dimana salah satu perannya adalah mewujudkan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Untuk mewujudkan kesejahteraan ekonomi diperlukan kebijakan-kebijakan dan prosesnya tidak sederhana. Jika dikaitkan antara analisis kebijakan dengan konsep kesejahteraan ekonomi maka secara sederhana dapat dikatakan bahwa dalam kebijakan perlu didasari dengan prinsip-prinsip kesejahteraan sosial. Tujuannya adalah menyerasikan dengan kebutuhan masyarakat untuk mewujudkan nilai efektivitas dalam kebijakan.

Salah satu contoh dari konsep ini dapat digambarkan dengan dasar adanya *Trade-off* yang digambarkan oleh Okun (1975) bahwa pemerataan dapat dicapai tapi konsekuensinya adalah menurunnya efisiensi. *First Fundamental Theorem of welfare economics* menyatakan bahwa dalam konteks terjadi kegagalan pasar, ekuilibrium yang kompetitif dan memiliki pareto optimum dapat dicapai dengan *lumpsum transfer*. Hal ini yang kemudian menjadi dasar intervensi pemerintah untuk mengatasi *trade-off* antara efisiensi dan pemerataan melalui kebijakan redistribusi dalam bentuk pajak, subsidi, dan pengeluaran publik pemerintah.

Di Indonesia sendiri terdapat fenomena kegagalan pasar, dimana pasar tidak dapat memenuhi permintaan konsumen. Maka dari itu, pemerintah memiliki peran untuk mengintervensi pasar.

## 2. Public Choice

*Public choice* yaitu penggunaan teori-teori negara, perilaku pemilih, partai politik, birokrasi, *principal agent theory* dalam pengambilan keputusan. Perspektif pilihan publik sebagai jembatan yang bisa menganalisis masalah di luar kerangka analisis yang bertumpu pada fenomena pasar.

Menurut Staniland, teori *public choice* adalah salah satu cabang ilmu ekonomi yang mempelajari bagaimana pemerintah membuat keputusan yang terkait dengan kepentingan publik. Teori *public choice* dapat digunakan untuk mempelajari perilaku para aktor politik maupun sebagai petunjuk bagi pengambil keputusan dalam penentuan pilihan kebijakan publik yang paling efektif. Yang menjadi subjek telaah *public choice* adalah pemilih, partai politik, politisi, birokrat, dan kelompok kepentingan, secara tradisional lebih banyak dipelajari oleh pakar-pakar politik.

Dalam dekade 1980-an, khasanah literatur politik kemudian dipenuhi oleh tulisan tentang *rational choice* atau *public choice*. Yang pertama (*rational choice*) disebutkan dengan kutipan: “analogi permintaan dan penawaran komoditi sesuai hukum ekonomi klasik menjadi dasar dan kerangka pemikiran *public choice* dalam merambah bidang-bidang sosial dan politik. Pemilih dalam hubungan yang lebih demokratis bisa dianggap sebagai konsumen, yang meminta komoditi publik, yang seharusnya disediakan oleh politisi atau pemerintah, yang memenangkan pemilu karena dukungan para pemilih.” Dengan analogi tersebut, pemerintah bisa diasumsikan sebagai *supplier*, yang bisa menyediakan komoditi publik untuk masyarakat.

Yang kedua, *public choice* sangat tertuju perhatiannya terhadap fungsi pelihan sosial atau eksplorasi terhadap kepemilikan kesejahteraan sosial (*properties of social welfare*). Analisa *public choice* terarah pada masalah agregasi preferensi individu untuk memaksimumkan fungsi kesejahteraan sosial tadi atau memuaskan seperangkat kriteria normatif. Gambaran dasar pendekatan *public choice* adalah penekanan dalam menilai keputusan rasional, baik oleh individu anggota masyarakat, warga negara maupun keputusan rasional pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kerangka *public choice* akan lebih banyak mengarah pada konteks tugas pokok dan fungsi pemerintah dan *Standard Operating Procedure* dalam sebuah kebijakan. Hal ini juga berkaitan dengan *principal agent theory*, yaitu peran pemerintah sebagai pemegang mandat dari rakyat. Sehingga pemerintah merupakan pelayan rakyat. Kaitannya dengan analisis kebijakan adalah mengenai proses pengolahan kebijakan dan pengambilan keputusan oleh pemegang mandate atau pemerintah.

### 3. Social Structure

*Social structure* yaitu analisis kebijakan dari sudut pandang teori sosiologi, seperti kekuasaan dalam masyarakat, sosiologi pengetahuan, pendekatan sistem untuk studi proses kebijakan.

Suatu struktur merujuk pada pola interaksi tertentu yang kurang lebih mantap dan tetap, yang terdiri atas jaringan relasi-relasi kelas sosial hierarkis dan pembagian kerja tertentu, serta di topang oleh kaidah-kaidah, peraturan-peraturan, dan nilai-nilai budaya.

Dalam konteks kebijakan publik, struktur sosial pada intinya menunjuk pada *political will* dan penciptaan jaringan-jaringan, kepercayaan, nilai-nilai bersama, norma-norma, dan kebersamaan yang timbul dari adanya interaksi manusia di dalam sebuah masyarakat. Pemerintah dapat mempengaruhi secara positif kepercayaan, kohesifitas, altruisme, gotong-royong, partisipasi, jaringan, kolaborasi sosial dalam sebuah komunitas. Struktur sosial pada umumnya terbangun dan berkembang bukan saja karena adanya kesamaan tujuan dan kepentingan, melainkan pula karena adanya kebebasan menyatakan pendapat dan berorganisasi, terjalinnyarelasi

yang berkelanjutan, serta terpeliharanya komunikasi dan dialog yang efektif.

#### **4. Information Processing**

*Information processing* adalah bagaimana individu dan organisasi memberikan penilaian, membuat pilihan, menangani informasi dan memecahkan persoalan. Melakukan analisis pemrosesan informasi adalah langkah pertama dalam menuju sasaran, mengidentifikasi apa yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. (Smith & Ragan: 1999,69).

Terdapat langkah yang harus diikuti dalam melakukan analisis pemrosesan informasi yaitu:

1. Kumpulkan informasi sebanyak mungkin tentang konten yang ada dalam tujuan.
2. Tulis kembali tujuan dalam bentuk pertanyaan
3. Lakukan pengamatan dan catat
4. Tinjau hasil pengamatan dengan berbagai teori
5. Jika terdapat lebih dari satu teori, temukan langkah umum
6. Identifikasi cara sederhana dan singkat untuk menyelesaikan tujuan
7. Buat catatan faktor yang mungkin memerlukan langkah lebih
8. Pilih langkah dan keadaan yang paling sesuai dengan tujuan
9. Buat daftar langkah dan poin keputusan yang sesuai dengan tujuan
10. Konfirmasikan analisisnya dengan ahli lainnya

Dalam konteks analisis kebijakan, terdapat proses kebijakan baru. Dalam prosesnya dimulai ketika pelaku

kebijakan mulai sadar bahwa adanya situasi permasalahan, yaitu situasi yang dirasakan adanya kesulitan atau kekecewaan dalam perumusan kebutuhan, nilai, dan kesempatan. (Ackoff dalam Dunn, 2000:121). Langkah-langkahnya adalah sebagai berikut:

1. Perumusan masalah, yang akan menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Peramalan, menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternative kebijakan.
3. Rekomendasi, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relative dari konsekuensi dari masa depan dan dari suatu pemecahan masalah.
4. Pemantauan, menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternative kebijakan.
5. Evaluasi, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi atau pengatasan masalah.

Dalam analisis kebijakan publik paling tidak meliputi tujuh langkah dasar. Ke tujuh langkah tersebut adalah:

#### 1. Formulasi Masalah Kebijakan

Untuk dapat mengkaji sesuatu masalah publik diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Sehingga identifikasi masalah akan tepat dan akurat, selanjutnya dikembangkan menjadi policy question yang diangkat dari policy issues tertentu.

#### 2. Formulasi Tujuan

Suatu kebijakan selalu mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah publik. Analisis kebijakan harus dapat merumuskan tujuan-tujuan tersebut secara jelas, realistis dan terukur.

### 3. Penentuan Kriteria

Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif.

### 4. Penyusunan model

Manfaat model dalam analisis kebijakan publik adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidaknya perubahan-perubahan dalam faktor penyebab.

### 5. Pengembangan Alternatif

Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan. Alternatif-alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang karena beberapa hal: (1) Berdasarkan pengamatan terhadap kebijakan yang telah ada. (2) Dengan melakukan semacam analogi dari suatu kebijakan dalam sesuatu bidang dan dicoba menerapkannya dalam bidang yang tengah dikaji, (3) merupakan hasil pengkajian dari persoalan tertentu.

### 6. Penilaian Alternatif

Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria sebagaimana yang dimaksud pada langkah ketiga. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fisibilitas tiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai alternatif mana yang paling layak, efektif dan efisien.

### 7. Rekomendasi kebijakan

Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran tentang sebuah pilihan alternatif yang tepat

untuk mencapai tujuan-kebijakan publik. Tugas analisis kebijakan publik pada langkah terakhir ini adalah merumuskan rekomendasi mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum. Rekomendasi dapat satu atau beberapa alternatif, dengan argumentasi yang lengkap dari berbagai faktor penilaian tersebut. Dalam rekomendasi ini sebaiknya dikemukakan strategi pelaksanaan dari alternatif kebijakan yang yang disodorkan kepada pembuat kebijakan publik.

## 5. Filsafat Politik

Filsafat politik terjadi dari berbagai pendekatan untuk menjelaskan konteks politik dari pembuatan kebijakan. Pendekatannya antara lain:

1. *Stagist approaches* yaitu pendekatan yang memandang proses pembuatan kebijakan sebagai proses yang terdiri dari serangkaian tahapan atau urutan.
2. *Pluralist-elitist* yaitu pendekatan yang berfokus pada kekuasaan dan distribusinya diantara kelompok dan elit, serta cara mereka membentuk kebijakan.
3. *Neo-Marxist approaches* yaitu pendekatan yang mengkaji aplikasi ide-ide marxisme untuk menjelaskan pembuatan kebijakan dalam masyarakat kapitalis.
4. *Sub-system approaches* yaitu pendekatan yang menganalisis pembuatan kebijakan dalam term metafora baru seperti jaringan, kelompok, dan subsistem.
5. *Policy discourse approaches* yaitu pendekatan yang mengkaji proses kebijakan dari sudut pandang bahasa dan komunikasi.

6. *Institutionalism* yaitu pendekatan yang paling penting untuk proses kebijakan walaupun kurang berkembang dibanding pendekatan lainnya.

## **B. PROSEDUR ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK**

### **1. Pengertian Analisis Kebijakan**

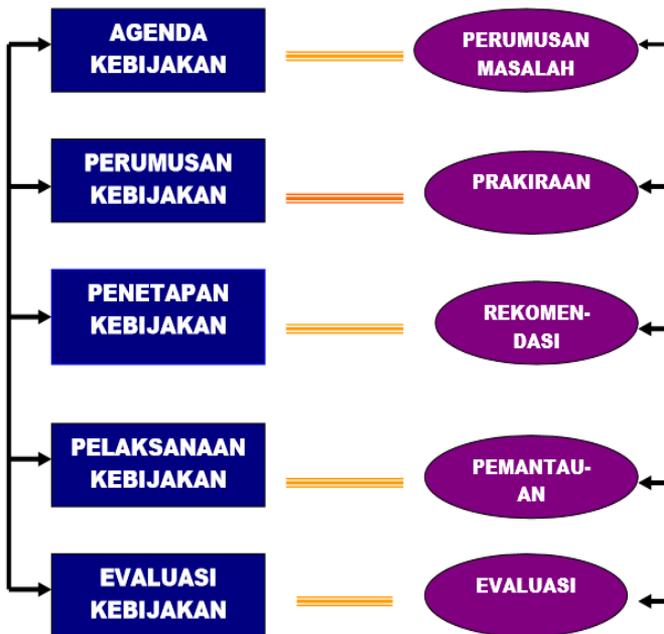
- a. Ericson (1970) merumuskan analisis kebijakan publik sebagai penyelidikan yang berorientasi ke depan dengan menggunakan sarana yang optimal untuk mencapai serangkaian tujuan sosial yang diinginkan.
- b. Dror (1971) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai suatu pendekatan metodologi untuk mendesain dan menemukan alternatif-alternatif yang dikehendaki berkenaan dengan sejumlah isu yang kompleks.
- c. Menurut Kent (1971), analisis kebijakan adalah sejenis studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi yang andal berupa tindakan-tindakan dalam memecahkan masalah-masalah politik yang konkret.
- d. Menurut William N. Dunn (2000), analisis kebijakan publik adalah suatu disiplin ilmu sosial, terapan, yang menggunakan berbagai macam metodologi penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan, yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu, untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan publik adalah suatu studi sistematis yang dilakukan para analis kebijakan dengan menggunakan berbagai metodologi untuk menghasilkan suatu rekomendasi kebijakan dengan cara menemukan alternatif-alternatif pemecahan masalah kebijakan publik.

## 2. Prosedur Analisis Kebijakan Publik

Prosedur kebijakan baru dimulai ketika para pelaku kebijakan mulai sadar bahwa adanya situasi permasalahan, yaitu situasi yang dirasakan adanya kesulitan atau kekecewaan dalam perumusan kebutuhan, nilai dan kesempatan menurut Ackoff dalam Dunn (2000:121). Dunn (2000-21) berpendapat bahwa metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, yakni:

### ANILISIS KEBIJAKAN PUBLIK



#### 1. Perumusan Masalah

Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.

## 2. Peramalan

Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan.

## 3. Rekomendasi

Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.

## 4. Pemantauan

Pemantauan (deskripsi), menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.

## 5. Evaluasi

Evaluasi, yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

Dalam analisis kebijakan publik paling tidak meliputi tujuh langkah dasar. Ke tujuh langkah tersebut adalah:

### 1. Formulasi Masalah Kebijakan

Untuk dapat mengkaji sesuatu masalah publik diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Sehingga identifikasi masalah akan tepat dan akurat, selanjutnya dikembangkan menjadi *policy question* yang diangkat dari *policy issues* tertentu.

Teori dan metode yang diperlukan dalam tahapan ini adalah metode penelitian termasuk *evaluation research*, metode kuantitatif, dan teori-teori yang relevan dengan substansi

persoalan yang dihadapi, serta informasi mengenai permasalahan yang sedang dilakukan studi.

## 2. Formulasi Tujuan

Suatu kebijakan selalu mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah publik. Analisis kebijakan harus dapat merumuskan tujuan-tujuan tersebut secara jelas, realistis dan terukur. Jelas, maksudnya mudah dipahami, realistis maksudnya sesuai dengan nilai-nilai filsafat dan terukur maksudnya sejauh mungkin bisa diperhitungkan secara nyata, atau dapat diuraikan menurut ukuran atau satuan-satuan tertentu.

## 3. Penentuan Kriteria

Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif. Hal-hal yang sifatnya pragmatis memang diperlukan seperti ekonomi (efisiensi, dsb) politik (konsensus antar *stakeholders*, dsb), administratif (kemungkinan efektivitas, dsb) namun tidak kalah penting juga hal-hal yang menyangkut nilai-nilai abstrak yang fundamental seperti etika dan falsafah (*equity*, *equality*, dsb).

## 4. Penyusunan Model

Model adalah abstraksi dari dunia nyata, dapat pula didefinisikan sebagai gambaran sederhana dari realitas permasalahan yang kompleks sifatnya. Model dapat dituangkan dalam berbagai bentuk yang dapat digolongkan sebagai berikut: Skematik model (contoh: *flow chart*), fisikal model (contoh: miniatur), game model (contoh: latihan pemadam kebakaran), simbolik model (contoh: rumus matematik). Manfaat model dalam analisis kebijakan publik adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidaknya perubahan-perubahan dalam faktor penyebab.

## 5. Pengembangan Alternatif

Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan.

Alternatif-alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang karena beberapa hal: (1) Berdasarkan pengamatan terhadap kebijakan yang telah ada. (2) Dengan melakukan semacam analogi dari suatu kebijakan dalam sesuatu bidang dan dicoba menerapkannya dalam bidang yang tengah dikaji, (3) merupakan hasil pengkajian dari persoalan tertentu.

#### 6. Penilaian Alternatif

Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria sebagaimana yang dimaksud pada langkah ketiga. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fisibilitas setiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai alternatif mana yang paling layak, efektif dan efisien. Perlu juga menjadi perhatian bahwa, mungkin suatu alternatif secara ekonomis menguntungkan, secara administrasi bisa dilaksanakan tetapi bertentangan dengan nilai-nilai sosial atau bahkan mempunyai dampak negatif kepada lingkungan. Maka untuk gejala seperti ini perlu penilaian etika dan falsafah atau pertimbangan lainnya yang mungkin diperlukan untuk bisa menilai secara lebih obyektif.

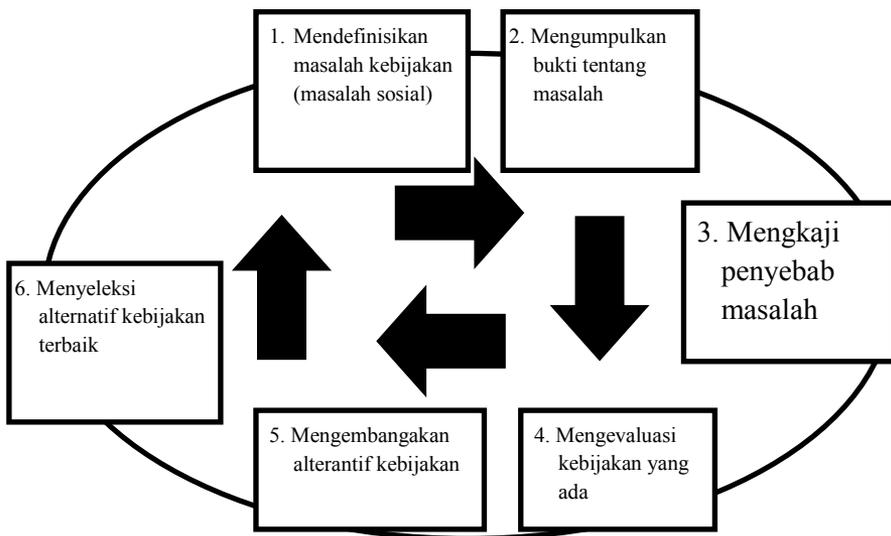
#### 7. Rekomendasi kebijakan

Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran tentang sebuah pilihan alternatif yang tepat untuk mencapai tujuan-kebijakan publik. Tugas analisis kebijakan publik pada langkah terakhir ini adalah merumuskan rekomendasi mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum. Rekomendasi dapat satu atau beberapa alternatif, dengan argumentasi yang lengkap dari berbagai faktor penilaian tersebut. Dalam rekomendasi ini sebaiknya dikemukakan strategi pelaksanaan dari alternatif

kebijakan yang yang disodorkan kepada pembuat kebijakan publik.

### 3. Proses Analisis Kebijakan Publik

Selanjutnya Suharto (2010:102-118) terdapat enam tahapan dalam analisis kebijakan antara lain:



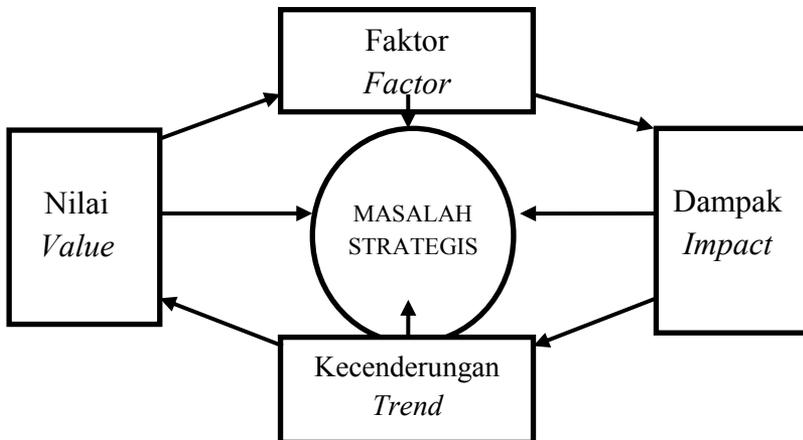
Gambar 1.1 Proses Analisis Kebijakan Sosial

#### a. Mendefinisikan masalah kebijakan

Mendefinisikan masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan satu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Pemilihan masalah sosial didasari beberapa pertimbangan, antara lain: masalah tersebut bersifat aktual (sedang menjadi perhatian masyarakat saat ini), penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan sosial (artinya masalah

tersebut sejalan dengan transformasi sosial yang sedang bergerak di masyarakat, misalnya penguatan demokratisasi, hak azasi manusia atau transparansi dan *good governance*).

Pertimbangan lain dalam menetapkan masalah sosial yang akan dijadikan pusat kajian kebijakan adalah penentuan apakah masalah tersebut termasuk kategori masalah sosial strategis atau tidak. Suharto (2004c) mengajukan 4 parameter yang dapat dijadikan pedoman untuk menetapkan strategis tidaknya suatu masalah sosial. Ia memformulasikan dalam akronim FDKN (Faktor, Dampak, Kecenderungan, dan Nilai) seperti diperlihatkan Gambar 1.1



Gambar 1.2 Parameter Masalah Strategis

#### 1. Faktor

Apakah masalah tersebut merupakan faktor penentu (*key factor to problem solving*) dalam mengatasi masalah lain yang lebih luas? Apakah masalah tersebut bersifat casually accountable, secara kasual dapat diperhitungkan (diukur)?

#### 2. Dampak

Apakah jika masalah tersebut ditangani atau direspon oleh kebijakan maka akan membawa manfaat kepada masyarakat

luas atau berdampak pada peningkatan kesejahteraan publik? Apakah penanganan masalah tersebut bermatra *socially and economically profitable*, secara ekonomi dan sosial menguntungkan masyarakat banyak?

### 3. Kecendrungan

Apakah masalah tersebut sejalan dengan kecendrungan global dan nasional? Apakah masalah tersebut bersifat *globally and nationally visible*, sedang menjadi perhatian, dianggap penting atau terekam oleh memori publik dalam skala nasional dan global?

## b. Mengumpulkan Bukti Tentang Masalah

Kebijakan adalah seperangkat pernyataan strategi yang didukung oleh fakta, bukan oleh gossip atau 'kata burung'. Pernyataan masalah kebijakan, karenanya, harus didukung oleh bukti atau fakta yang relevan, terbaru, akurat dan memadai. Pernyataan masalah tanpa bukti tidak akan meyakinkan pihak-pihak yang akan menjadi target naskah kebijakan kita. Bukti yang disertakan bias berdasarkan hasil penelitian kita (*data primer*), khususnya pada naskah kebijakan yang berbentuk *policy study*. Data bisa pula berasal dari data sekunder, yakni hasil temuan orang lain yang dipublikasikan di buku, Koran, internet, dokumen pemerintah. Naskah kebijakan yang berbentuk *policy brief* dan *policy memo* jarang menyertakan bukti berdasarkan hasil penelitian primer.

Statistik yang memuat data secara langsung mengenai masalah sosial dan wilayah geopolitisnya umumnya merupakan sumber informasi yang sangat baik untuk mendukung bukti pernyataan masalah. Akan tetapi, kadangkala data tersebut berasal dari statistik nasional yang tidak selalu sesuai dengan kebutuhan kita, misalnya karena lokasi masalah kita berpusat di suatu kota. Jika demikian, kita masih

bisa menggunakan data tersebut dan menyatakan bahwa masalah di kota yang kita teliti konsisten atau sejalan dengan data nasional. Cara yang mudah untuk memperoleh data yang spesifik adalah melalui website (situs) di internet.

### **c. Mengkaji Penyebab Masalah**

Melakukan kajian terhadap penyebab masalah salah satu bentuk analisis kebijakan publik. Penyebab masalah ada bermacam-macam dan kita harus bisa mengklasifikasikan penyebab masalah yang memang penting dan melihat titik fokus permasalahan tersebut. Mengkaji penyebab masalah ada beberapa metode untuk melakukannya, yakni memahami inti masalah, mencari tahu penyebab-penyebab masalah, menganalisis penyebab masalah yang menjadi inti masalah, kemudian mengkaji penyebab masalah tersebut mengapa dapat menimbulkan permasalahan dalam kebijakan publik. Para analisis dan pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi penyebab atau faktor yang memberi kontribusi terhadap masalah sosial. Mereka dapat mengembangkan kebijakan publik untuk mengeliminasi atau mengurangi penyebab atau faktor tersebut.

### **d. Mengevaluasi Kebijakan yang ada**

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda:

1. Untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya
2. Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Mengevaluasi kebijakan yang ada harus melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut dicapai.

#### **e. Mengembangkan Alternatif Kebijakan**

Mengembangkan solusi kebijakan publik untuk mengatasi masalah social juga perlu mempertimbangkan beberapa alternatif. Dua langkah utama akan sangat bermanfaat bagi pengembangan alternatif kebijakan publik adalah mengembangkan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah sosial adalah mengeliminasi atau mengurangi sebab-sebab atau faktor-faktor penyumbang terhadap masalah dan menelisik kebijakan yang ada saat ini.

#### **f. Menyeleksi Alternatif Terbaik**

Pada langkah ini telah terdapat alternatif kebijakan yang dianggap terbaik dan merupakan penyeleksian awal dalam mengatasi masalah. Dua kriteria yang dapat membantu menentukan alternatif yang paling baik adalah fisibilitas dan efektivitas. Kebijakan yang terbaik harus memenuhi dua kriteria tersebut (memiliki nilai tinggi), jika memungkinkan. Dan juga pada tahapan ini dilakukan pemantauan terhadap dampak dan tujuan keadaan yang hendak dicapai dari suatu kebijakan yang diusulkan.

Penjelasan dua model proses analisis di atas menunjukkan bahwa proses analisis kebijakan harus bersifat empirik dalam arti penilaian yang dilakukan tidak boleh hanya bersifat spekulatif hipotetif, melainkan mesti diuji atau dikeluarkan dengan data atau setidaknya hasil penelitian yang pernah dilakukan. Selanjutnya, proses analisis itu dilakukan terhadap alternatif yang tersedia, yang hasilnya nanti adalah

pemilihan kita terhadap alternatif yang paling tepat atau baik, maka kita harus bersikap tidak memihak atau bisa terhadap salah satu alternatif. Maksudnya, sebelum analisis dilakukan, kita tidak menentukan atau memilih alternatif kebijakan mana yang dianggap baik.

# MODEL PENELITIAN DALAM ANALISIS KEBIJAKAN

---

## A. METODE Kuantitatif dalam Analisis Kebijakan Publik

### 1. Analisis Kebijakan Publik

Menurut Willian N. Dunn analisis kebijakan publik adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu untuk memecahkan masalah kebijakan. Analisis Kebijakan: meliputi penerapan metode dan teknik analisis yang bersifat multidisiplin dalam proses kebijakan.

Keban (2004:63-72), Analisis kebijakan publik dilakukan sebelum mengambil keputusan tentang alternatif terbaik yang harus diimplementasikan. Ada juga proses analisis yang dilakukan setelah alternatif terbaik diimplementasikan. Kedua proses ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan selalu digunakan untuk meningkatkan kinerja suatu kebijakan.

#### a. Identifikasi Masalah

Informasi tentang suatu masalah kebijakan publik dapat diperoleh lewat berbagai sumber tertulis seperti indikator sosial, data sensus, laporan-laporan survey nasional, journal, koran, dsb., dan juga melalui interview langsung dengan

masyarakat. Sebagai penuntun untuk mengidentifikasi masalah diperlukan beberapa catatan penting. pertama, masalah yang diusulkan harus didasarkan atas informasi atau data yang bebas dari rekayasa. Kedua, bila datanya atau informasinya, perlu diperhatikan cara pengolahannya. Cara pengolahan seringkali tidak sesuai dengan kaidah-kaidah keilmuan yang berlaku. Dan ketiga, cara penarikan kesimpulan harus sesuai dengan prinsip keilmuan, dan tidak boleh menarik kesimpulan yang berlebih dan sebaliknya.

#### b. Identifikasi Alternatif

Tahapan ini menuntut sensitivitas yang tinggi sebagai ilmuwan dan politisi. Sebagai ilmuwan seorang analis telah diperkenalkan berbagai teori di bangku sekolah / kuliah tentang berbagai penyebab timbulnya isu atau masalah. Untuk dapat mengidentifikasi alternatif dengan tepat, seorang analis dapat mencari teori-teori tentang faktor-faktor yang menimbulkan gejala-gejala sebuah masalah kemudian mengumpulkan data mengolah dan menentukan faktor-faktor manakah yang paling mendorong terjadinya masalah tersebut.

Faktor-faktor tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam alternatif-alternatif pemecahan. Dalam mengidentifikasi alternatif ini, C.V. Patton dan D.S. Sawicki mengidentifikasi berbagai metode seperti *researched analysis, no-action analysis, quick surveys, literature review, comparison of real-world experience, passive collection and classification, development of typologies, analogies, metaphor, synetics, brainstorming, comparison with an deal, feasible manipulation, modifying existing solution.*

### c. Seleksi Alternatif

Dalam tahap ini seorang perencana atau *policy analyst* akan melakukan seleksi alternatif yang terbaik untuk diajukan ke *policy makers*. Untuk menseleksi atau memilih diantara alternatif kebijakan yang ada secara efektif, diperlukan kriteria atau standard yang rasional. Dengan menerapkan kriteria tersebut seorang analis dapat merekomendasikan alternatif mana yang paling baik dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan. Menyepakati kriteria alternatif, penentuan alternatif terbaik dan pengusulan alternatif terbaik adalah proses dalam menseleksi alternatif.

## 2. Metode Kuantitatif

Menurut Sugiyono, karakteristik metode kuantitatif, antara lain: (Andi,2016:51-54).

1. Paradigma penelitiannya, yaitu paradigma ilmiah yang berangkat dari pandangan positivis.
2. Pendekatannya, yaitu menjelaskan penyebab fenomena sosial melalui pengukuran objektif dan analisis numerical.
3. Sifat penelitiannya yaitu behavioristik-mekanistik-empirisik.
4. Menurut desainnya, metode ini berciri-ciri spesifik, jelas, rinci; ditentukan secara mantap sejak awal; dan menjadi pegangan langkah demi langkah.
5. Menurut tujuannya, metode ini untuk: menunjukkan hubungan antar-variabel; menguji teori; mencari generalisasi yang mempunyai nilai prediktif.
6. Teknik penelitian metode kuantitatif menggunakan eksperimen; survey kuesioner; observasi; wawancara terstruktur.

7. Instrumen penelitiannya meliputi tes, angket, dan wawancara terstruktur.
8. Metode kuantitatif datanya berupa kuantitatif, hasil pengukuran variabel yang dioperasionalkan dengan menggunakan instrumen.
9. Metode ini menggunakan sampel besar; representatif; sedapat mungkin random; dan ditentukan sejak awal.
10. Analisis data metode kuantitatif dilakukan setelah selesai pengumpulan data; dengan deduktif; menggunakan statistik.
11. Hubungan dengan respondennya berjarak, bahkan sering tanpa kontak; peneliti merasa lebih tinggi; waktunya jangka pendek.
12. Usulan desain penelitiannya luas dan rinci; literatur yang berhubungan dengan masalah dan variabel yang diteliti; prosedur yang spesifik dan rinci langkah-langkahnya; masalah dirumuskan dengan spesifik dan jelas; hipotesis dirumuskan dengan jelas; ditulis secara rinci dan jelas sebelum terjun ke lapangan.
13. Penelitian dianggap selesai jika setelah semua data yang direnvanakan dapat terkumpul.
14. Kepercayaan terhadap hasil penelitian, yaitu pengujian validitas dan realibilitas instrumen.
15. Masalah penelitian, yaitu mengontrol variabel dan validitas.
16. Penggunaannya digunakan apabila tujuan penelitian untuk menjelaskan gejala alam. Dalam pengelolaan variabel, dapat dilakukan deskriptif, korelasional, atau komparatif.
17. Kelebihannya, yaitu menghasilkan teori yang kuat yang probabilitas kesalahannya dapat diperhitungkan; kebenaran teori yang dihasilkan selalu terbuka untuk diuji kembali;

analisis yang dilakukan atas angka menghindarkan unsur subjektivitas.

18. Kelemahannya, yaitu tidak dapat mengungkapkan makna yang tersembunyi; pengembangan teori lambat; kegunaannya rendah karena pengambil kebijakan berada di luar penelitian.

### **3. Metode Kuantitatif dalam Analisis Kebijakan Publik**

Menurut Sulistiyo, metodologi kuantitatif pada dasarnya merupakan bentuk yang lebih operasional dari paradigma empirisme, yang sering disebut “kuantitatif-empiris”. Pada dasarnya metodologi kuantitatif lebih tertarik pada pengukuran terhadap masalah kebijakan. Untuk dapat melakukan pengukuran secara obyektif, terlebih dahulu dijabarkan beberapa komponen masalah, indikator, dan variabel-variabelnya. Selanjutnya, setiap variabel diberikan simbol-simbol angka yang berbeda-beda terhadap variabel yang sedang diukur. Dengan simbol-simbol angka ini, teknik-teknik perhitungan secara kuantitatif-matematik dapat dilakukan sehingga menghasilkan suatu kesimpulan yang berlaku umum sebagai parameter. Tujuan utama metodologi kuantitatif ini bukan menjelaskan suatu masalah, tetapi menghasilkan suatu generaliasi.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa langkah-langkah metode kuantitatif dalam analisis kebijakan publik sebagai berikut:

1. Penjabaran komponen masalah, indikator, dan variabel-variabelnya.

Menjelaskan apa saja masalah-masalah yang akan dikaji, apa saja indikator yang digunakan untuk dijadikan sebagai alat ukur dalam analisis kebijakan publik dan mendefinisikan setiap variabel yang diangkat dalam analisis kebijakan publik.

## 2. Pemberian simbol dan angka yang berbeda

Pemberian simbol agar memudahkan dalam proses *input* data. Karena proses kuantitatif cenderung pada metode yang menggunakan angka atau simbol-simbol dalam proses analisisnya.

## 3. Teknik perhitungan secara kuantitatif-matematik

Proses menghitung data-data kuantitatif yang telah dikumpulkan sebelumnya atau data-data yang tersedia dilapangan secara kuantitatif-matematik.

## 4. Penarikan kesimpulan akan berlaku umum sebagai parameter

Terakhir, menarik kesimpulan melalui hasil dari proses hitung sebelumnya dengan melihat atau membandingkan dengan indikator-indikator / kriteria yang ditentukan di awal proses analisis.

# B. METODE KUALITATIF DALAM ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

## 1. Penulisan Skenario

Skenario merupakan langkah-langkah hipotetik yang difokuskan pada proses-proses kausalitas dan titik-titik kritis keputusan (Solichin Abdul Wahab, 1998). Skenario juga dimaksudkan untuk mengorganisasikan informasi politik bagi keperluan penyusunan alternatif-alternatif kebijakan yang menyangkut masa depan (peluang keberhasilan dan implementasi) dari kebijakan yang sedang digarap. Selanjutnya seorang analis perlu memikirkan beberapa hal dalam menentukan langkah menyusun skenario analisis kebijakan sebagai berikut.

1. Merumuskan lingkungan politik yang relevan dengan masalah kebijakan yang ditanganinya
2. Menghimpun dan mengorganisasikan informasi politik yang diperlukan

3. Membuat pertimbangan politik dan menyiapkan perkiraan kelayakan politiknya.

Adapun langkah-langkah secara garis besar dalam membuat skenario analisis kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Sebelum menyusun desain alternatif kebijakan, perlu merumuskan dulu bentuk serangkaian pernyataan-pernyataan hipotetikal, misalnya, "jika kita merekomendasikan kebijakan X, maka kelompok Y akan mendukungnya "sebaliknya kelompok Z akan cenderung menentangnya".
2. Merumuskan secara tepat *policy space* (ruang kebijakan) dan mengkaitkannya dengan substansi kebijakan sebagai *policy issue area* (daerah isu kebijakan). Setiap sistem politik pada esensinya diasumsikan terdiri atas sejumlah ruang-ruang kebijakan yang posisinya tumpang tindih, yang dicirikan adanya sejumlah aktor tertentu yang preferensi dan predisposisi atas kebijakan sangat jelas. Misalnya guru, siswa, dinas pendidikan, orangtua murid, stakeholders adalah termasuk daerah isu kebijakan dalam lingkup ruang kebijakan pendidikan dasar dan menengah.
3. Memperhatikan aspek waktu dan fisibilitas sebuah kebijakan
4. Mengkaji informasi politik yang relevan yaitu menyangkut aktor kunci; motivasi aktor; kepercayaan politik aktor; sumber daya; pentas para aktor; dan pertukaran (Solichin Abdul Wahab, 1998,102).

Dalam membuat skenario analisis kebijakan perlu memikirkan situasi yang dikehendaki secara hipotetikal:

1. Apakah hal itu.
2. Apakah bagi masing-masing aktor yang berkepentingan terhadap kebijakan itu pada setiap tahapan tersedia alternatif-alternatif yang dimaksudkan untuk melindungi, menghindar atau memudahkan proses-proses itu.

Dalam proses analisis kebijakan publik yang bertujuan untuk implementasi kebijakan publik dengan baik harus memperhatikan implikasi-implikasi politik dari kebijakan tersebut.

Dalam kaitan dengan skenario analisis kebijakan, ramalan (estimasi) merupakan hal penting bagaimana fakta yang ada digunakan untuk memperkirakan apa yang akan terjadi. Estimasi sendiri berkaitan dengan data dan teori yang dapat menjelaskan tentang subjek yang kompleks. Data dilihat dalam kaitannya dengan teori yang menjelaskan tentang hubungan antara komponen dalam sistem sosial. Kekurang pahaman tentang hubungan sosial elementer dalam mengidentifikasi, mengumpulkan dan mengklasifikasikan data akan mengakibatkan gagalnya analisis kebijakan dilaksanakan.

Dunn (1981) mengemukakan mengenai bentuk-bentuk estimasi (ramalan) kebijakan seperti berikut:

Bentuk ramalan	Dasar ramalan	Fokus utama argumen yang mendukung
Proyeksi	Kecenderungan sekarang dan historis	Metode kasus paralel
Prediksi	Asumsi teoritis	Sebab (hukum teoritis) analogi
Perkiraan	<i>Judgment</i> subjektif	Pemahaman motivasi

## 2. Analisis Dampak Silang (*Cross Impact*)

Analisis dampak silang (*cross impact*) adalah analisis teknik yang menghasilkan penilaian atas dasar informasi tentang probabilitas kejadian dari peristiwa masa depan dengan berbasis pada terjadi atau tidak terjadinya peristiwa-peristiwa yang terkait, tujuan dari analisis dampak silang ini adalah untuk mengidentifikasi peristiwa yang akan mendukung berlangsungnya suatu peristiwa yang terkait.

Alat analisis dasar yang digunakan dalam analisis dampak silang adalah matriks dampak silang, suatu tabel simetris yang mendaftar peristiwa-peristiwa yang berpotensi terkait. Dalam banyak situasi kaitan antara satu peristiwa dengan yang lainnya tidak jelas-jelas positif tidak pula suatu peristiwa mengikuti peristiwa yang lain sebegitu jelasnya dari sudut waktu, untuk itulah analisis dampak silang memperhatikan tiga aspek dari suatu kaitan berikut:

1. Mode (arah) kaitan, mengindikasikan apakah sebuah peristiwa mempengaruhi berlangsungnya peristiwa yang lain dan jika demikian apakah pengaruh ini positif ataukah negatif.
2. Kekuatan kaitan, mengindikasikan seberapa kuat peristiwa-peristiwa itu terkait, baik dalam mode penguatan maupun pelemahan. Beberapa peristiwa terkait secara kuat dalam arti bahwa berlangsungnya sebuah peristiwa secara substansial mempengaruhi keberlangsungan peristiwa yang lain.
3. Jangka waktu kaitan, mengindikasikan jumlah waktu (minggu, tahun, dekade) diantara berlangsungnya peristiwa-peristiwa terkait.

Analisis dampak silang bekerja atas prinsip-prinsip probabilitas kondisional. Probabilitas kondisional menyatakan bahwa kemungkinan terjadinya suatu peristiwa tergantung pada terjadinya suatu peristiwa yang lain, bahwa kedua peristiwa tersebut tidak independen. Penyusunan suatu matriks dampak silang untuk suatu masalah yang kompleks melibatkan ribuan perhitungan dan mensyaratkan adanya komputer, banyak penerapan analisis dampak silang dalam wilayah kebijakan dan teknologi, kebijakan lingkungan, kebijakan transportasi dan kebijakan energi.

Kelebihan dari matriks dampak silang adalah bahwa ini memungkinkan analisis untuk melihat interdependensi yang seandainya hal ini tidak dilakukan maka interdependensi tersebut tidak dikenal. Analisis dampak silang juga memungkinkan dilakukannya revisi yang terus menerus terhadap probabilitas awal

atas dasar asumsi atau bukti baru. Jika data empirik yang baru tersedia untuk sebagian dari peristiwa itu maka matriks itu dapat dikalkulasikan kembali.

Matriks dampak silang dapat digunakan untuk mengungkap dan menganalisis interdependensi-interdependensi yang kompleks yang telah digambarkan sebagai masalah yang rumit, teknik ini juga konsisten dengan sejumlah pendekatan yang terkait seperti peramalan intuitif, termasuk penilaian teknologi, analisis dampak sosial, dan peramalan teknologis.

### **3. Analisis Brainstorming**

Brainstorming adalah metode untuk menghasilkan ide-ide, tujuan-tujuan jangka pendek, dan strategi-strategi yang membantu mengidentifikasi dan mengkonseptualisasikan kondisi-kondisi permasalahan. Brainstorming dapat digunakan untuk mengasalkan sejumlah perkiraan-perkiraan mengenai solusi-solusi yang potensial bagi masalah-masalah, brainstorming meliputi beberapa-beberapa prosedur yaitu:

1. Kelompok-kelompok brainstorming harus disusun sesuai dengan sifat masalah yang diinvestigasi, hal ini biasanya berarti seleksi orang-orang yang sangat mengetahui kondisi yang ada yaitu para ahli.
2. Proses pemunculan ide dan harus benar-benar terpisah karena diskusi kelompok yang intensif dapat dirintangi oleh kritik dan debat yang prematur.
3. Suasana aktivitas-aktivitas brainstorming harus sedapat mungkin dijaga tetap terbuka dan permisif selama tahap pemunculan ide.
4. Fase evaluasi ide harus dimulai hanya setelah semua ide dimunculkan, artinya fase pertama telah tuntas.

5. Pada akhir evaluasi ide, kelompok harus memprioritaskan ide-ide dan memadukannya dalam sebuah proposal berisi konseptualisasi masalah dan potensi pemecahannya.

Brainstorming merupakan prosedur yang sangat serba guna yang mencakup aktivitas-aktivitas yang relative terstruktur atau tidak terstruktur tergantung pada tujuan-tujuan analisis dan hambatan-hambatan praktis terhadap situasi. Aktivitas-aktivitas brainstorming yang relatif tidak terstruktur seringkali terjadi dilembaga-lembaga pemerintah publik dan swasta, disini diskusi-diskusi masalah kebijakan bersifat informal dan sebagian besar spontan, termasuk interaksi generalis dan spesialis dari beberapa bidang dan disiplin ilmu.

Aktivitas-aktivitas brainstorming dapat pula lebih terstruktur dengan berbagai peralatan yang digunakan untuk mengkoordinasikan atau memfokuskan diskusi-diskusi kelompok, peralatan-peralatan ini meliputi pengadaan seminar-seminar keputusan yang terus menerus yang dengan aksud menghindari suasana komite yang konvensional yang terbatas meliputi suatu tim ahli yang bermotivasi tinggi yang bertemu dengan frekuensi yang tinggi selama beberapa tahun. Peralatan lain untuk mengkoordinasikan dan memusatkan aktivitas-aktivitas brainstorming adalah penyusunan skenario, yang menggambarkan kejadian-kejadian hipotesis dimasa depan yang dapat mengubah situasi permasalahan.

Penilaian alternatif kebijakan dengan tehnik brainsrtoming adalah menggunakan hasil diskusi curah gagasan sebagai alternatif kebijakan yang direkomendasikan, kelemahan analisis curah gagasan ini adalah dimungkinkan muncul sekelompok orang yang lebih dominan dibandingkan kelompok yang lain, dan berpotensi untuk mempengaruhi pihak yang lain karena diskusi bersifat terbuka.

Perbedaan utama antara brainstorming dengan teknik-teknik lain untuk memahami masalah adalah bahwa fokusnya pada kelompok-kelompok yang banyak mengetahui ketimbang ahli-ahli

individual, sebaliknya aktivitas-aktivitas brainstorming dinilai tidak berdasarkan ketentuan konsistensi logis atau perbandingan yang masuk akal tetapi sesuai dengan konsensus diantara anggota-anggota kelompok brainstorming. Keterbatasan utama dari konsesnsus sebagai kriteria kinerja dalam perumusan masalah adalah bahwa konflik-konflik mengenai sifat masalah dapat ditekan dengan demikian menutup kesempatan-kesempatan untuk menghasilkan dan mengevaluasi ide-ide, tujuan-tujuan jangka pendek, dan strategi-strategi yang layak.

#### 4. Analisis Delphi

Teknik Delphi adalah prosedur peramalan pendapat untuk memperoleh, menukar, dan membuat opini tentang peristiwa di masa depan. Teknik Delphi dikembangkan pada tahun 1948 oleh peneliti-peneliti di *Rand Corporation* dan sejak itu telah digunakan dalam ratusan usaha permalan di sektor publik maupun swasta. Pada awalnya teknik ini diterapkan untuk masalah-masalah strategi militer, tetapi secara bertahap dapat diterapkan untuk konteks yang lain: pendidikan, teknologi, pemasaran, transportasi, media massa, obat, proses informasi, penelitian dan pengembangan, eksplorasi ruang angkasa, perumahan, anggaran, dan kualitas hidup. Pada mulanya teknik ini menekankan penggunaan pakar untuk mengkaji ramalan-ramalan yang didasarkan pada data empirik, tapi kemudian mulai diterapkan pada masalah-masalah peramalan nilai dalam tahun 1960.

Teknik ini dirancang untuk menghindari berbagai sumber distorsi komunikasi yang dijumpai pada kelompok-kelompok itu: dominasi terhadap kelompok oleh satu atau beberapa orang; tekanan untuk mengikuti opini kelompok inti; perbedaan personalitas dan konflik interpersonal; dan kesulitan untuk menentang orang yang berwenang secara terbuka. Untuk menghindari masalah-masalah ini, penerapan awal dari Teknik Delphi ini menekankan pada lima prinsip dasar:

### 1. Anonimitas

Semua pakar atau orang yang berpengetahuan memberikan tanggapan secara terpisah dan anonimitas (saling tidak mengenal diantara mereka) benar-benar terjaga.

### 2. Iterasi

Penilaian setiap individu dihimpun dan dikomunikasikan kembali kepada semua pakar yang ikut berkomentar dalam dua putaran atau lebih, sehingga berlangsung proses belajar sosial dan dimungkinkan berubahnya penilaian awal.

### 3. Tanggapan-Balik yang terkontrol

Pengkomunikasian penilaian dilakukan dalam bentuk rangkuman jawaban terhadap kuesioner.

### 4. Jawaban Statistik

Rangkuman dari tanggapan setiap orang disampaikan dalam bentuk ukuran tendensi sentral (median), dispersi (interkuartil), dan distribusi frekuensi (histogram dan poligon frekuensi).

### 5. Konsensus Pakar

Tujuan utamanya, dengan beberapa perkecualian, adalah untuk menciptakan kondisi yang di dalamnya konsensus di antara para pakar merupakan hasil akhir dan paling akhir.

Prinsip-prinsip ini merupakan karakteristik dari Teknik Delphi konvensional. Delphi konvensional, yang mendominasi bidang ini sampai akhir 1960-an, haruslah dibedakan dari Delphi kebijakan. Delphi kebijakan (*Policy Delphi*) adalah suatu tanggapan yang konstruktif terhadap keterbatasan Delphi konvensional dan merupakan usaha untuk menciptakan prosedur baru yang sesuai dengan rumitnya masalah-masalah kebijakan.

Delphi kebijakan didasarkan pada dua di antara prinsip-prinsip dasar Delphi konvensional yakni iterasi dan tanggapan-balik yang

terkontrol, teknik Delphi kebijakan ini memperkenalkan beberapa prinsip baru:

1. Anonimitas yang selektif
2. Advokasi ganda orang-orang yang berpengetahuan
3. Tanggapan yang terpolarisasi secara statistik
4. Konflik yang terstruktur
5. Konferensi melalui komputer

Suatu delphi kebijakan dapat dilakukan dengan berbagai cara tergantung pada konteks dan kemampuan orang-orang yang menggunakan teknik ini. Karena delphi kebijakan merupakan suatu penelitian, ini melibatkan sejumlah besar masalah-masalah teknis, meliputi sampling, rancangan kuesioner, reliabilitas dan validitas, dan analisis serta interpretasi data. Suatu delphi kebijakan dapat digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling berkaitan.

- Langkah 1. Spesifikasi Isu

Dalam hal ini analisis harus menentukan isu apa yang harus dikomentari oleh para advokat.

- Langkah 2. Menyeleksi Advokat

Untuk menyeleksi sekelompok advokat yang mewakili pandangan yang berlawanan, perlulah digunakan prosedur pengambilan sampel secara terus-terang. Salah satu cara untuk melakukan ini adalah menerapkan cara pengambilan sampel secara bola salju.

- Langkah 3. Membuat Kuesioner

Karena suatu delphi kebijakan berlangsung dalam beberapa putaran, analisis harus memutuskan item-item mana yang akan diajukan dalam kuesioner untuk dipakai dalam putaran pertamanya dan putaran-putaran selanjutnya. Kuesioner putaran pertama dapat mencakup beberapa jenis pertanyaan:

- a) pertanyaan peramalan yang meminta responden memberikan estimasi subyektif tentang probabilitas terjadinya suatu,
  - b) pertanyaan tentang isu yang meminta responden untuk mengurutkan isu atas dasar penting-tidaknya isu itu,
  - c) pertanyaan tentang tujuan yang meminta penilaian tentang diinginkannya atau kelayakan dari usaha mengejar suatu tujuan,
  - d) pertanyaan tentang pilihan yang meminta responden mengidentifikasi alternatif tindakan yang mungkin membantu pencapaian tujuan dan sasaran.
- Langkah 4. Analisis hasil putaran pertama  
Ketika kuesioner dikembalikan kepada analis setelah putaran pertama, analis berusaha untuk menentukan posisi awal para advokat tentang peramalan, isu, tujuan, dan pilihan. Karena akan ada pendapat yang berbeda-beda diantara berbagai advokat itu, maka penting menggunakan ukuran yang merangkum sehingga tidak hanya mengungkapkan kecendrungan utama dalam sejumlah tanggapan melainkan juga mengungkapkan keluasan perbedaan dan polarisasi.
  - Langkah 5. Pengembangan kuesioner selanjutnya  
Kuesioner harus dibuat lagi untuk putaran yang kedua, ketiga, keempat, atau kelima. Salah satu aspek penting dari Delphi Kebijakan berlangsung dalam putaran-putaran berikutnya ini, karena advokat mempunyai kesempatan untuk mengetahui hasil setelah suatu putaran selesai dan mengajukan secara eksplisit alasan, asumsi, dan argumentasi untuk pendapat mereka.
  - Langkah 6. Mengorganisasi pertemuan kelompok  
Salah satu tugas terakhir adalah membawa para advokat bersama-sama untuk secara tatap-muka mendiskusikan

alasan, asumsi dan argumen yang melandasi posisi mereka masing-masing.

- Langkah 7. Menyiapkan laporan akhir

Laporan akhir haruslah mencakup suatu ulasan tentang berbagai isu dan pilihan yang mengemuka, dan menjelaskan secara apa adanya semua posisi konflik dan argumen yang melandasinya. Laporan ini kemudian dapat disampaikan kepada pembuat kebijakan, yang mungkin menggunakan hasil Delphi Kebijakan tersebut sebagai salah satu sumber informasi dalam mencapai keputusan.

## C. SKENARIO DAN ADVOKASI KEBIJAKAN

### 1. Pengertian Skenario Kebijakan

Skenario awalnya hanya dikaitkan pada bidang teater. Namun pada saat ini telah berkembang luas diberbagai bidang, tidak hanya di sektor bisnis namun juga disektor publik. Menurut cherkmark (2003), terdapat kata kunci dalam skenario yang memeprilihatkan ruang lingkupnya, antara lain: *scenario*, *scenario building*, *scenario planning*.

Skenario merupakan alat untuk mengarahkan presepsi seseorang mengenai lingkungan masa depan yang mungkin akan terjadi. Scenario pmerupakan proses pengkontruksian pilihan masa depan. Sedangkan *scenario planning* merupakan proses pembelajaran yang menantang organisasi untuk dapat memberikan perhatian terhadap situasi dimasa depan yang mungkin berbeda dengan situasi pada saat ini. Ketiga konsep ini tidak dapat dipisahkan.

Skenario merupakan langkah-langkah hipotetik yang difokuskan pada proses - proses kausalitas dan titik-titik kritis keputusan (Solichin Abdul Wahab, 1998). Skenario merupakan langkah-langkah hipotetik yang difokuskan pada proses-proses kausalitas dan titik-titik kritis pada keputusan. Skenario juga

dimaksudkan untuk mengorganisasikan informasi politik bagi keperluan penyusunan alternatif-alternatif kebijakan yang menyangkut masa depan (peluang keberhasilan implementasi) dari kebijakan yang sedang digarap.

Poter (1985) mendefinisikan *scenario planning* sebagai cara berpikir internal yang konsisten mengenai bagaimana masa depan akan terjadi. *Scenario planning* bukan suatu ramalan (*forecast*) merupakan salah satu hasil masa depan yang mungkin terjadi. Paterswartz juga menyatakan bahwa skenario bukanlah suatu ramalan atau prediksi, merupakan sebuah alat untuk mengatur persepsi seseorang untuk mengatur seseorang mengenai lingkungan alternatif dimasa depan dimana suatu keputusan mungkin akan terjadi.

Kedua pendapat tersebut sesuai dengan pendapat bloom dan menefee (2009) yang menyatakan *forecast* hanya melihat masa depan yang akan terjadi dan visi hanya melihat masa depan yang diinginkan, sedangkan skenario lebih memaparkan kondisi yang rasional dan masuk akal, dimana dipaparkannya berbagai kemungkinan dimasa depan. Karenanya penggunaan skenario lebih memperlihatkan berbagai pilihan yang mungkin telah diabaikan jika perencanaannya hanya dibangun dengan melihat satu kemungkinan saja. Dapat disimpulkan bahwa *scenario planning* adalah sebuah metode dalam menyusun perencanaan strategis dan sebuah proses pembelajaran dimana persepsi seseorang di arahkan untuk melihat gambaran di masa depan yang mungkin terjadi atau masa depan yang diinginkan.

Selanjutnya seorang analisis perlu memikirkan beberapa hal dalam menentukan langkah menyusun skenario analisis kebijakan sebagai berikut.

1. Merumuskan lingkungan politik yang relevan dengan masalah kebijakan yang ditanganinya
2. Menghimpun dan mengorganisasikan informasi politik yang diperlukan

3. Membuat pertimbangan politik dan menyiapkan perkiraan kelayakan politiknya.

## 2. Proses dalam Pembuatan Skenario

Adapun langkah-langkah sara garis besar dalam membuat skenario analisis kebijakan adalah sebagai berikut.

1. Sebelum menyusun desain alternatif kebijakan, perlu merumuskan dulu bentuk serangkaian pernyataan-pernyataan hipotetikal, misalnya, jika kita merekomendasikan kebijakan X, maka kelompok Y akan mendukungnya, sebaliknya kelompok Z akan cenderung menentangnya.
2. Merumuskan secara tepat policy space (ruang kebijakan) dan mengkaitkannya dengan substansi kebijakan sebagai policy issue area (daerah isu kebijakan). Setiap sistem politik pada esensinya diasumsikan terdiri atas sejumlah ruang-ruang kebijakan yang posisinya tumpang tindih, yang dicirikan adanya sejumlah aktor tertentu yang preferensi dan predesposisi atas kebijakan sangat jelas. Misalnya guru, siswa, dinas pendidikan, orangtua murid, stakeholders adalah termasuk daerah isu kebijakan dalam lingkup ruang kebijakan pendidikan dasar dan menengah.
3. Memperhatikan aspek waktu dan fisibilitas sebuah kebijakan
4. Mengkaji informasi politik yang relevan yaitu menyangkut aktor kunci, motivasi aktor, kepercayaan politik aktor, sumberdaya, pentas para aktor, dan pertukaran. (Solichin Abdul Wahab, 1998,102).

Menurut swartz (1996) proses pembangunan scenario planning terdiri dari beberapa langkah yaitu:

- a. *Identify the issue or decision*

Langkah yang pertama adalah mengidentifikasi isu atau masalah secara spesifik ini dapat dilakukan dengan melihat

perbedaan dalam skenario yang dibuat, apakah perbedaan tersebut dapat merubah suatu keputusan atau cara pandang. Setelah di identifikasikan isu tersebut disesuaikan dengan fokus penelitian, apakah relevan atau tidak.

b. *Key forces in the local enviroment*

Langkah kedua adalah membuat daftar key factors yang mempengaruhi kesuksesan atau kegagalan dari suatu isu atau masalah yang dalam konteks organisasi dapat berupa fakta mengenai konsumen, penyedia, kompetitor dan lain-lain. dalam tahap ini juga dibuat pertanyaan-pertanyaan yang ingin diketahui pembuat keputusan ketika membuat pilihan, hal apa yang dilihat sebagai kesuksesan dan sebagai kegagalan yang harus dipertimbangkan.

c. *Driving foces*

Langkah ini mengidentifikasi dan membuat daftar driving forces yang mempengaruhi key factors. Dalam bahasa skenario, drivung force merupakan sebuah elemen yang menggerakkan plot dalam skenario yang mempengaruhi hasil akhir dari skenario.

Schawartz (2011) menyebutkan bahwa terdapat lima driving forces yang paling berpengaruh, yaitu faktor sosial, faktor teknologi, faktor lingkungan, faktor politik, dan faktor ekonomi atau biasa disebut STEPE.

- a. Sosial, akan selalu dihubungkan pada kondisi yang dinamis, yang mempengaruhi faktor atau sektor lain. Schawartz melihat ada tiga dinamika sosial yang sedang tumbuh, yakni pertumbuhan gama didunia, dominasi kulit hitam di eropa (tantangan bagi kulit putih). Dan peningkata kekuatan perempuan.
- b. Teknologi, pertumbuhan dan inovasi teknologi yang semakin cepat menjadikan teknologi dinilai sebagai faktor yang berpengaruh. Yang memperlihatkan potensinya dimasa depan.

Bahkan Schwarz menyatakan bahwa potensi pertumbuhan teknologi akan menghasilkan teknologi yang sangat menjanjikan. Antara lain, *smart network*, *augmented reality*, dan *water technology*.

- c. Lingkungan, perkembangan dunia tidak hanya memiliki dampak positif, namun juga dampak negatif dimana semakin banyak sumber polusi di dunia. Hal ini diperparah dengan ketidakpastian dalam politik akan mempengaruhi faktor lainnya.
- d. Politik, akan selalu meliputi kekuasaan dan kekuatan, dimana ketidakpastian dalam politik akan mempengaruhi faktor lainnya.
- e. Ekonomi, memegang peranan penting terutama setelah globalisasi menyebar disekuruh dunia. Menurut Schwarz jika globalisasi terus menyebar, akan didapati dunia yang semakin terintergasi dan kaya. Jika tidak maka akan mengurangi peningkatan kesejahteraan secara absolut.

### 3. Tujuan dan Manfaat Skenario

Tujuan menggunakan skenario adalah untuk membantu orang mengubah pola pikir mereka yang sudah mapan tentang bagaimana segala sesuatu berlangsung sehingga mereka lebih siap menghadapi ketidakpastian di masa depan dan mempertimbangkan akibat dari tindakan mereka untuk jangka pendek dan jangka panjang. Ketika perubahan terjadi sangat cepat atau pada saat keadaan kompleks, pola pikir yang sudah mapan sering didasarkan pada alasan yang sudah tidak berlaku lagi atau atas dasar pengamatan terbatas yang menghambat kita untuk melihat hubungan-hubungan baru.

Hambatan psikologis juga mempengaruhi kemampuan kita untuk berpikir secara rasional dan mengantisipasi masa depan. Kita cenderung meremehkan hal-hal yang sulit diingat atau dibayangkan, dan lebih suka mengingat dan memperhatikan kejadian-kejadian yang baru dialami, meremehkan ketidakpastian, menyangkal bukti

yang tidak mendukung pandangan kita, lebih-lebih kemampuan kita untuk mempengaruhi hal-hal yang di luar kontrol kita, terlalu yakin dengan penilaian kita sendiri dan lebih-lebih kemungkinan terjadinya hal-hal yang diinginkan. Skenario memperkenalkan kemungkinan hipotesis yang memacu imajinasi kita untuk mengatasi kecenderungan ini dan membantu kita untuk berpikir lebih bebas tentang sesuatu.

Menurut bloom dan manefee (2009) skenario yang efektif akan memberikan beberapa manfaat sebagai berikut, antara lain:

a. Rasionalitas dan kesiapan

Skenario memungkinkan terbentuknya keputusan yang lebih rasional karena keputusan dibuat terlebih dahulu dan dengan cara yang lebih teratur.

b. Integrasi dan kesadaran

Skenario menggambarkan dinamika berbagai kekuatan sosial, politik, ekonomi, budaya, dan kekuatan lainnya. Serta cara dimana kekuatan-kekuatan itu bisa digabungkan untuk membentuk masa depan.

c. Ekplorasi dan eksperimentasi

Membangun suatu skenario memungkinkan pimpinan dan perencana untuk mempertimbangkan ide-ide yang beragam dalam suatu proses perencanaan formal.

d. Panduan untuk perubahan

Skenario dapat berfungsi sebagai panduan untuk memantau perubahan. Hal ini akan menjadikan mereka mampu untuk beradaptasi dibandingkan bereaksi terhadap perubahan yang terjadi.

e. Fasilitasi ide-ide baru dan unik.

Proses ini memungkinkan timbulnya pendapat dari berbagai sudut pandang melalui saluran komunikasi tanpa takut pendapatnya akan dihentikan secara otomatis.

#### 4. Aktor dalam Skenario Kebijakan

Yang merupakan aktor kebijakan dan sekaligus perannya ialah sebagai berikut:

##### 1. LEGISLATIF

- a. Legislatif berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan dan pembentukan dalam pembuatan peraturan dan pembentukan kebijakan dalam suatu sistem politik.
- b. Legislatif ditunjuk secara formal yang mempunyai fungsi memutuskan keputusan-keputusan politik secara bebas.
- c. Dalam melakukan penetapan perundangan, parlemen mempunyai peran sentral dalam mempertimbangkan, meneliti, mengoreksi sampai menyebarluaskan kebijakan kepada masyarakat.
- d. Di Negara-negara komunis, legislatifnya hanya melakukan ratifikasi atau konfirmasi atas keputusan yang telah dibuat oleh pejabat tinggi dalam partai komunis.

##### 2. EKSEKUTIF (PRESIDEN)

- a. Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan publik.
- b. Keterlibatan presiden dalam pembuatan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial atau dalam rapat-rapat kabinet. Dalam beberapa kasus, presiden terlibat secara personal dalam pembuatan kebijakan.
- c. Selain keterlibatan secara langsung, kadangkala presiden juga membentuk kelompok-kelompok atau komisi-komisi penasehat yang terdiri dari warga negara swasta maupun pejabat-pejabat yang ditunjuk untuk menyelidiki kebijakan tertentu dan mengembangkan usulan-usulan kebijakan.

### 3. YUDIKATIF

- a. Lembaga yudikatif mempunyai kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan (melalui peninjauan yudisial dan penafsiran undang-undang).
- b. Tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh eksekutif atau legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak. Bila keputusan-keputusan tersebut bertentangan dengan konstitusi, maka yudikatif berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan perundangan yang sudah ditetapkan.

### 4. INTANSI ADMINISTRASI

- a. Meskipun terdapat suatu doktrin dalam ilmu politik bahwa intansi administrasi hanya dipengaruhi kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah, namun saat ini diakui bahwa politik dan administrasi dapat berburai dan intansi administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan public.
- b. Konsep administrasi baru—*New Public Administration* (George Frederickson:1980) tidak lagi membahas dikotomi administrasi public dengan politik.
- c. Dalam masyarakat pasca-industri seperti saat ini dimana keberagaman (pluralitas) menjadi hal yang lumrah, teknis dan kompleksitas masalah kebijakan pun bertambah luas sehingga memungkinkan adanya penyerahan kekuasaan yang lebih luas secara formal pada intansi administrasi terkait. Hal inilah yang memberikan kesempatan yang lebih luas kepada intansi administrasi untuk menjadi actor dalam kebijakan.

## 5. KELOMPOKAN KEPENTINGAN

- a. Hampir di semua sistem politik di dunia, kelompok kepentingan mempunyai fungsi mempertemukan kepentingan “warga tertentu” yang tidak hanya mengemukakan tuntutan dalam dukungan tetapi juga memberikan alternatif bagi tindakan kebijakan.
- b. Mereka member banyak informasi kepada pejabat public, yang bahkan seringkali pada hal-hal yang bersifat teknis, mengenai sifat dan akibat yang dapat ditimbulkan dari suatu usulan kebijakan. Dalam hal ini mereka memberikan rasionalitas pembuatan kebijakan.
- c. Kelompok kepentingan merupakan sumber utama pemertintah dalam memproses kebijakan publik.

## 6. PARTAI POLITIK

- a. Selain berfikir untuk memperoleh kekuasaan partai politik juga berusaha menghasilkan kebijakan publik yg menguntungkan bagi konsistuensinya, manakala mereka memenangkan pemilihan umum.
- b. Ketika partai politik sudah duduk diparlemen, mereka sering memberikan suara yang berhubungan dengan posisi kebijakan partai, hal ini menunjukkan posisi tawar yang cukup besar ketika mereka mengusulkan kebijakan-kebijakan.
- c. Pada masyarakat pascamodern seperti saat ini umumnya partai politik menerapkan fungsi sebagai “kumpulan kepentingan”, yaitu mereka berusaha untuk mengubah permintaan khusus dari kelompok kepentingan menjadi usulan kebijakan atau bahkan alternatif kebijakan.

## 7. WARGA NEGARA (INDIVIDU)

- a. Meskipun tugas untuk membuat kebijakan biasanya diberikan kepada pejabat publik, namun dalam beberapa kejadian warga negara sebagai individu masih mempunyai peluang untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijakan.
- b. Dalam tatar ormatif demokratik, warga Negara mempunyai kewajiban untuk didengarkan dan pejabat mempunyai kewajiban untuk mendengarkan.

## 2. Advokasi Kebijakan

Advokasi ini pada dasarnya di maksudkan untuk meyebarluaskan masalah kebijakan yang telah ia buat. Baik mealui media cetak maupun media lainnya (radio, televise, *public hearing*). Advokasi ini adakalanya dilakukan oleh analis kebijakan dengan timnya. Namun dalam situasi lain advokasi dilakukan oleh pihak lain. Sedangkan tugas analis kebijakan cukup hanya sampai merancang strategi advokasi yang dapat di jadikan pedoman oleh pihak lain ketika mereka akan melakukuan advokasi.

Kemudian advokasi ini juga berkaitan dengan strategi memenangkan argumenan mengubah perilaku. Advokasi menunjuk pada usaha untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah. Advokasi merupakan proses yang di sengaja untuk memepengaruhi mereka yang membuat keputusan kebijakan. Advoksi adalah sebuah strategi untuk para pembuat kebijakan ketika mereka membuat hukum dan peraturan, serta membuat keputusan-keputusan lain mempengaruhi hidup orang. Tujuan utama advokasi adalah menciptakan kebijakan, mereformasi kebijakan dan menjamin kebijakan-kebijakan tersebut di implementasikan.

Advokasi adalah sebuah proses yang melibatkan seperangkat politis yang di lakukan oleh warga negara Indonesia yang terorganisir untuk mentransformasikan hubungan-hubungan

kekuasaan. Tujuan advokasi adalah untuk mencapai perubahan kebijakan tertentu yang bermanfaat bagi penduduk warga negara Indonesia. Advokasi yang efektif adalah dilakukan sesuai dengan rencana strategis dan dalam waktu kerangka yang ditentukan.

Ada dua faktor yang mempengaruhi keberhasilan advokasi yakni:

1. pengetahuan mengenai siapa yang terlibat dalam atau terpengaruh oleh proses kebijakan sosial dan
2. pengetahuan mengenai perangkat kelembagaan apa saja yang diperlukan bagi pengimplementasian kebijakan.

Oleh karena itu kegiatan yang paling penting oleh analisis kebijakan adalah melakukan analisis pemangku kepentingannya dan analisis perangkat kelembagaan.

## **D. PERBEDAAN ANTARA ANALISIS KEBIJAKAN DAN PENELITIAN KEBIJAKAN**

### **A. Analisis Kebijakan**

#### **1. Pengertian Analisis Kebijakan**

Analisis Kebijakan menurut Budi Winarno berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab serta konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisis kebijakan kita dapat menganalisis pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan-kebijakan tertentu, siapa aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan, serta apa dampak dari kebijakan tersebut. Analisis ini juga dilakukan tanpa pretensi untuk menyetujui atau menolak suatu kebijakan.

Ada hal yang harus diperhatikan dalam analisis kebijakan publik:

1. Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.

2. Sebab-sebab dan konsekunsi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
3. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik sosial sekarang.

Analisis kebijakan bersifat deskriptif, diambil dari disiplin-disiplin tradisional (misalnya ilmu politik) yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik. Selain analisis kebijakan juga bersifat normatif, tujuannya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini, dan masa mendatang.

Sementara itu, kebijakan publik akan menghasilkan lima tipe informasi yakni masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Kelima tipe informasi tersebut diperoleh melalui lima prosedur analisis kebijakan, yakni perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi.

Analisis kebijakan adalah awal bukan akhir dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Sebelum informasi yang relevan dengan kebijakan dapat digunakan oleh pengguna yang dituju, informasi itu harus dirakit ke dalam dokumen yang relevan dengan kebijakan dan dikomunikasikan dalam berbagai bentuk presentasi. Seluruh proses komunikasi kebijakan mempunyai tahapan, yakni analisis kebijakan, pengembangan isi, pengkomunikasian yang interaktif dan pemanfaatan pengetahuan.

## **2. Metodologi Dan Prosedur Analisis Kebijakan**

Metodologi analisis kebijakan adalah prosedur umum untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan dalam berbagai konteks. Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum menurut William N. Dunn yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan, prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.

Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah. Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif-alternatif kebijakan. Evaluasi yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah.

## **B. Penelitian Kebijakan**

### **1. Peneltian Kebijakan**

Penelitian menyediakan latar belakang intelektual dari konsep orientasi dan generalisasi empiris yang menjadi dasar kebijakan. Ia dipakai untuk mengorientasikan pembuat keputusan pada problem, memikirkan dan menspesifikasikan elemen-elemen yang problematik dalam suatu situas, untuk mendapat ide-ide baru. Pembuat kebijakan menggunakan riset

untuk merumuskan problem dan menetapkan agenda untuk aksi kebijakan di masa mendatang. Kebanyakan hal ini terjadi secara tak langsung, tetapi merupakan akibat dari infiltrasi jangka panjang dari konsep-konsep ilmu sosial, teori dan temuan pada kultur intelektual umum dari suatu masyarakat.

## **2. Jenis Penelitian Kebijakan**

1. Penelitian tentang isi kebijakan. Dilakukan untuk menilai kebijakan dari sisi muatan/isi/pasal.
2. Penelitian tentang implementasi kebijakan. Bertujuan untuk mengetahui bagaimana suatu kebijakan diterapkan
3. Penelitian tentang proses kebijakan. Ditujukan untuk mengetahui bagaimana kebijakan dihasilkan oleh decision makers. Jadi melihat pada proses pengambilan keputusan hingga menghasilkan kebijakan.
4. Penelitian tentang kinerja kebijakan. Bertujuan untuk mengetahui pencapaian suatu kebijakan dibandingkan dengan target atau rencana pencapaian yang diharapkan.
5. Penelitian tentang perbandingan kebijakan. Bertujuan untuk membandingkan dengan negara lain tentang suatu kebijakan yang sejenis.

## **3. Urgensi dan Fokus Penelitian Kebijakan**

Penelitian kebijakan secara spesifik ditujukan untuk membantu pembuat kebijakan dalam menyusun rencana kebijakan, dengan jalan memberikan pendapat atau informasi yang mereka perlukan untuk memecahkan masalah yang kita hadapi sehari-hari. Dengan demikian, penelitian kebijakan merupakan rangkaian aktifitas yang diawali dengan persiapan peneliti untuk mengadakan penelitian atau kajian, pelaksanaan penelitian dan diakhiri dengan penyusunan

rekomendasi. Selain itu, penelitian kebijakan juga dipresepsikan sebagai:

- *Basic social research*, yaitu bahwa penelitian kebijakan harus dilaksanakan secara sesuai prosedur kerja ilmiah.
- *Technical sosial research*, yaitu bahwa penelitian kebijakan harus mampu merumuskan kebijakan-kebijakan strategis yang dapat dikembangkan instrumen-instrumen teknisnya.
- *Policy research* harus menghasilkan kebijakan publik
- Komprehensif, yaitu penelitian kebijakan harus menjangkau seluruh variabel yang terkait dan relevan dengan persoalan yang sedang dikaji untuk dirumuskan kebijakan penyelesaiannya.

#### **4. Karakteristik Penelitian Kebijakan**

Setiap jenis penelitian tentu memiliki karakteristik masing-masing. Demikian juga dengan penelitian kebijakan, kekhususan karakteristik penelitian kebijakan terutama pada proses kerjanya. Menurut Ann Majchrzak sebagaimana yang dikutip Sudarmawan Danim dalam bukunya Pengantar Studi Penelitian Kebijakan, karakteristik penelitian kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Fokus penelitian bersifat multidimensional atau banyak dimensi
2. Orientasi penelitian bersifat empiris-induktif
3. Menggabungkan dimensi masa depan dan masa kini
4. Merespon kebutuhan pemakai hasil studi
5. Menonjolkan dimensi kerjasama secara eksplisif.

## 5. Metode Penelitian Kebijakan

Menurut Coleman sebagaimana yang dikutip Sudarmawan Danim dalam bukunya Pengantar Studi Penelitian Kebijakan bahwa dikarenakan penelitian kebijakan beroperasi pada batas metodologi penelitian pada umumnya, maka tidak ada metodologi tunggal, metodologi yang komprehensif untuk melaksanakan analisis teknikal dari penelitian kebijakan. Dalam bukunya juga dinyatakan bahwa ada beberapa metode penelitian kebijakan, yaitu

- a. Sintesis terfokus, mengaitkan pada tiga hal pokok yaitu sumber pustaka ter-update yang relevan, pengalaman penelitian dan hasil diskusi.
- b. Analisis data sekunder, hanya mungkin dilakukan jika data dasar yang diinginkan diperoleh secara mencukupi. Apabila tidak mencukupi maka perlu membangun data dasar baru yang diseleksi dari kombinasi data dasar yang berbeda. jika data dasar tidak tersedia, peneliti harus memakai metode lain.
- c. Eksperimen lapangan, untuk menyelidiki kemungkinan hubungan sebab akibat dengan cara pengeksposan satu atau lebih kelompok eksperimental dari satu atau lebih kondisi perlakuan dan membandingkan hasilnya dengan satu atau lebih kelompok kontrol yang tidak dikenal kondisi perlakuan.
- d. Metode kualitatif, untuk mencari data primer dalam penelitian dengan cara wawancara, observasi dan kelompok terfokus (individu dicari secara seleksi pada diskusi yang terfokuskan pada topik praspesifikasi.
- e. Metode survai, hasil penelitian untuk membuat kebijakan.
- f. Penelitian kasus, membuat laporan dan rekomendasi hasil penelitian.

- g. Analisis biaya-keuntungan, kebijakan membandingkan biaya (cost) dengan keuntungan (benefit) yang akan diperoleh oleh masyarakat berdasarkan alternatif pilihan kebijakan.
- h. Analisis keefektifan biaya, untuk mempertimbangkan tuntutan pembiayaan yang menjadi dasar dalam menentukan kebijakan oleh pembuat kebijakan.
- i. Analisis kombinasi, menganalisis biaya dari sudut keefektifannya relatif mudah dilakukan, namun untuk menganalisis variasi biaya yang muncul sebagai dampak kebijakan itu tidak jarang sangat sulit.
- j. Penelitian tindakan, ada titik temu antara penelitian tindakan dengan kebijakan, meskipun tidak dapat dikatakan identik.

### **C. Perbedaan Analisis Kebijakan Dengan Penelitian Kebijakan**

Perbedaan yang mudah dipahami antara analisis kebijakan kebijakan antara lain, sebagai berikut:

1. Analisis Kebijakan menghasilkan rekomendasi kebijakan dari alternatif kebijakan yang telah ditawarkan. Sedangkan untuk Penelitian Kebijakan dapat dilakukan dalam setiap policy cycle (proses kebijakan: perumusan, implementasi, monitoring dan evaluasi).
2. Analisis Kebijakan dilakukan sebelum perumusan kebijakan, atau merupakan inisiasi perumusan kebijakan. Sedangkan untuk Penelitian Kebijakan adalah analisis terhadap kebijakan yang telah ada (Riant Nugroho, 2008).

## ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK DAN PENERAPANNYA

---

### A. PERAMALAN MASA DEPAN DALAM ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

#### 1. Peramalan Masa Depan dalam Analisis Kebijakan Publik

Peramalan/*forecasting* adalah suatu prosedur untuk membuat informasifaktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Ramalan mempunyai tiga bentuk utama yaitu: proyeksi, prediksi dan perkiraan.

- a. Suatu proyeksi adalah ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi atas kecenderungan masa lalu maupun masa kini ke masa depan. Proyeksi membuat pernyataan yang tegas berdasarkan argumen yang diperoleh dari metode tertentu dan kasus yang paralel di mana asumsi mengenai validitas metode tertentu (misalnya analisis antar waktu) atau kemiripan kasus. Proyeksi dapat diperkuat dengan argumen dari pemegang otoritas (seperti opini para pakar) dan logika kausal (misalnya teori ekonomi atau politik).

- b. Sebuah prediksi adalah ramalan yang didasarkan pada asumsi teoritik yang tegas. Asumsi ini dapat berbentuk hukum teoritis (misalnya hukum berkurangnya nilai uang), proporsi teoritis (misalnya proposisi bahwa pecahnya masyarakat sipil diakibatkan oleh kesenjangan antara harapan dan kemampuan) atau analogi.
- c. Suatu perkiraan (*conjecture*) adalah ramalan yang didasarkan pada penilaian yang informatif atau penilaian pakar tentang situasi masyarakat masa depan. Penilaian ini dapat berbentuk penilaian yang intuitif dimana diasumsikan adanya kekuatan batin dan kreatif dari para intelektual atau pengetahuan terpendam dari para pelaku kebijakan.

## 2. Tujuan Peramalan

Ramalan kebijakan, baik didasarkan pada ekstrapolasi, teori atau peramalan informatif, mempunyai beberapa tujuan penting:

- a. Ramalan menyediakan informasi tentang perubahan kebijakan di masa depan dan konsekuensinya. Tujuan dari peramalan mirip dengan tujuan dari kebanyakan riset eksakta maupun sosial, sejauh kedua riset ini berusaha dengan baik untuk memahami maupun untuk mengendalikan lingkungan manusia dan material. Namun, usaha untuk meramal situasi sosial masa depan terutama dimaksudkan untuk mengontrol yakni berusaha untuk merencanakan dan menetapkan masa kebijakan sehingga tindakan yang terbaik dapat dipilih diantara berbagai kemungkinan yang ditawarkan di masa depan.
- b. Peramalan memungkinkan kontrol yang lebih besar karena dipahaminya kebijakan masa lalu dengan konsekuensinya, suatu tujuan yang mengandung arti bahwa masa depan ditentukan oleh masa lalu. Namun ramalan juga memungkinkan kita membentuk masa depan secara aktif,

lepas dari apa yang telah terjadi di masa lalu. Dengan berkiblat di masa depan, analisis kebijakan harus bertanya-tanya tentang nilai apa yang bisa atau harus membimbing tindakan di masa depan. Tetapi hal ini menyeret kita ke persoalan kedua yang sama sulitnya: bagaimana bisa seorang analis mengevaluasi bahwa situasi tertentu di masa depan itu memang diharapkan?

### 3. Keterbatasan Peramalan

Perubahan politik, sosial dan ekonomi tidak terduga sehingga mengarahkan ke penting dan sulitnya meramalkan masa depan kebijakan di bawah kondisi perubahan terus menerus yang kompleks, cepat dan bahkan kacau. Sulitnya peramalan harus dilihat sebagai keterbatasan dan kekuatan dari berbagai jenis ramalan selama setidaknya-tidaknya tiga dekade terakhir.

- a. Akurasi ramalan. Ketepatan dari ramalan yang relatif sederhana yang didasarkan pada ekstrapolasi atas kecenderungan sebuah variabel maupun ramalan yang kompleks berdasar model-model yang memasukkan ratusan variabel masihlah terbatas.
- b. Kelebihan komparatif. Ketepatan prediksi yang didasarkan pada model teoritik yang lebih kompleks atas ekonomi dan sistem sumberdaya energi tidaklah lebih tinggi dibanding ketepatan proyeksi dan konjektur yang dibuat atas dasar model ekstrapolasi sederhana dan penilaian informatif (oleh pakar).
- c. Konteks. Asumsi yang dipegang oleh model dan akibat dari asumsi itu sensitif terhadap tiga jenis konteks, yaitu: institusional, temporal dan historikal. Variasi di dalam sistem insentif institusional merupakan aspek kunci dari perbedaan di dalam konteks institusional, sebagaimana tercermin pada badan-badan pemerintah, perusahaan dan lembaga penelitian nirlaba. Ketepatan ramalan cenderung lebih besar pada

lembaga penelitian nirlaba daripada pada perusahaan atau badan pemerintah. Sebaliknya, semakin lama kerangka waktunya, semakin kurang akurat ramalannya.

Dalam banyak ramalan ada masalah serius yang disebut perangkat asumsi, yakni kecenderungan para pencipta dan pengguna model ramalan untuk terperangkap kepada asumsi yang tidak jelas yang perlu dipersoalkan di dalam pembangunan suatu model, misalnya asumsi bahwa kebijakan harga maupun situasi pemerintahan negara-negara penghasil minyak akan tetap stabil.

#### 4. Jenis-jenis masa depan

Ramalan kebijakan dalam bentuk proyeksi, prediksi maupun perkiraan, dipakai untuk mengestimasi tiga jenis situasi social masa depan: masa depan potensial (*potential future*), masa depan yang masuk akal (*plausible*), dan masa depan normatif.

- a. Masa depan potensial (sering kali disebut masa depan alternatif) adalah situasi sosial masa depan yang mungkin terjadi, yang berbeda dengan situasi sosial yang memang terjadi. Situasi masa depan tidak pernah pasti sampai dia benar-benar terjadi, dan oleh karena itu banyak masa depan potensial.
- b. Masa depan yang masuk akal, adalah situasi masa depan yang, atas dasar asumsi tentang hubungan antara lingkungan dan masyarakat, diyakini akan berlangsung jika pembuat kebijakan tidak mengintervensinya guna merubah arah suatu peristiwa.
- c. Masa depan normatif adalah masa depan yang potemsail maupun plausible yang konsisten dengan konsep analisis tentang kebutuhan, nilai dan kesempatan yang ada di masa depan. Penyebutan masa depan normatif mempersempit ruang untuk masa depan potensial sehingga dapat menyambung ramalan dengan tujuan dan sasaran spesifik.

## 5. Sumber-sumber Tujuan, Sasaran dan Alternatif

Salah satu cara untuk memilih tujuan, sasaran dan alternatif adalah dengan meneliti kemungkinan sumber mereka. Alternatif menunjukkan tujuan dan sasaran, persis seperti sasaran dan tujuan menunjukkan alternatif kebijakan.

- a. Wewenang. Dalam mencari alternatif untuk memecahkan masalah, analisis dapat, menghubungi pakar.
- b. Wawasan. Analisis dapat pula menggunakan intuisi, penilaian (*judgment*), atau pengetahuan tersembunyi dari orang-orang yang dipercayai cukup memahami suatu masalah. Orang-orang yang berwawasan ini, yang bukan pakar dalam arti lazimnya, merupakan sumber alternatif kebijakan yang penting.
- c. Metode. Pencarian alternatif tertolong oleh metode analisis yang inovatif. Misalnya teknik analisis sistem yang baru dapat membantu mengidentifikasi alternatif dan pengurutan prioritas tujuan yang penuh konflik.
- d. Teori ilmiah. Penjelasan yang dibuat oleh ilmuwan-ilmuan sosial dan eksakta juga penting sebagai sumber alternatif kebijakan.
- e. Motivasi. Keyakinan, nilai dan kebutuhan dari para penentu kebijakan juga dapat dijadikan sumber alternatif kebijakan. Alternatif dapat diturunkan dari tujuan dan sasaran suatu kelompok pekerja.
- f. Kasus paralel. Pengalaman dengan masalah kebijakan di negara-negara bagian atau kota lain merupakan sumber alternatif kebijakan yang penting.
- g. Analogi. Kemiripan antara masalah yang berbeda merupakan sumber alternatif kebijakan. Undang-undang yang dirancang untuk meningkatkan kesamaan kesempatan kerja bagi wanita didasarkan pada analogi bagi kebijakan tentang perlindungan hak-hak kaum minoritas.

- h. Sistem etik. Sumber penting lain bagi alternatif kebijakan adalah sistem etik, Teori-teori tentang keadilan sosial yang dibangun oleh para filosof dan pemikir sosial lain merupakan sumber alternatif kebijakan dibanyak bidang.

## **6. Pendekatan-Pendekatan Peramalan Masa Depan dalam Analisis Kebijakan Publik**

Setelah tujuan, sasaran dan alternatif ditetapkan, dapat dipilih suatu pendekatan peramalan. Dengan memilih pendekatan peramalan kita maksudkan tiga hal. Analisis harus (1) memutuskan apa yang diramal, yakni menentukan objek ramalan; (2) menentukan bagaimana membuat ramalan, yakni memilih satu atau lebih dasar untuk meramal; dan (3) memilih teknik yang paling sesuai dengan obyek dan dasar yang dipakai.

### **a. Obyek.**

Obyek ramalan adalah titik pinjakan suatu proyeksi, prediksi atau perkiraan. Ramalan memiliki empat obyek:

- a. Konsekuensi dari kebijakan yang ada. Ramalan dapat digunakan untuk mengestimasi perubahan yang mungkin saja terjadi jika pemerintah tidak menempuh tindakan baru. Status quo yaitu tindakan tidak mengerjakan apapun, sama dengan kebijakan yang sedang ada.
- b. Konsekuensi dari kebijakan baru. Ramalan dapat digunakan untuk mengestimasi perubahan yang ada di dalam masyarakat yang diduga akan terjadi jika kebijakan baru ditetapkan.
- c. Isi dari kebijakan baru. Ramalan dapat digunakan untuk mengestimasi perubahan dalam isi dari kebijakan yang baru.
- d. Perilaku para penentu kebijakan. Ramalan dapat digunakan untuk mengestimasi dukungan atau oposisi yang mungkin muncul atas rancangan kebijakan baru.

## b. Basis

Basis ramalan adalah seperangkat asumsi atau data yang digunakan untuk menetapkan kemungkinan dari ramalan atas konsekuensi dari kebijakan baru atau kebijakan yang telah ada, isi dari kebijakan baru, atau perilaku para penentu kebijakan. Ada tiga basis ramalan yang utama:

- a. Ekstrapolasi kecenderungan, Adalah pemanjangan kecenderungan masa lalu ke masa depan. Ekstrapolasi kecenderungan ini didasarkan kepada asumsi bahwa apa yang telah terjadi di masa lalu juga akan berlangsung di masa depan, bila tidak ada kebijakan baru atau peristiwa tak terduga yang mempengaruhi suatu peristiwa. Ekstrapolasi kecenderungan di dasarkan pada logika induktif, yakni proses berfikir yang berangkat dari pengamatan khusus (misalnya data antar waktu) ke kesimpulan atau pernyataan umum.
- b. Asumsi teoritik, Adalah seperangkat hukum atau proposisi yang terstruktur secara sistematis dan teruji secara empiric yang membangun suatu prediksi tentang berlangsungnya suatu peristiwa atas dasar peristiwa lain. Asumsi teoritik berbentuk kausal, dan perannya adalah menjelaskan dan memprediksi. Penggunaan asumsi teoritik didasarkan pada logika deduktif, yakni proses berfikir dari pernyataan, hukum atau proposisi umum ke sejumlah pernyataan dan informasi kasus.
- c. Penilaian informatif, Adalah pengetahuan yang didasarkan pada pengalaman dan intuisi, ketimbang berdasarkan pemikiran deduktif. Penilaian ini biasanya diungkapkan oleh pakar atau orang yang berpengetahuan dan digunakan dalam kasus-kasus dimana teori dan/atau data empiris tersedia atau kurang memadai. Penilaian yang informatif seringkali didasarkan pada logika retroduktif, yakni proses berfikir yang mulai dengan pernyataan dengan masa depan

dan kemudian kembali ke informasi dan asumsi yang diperlukan untuk mendukung pernyataan tersebut.

### c. Metode dan Teknik

Tiga pendekatan peramalan dengan basis mereka, pendekatan dan teknik yang memadai, dan produknya.

PENDEKATAN	DASAR	TEKNIK YANG MEMADAI	PRODUK
Peramalan Ekstrapolasi	Ekstapolasi Kecenderungan	Analisi Antar Waktu Kalsik Estimasi Tren Linear Pembobotan Eksponensial Transformasi Data Katastropi Metodelogi	Proyeksi
Peramalan Teoritik	Teori	Pemetaan Teori Model Kausal Analisi Regresi Estimasi Titik Dan Interval Analisi Korelasi	Prediksi
Peramalan Penilaian	Penilaian Informatif	Delphi Konvensional Delphi Kebijakan Analisis Dampak Silang Penilaian Fisibilitas	Perkiraan

- **Peramalan Ekstrapolatif**

Metode dan teknik peramalan ekstrapolatif memungkinkan analisis untuk membuat proyeksi atas dasar data masa kini dan masa lalu. Peramalan ekstrapolatif biasanya didasarkan pada beberapa bentuk analisis antar-waktu (*time series analysis*), yakni analisis data numerik yang

dihimpun dari beberapa titik waktu dan ditampilkan secara kronologis.

Ketiga digunakan untuk membuat proyeksi, peramalan ekstrapolatif bersandar pada tiga asumsi dasar:

- a. Persistensi. Pola-pola yang teramati di masa lampau akan tetap ditemui di masa depan. Jika konsumsi energi telah mengikat di masa lalu, maka akan demikian halnya di masa depan.
- b. Keteraturan. Variasi pada masa lalu sebagaimana ditunjukkan oleh kecenderungannya akan terulang secara sengaja di masa depan. Jika perang telah berlangsung setiap dua puluh atau tiga puluh tahun, maka siklus ini akan terulang di masa depan.
- c. Relibilitas dan validitas data. Pengukuran *trend* akan *reliable* (yakni cukup cermat atau memiliki konsistensi internal) dan *valid* (yakni mengukur apa yang hendak diukur).

Jika ketiga asumsi di atas dipenuhi, maka peramalan ekstrapolatif lebih baik dibandingkan intuisi tentang dinamika perubahan dan memberikan pemahaman yang lebih besar tentang situasi masyarakat masa depan. Tetapi jika salah satunya tidak dipenuhi, maka teknik peramalan ekstrapolatif tampaknya akan memberikan hasil yang tidak akurat dan salah arah.

#### **a. Analisis Antar Waktu dan Klasik**

Dalam membuat ramalan ekstrapolatif kita dapat menggunakan analisis antar waktu klasik, yang memandang setiap data antar-waktu mempunyai empat komponen: tren sekuler, variasi musiman, fluktuasi yang bersiklus, dan perpindahan tak teratur.

- a. Kecenderungan sekuler adalah pertumbuhan atau penurunan yang lurus dalam jangka panjang dari suatu data antar waktu.
- b. Variasi musiman adalah variasi dalam data antar-waktu yang berulang secara periodik dalam setahun atau kurang.
- c. Fluktuasi siklikal juga bersifat periodic tapi meluas hingga beberapa tahun dan tidak terprediksi. Siklus seringkali sulit dijelaskan, karena setiap fluktuasi siklus baru boelh jadi merupakan konsekuensi dari faktor-faktir yang tak diketahui. Interpretasi atas fluktuasi siklikal seringkali menjadi lebih pelik dengan hadirnya gerakan yang tak teratur, yakni variasi yang tak teramalkan dalam suatu data anatar waktu yang mengikuti pola tak teratur. Gerakan tak tertur dapat disebabkan oleh banyak faktor (perubahan pemerintahan, pemogokan, bencana alam). Jika faktor-faktor ini tidak terhitung, maka mereka dipandang sebagai kesalahan acak yakni sumber variasi yang tak diketahui dan tak dapat dijelaskan sebagai tren sekuler, variasi musiman, atau fluktuasi siklikal.

## **b. Estimasi Tren Linear**

Sebuah teknik standar untuk mengekstrapolasi tren adalah estimasi tren linear (linear trend estimation), suatu prosedur yang menggunakan analisi regresi untuk memperoleh estimasi matematis yang cermat tentang situasi social masa depan berdasarkan pada niali yang teramati antar waktu. Regresi linear didasarkan pada asumsi adanya persistensi, keteraturan, dan hreliabilitas data. Jika regresi linear digunakan untuk mengestimasi suatu tren, maka data antar waktu harus tidak berbentuk

kurvalinear, karena setiap bentuk yang mengubah linearitas akan menghasilkan ramalan dengan kesalahan yang cukup besar. Namun demikian, regresi linear dapat juga digunakan untuk menghilangkan komponen tren linear dari suatu rangkaian yang memperlihatkan variasi musiman atau fluktuasi siklikal. Analisis regresi memiliki dua sifat utama:

- a. Penghapusan Deviasi, yaitu jumlah perbedaan antara niali dalam suatu seri waktu dan niali yang berada disepanjang tren garis (disebut garis regresi) akan selalu sama dengan nol. Jadi, jika niali tren ( $Y_t$ ) dikurangi dari niali observasinya ( $Y$ ) dalam seluruh tahun dari suatu seri waktu, jumlah dari perbedaannya (disebut deviasi) akan sama dengan nol. Jika niali observasi pada suatu tahun berada di bawah garis regresi, deviasinya ( $Y - Y_t$ ) selalu negatif. Sebaliknya, jika niali observasi berada di atas garis regresi, deviasinya ( $Y - Y_t$ ) selalu positif. Nilai negatif dan positif ini saling membatalkan sehingga  $\Sigma(Y - Y_t) = 0$ .
- b. Deviasi yang dikuadratkan berniali minimum. Jika kita mengkuadratkan setiap deviasi (yaitu mengalikan setiap deviasi dengan nilainya sendiri) dan menjumlah mereka semuanya, jumlah dari deviasi kuadrat ini merupakan nilai minimum atau paling kecil. Ini berarti regresi linear meminimalkan jarak antara garis regresi dan semua niali observasi  $Y$  dalam suatu seri waktu. Dengan kata lain, ini merupakan cara yang paling efisien untuk menggambarkan garis tren melalui serangkaian titik observasi.

### c. Waktu Berkala Non Linear

Waktu berkala tidak memenuhi kondisi linearitas, persistensi, dan keteraturan dapat dipilih menjadi lima kelas:

- a. Osilasi. Dalam hal ini ada nilai yang menyimpang dari linearitas, tapi hanya dalam tahunan, caturwulan, bulan, atau hari. Osilasi mungkin bersifat tetap dan teratur tapi tidak memperlihatkan peningkatan atau penurunan yang konstan dalam periode yang diamati. Osilasi tahunan dapat terjadi dalam kaitannya dengan tren sekuler jangka panjang antar tahun.
- b. Siklus. Siklus adalah fluktuasi non linear yang terjadi antar tahun atau lebih lama dari itu. Siklus mungkin tidak terprediksi, dapat pula berlangsung secara tetap dan teratur. Sementara pola umum dari siklus itu selalu nonlinear, bagian-bagian tertentu dari siklus itu mungkin linear atau kurvilinear.
- c. Kurva Pertumbuhan. Penyimpangan dari linearitas terjadi antara tahun, decade, atau jangka waktu lain. Kurva pertumbuhan menunjukkan baik perkembangan kumulatif dalam tingkat pertumbuhan dalam suatu rangkaian waktu, bisa pula menunjukkan penurunan kumulatif dalam pertumbuhan itu, ataupun kombinasi keduanya.
- d. Kurva Penurunan. Disini penyimpangan dari linearitas juga terjadi antar tahun, dekade, atau jangka waktu yang lebih lama. Kurva penurunan merupakan pasangan dari kurva pertumbuhan. Kurva penurunan memperlihatkan derajat penurunan yang meningkat atau menurun dalam suatu seri waktu. Bertambah atau berkurangnya tingkat penurunan dapat dikombinasikan untuk membentuk kurva yang berbeda. Pola penurunan seringkali digunakan

sebagai basis bagi berbagai perspektif dinamik atau “siklus hidup” dari menyurutnya peradaban, masyarakat, dan wilayah kota. Kurva menurun bersifat tidak linear tetapi teratur dan tidak tetap.

- e. Katastropi. Karakteristik utama dari data antar waktu yang “katastropik” adalah bahwa dia memperlihatkan ketidak-ajegan yang tiba-tiba dan tajam. Analisis atas perubahan katastropik, suatu bidang studi yang dibangun oleh matematikawan Perancis Rene Thom, tidak saja menggunakan perunahan nonlinear anatar waktu, melainkan juga mengamati pola-pola perubahan yang tidak sengaja.

#### **d. Pembobotan Eksponensial**

Dalam pembobotan eksponensial analisis dapay memakai istilah-istilah dalam persamaan regresi, misalnya lkuadrat atas  $b(x)$ , atau menambah istilah lain seperti  $c(x^2)$ . Semakin jelas kenaiakan (atau penurunan) polanya, semakin tinggi pangkat yang harus digunakan mewakilinya.

#### **e. Transformasi Data**

Prosedur kedua yang dipakai untuk mengadaptasi teknik regresi linear ke dalam proses pertumbuhan dan penurunan adalah transformasi data. Sementara pembobotan eksponensial menggunakan persamaan regresi baru yang tidak linear (misalnya  $T_t = a + b(x) + c(x^2)$ ), transformasi data memungkinkan analisis bekerja dengan persamaan linear sederhana ( $Y_t = a + b(x) + c(x^2)$ ) tapi hanya setelah niali dari variable waktu berkala (Y) ditransformasikan.

- **Peramalan Teoritik**

Peramalan teoritik yaitu metode peramalan yang didasarkan pada asumsi tentang sebab dan akibat yang terkandung di dalam berbagai teori dengan menggunakan logika deduktif. Metode ini digunakan untuk membantu analis membuat prediksi tentang situasi masyarakat di masa depan atas dasar asumsi teori dan data masa lalu maupun masa kini.

Peramalan teoritik dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

- a. Pemetaan teori, yaitu teknik yang membantu analis untuk mengidentifikasi dan merancang asumsi-asumsi kunci di dalam suatu argumen teori atau kausal.
- b. Pembuatan model teoritik, yaitu menunjuk pada suatu teknik dan asumsi yang luas untuk membentuk representasi (model) sederhana dari teori, karena analis jarang membuat peramalan teoritik secara langsung dari suatu teori.
- c. Pembuatan model kausal, yaitu representasi teori secara sederhana yang berusaha untuk menjelaskan dan memprediksikan penyebab dan konsekuensi dari kebijakan publik.
- d. Analisis regresi, yaitu teknik yang sangat bermanfaat untuk meramalkan hubungan linear antara variabel dalam model peramalan teoritik.
- e. Estimasi titik dan interval.
- f. Analisis korelasional.

- **Peramalan Pendapat**

Peramalan pendapat yaitu teknik peramalan yang berusaha untuk memperoleh dan mensintesis pendapat-pendapat para ahli atau pakar dibidangnya. Peramalan pendapat yang mengutamakan kekuatan intuitif atau perasaan, karena asumsi tentang daya kreasi seseorang dalam membuat peramalan digunakan sebagai pembenar pernyataan mengenai masa depan.

Peramalan jenis ini sering digunakan dalam pemerintahan dan industri, terutama sesuai untuk jenis-jenis masalah yang rumit. Karena salah satu sifat dari masalah yang rumit adalah bahwa alternatif kebijakan dan konsekuensinya tidak dapat diketahui maka dalam kondisi seperti itu tidak ada teori atau data empiris yang relevan untuk membuat ramalan. Dalam hal ini teknik peramalan pendapat menjadi sangat bermanfaat dan bahkan sangat perlu.

Logika dari peramalan intuitif pada dasarnya bersifat retroduktif karena analisis dimulai dengan dugaan tentang suatu keadaan. Misalnya, masa depan normatif seperti perdamaian dunia, dan kemudian berbalik ke data atau asumsi yang diperlukan untuk mendukung dugaan tersebut.

Dengan demikian, terdapat tiga jenis peramalan intuitif, yaitu:

- a. Teknik delphi yaitu prosedur peramalan pendapat untuk memperoleh, menukar dan membuat opini tentang peristiwa di masa depan. Teknik ini dikembangkan pada tahun 1948 oleh Apolio di Delphi. Teknik delphi menekankan pada lima prinsip dasar, yaitu:
  - ✓ **Anonimitas**, yaitu semua pakar atau orang berpengetahuan memberikan tanggapan secara terpisah dan saling tidak mengenal diantara mereka.

- ✓ **Iterasi**, yaitu penilaian setiap individu dihimpun dan dikomunikasikan kembali kepada semua pakar yang ikut terlibat dan memberikan komentar.
- ✓ **Tanggapan balik yang terkontrol**, yaitu pengkomunikasian penilaian dilakukan dalam bentuk rangkuman jawaban terhadap kuesioner.
- ✓ **Jawaban statistik**, yaitu rangkuman dari tanggapan setiap orang disampaikan dalam bentuk ukuran tendensi sentral, disperse, distribusi frekuensi, dan polygon frekuensi.
- ✓ **Konsensus pakar**, yaitu untuk menciptakan kondisi konsensus diantara para pakar sebagai akhir yang penting.

Kebijakan Delphi (Delphi policy) adalah suatu tanggapan yang konstruktif terhadap keterbatasan Delphi konvensional dan merupakan usaha untuk menciptakan prosedur baru yang sesuai dengan rumitnya masalah-masalah kebijakan. Suatu kebijakan delphi dapat digambarkan sebagai serangkaian tahapan yang saling berkaitan, yaitu spesifikasi isu, menyeleksi advokat, membuat kuesioner, analisis hasil putaran pertama, pengembangan kuesioner selanjutnya, mengorganisasi pertemuan kelompok, dan menyiapkan laporan akhir.

- b. Analisis dampak silang, yaitu suatu teknik yang menghasilkan penilaian atas dasar informasi tentang probabilitas kejadian dari peristiwa masa depan dengan berbasis pada terjadi atau tidaknya peristiwa terkait. Untuk itu analisis dampak silang memperhatikan tiga aspek dari suatu kaitan, yaitu arah kaitan (positif atau negatif), kekuatan kaitan (kuat atau lemah), dan jangka waktu kaitan (waktu kaitan peristiwa).

- c. Tafsiran fisibilitas, yaitu teknik peramalan pendapat untuk meramalkan perilaku para pelaku kebijakan dalam setiap proses pembuatan kebijakan. Teknik tafsiran fisibilitas memfokuskan pada beberapa aspek perilaku politik organisasional, yaitu posisi isu, sumber daya yang tersedia, dan ranking sumber daya relatif.

## **B. REKOMENDASI KEBIJAKAN**

Kebijakan pada masa depan merupakan hal yang dapat di prediksi. Keadaan yang diinginkan dari tindakan-tindakan kebijakan diwaktu yang akan datang dapat dimanifestasikan melalui analisis data atas apa yang terjadi sekarang dan pada masa lalu. Rekomendasi kebijakan yang bersifat analitik diperlukan untuk memberikan argumentasi yang jelas mengapa kita menginginkan keadaan yang akan datang harus lebih baik dari yang sekarang dan masa lalu. Selain itu untuk memberikan pra kondisi dan kualifikasi tentang apa yang harus dilakukan terkait dengan kebijakan tersebut.

Prosedur rekomendasi kebijakan yang bersifat analitik, terkait dengan tiga urgensi yaitu:

- a. Menelaah hakikat dan peran rekomendasi dalam analisis kebijakan.
- b. Mengkomparasikan dan mengkontraskan dua pendekatan utama rekomendasi, yaitu analisis untung-rugi dan analisis efektivitas-biaya.
- c. Mendalami metode-metode dan teknik-teknik yang memberikan kemungkinan penggunaan dua pendekatan di atas.

### **1. Rekomendasi dalam Kebijakan Publik**

Rekomendasi, suatu prosedur analisis kebijakan akan menghasilkan informasi tentang kemungkinann pelaksanaan

serangkaian kebijakan, yang diharapkan akan membawa dampak positif bagi kepentingan individu, kelompok-kelompok dan masyarakat dalam skala luas. Membuat rekomendasi dalam kebijakan berarti menganalisis berbagai alternatif tindakan kemudian menentukan preferensi, mana alternatif paling baik yang bisa dilakukan dan apa argumentasi yang melatari penentuan pilihan tersebut.

Analisis kebijakan untuk membuat rekomendasi kebijakan terkait dengan persoalan etika dan moral. Masyarakat tidak pernah lepas dari nilai, etika, norma, dan pedoman moral tertentu, yang selalu mewarnai kepentingan-kepentingan mereka baik yang bersifat privat maupun publik. Aspek etika dan moral dalam analisis kebijakan akan memberikan kerangka dalam menganalisis dan merekomendasikan aksi-aksi kebijakan, agar kemanfaatan output yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kepentingan individu, kelompok, dan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.

Rekomendasi merupakan proses rasional dimana para analis memproduksi informasi dan argumen-argumen yang beralasan tentang solusi-solusi yang potensial dari masalah-masalah publik. Solusi itu disebut dengan advokasi kebijakan (*policy advocacy*). Advokasi kebijakan adalah penggunaan informasi yang relevan dengan kebijakannya untuk membuat klaim pengetahuan yang masuk akal yang didasarkan pada argumen-argumen yang beralasan mengenai solusi-solusi yang memungkinkan untuk memecahkan masalah kebijakan. Advokasi kebijakan ini memiliki karakteristik, yaitu:

- a. Dapat dilaksanakan (*actionable*)
- b. Prospektif, pernyataan advokasi dibuat sebelum dilakukannya tindakan.
- c. Memuat nilai.
- d. Berdasarkan etika kompleks.

## 2. Model-Model Rekomendasi Kebijakan

Terdapat beberapa model atau metode yang dapat digunakan dalam melakukan seleksi kebijakan untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan yang dapat ditransformasikan sebagai tindakan kebijakan.

### 1. Metode Perbandingan

Semua alternatif kebijakan yang akan direkomendasikan dibandingkan berdasarkan kriteria-kriteria tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya, untuk kemudian dipilih alternatif dengan nilai akumulatif tertinggi. Penilaian atas kriteria-kriteria yang ditetapkan bersifat relatif. Metode perbandingan ini bisa diimplementasikan dalam dua format, sederhana dan detail. Dalam penerapan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan tersebut perlu mempertimbangkan tujuan dari penerapan tiap alternatif kebijakan. Disamping itu relevansi kriteria harus juga dipertimbangkan. Kualifikasi masing-masing kriteria harus dilakukan secara cermat dengan melibatkan beberapa pihak yang terkait, untuk mencapai nilai yang disepakati.

### 2. Metode Memuaskan

Seleksi alternatif kebijakan dilakukan berdasarkan tingkat pemuasan atau pemenuhan semua kriteria atau kondisi yang dipersyaratkan. Alternatif mana yang paling memenuhi kriteria yang telah ditetapkan, itu yang diambil. Jadi, dalam metode ini pemenuhan kriteria bersifat absolut.

### 3. Metode *Lexicographic Ordering*

Alternatif kebijakan dinilai, diperbandingkan dan dirangking berdasarkan kriteria secara berjenjang dari yang memiliki bobot tinggi sampai bobot terendah. Satu hal yang menentukan kualitas alternatif kebijakan yang diseleksi adalah

asumsi-asumsi yang dibangun dalam menentukan jenjang kriteria-kriteria tersebut. Asumsi tersebut harus dibangun secara sistematis.

Alternatif kebijakan pada tahap pertama diseleksi dengan mengacu pada kriteria yang paling penting dan berbobot. Beberapa alternatif yang lolos diperbandingkan lagi pada tahap kedua dengan kriteria yang berbobot lebih rendah. Alternatif yang lolos kemudian diseleksi lagi, demikian selanjutnya.

#### 4. Metode *Non-dominated Alternative*

Evaluasi terhadap seluruh alternatif yang memiliki kebijakan sekaligus eliminasi beberapa alternatif yang memiliki skor terendah dengan mendasarkan pada kriteria yang berbeda-beda dalam setiap tahapnya dengan didalam tahap yang lebih lanjut alternatif yang diuji dengan kriteria tertentu yang telah ditetapkan, alternatif yang memiliki skor terendah dieliminasi dari proses seleksi. Alternatif yang lain kemudian diseleksi pada tahap selanjutnya dengan kriteria yang lain, begitu selanjutnya.

#### 5. Metode *May*

Metode ini mengacu pada pendapat Peter May. May menyebut istilah strategi daripada alternatif kebijakan dalam menawarkan solusi untuk menyelesaikan masalah. Ketika menghadapi masalah, analisis kebijakan dapat memanipulasinya kedalam kategori terbatas, sedang dan luas. Kategori tersebut kemudian dilihat dari berbagai variabel kebijakan yang relevan.

## 6. Metode pro dan kontra

Pengambilan keputusan atas alternatif kebijakan yang akan digunakan didasarkan pada banyaknya dukungan kalangan pembuat kebijakan, atau partisipan, atau para pihak yang terkait. Alternatif kebijakan diseleksi berdasarkan jumlah dukungan. Kemudian yang terpilih adalah alternatif yang mendapatkan dukungan (kelompok pro) paling besar. Dengan demikian aspek yang paling menentukan terseleksi atau tidaknya suatu persoalan bukan penilai baik secara langsung maupun tidak langsung tentang baik atau buruknya suatu alternatif, akan tetapi lebih pada popular tidaknya alternatif tersebut.

## 7. Metode Analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*)

Metode ini mendasarkan pemilihan alternatif kebijakan pada persandingan antara biaya dan manfaat. Seleksi alternatif kebijakan yang dilakukan dengan menganalisis besaran biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang akan didapatkan. Analisis biaya dan manfaat dapat dilaksanakan dengan urutan langkah sebagai berikut:

- a. Identifikasi jenis kebijakan
- b. Menentukan semua dampak yang bersifat positif dan negatif serta dampak yang muncul sekarang atau yang akan datang.
- c. Menilai semua dampak yang mungkin terjadi dengan menggunakan ukuran mata uang.
- d. Menghitung manfaat bersih dari alternatif kebijakan, dengan cara total manfaat dikurangi total biaya.
- e. Membuat pilihan diantara alternatif kebijakan yang ada.

## 8. Metode Pohon Keputusan

Dalam metode ini keputusan diambil dengan menghitung nilai yang diharapkan (*expected value*), yaitu hasil perkalian antara probabilitas dari setiap alternatif dengan perkiraan hasil (*predicted result*). Alternatif yang paling baik adalah yang memiliki nilai yang diharapkan paling tinggi. Pilihan untuk membuat proyek dengan dua alternatif (investasi dengan modal besar dan modal kecil) harus dianalisis dengan dua kemungkinan tingkat permintaan (*demand*), tinggi (75%) dan rendah (25%). Kemudian dipresiksi hasil yang akan diproduksi. Lalu hasil tersebut dikaitkan dengan permintaan sehingga didapat nilai yang diharapkan. Nilai yang diharapkan pada dua jenis permintaan kemudian dijumlahkan sehingga didapat jumlah total nilai yang diharapkan. Total nilai yang diharapkan pada kedua alternatif tersebut dibandingkan, dan yang dipilih adalah alternatif dengan total nilai yang diharapkan paling tinggi.

## 9. Metode total profit

Metode ini digunakan untuk menentukan fisibilitas beberapa alternatif proyek. Metode total profit dilakukan dengan menghitung hasil dari pendapatan total (*total revenue/TR*) dikurangi biaya total (*total cost/TC*). Total profit tersebut dipertimbangkan lagi dengan memasukan faktor tingkat inflasi (*inflation rate*), yaitu apakah total profit berada dibawah atau diatas tingkat inflasi. Untuk mengetahui hal tersebut dapat dihitung persentase tingkat keuntungan (*profit rate/PR*) dengan rumus berikut:

$$PR = \frac{TP}{TC} \times 100\%$$

Alternatif proyek yang dipilih adalah yang memiliki total profit positif dan berada diatas tingkat inflasi sesuai dengan hasil perhitungan *profit rate*.

#### 10. Metode Ranking by Inspection

Dalam pengmabilan keputusan di metode ini dilakukan untuk melakukan investasi pada suatu proyek didasarkan pada penghitungan biaya dan manfaat bersih. Metode ini mengasumsikan dua hal yaitu:

- a. Jika dua proyek dalam suatu priode waktu tertentu membutuhkan biaya yang sama dan menghasilkan net benefit yang sama, akan tetapi salah satunya masih menghasilkan net benefit yang lebh detelah priode tersebut, maka yang dipilih yang neniliki net benefit tersebut.
- b. Jika dua alternatif proyek memiliki net benefit yang sama dengan biaya yang sama, namun sala satunya bisa mendatangkan net benefit lebih awal, maka yang dipilih adalah yang mendatangkan net benefit lebih awal.

#### 11. Metode *Payback Period*

Penilaian suau proyek didasarkan pada pengembalian investasi (*return of investment*) oleh *net benefit*. Faktor periode pengembalian sangat menentukan pemilihan atas suatu alternatif kebijakan. Alternatif yang dipilih adalah yang memiliki periode pengembalian investasi paling cepat.

### 3. Kriteria untuk Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi yang diajukan untuk memecahkan permasalahan harus memenuhi sejumlah kriteria sebagai nilai-nilai umum suatu

pemecahan masalah. Positer memberikan 6 (enam) kriteria untuk menetapkan tipe pilihan rasional untuk menyarankan rekomendasi kebijakan atau pemecahan masalah, yakni:

1. Efektivitas, berkaitan dengan rasionalitas teknis, berkenaan dengan apakah suatu alternatif tindakan mencapai hasil (akibat) yang diharapkan dan tujuan diadakannya tindakan tersebut. Efektivitas diukur dari nilai moneterinya. Tingkat efektivitas pada praktiknya ditentukan oleh kuantitas dan kualitas suatu tindakan.
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan efek tivas sampai pada tingkatan tertentu, juga diukur dari ongkos moneterinya. Suatu kebijakan disebut efisien jika mencapai tingkat efektivitas tertinggi dengan nilai ongkos terendah.
3. Kecukupan, berkaitan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memberikan kepuasan, nilai, atau peluang yang menyebabkan timbulnya suatu masalah. Ukuran tingkat kecukupan tidak selalu tetap dan baku, oleh karena adanya kompleksitas hubungan antara efektifitas dan biaya. Namun demikian, ada empat tipe masalah yang dapat memberikan gambaran tentang tingkat kecukupan suatu alternatif kebijakan, yang hubungan efektifitas dengan biaya.
4. Kemerataan berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial, dan mengacu pada distribusi akibat (hasil) dan usaha (proses) kepada berbagai kelompok di dalam masyarakat. Kemerataan erat kaitannya dengan konsep keadilan atau kewajaran bagi semuanya. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah yang mendistribusikan secara adil beban usaha (seperti beban, dan sebagainya) dan akibat atau hasil (pelayanan, ekonomis, dan sebagainya).

Beberapa alternatif kebijakan dapat saja ditolak jika menghasilkan distribusi biaya dan manfaat yang tidak merata, meskipun sebenarnya memenuhi aspek efektivitas, efisiensi

dan kecukupan. Ketidakmerataan distribusi terjadi dalam bentuk, misalnya, manfaat yang dihasilkan tidak sesuai dengan mereka yang membutuhkan, atau mereka yang paling menerima manfaat kebijakan tidak mendapat beban membayar ongkos, atau mereka yang tidak mampu diwajibkan membayar biaya yang tidak proporsional, dan lain sebagainya. Kriteria pemerataan berkaitan erat dengan konsepsi yang saling bersinggungan, yakni keadilan atau kewajaran dan konflik etis untuk mendistribusikan seluruh sumber daya kepada masyarakat. Analisis dapat mengukur tingkat kesejahteraan yang akan dicapai untuk menetapkan tujuan secara eksplisi.

5. Responsivitas berkaitan dengan seberapa jauh suatu tindakan (kebijakan) dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria ini sangat penting bagi para analis dalam menentukan alternatif kebijakan. Kebijakan yang dapat memuaskan kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan pemerataan dapat gagal jika tidak mampu merespons kebutuhan aktual kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan tersebut.
6. Ketetapan berkaitan sangat dekat dengan rasionalitas substantif. Kriteria ini tidak hanya mengacu pada satuan nilai individu akan tetapi dua atau lebih satuan nilai atau kriteria. Kriteria ketetapan ini menyoal apa yang tidak disoal oleh lima kriteria sebelumnya, yakni apakah tujuan dari sebuah kebijakan tepat untuk masyarakat. Dalam hal ini analisis dapat mempertimbangkan kombinasi secara utuh berbagai bentuk rasionalitas (substansif, teknis, legal dan sosial) dan menerapkan kriteria dengan nilai abstraksi yang lebih tinggi dari lima kriteria lainnya. Kriteria ketetapan bersifat lebih terbuka dan menjangkau apa yang berada diluar lima kriteria yang lain. Oleh karena itu tidak ada rumus baku bagaimana menetapkan kriteria ini.

#### 4. Pendekatan-Pendekatan Untuk Rekomendasi Kebijakan

Analisis menempatkan pendekatan yang akurat untuk merespon beberapa hal, antara lain:

1. Kemampuan mengantisipasi efek samping, dampak ganda, dan akibat-akibat lain, baik sebagai cost maupun sebagai benefit.
2. Sustainability periodik nilai dan manfaat yang didapatkan.
3. Keyakinan akan prediksi output.
4. Tingkat kepastian akan output yang dihasilkan.
5. Tindakan yang harus dilakukan.

Analisis juga harus mempertimbangkan antara preferensi swasta dan preferensi publik. Sebab, kebijakan publik sebenarnya relevan dengan dua sektor sekaligus, privat dan publik. Namun demikian perlu dilihat perbedaan di antara keduanya sehingga bisa lebih akurat dalam penyusunan rekomendasi kebijakan.

1. Sifat proses menyusun kebijakan publik.
2. Sifat kolektif tujuan kebijakan publik.
3. Sifat barang publik.

Perbedaan antara preferensi publik dan swasta tidak kemudian diartikan sebagai ketidakmungkinan untuk menerapkan logika pemaksimalan keuntungan secara keseluruhan dalam masalah-masalah publik. Kekuatan dan kelemahan, kelebihan dan kekurangan tersebut dapat dijadikan pertimbangan dalam menggunakan dua alternatif pendekatan, yaitu: analisis biaya-manfaat dan analisis biaya-efektifitas.

##### a. Analisis biaya-manfaat

Metode ini mendasarkan pemilihan alternatif kebijakan pada persandingan antara biaya dan manfaat. Seleksi alternatif kebijakan yang dilakukan dengan menganalisis besaran biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang akan didapatkan. Terdapat tiga keunggulan penggunaan analisis biaya-manfaat.

*Pertama*, biaya dan manfaat diukur dengan mata uang sebagai satuan nilai, dengan demikian terbuka peluang pengurangan biaya untuk mewujudkan manfaat. *Kedua*, analisis biaya-manfaat memberikan kemungkinan untuk melihat kebijakan tertentu secara lebih luas dan untuk mengaitkan manfaat dengan *income* masyarakat secara keseluruhan. *Ketiga*, analisis biaya-manfaat memberikan kemungkinan kepada analis untuk membandingkan penerapan suatu program dalam bidang yang berbeda-beda.

Terdapat juga beberapa keterbatasan analisis biaya-manfaat, yaitu: *Pertama*, tekanan yang terlalu berlebihan pada aspek efisiensi ekonomi, sehingga kriteria pemerataan sangat sulit untuk diterapkan. *Kedua*, nilai uang tidak dapat mengukur kriteria responsivitas, sebab pendapatan masyarakat sangat variatif. *Ketiga*, jika tidak ada harga baku untuk sebuah pelayanan sangat penting, para analis kadang memaksakan untuk membuat harga bayangan (*shadow price*).

Meskipun tetap memperhitungkan redistribusi dan keadilan sosial, analisis biaya-manfaat sangat terkait dengan pendapatan masyarakat sebagai ukuran kepuasan. Oleh karena itu, sulit untuk dapat mendiskusikan akurasi setiap tujuan yang tidak dapat dinyatakan dengan uang.

Banyak cara untuk menghasilkan analisis yang akurat dengan mengklasifikasikan biaya dan manfaat kedalam klasifikasi berikut:

- a. Didalam (internal) versus di luar (eksternal).
- b. Dapat diukur secara langsung (nyata) versus tidak dapat diukur secara langsung (tidak nyata).
- c. Primer (langsung) versus sekunder (tidak langsung).
- d. Efisiensi bersih (riil) versus distribusional (semu).

Pendekatan analisis biaya-manfaat dapat dilaksanakan dengan beberapa langkah sistematis berikut ini:

1. Perumusan masalah.
2. Spesifikasi sasaran.
3. Identifikasi alternatif pemecahan masalah.
4. Pencarian, analisis, dan interpretasi atas informasi.
5. Identifikasi kelompok target dan penerima manfaat.
6. Estimasi biaya dan laba.
7. Penyusutan biaya dan manfaat.
8. Estimasi resiko dan ketidakpastian.
9. Pemilihan kriteria keputusan.
10. Rekomendasi.

#### b. Analisis Biaya-Efektifitas

Analisis Biaya-Efektifitas merupakan suatu pendekatan yang memungkinkan analisis untuk membandingkan dan memberikan rekomendasi kebijakan dengan mengkuantifikasi total biaya yang dikeluarkan dan akibat yang dihasilkan. Analisis ini dapat digunakan untuk merekomendasikan alternatif kebijakan, bisa juga untuk mengevaluasi pelaksanaan atau penerapan suatu kebijakan.

Analisis biaya manfaat cocok untuk menjelaskan persoalan bagaimana menggunakan sumberdaya secara efisien untuk mencapai sasaran yang tidak dapat digambarkan dengan gambaran pendapatan atau satuan nilai mata uang. Rekomendasi alternatif kebijakan dalam bidang pemberantasan tindak kriminal, pertahanan, transportasi, dan lain sebagainya diluar lapangan ekonomi kesejahteraan.

Keunggulan dari pendekatan ini adalah:

- a. Aplikasinya sangat mudah, paling tidak bila dibandingkan dengan analisis biaya manfaat.
- b. Memiliki kapasitas untuk menganalisis barang kolektif dan semi kolektif yang tidak dapat diperkirakan berdasarkan harga pasar.

- c. Memiliki tingkat ketepatan dalam menganalisis eksternalitas dan hal-hal yang tidak nyata dalam suatu alternatif kebijakan.

Sedangkan keterbatasan dari analisis biaya efektifitas adalah rekomendasi yang dihasilkan sulit untuk dihubungkan dengan agregat kesejahteraan sosial. Analisis ini tidak dapat digunakan untuk menghitung pendapatan bersih sebagai ukuran kepuasan agregat yang dirasakan oleh masyarakat.

Langkah-langkah prosedural analisis biaya efektifitas tidak jauh berbeda dengan analisis biaya manfaat.

Analisis biaya efektifitas menggunakan beberapa kriteria, antara lain:

- a. Kriteria biaya terkecil.
- b. Kriteria efektifitas maksimum.
- c. Efektifitas marginal.
- d. Efektifitas-biaya.

## **5. Metode Untuk Rekomendasi Kebijakan**

Terdapat beberapa metode yang dapat digunakan dalam rekomendasi kebijakan sebagai penjabaran lebih lanjut dua pendekatan yang telah dijelaskan sebelumnya, yakni analisis biaya manfaat dan analisis biaya efektifitas. Metode-metode tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Model Rekomendasi atas Dasar Langkah dalam Analisis Biaya Manfaat dan Analisis Biaya Efektivitas

Analisis Biaya Manfaat Dan Analisis Biaya Efektivitas	
Langkah	Metode
Perumusan Masalah	Analisis Batas
	Analisis Klasifikasional
	Analisis Hierarki
	Analisis Perspektif Berganda
	Analisis Argumentasi
	Pemetaan Argumentasi
Spesifikasi Sasaran	Pemetaan Sasaran
	Klarifikasi nilai
	Kritik nilai
Pencarian analisis dan interpretasi informasi	Analisis batas
Identifikasi kelompok target dan pemanfaat	Analisis batas
Estimasi biaya dan laba	Perumusan elemen biaya
	Estimasi biaya
	Penentuan harga bayangan
Penyusutan biaya dan manfaat	Penilaian fisibilitas
Estimasi resiko dan ketidakpastian	Analisis sensitivitas
	Analisis fortiori
Pemilihan kriteria keputusan	Klarifikasi nilai
	Kritik nilai
Rekomendasi	Analisis plausibilitas

### 1. Pemetaan Sasaran

Pemetaan Sasaran adalah metode yang digunakan untuk menyusun tujuan dan sasaran serta hubungannya dengan alternatif kebijakan. Tujuan, Sasaran, Alternatif yang telah diidentifikasi melalui satu atau lebih, metode perumusan kebijakan digambarkan dalam sebuah *pohon sasaran*, yaitu gambaran lengkap struktur tujuan dan sasaran dari alternatif

kebijakan dan hubungan-hubungan antar satu dengan yang lain. Penyusunan pohon sasaran dapat dimulai dengan mengembangkan tujuan-tujuan baru atau menggunakan tujuan-tujuan yang sudah ada. Jika akan menggunakan tujuan-tujuan baru, maka dapat digunakan analisis hirarki, analisis klasifikasi, brainstorming, dan analisis argumen.

Di dalam struktur pohon sasaran, bagian atasnya terdiri dari hal-hal yang bersifat umum. Semakin kebawah semakin spesifik atau khusus. Dengan demikian, dinamika dari tujuan, ke sasaran, lalu ke sub sasaran memberikan gambaran yang lebih detail tentang tukan dari sebuah alternatif kebijakan.

## 2. Klarifikasi Nilai

Klarifikasi nilai adalah prosedur untuk mengidentifikasi premis nilai dan mengklasifikasikannya atas dasar seleksi sasaran kebijakan. Klarifikasi nilai akan membantu memperjelas nilai yang terkandung di balik sasaran dan tujuan alternatif kebijakan yang diseleksi.

Klarifikasi nilai akan membantu memperjelas jawaban dari beberapa pertanyaan prinsipil yang terkait dengan nilai dibalik sasaran atau tujuan suatu kebijakan:

- a. Premis nilai apa yang mendasari suatu kebijakan?
- b. Milik siapa premis nilai tersebut, analisis, kelompok sosial khusus, atau masyarakat umum?
- c. Kondisi lingkungan seperti apa yang menjelaskan pro kontra kelompok-kelompok masyarakat terhadap premis nilai nilai dan sasaran?
- d. Alasan apa yang ditawarkan untuk membenarkan premis nilai dan sasaran?

Ada beberapa langkah yang dilakukan dalam klarifikasi nilai, yaitu sebagai berikut:

- a. Identifikasi seluruh sasaran yang relevan, misalnya dengan metode pohon sasaran. Dengan hal ini dapat dijabarkan secara lengkap apa saja tujuan dan sasaran program atau kebijakan, dari yang umum ke yang spesifik.
- b. Identifikasi seluruh pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh berhasil atau gagalnya pencapaian sasaran kebijakan.
- c. Identifikasi seluruh nilai yang mendasari komitmen seluruh pihak tersebut.
- d. Klarifikasi premis nilai kedalam ekspresi yang sederhana dan bersifat personal, yang kemudian diabstraksi kedalam nilai yang lebih universal.
- e. Klasifikasi nilai kedalam dua kelompok premis, yang memberikan dasar untuk menjelaskan sasaran dan untuk memberikan tujuan.

### 3. Kritik Nilai

Kritik Nilai merupakan sebuah metode yang terdiri dari beberapa prosedur untuk memverifikasi argumen yang paling meyakinkan dari sekian banyak argumen yang berlawanan tentang suatu kebijakan.

Ada beberapa prosedur penting yang dapat dilakukan dalam melakukan kritik nilai, yaitu:

- a. Identifikasi sekian pernyataan yang menunjukkan rekomendasi untuk melakukan suatu kebijakan.
- b. Identifikasi para subjek kebijakan yang akan mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan.

- c. Deskripsi seluruh argumentasi baik dari subjek atau pihak yang mendukung rekomendasi atau yang menentang rekomendasi

#### 4. Perumusan Elemen Biaya

Perumusan Elemen Biaya merupakan prosedur untuk mengklasifikasi dan mendeskripsikan semua biaya yang harus dikeluarkan untuk pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan. Biaya yang dimaksud tidak hanya berupa pengeluaran anggaran, tapi juga biaya kesempatan, yaitu manfaat yang gagal diperoleh sebab suatu sumber daya diinvestasi untuk mencapai suatu tujuan yang lain.

Rumusan elemen biaya terdiri dari daftar fungsi, peralatan, dan pasokan yang membutuhkan pengeluaran sumber daya. Susunan elemen biaya terdiri dari dua elemen pokok yaitu: biaya primer atau biaya langsung dan biaya sekunder atau biaya tidak langsung. Biaya primer dibagi lagi kedalam tiga kategori yaitu: biaya tetap sekali pakai, biaya investasi, biaya operasional, serta biaya pemeliharaan.

#### 5. Estimasi Biaya

Analisis atas biaya merupakan faktor penting dalam pembuatan rekomendasi kebijakan. Estimasi biaya merupakan prosedur untuk mendetailkan elemen biaya kedalam bentuk suatu nilai uang. Estimasi biaya mengukur keseluruhan elemen yang terkandung dalam struktur elemen biaya. Ukuran dari setiap elemen biaya menggunakan unit atau satuan yang berbeda sesuai dengan jenis sumber daya.

Estimasi biaya memiliki peran signifikan dalam proses penyusunan alternatif kebijakan, sebab ukuran yang jelas dalam relasi fungsi, materi, dan personal dengan biaya akan memberikan gambaran yang lebih terperinci

kepada analisis untuk membandingkan satu alternatif dengan alternatif lainnya untuk direkomendasikan.

## 6. Penentuan Harga Bayangan

Penentuan Harga Bayangan merupakan suatu prosedur untuk membuat ketentuan subjektif tentang nilai manfaat dan biaya dalam dua keadaan yaitu: tidak ada harga pasar yang dapat dijadikan ukuran, misalnya barang-barang kolektif seperti udara bersih yang nyata dirasakan masyarakat atau harga pasar yang ada tidak dapat dipercaya karena ada kemungkinan harga tersebut tidak mencerminkan nilai dan manfaat sosial yang senyatanya. Misalnya, dengan adanya praktik monopoli, oligopoli, persaingan tidak sehat, dan lain sebagainya.

Analisis dapat menggunakan beberapa prosedur untuk mempekirakan harga bayangan, sebagaimana berikut ini:

- a. Harga yang dapat diperbandingkan
- b. Pilihan konsumen
- c. Penghitungan permintaan
- d. Analisis survei
- e. Biaya kompensasi

## 7. Pemetaan Hambatan

Pemetaan Hambatan adalah prosedur untuk mengidentifikasi keterbatasan dan tantangan bagi upaya pencapaian tujuan dan sasaran dari program atau alternatif kebijakan. Ada 6 kelompok hambatan atau keterbatasan, yaitu: hambatan fisik, hambatan hukum, hambatan organisasional, hambatan politik, hambatan distributif, dan hambatan anggaran.

Hambatan fisik terjadi jika pencapaian tujuan atau sasaran dihalangi oleh keterbatasan pengetahuan dan teknologi.

Hambatan hukum dimungkinkan terjadi karena pencapaian tujuan dihambat oleh ketentuan-ketentuan hukum.

Hambatan organisasioanal terjadi dalam hal mekanisme internal organisasi membatasi upaya untuk mengatasi.

Hambatan politik muncul misalnya dari fenomena oposisi, oposisi pemerintah akan menjadi kendala atau hambatan besar untuk pencapaian tujuan dari program yang menyangkut kepentingan umum.

Hambatan distributif biasanya terjadi sebagai pertentangan antara tuntutan efisiensi dengan tuntutan keadilan. Kebijakan dengan tingkat efisiensi tinggi biasanya memiliki tingkat pemerataan distribusi yang rendah.

Hambatan anggaran merupakan jenis hambatan yang sangat wajar. Keterbatasan dana membuat analisis untuk mempertimbangkan secara sangat serius alternatif yang dapat memaksimalkan efektivitas dengan kebutuhan biaya yang lebih rendah.

## 8. Analisis Sensitivitas

Analisis Sensitivitas merupakan prosedur untuk mengetahui daya tanggap hasil analisis biaya manfaat dan analisis biaya efektivitas terhadap asumsi-asumsi tentang kemungkinan terjadinya tingkat biaya dan manfaat. Didalam membandingkan dua alternatif atau lebih, kemungkinan ada beberapa item ketidakpastian yang tidak dipertimbangkan.

Dengan keadaan demikian, analis dapat menggunakan asumsi-asumsi alternatif tentang biaya pada masa mendatang. Hal itu bertujuan untuk mengukur tingkat sensitivitas rasio dari setiap asumsi.

#### 9. Analisis Fortiori

Analisis Fortiori merupakan langkah yang digunakan dalam menilai beberapa alternatif kebijakan untuk memecahkan ketidakpastian dalam alternatif yang sebenarnya disukai tetapi dalam analisis permulaan diketahui lebih lemah dibandingkan dengan alternatif yang lainnya. Analis dapat mengatasi ketidakpastian dengan memilih alternatif yang lebih lemah, meskipun ada alternatif lain yang lebih dominan.

#### 10. Internalisasi Biaya

Internalisasi Biaya merupakan prosedur untuk memasukan semua biaya luar yang relevan kedalam struktur elemen biaya internal. Dengan menggunakan pertimbangan dampak positif dan negatif dari program atau kebijakan publik, biaya maupun manfaat dapat diinternalisasikan. Dengan prosedur internalisasi, tidak ada lagi biaya eksternal sebab semua biaya eksternal oleh karena biaya secara keseluruhan sudah bersifat internal.

#### 11. Diskonting

Diskonting merupakan prosedur untuk memperkirakan nilai saat ini dengan biaya dan manfaat yang akan diperoleh pada masa-masa yang akan datang. Prosedur ini berkenaan dengan kalkulasi dampak waktu terhadap nilai biaya. Jadi, titik tekannya pada hubungan nilai biaya dengan periode waktu tertentu. Kalkulasi tersebut sangat penting mengingat nilai

biaya akan semakin menurun seiring dengan bergulirnya waktu.

Dalam prosedur ini, nilai biaya dan manfaat pada masa yang akan datang diperkirakan dengan menggunakan faktor diskon, yaitu angka dimana nilai biaya dan manfaat pada masa depan harus diturunkan sehingga mencerminkan bahwa nilai mata uang saat ini lebih tinggi dari pada yang akan datang.

## 12. Analisis Plausibilitas

Analisis Plausibilitas merupakan prosedur untuk menguji rekomendasi tertentu yang menentang pernyataan yang berlawanan. Prosedur ini digunakan untuk menguji pernyataan kausalitas dan pernyataan etis yang saling berlawanan. Selain itu Ada 10 tantangan atas plausibilitas suatu rekomendasi yaitu:

- a. Invaliditas
- b. Inefisiensi
- c. Inefektivitas
- d. Tingginya pengeluaran
- e. Rendahnya daya tanggap
- f. Ilegalitas
- g. Fisibilitas yang rendah
- h. Ketidakadilan
- i. Ketidaklayakan
- j. Kesalahan formulasi

## C. ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK DAN TERAPANNYA

Untuk melihat keberhasilan dan ketidakberhasilan suatu kebijakan publik, maka kita harus melihat bagaimana kebijakan tersebut diterapkan. Berikut adalah contoh penerapan kebijakan desentralisasi pada bidang pendidikan.

### a. Deskripsi Kebijakan

Ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang baru, mulai tahun 2016 pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yaitu SMA dan SMK dari Kabupaten/Kota ke Provinsi resmidiberlakukan. Pengalihan ini merupakan salah satu kebijakan desentralisasi pendidikan untuk memudahkan Pemerintah Provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan dan diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas serta efektivitas kebijakan pendidikan dalam rangka *good governance*.

Pasca pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah provinsi Jawa Timur-pun merespon dengan membuat suatu kebijakan mengenai pemberlakuan kembali sumbangan pembinaan pendidikan (SPP) bagi siswa-siswi tingkat SMA dan SMK, yang kemudian di tegaskan dengan keluarnya Surat Edaran Gubernur Jawa Timur No. 120/71/101/2017 tentang sumbangan pembinaan pendidikan (SPP) SMA dan SMK NEGERI. Didalam suarat ini di jelaskan bahwa SMA dan SMK dapat melakukan pemungutan SPP kembali bagi siswa-siswi sma dan smk namun sudah di standarisasi oleh pemerintahan provinsi Jawa Timur.

Adapun point-point penting yang di lampirkan dalam surat edaran gubernur Jawa Timur adalah: a). Adanya standar SPP SMA dan SMK yang ditetapkan gubernur, b). Seluruh biaya operasi, investasi, hingga gaji guru tidak tetap (GTT) menjadi tanggung jawab sekolah, c). Seluruh orang tua/wali murid pun harus membayar SPP yang standar nominalnya telah ditentukan gubernur. Yakni, SMA Rp 135 ribu per siswa per bulan, SMK teknik (Rp 215 ribu), dan SMK nonteknik (Rp 175 ribu).

Setelah dikeluarkannya surat edaran diatas maka muncul berbagai pro dan kontra dari siswa siswi, wali murid, kepala sekolah, guru dan staf tenaga kependidikan, baik itu yang berupa kecilya biaya spp bagi sekolah sma dan smk, kesejahteraan guru

tidak tetap / honorer serta pemerintah provinsi dianggap lepas tangan akan pembiayaan pendidikan untuk tingkat sma dan smk sedangkan pada Pasal 12 ayat (1) uu no 23 tahun 2014 sudah di jelaskan bahwa' Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan;" untuk menangani tanggapan masyarakat yang beragam tersebut maka kami berusaha untuk mengkaji kebijakan pemerlakuan spp ini dan berharap dapat memecahkan masalah pembiayaan biaya pendidikan. Beban biaya operasional sekolah yang semakin besar serta begitu banyaknya tuntutan peningkatan kualitas pendidikan membuat pemerintah provinsi Jawa Timur pengambilan keputusan ini sebagai langkah awal untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

## **b. Identifikasi Masalah Dan Tujuan Analisis**

Pendidikan merupakan hal yang terpenting dalam kehidupan , dengan pendidikan kita bisa belajar semua ilmu pengetahuan dan memanfaatkan ilmu pengetahuan tersebut , khususnya masyarakat Indonesia berhak mendapatkan pendidikan dan diharapkan untuk selalu berkembang didalamnya karena kemajuan suatu negara dapat diukur dan dilihat dari kemajuan pendidikan masyarakatnya. Namun tak bisa disangkal bahwa untuk mendapat pendidikan yang berkualitas di butuhkan dana operasional yang tidak sedikit, dengan kata lain sekolah tidak dapat berkembang baik apabila dana operasionalnya tidak terpenuhi.

Di Indonesia sendir secara umum dana operasional sekolah masih didapat dari Sumbangan Pembinaan Pendidikan(SPP), Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), APBD serta bantuan kemitraan bagi sebagian Sekolah Menengah Kejuruan. Dengan demikian dapat di ketahui bahwa di Indonesia dana pendidikan masih sangat mengandalkan bantuan dari pemerintah dan tidak memperhitungkan pihak ketiga lainnya. Hal ini lebih tampak jelas setelah di keluarkannya kebijakan 9 tahun wajib belajar, dimana

dana Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) ditiadakan dan seluruh kegiatan sekolah di tanggung dana APBN dan untuk beberapa daerah yang menerapkan sekolah gratis bagi SMA/SMK, dana Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) ditiadakan dan seluruh kegiatan sekolah di tanggung oleh dana APBD namun sekolah gratis bagi tingkat SMA/SMK hanya diterapkan di daerah yang memiliki APBD yang cukup. Perbedaan situasi ini di beberapa kabupaten atau kota ditanggapi sebagai ketidakadilan sehingga pemerintah berusaha untuk menyeragamkan kebijakan pendidikan SMA/SMK ketingkat provinsi agar lebih mewujudkan rasa keadilan dan memudahkan pengontrolan dan kemudian menetapkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang baru, mulai tahun 2016 pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yaitu SMA dan SMK dari Kabupaten/Kota ke Provinsi.

Menanggapi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, provinsi Jawa timur menerbitkan Surat Edaran Gubernur Jawa Timur No. 120/71/101/2017 tentang sumbangan pembinaan pendidikan (SPP) SMA dan SMK NEGERI karena di dasari oleh APBD yang tidak sanggup sehingga kebijakan sekolah gratis bagi SMA/SMK di beberapa kabupaten kota di Jawa timur pun tidak berlaku lagi. Kebijakan tersebut sangat menimbulkan dampak yang besar bagi masyarakat, khusus bagi masyarakat pendapatan menengah ke bawah yaitu ketidak mampuan masyarakat untuk membayar sumbangan pembinaan sekolah (SPP) yang dapat berujung pada tindakan putus sekolah serta bagi sekolah karena dana operasional yang didapat dari sumbangan pembinaan sekolah (SPP) yang minim karena di standarisasi sehingga sekolah sulit mengembangkan kualitas sekolah. Dipihak lain pemerintah tidak ampuh memberi bantuan yang besar karena APBD yang terbatas.

**Rumusan masalah:**

1. Bagaimanakah mengantisipasi dampak kebijakan pemberlakuan SPP tingkat SMA/SMK ?
2. Bagaimana mengatasi masalah dana operasional sekolah tingkat SMA/SMK?

**Tujuan analisis :**

1. Mengetahui dampak yang mungkin muncul dalam penerapan kebijakan pemberlakuan spp tingkat SMA/SMK
2. Mengetahui cara mengatasi masalah dana operasional sekolah tingkat SMA/SMK

**b. Analisis Masalah****1. Kebijakan Pendidikan Pemberlakuan Kembali Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) Untuk Tingkat SMA dan SMK**

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu kota metropolitan yang memiliki perkembangan pesat terutama di bidang ekonomi akibat dari cepatnya arus perkembangan ekonomi sudah sewajarnya pemerintah dan masyarakat menyiapkan dirinya agar mampu bersaing di dunia kerja pada dasarnya persiapan semacam ini dilakukan di semua tingkat pendidikan yaitu Pendidikan Anak Usia Dini, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama/ MTS, Sekolah Menengah Atas /Sekolah Menengah Kejuruan/MAN dan perkuliahan.

Namun dalam mewujudkan pendidikan yang baik untuk mendukung perkembangan sumber daya manusia masih memiliki banyak masalah yaitu belum meratanya tingkat pembangunan sarana prasarana pendidikan, kurang profesionalnya tenaga pendidik, tidak meratanya pendapatan masyarakat, ketidakmampuan masyarakat untuk mendanai

anaknya bersekolah, kurangnya kesadaran pentingnya pendidikan. Maka dengan kondisi demikian masih terlalu banyak hal yang harus dibenahi, pemerintah pusat pun mendelegasikan manajemen pendidikan ke daerah provinsi sebagai upaya penanganan masalah-masalah di atas yang kemudian di respon dengan kebijakan pemberlakuan sumbangan pembinaan sekolah (SPP) yang di jelaskan dengan Surat Edaran Gubernur Jawa Timur No. 120/71/101/2017 tentang Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) SMA dan SMK.

Jika ditinjau kembali kebijakan pemberlakuan SPP kemabali di provinsi jawa timur bukanlah sebuah solusi yang baik karena Hakekat dari suatu kebijakan adalah untuk memperbaiki suatu keadaan yang di alami, hal ini sesuai dengan pendapat Islamy (2002) yang menjelaskan bahwa kebijakan publik pada hakekatnya adalah keputusan untuk memilih nilai - nilai yang terbaik dari sekian banyak nilai yang ada. Apabila suatu kebijakan justru memperburuk keadaan maka sudah dapat dipastikan kebijakan itu buruk atau dapat dikatakan gagal karena tidak membawa kebaikan bagi keadaan, negara dan secara khusus masyarakat. Begitu juga pada kebijakan pemberlakuan SPP bagi SMA dan SMK. pasalnya pemberlakuan SPP kembali dapat menurunkan angka partisipasi kasar (APK ) peserta didik apabila APK menurun susah pasti tujuan pemerataan pendidikan tidak dapat terjadi karena yang hanya dapat bersekolah hanyalah masyarakat yang dapat membayar SPP tersebut. Dengan kata lain masyarakat pendapatan menengah ke baah akan sulit mengakses pendidikan.

## **2. Dampak yang Muncul dalam Penerapan Kebijakan Pemberlakuan Kembali SPP Tingkat SMA dan SMK.**

Seperti yang kita ketahui, hampir dapat dipastikan bahwa proses pendidikan tidak dapat berjalan tanpa dukungan biaya yang memadai. Implikasi diberlakukannya kebijakan desentralisasi pendidikan, membuat para pengambil keputusan sering kali mengalami kesulitan dalam mendapatkan referensi tentang komponen pembiayaan pendidikan. Kebutuhan tersebut dirasakan semakin mendesak sejak dimulainya pelaksanaan otonomi daerah yang juga meliputi bidang pendidikan. Salah satu kebijakan yang diambil pemerintah dalam bidang pendidikan yaitu kebijakan pemberlakuan kembali biaya SPP untuk tingkat SMA dan SMK.

Pemberlakuan biaya SPP untuk SMA dan SMK masih banyak menimbulkan pro dan kontra serta dampak lainnya. Dampak ini muncul sebagai konsekuensi dalam penerapan kebijakan itu sendiri. Dampak yang mungkin muncul dalam penerapan kebijakan pemberlakuan kembali SPP tingkat SMA dan SMK ada yang positif dan ada juga negatif.

Dampak positif dari penerapan kebijakan pemberlakuan kembali SPP tingkat SMA dan SMK antara lain yaitu dengan adanya uang SPP dapat meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan, membantu biaya operasional sekolah, dll. Sedangkan dampak negatif dari penerapan kebijakan ini yaitu timbulnya masalah-masalah sosial lainnya seperti meningkatnya kriminalitas (pencurian) akibat adanya tuntutan untuk membayar SPP demi meneruskan meneruskan pendidikan, angka partisipasi kasar (apk) menurun karena banyaknya angka putus sekolah.

### **3. Ketidaksetujuan Terhadap Kebijakan Pemberlakuan Kembali SPP untuk Tingkat SMA dan SMK**

Terkait isu mengenai kebijakan yang mulai diberlakukan oleh sejumlah daerah mengenai pemberlakuan kembali SPP untuk tingkat SMA dan SMK masih menimbulkan pro dan kontra dikalangan masyarakat. Pemberlakuan kembali SPP ini merupakan dampak dari pengambil alihan pengelolaan SMA dan SMK. Sebelumnya pengelolaan SMA dan SMK menjadi wewenang pemerintah kabupaten/kota, kini diambil alih oleh pemerintah provinsi.

Pendidikan merupakan faktor kebutuhan yang paling utama dalam kehidupan. Biaya pendidikan yang tinggi jika dilihat dari penghasilan rakyat Indonesia setiap harinya. Tingginya biaya pendidikan tidak sebanding dengan penghasilan rakyat, sehingga banyak rakyat yang kurang mampu tidak biasa menyekolahkan anaknya sampai jenjang yang lebih tinggi. Mahalnya biaya pendidikan tidak hanya pada perguruan tinggi saja tetapi juga biaya pendidikan pada pendidikan dasar dan menengah walaupun sekarang ini sekolah sudah mendapat Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Padahal Pemerintah sudah menyerukan di berbagai media massa bahwa sekolah gratis, tetapi kenyataannya dilapangan tidak demikian. Bayangkan buruh tani atau tukang becak bagaimana bisa menyekolahkan anaknya jika uang SPP diberlakukan kembali. Akhirnya walaupun anaknya memiliki potensi dan prestasi yang cukup bagus tapi akhirnya harus gigit jari.

Seperti yang kita ketahui dengan mengenyam pendidikan yang baik maka SDM disuatu negara menjadi semakin berkualitas dan dapat menjadi gambaran kemajuan suatu negara. Ditambah dengan persaingan kerja yang semakin hari semakin ketat dan bersifat internasional, syarat kerja maksimal SMA/SMK. Sedangkan masalah ekonomi masih menjadi hal utama. Disinilah yang menyebabkan perbedaan

pendapat antara pembuat kebijakan yaitu pemerintah dan masyarakat.

Dalam analisis mengenai isu kebijakan ini, kami tidak setuju dengan kebijakan pemberlakuan kembali SPP untuk tingkat SMA dan SMK karena kami berfikir bahwa sebenarnya pendidikan yang efektif itu adalah suatu pendidikan yang memungkinkan peserta didik untuk dapat belajar dengan mudah, menyenangkan dan dapat tercapai sesuai yang diharapkan bersama. Penyelesaian masalah pendidikan tidak semestinya dilakukan secara terpisah-pisah, tetapi harus ditempuh langkah atau tindakan yang sifatnya menyeluruh. Artinya kita tidak hanya memperhatikan kepada masalah uang pendidikan saja. Sebab percuma saja, jika kualitas SDM dan mutu pendidikan khususnya di Indonesia masih rendah.

Masalah penyelenggaraan Wajib Belajar masih menjadi PR karena kenyataannya yang dapat kita lihat bahwa banyak di daerah-daerah pelosok yang tidak memiliki sarana pendidikan yang memadai. Dengan kondisi tersebut, bila tidak ada perubahan kebijakan yang signifikan, sulit bagi bangsa ini keluar dari masalah-masalah pendidikan yang ada, apalagi bertahan pada kompetisi di era global seperti ini. Kondisi ideal dalam bidang pendidikan di Indonesia adalah tiap anak bisa sekolah minimal hingga tingkat SMA tanpa membedakan status karena itulah hak mereka. Namun hal tersebut sangat sulit untuk direalisasikan pada saat ini. Oleh sebab itu setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk mengenyam dunia pendidikan. Jika mencermati permasalahan diatas, terjadi sebuah ketidakadilan.

Seolah-seolah hanya milik orang kaya saja sehingga orang yang kekurangan jadi merasa minder untuk bersekolah dan bergaul sehingga timbul stratifikasi sosial yang mencolok dan juga timbul kecemburuan sosial yang menyebabkan timbul masalah baru seperti meningkatnya kriminalitas seperti

pencurian,dll demi membiayai sekolah. Ditambah lagi publikasi dari sekolah mengenai beasiswa sangatlah minim.

Jadi dapat disimpulkan, pemberlakuan biaya SPP untuk SMA dan SMK masih banyak menimbulkan kontra dan dampak lainnya. Walaupun itu baru sebagian berlaku di daerah-daerah tertentu. Mengingat perekonomian masyarakat masih rendah, biaya hidup masih tinggi, dll. Kenaikan atau pemberlakuan biaya SPP bukan solusi yang tepat untuk menyelesaikan masalah pendidikan malahan bisa menimbulkan masalah lain. Pemerintah memberlakukan kembali penarikan SPP, namun tetap akan memberikn bantuan seperti dana BOS bagi pelajar yang tidak mampu. Sedangkan dikehidupan nyata masih banyak mereka yag tidak mampu belum bahkan tidak sama sekali mendapat bantuan untuk pendidikan mereka, tetapi yang berasal dari keluarga mampu malahan yang dapat bantuan dana disaat pendataan pelajar yang berasal dari keluarga kurang mampu yang dilakukan sekolah atau pemerintah setempat masih kurang atau memihak, pengecekan data/dokumen dan pengecekan langsung keadaan sebenarnya pada pelajar yang diyakini tidak/kurang mampu, dan mungkin masih ada oknum yang tidak bertanggungjawab dalam penyaluran dana seperti melakukan KKN,dsb.

Kami menilai hal seperti ini seolah memperlihatkan adanya ketidaksiapan dalam penerapan kebijakan alih fungsi ini. Meski pada dasarnya kebijakan ini bertujuan baik, namun, hal itu tidak dibarengi adanya kematangan rencana. Sehingga, pihak yang terdampak akan mengalami kesulitan ketika kebijakan tersebut diterapkan. Setidaknya, pemerintah seharusnya telah menyiapkan solusi terkait multiefek dari kebijakan tersebut. Bukan, ketika kebijakan itu sudah diterapkan, baru pihak terdampak harus pusing mencari solusi. Masalah pendidikan adalah hajat hidup anak bangsa dan berkaitan dengan masa depan negara. Untuk itu, perlu

pula kebijakan yang dibuat dalam mengelola pendidikan bangsa ini, harus tepat, bukan sekadar uji coba.

### **c. Alternatif Kebijakan Yang Tersedia**

#### **1. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau School Based Management (SBM)**

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) secara umum dapat diartikan sebagai model manajemen yang memberikan otonomi lebih besar kepada Sekolah dan mendorong pengambilan keputusan yang melibatkan secara langsung semua warga Sekolah (Guru, Siswa, Kepala Sekolah, Karyawan, Orang Tua Siswa, dan Masyarakat) untuk meningkatkan mutu Sekolah (Suharno, 2008: 39). Otonomi sendiri berarti kewenangan atau kemandirian dalam mengatur dan mengurus dirinya sendiri, dan merdeka atau tidak tergantung. Dengan kata lain, MBS bertujuan untuk memberdayakan Sekolah dengan memberikan kewenangan kepada Sekolah untuk mengambil keputusan bagi kemajuan Sekolah. Lebih rincinya Suharno (2008: 40) merumuskan tujuan MBS sebagai berikut:

- a. Meningkatkan mutu pendidikan melalui kemandirian dan inisiatif Sekolah dalam mengelola dan memberdayakan sumber daya yang tersedia.
- b. Meningkatkan kepedulian warga Sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan melalui pengambilan keputusan bersama.
- c. Meningkatkan tanggung jawab Sekolah kepada orang tua, masyarakat, dan pemerintah tentang mutu Sekolah, dan
- d. Meningkatkan kompetensi yang sehat antar Sekolah tentang mutu pendidikan yang akan dicapai.

Sedangkan pengertian Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) menurut E. Mulyasa adalah pemberian otonomi luas

pada tingkat sekolah agar sekolah leluasa mengelola sumber daya dan sumber dana dengan mengalokasikannya sesuai dengan prioritas kebutuhan, serta lebih tanggap dengan kebutuhan setempat. Dalam konteks manajemen menurut Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), berbeda dari manajemen pendidikan sebelumnya yang semua serba diatur dari pemerintah pusat. Sebaliknya, manajemen pendidikan model Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) ini berpusat pada sumber daya yang ada di sekolah itu sendiri. Dengan demikian, akan terjadi perubahan paradigma manajemen sekolah, yaitu yang semula diatur oleh birokrasi di luar sekolah menuju pengelolaan yang berbasis pada potensi internal sekolah itu sendiri.

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) memberikan kekuasaan yang luas hingga tingkat sekolah secara langsung. Dengan adanya kekuasaan pada tingkat lokal sekolah maka keputusan manajemen terletak pada *stakeholder* lokal, dengan demikian mereka diberdayakan untuk melakukan segala sesuatu yang berhubungan dengan kinerja sekolah. Dengan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) terjadi proses pengambilan keputusan kolektif ini dapat meningkatkan efektifitas pengejaran dan meningkatkan kepuasan guru.

Walaupun Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) memberikan kekuasaan penuh kepada sekolah secara individual, dalam proses pengambilan keputusan sekolah tidak boleh berada di satu tangan saja. Ketika Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) belum ditetapkan, proses pengambilan keputusan sekolah seringkali dilakukan sendiri oleh pihak sekolah secara internal yang dipimpin langsung oleh kepala sekolah. Namun, dalam kerangka Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) proses pengambilan keputusan mengikutkan partisipasi dari berbagai pihak baik internal, eksternal, maupun jajaran birokrasi sebagai pendukung. Dalam pengambilan keputusan harus dilakukan secara kolektif diantara *stakeholder* sekolah.

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) adalah bentuk alternatif sekolah sebagai hasil dari desentralisasi pendidikan. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) pada prinsipnya bertumpu pada sekolah dan masyarakat serta jauh dari birokrasi yang sentralistik. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) berpotensi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, pemerataan, efisiensi, serta manajemen yang bertumpu pada tingkat sekolah. MBS dimaksudkan otonomi sekolah, menentukan sendiri apa yang perlu diajarkan, dan mengelola sumber daya yang ada untuk berinovasi. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) juga memiliki potensi yang besar untuk menciptakan kepala sekolah, guru, administrator yang professional. Dengan demikian, sekolah akan bersifat responsif terhadap kebutuhan masing-masing siswa dan masyarakat sekolah. Prestasi belajar siswa dapat dioptimalkan melalui partisipasi langsung orang tua dan masyarakat.

Sedangkan E. Mulyasa menyebutkan tujuan utama Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) adalah meningkatkan efisiensi, mutu, dan pemerataan pendidikan. Peningkatan efisiensi diperoleh melalui keleluasaan mengelola sumber daya yang ada, partisipasi masyarakat, dan penyederhanaan birokrasi. Peningkatan mutu diperoleh melalui partisipasi orang tua, kelenturan pengelolaan sekolah, peningkatan profesionalisme guru, adanya hadiah dan hukuman sebagai kontrol, serta hal lain yang dapat menumbuhkembangkan suasana yang kondusif. Pemerataan pendidikan nampak pada tumbuhnya partisipasi masyarakat terutama yang mampu dan peduli, sementara yang kurang mampu akan menjadi tanggung jawab pemerintah.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) bertujuan untuk membuat sekolah dapat lebih mandiri dalam memberdayakan sekolah melalui pemberian kewenangan (otonomi), fleksibilitas yang lebih besar terhadap sekolah dalam mengelola sumber daya dan mendorong

partisipasi warga sekolah dan masyarakat untuk meningkatkan mutu pendidikan.

#### **d. Pilihan Alternatif Terbaik Dan Argumentasinya**

Keuangan dan pembiayaan merupakan salah satu sumber daya yang secara langsung menunjang efektivitas dan efisiensi pengelolaan pendidikan. Sumber keuangan dan pembiayaan pada suatu Sekolah secara garis besar dapat dikelompokkan atas tiga sumber, yaitu (E. Mulyasa, 2005: 47):

- 1) Pemerintah, baik pemerintah pusat, daerah maupun keduanya, yang bersifat umum atau khusus dan diperuntukkan bagi kepentingan pendidikan.
- 2) Orang tua atau peserta didik.
- 3) Masyarakat, baik mengikat maupun tidak mengikat.

Biaya pendidikan dinegara kita sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan pendidikan sesuai dengan amanat undang-undang 1945 pasal 31, yang kemudian secara lebih jelas diatur dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional Pasal 53 tentang Badan Hukum Pendidikan bahwa (1) Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan. (2) Badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berfungsi memberikan pelayanan pendidikan kepada peserta didik. (3) Badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan. Sedangkan dalam pasal 54 disebutkan pula (1) Peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan. (2) Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan.

Berdasarkan pasal-pasal di atas, terlihat bahwa tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan nasional saat ini akan dialihkan dari negara kepada masyarakat dengan mekanisme Badan Hukum Pendidikan yaitu adanya mekanisme Manajemen pada tingkat SD, SMP, SMA, dan SMK serta Otonomi Pendidikan pada tingkat Perguruan Tinggi. Seperti halnya perusahaan, sekolah dibebaskan mencari modal untuk diinvestasikan dalam operasional pendidikan. Ini berarti, nantinya sekolah memiliki otonomi untuk menentukan sendiri biaya penyelenggaraan pendidikan. Sekolah tentu saja akan mematok biaya setinggi-tingginya untuk meningkatkan dan mempertahankan mutu. Akibatnya, akses rakyat yang kurang mampu untuk menikmati pendidikan berkualitas akan terbatas dan masyarakat semakin terkotak-kotak berdasarkan status sosial, antara yang kaya dan miskin.

Berdasarkan uraian sumber biaya pendidikan, maka dapat diketahui bahwa biaya pendidikan di Indonesia bersumber dari pemerintah, badan-badan tertentu, dan perorangan. Pada dasarnya, pendidikan dilihat dari segi pelaksanaannya dan pembiayaannya, merupakan tanggungjawab bersama antara keluarga, masyarakat, dan pemerintah. Dalam sistem penyelenggaraan pendidikan yang merupakan tanggungjawab bersama antara keluarga, masyarakat dan pemerintah ini, disebutkan bahwa biaya pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah menjadi tanggungjawab pemerintah, ini bukan berarti bahwa peserta didik bebas dari kewajiban membayar biaya pendidikan, tetapi justru ikut menanggung biaya yang jumlahnya ditetapkan menurut kemampuan orang tua atau wali peserta didik.

Jika MBS (Manajemen Berbasis Sekolah) diterapkan sistem ini akan menyebabkan pertama, Makin mahal biaya pendidikan di Indonesia. Penerapan MBS pada realitanya lebih dimaknai sebagai upaya untuk melakukan mobilisasi dana. Karena itu, Komite Sekolah/Dewan Pendidikan yang merupakan organ MBS selalu disyaratkan adanya unsur pengusaha. Akibatnya, Komite Sekolah hanya menjadi legitimator kebijakan Kepala Sekolah, dan MBS pun

hanya menjadi legitimasi dari pelepasan tanggung jawab negara terhadap permasalahan pendidikan rakyatnya.

Kedua, perburuan statusan sekolah. Dengan munculnya sekolah unggulan, sekolah plus, Sekolah Standat Nasional (SSN) dan Sekolah Berstandat Internasional (SBI), sekolah dapat leluasa meminta sumbangan ke wali murid berkedok untuk meningkatkan mutu pendidikan. Sedangkan jika *Community-Based Education* (CBE) diterapkan sistem ini akan menyebabkan, pertama, biaya pendidikan abagi siswa menjadi lebih murah bahkan dapat tidak memerlukan pemberian sumbangan sekolah oleh wali murid, hal ini karena sekolah merupakan lembaga penampung dana dari masyarakat yang peduli akan pendidikan, dalam sistem ini rakyat kalangan menengah keatas diajak untuk ikut berpartisipasi dalam meningkatkan kualitas sekolah dan mutu pendidikan. Sistem ini lebih mengarah kepada tindakan-tindakan sosial untuk membantu mengembangkan pendanaan sekolah dan sistem penunjang lainnya agar roda pendidikan terus berjalan.

Kedua, sistem CBE mengutamakan kesetaraan pendidikan, dengan pembangembangan pendidikan dari partisipasi masyarakat maka tidak akan ada lagi penstausan bagi sekolah-sekolah berlabel elit. Karena masyarakat akan berupaya menyetarakan tingkat kualitas dan pendidikan yang sama, dan sekolah sebagai pengelola pendidikan tidak akan membesarkan biaya sumbangan pembinaan sekolah (spp). Sekolah akan mencari donatur, donatur, mitra dan lembaga-lembaga yang dapat membantunya agar kegiatan pendidikan dapat terus berjalan. Setelah ditelusuri lebih lanjut, permasalahan pendanaan sekolah negeri di provinsi Jawa Timur bermasalah dana APBD provinsi Jawa Timur sendiri sehingga tidak dapat memberikan pelayanan pendidikan gratis bagi masyarakat. Untuk mengatasi mahalannya biaya pendidikan seperti di provinsi Jawa Timur dapat dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, membangkitkan peran serta masyarakat. Dalam situasi semacam ini pendidikan sudah seharusnya dikelola secara desentralisasi dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi partisipasi

masyarakat. Kedua, mengembangkan konsep (CBE) *Community-Based Education*. Dengan mengembangkan konsep CBE maka pemerintah melibatkan tokoh masyarakat, kaum bisnis, pengusaha, dan kaum berduit lainnya dalam urusan pendidikan. Mereka diminta membantu pemikiran, gagasan, dan dana untuk mengembangkan pendidikan baik melalui komite sekolah (school committee), dewan pendidikan (board of education), atau secara langsung berhubungan dengan pihak sekolah.

Maka dengan ini sudah sepantasnya sistem pendidikan menerapkan konsep *Community-Based Education* untuk memperbaiki kualitas pendidikan, membenahi masalah pendanaan, dan sekolah dapat menyesuaikan diri dengan apa yang di inginkan masyarakat serta kemajuan jaman. Diyakini apabila masyarakat terlibat dalam pengelolaan pendidikan, hal ini akan lebih memperbaiki segala aspek terutama beban anggaran pemerintah dalam hal pendanaan atau alokasi anggaran pendidikan akan terbantu dengan partisipasi dari kalangan kalangan berduit, pengusaha dan lainnya.

#### **D. PENUTUP**

Analisis Kebijakan Publik akan sangat membantu menghindarkan suatu kebijakan yang hanya memakai pertimbangan sempit semata atau pertimbangan kekuasaan semata. Dengan analisis kebijakan diharapkan dapat menghindari kegagalan dalam implementasinya, karena analisis kebijakan memberikan informasi dan argumen yang lebih komprehensif dan dapat diterima publik.

Analisis kebijakan publik seharusnya dilakukan oleh badan independen di luar birokrasi pemerintahan, sehingga akan menghasilkan analisis kebijakan publik yang bebas nilai ataupun kepentingan. Analisis kebijakan publik dapat dilakukan oleh biro konsultasi manajemen publik, kalangan akademisi dari berbagai perguruan tinggi, ataupun dari lembaga-lembaga penelitian lainnya.

Untuk melakukan analisis kebijakan publik, terlebih dahulu harus memahami proses kebijakan selanjutnya mengikuti langkah-langkah dalam analisis kebijakan publik.

Seorang analis kebijakan publik akan memposisikan ilmunya sebagai sesuatu yang bebas nilai, analis bekerja atas kepentingan publik, tanpa ada pengaruh kepentingan-kepentingan politik ataupun golongan. Jadi seorang analis dapat mengambil posisi netral dalam memperjuangkan kebijakan publik yang lebih baik dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

---

- Anggaran, Sahya. 2012. *Ilmu Administrasi Negara*. Bandung : Pustaka Setia
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Budiardjo, Miriam. 1978. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama
- Dunn, William N. 2013. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Wibawa, Samodrs. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Wahab, Solichin Abdul. 2016. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan*. Jakarta : Bumi Aksara
- Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung. PT. Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Alfabeta:Bandung
- Suharto, Edi. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung : ALFABETA
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta

Suharno. 2013. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Kajian Proses dan Analisis Kebijakan)*. Yogyakarta: Penerbit Ombak

Suharno,2013.Dasar-dasar kebijakan publik. Yogyakarta: Ombak.

Sudarmawan Danim, 2005, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara.

Prastowo, Andi. 2016. *Memahami metode-metode Penelitian : Suatu Tinjauan Teoritis dan Praksis*. Yogyakarta : Ar-Ruzz Media

Pasolong, Harbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: ALFABETA

Pasalong,Harmani. 2004. *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Alfabeta

Parsons, Wayne. *Public Policy ( Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan)*. Kencana.

Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teoti dan Isu*. Yogyakarta : Gaya Media

Islamy, M. Irfan. 1992. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara

[https://www.slideshare.net/meidigunawan/14098865analisiskebijakanpublik?next\\_slideshow=1](https://www.slideshare.net/meidigunawan/14098865analisiskebijakanpublik?next_slideshow=1) , diakses pada 12 Mei 2017.

<http://staffnew.uny.ac.id/upload/197712152010122002/pendidikan/PENELITIAN+KEBIJAKAN.pdf> diakses pada tanggal 14 Mei 2017

<http://staffnew.uny.ac.id>

<http://staff.unila.ac.id>

<http://marcoturnip.blog.widyatama.ac.id/2015/09/27/metode-peramalan-forecasting/> , diakses pada 14 Mei 2017.

[http://cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/SCENARIO\\_indo.pdf](http://cifor.org/publications/pdf_files/Books/SCENARIO_indo.pdf)

- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik ( Proses, Analisis, dan Partisipasi)*. Bogor. Ghalia Indonesia
- Eko Budi Sulistio, S.Sos., M.AP. *Buku Ajar Kebijakan Publik (Public Policy), (Kerangka Studi Kebijakan Publik)*.
- Edi Suharto. 2010. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial, Cetakan ke lima*. Penerbit Alfabeta. Bandung.
- Dunn, W. N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua* (terjemahan Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Erwan Agus Puwanto). Gajah mada University Press.
- Dr. Suharno, M. Si. 2013. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Dr. Suharno, M. Si, 2013, *Dasar-dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*, Yogyakarta: Ombak
- [diklat.jogjaprovo.go.id/v2/download-materi/category/10-diklat-pim-iii?download=22:analisis-kebijakan-publik&start=10](http://diklat.jogjaprovo.go.id/v2/download-materi/category/10-diklat-pim-iii?download=22:analisis-kebijakan-publik&start=10).  
Diakses pada 14 Mei 2017

## BAB I

# TINJAUAN KONSEPTUAL ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

---

## A. KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK

### 1. Pengertian Kebijakan

James Anderson (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015: 8) menyatakan bahwa kebijakan publik itu ialah suatu “*purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi).

Carl Friedrich (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015: 9), menyatakan bahwa kebijakan itu ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan

Apa yang baru saja dikemukakan oleh Friedrich di atas akan semakin jelas jika kita pertegas lagi dengan pendapat Knoepfel dan kawan-kawan (2007) saat mereka mengartikan kebijakan sebagai “Serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang di antara berbagai