

Teori & Analisis KEBIJAKAN PUBLIK

Dr. Drs. Awan Y. Abdoellah, M.Si.
Dr. Yudi Rusfiana, M.Si.





TEORI DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2002
TENTANG HAK CIPTA PASAL 72 KETENTUAN PIDANA
SANKSI PELANGGARAN

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberikan izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyerahkan, menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara.

PERHATIAN
KECELAKAAN BAGI ORANG-ORANG YANG CURANG
(QS Al-Muthaffin ayat 1)

Para pembajak, penyalur, penjual, pengedar, dan PEMBELI BUKU BAJAKAN adalah bersekongkol dalam alam perbuatan CURANG. Kelompok genk ini saling membantu memberi peluang hancurnya citra bangsa, “merampas” dan “memakan” hak orang lain dengan cara yang bathil dan kotor. Kelompok “makhluk” ini semua ikut berdosa, hidup dan kehidupannya tidak akan diridhoi dan dipersempit rizkinya oleh ALLAH SWT.

(Pesan dari Penerbit ALFABETA)

Dr. Drs. Awan Y. Abdoellah, M.Si.
Dr. Yudi Rusfiana, M.Si.

TEORI DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK



PENERBIT ALFABETA BANDUNG

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Dilarang keras memperbanyak, memfotokopi sebagian atau seluruh isi buku ini, serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari Penerbit.

©2016, Penerbit Alfabeta, Bandung

Kpb07 (x + 122) 14,5 x 20,5 cm

Judul Buku : Teori dan Analisis Kebijakan Publik

Penulis : Dr. Drs. Awan Y. Abdoellah, M.Si.
Dr. Yudi Rusfiana, M.Si.

Penerbit : **ALFABETA**, cv

Telp. (022) 200 8822

Fax. (022) 2020 373

Email: alfabetabdg@yahoo.co.id

Website: www.cvalfabeta.com

Cetakan Kesatu : April 2016

ISBN : 978-602-289-218-2

Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)



KATA SAMBUTAN

GUBERNUR INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI (IPDN)

Alhamdulillah Rabbil Alamin, puji syukur dihaturkan ke hadirat Allah SWT karena atas anugerah dan inayah-Nya penerbitan buku *Teori dan Analisis Kebijaksanaan Publik* yang ditulis oleh Dr. Awan Yuswanda, Drs., M.Si dan Dr. Yudi Rusfiana, SIP., M.Si dapat diselesaikan dengan baik.

Secara teoritis kebijaksanaan publik segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, di sinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye, 1992; 2-4).

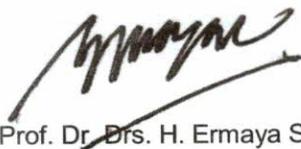
Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai *public actor*, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman tentang teori

dan bagaimana menganalisa kebijaksanaan. Dan kehadiran buku ini salah satunya dapat menjadi referensi bagi para akademisi, mahasiswa dan para pengambil kebijakan, bukan hanya pada skala pemerintah daerah, tetapi juga bagi pemerintah nasional.

Demikian semoga bermanfaat bagi kita sekalian. Amien YRA.

Jatinangor, April 2016

Gubernur IPDN



Prof. Dr. Drs. H. Ermaya Suradinata, SH., MH



KATA SAMBUTAN

REKTOR UNIVERSITAS LANGLANGBUANA BANDUNG

Pertama-tama marilah kita memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, karena atas izin rahmat dan petunjuknya sehingga kita masih senantiasa dapat berpikir dan berkarya demi kemajuan bangsa dan negara. Saya selaku Rektor menyambut dengan gembira dan penuh apresiasi atas penerbitan buku karya Dr. Awan Yuswanda Abdoellah, Drs., M.Si. dan Dr. Yudi Rusfiana, M.Si. berjudul *Teori dan Analisis Kebijakan Publik* yang diterbitkan oleh CV Alfabeta Bandung.

Penerbitan buku ini merupakan suatu gagasan dan upaya yang sungguh-sungguh oleh penulisnya sebagai seorang ilmuwan yang patut kita teladani. Betapa tidak, menulis dan menerbitkan karya seperti ini adalah sebuah pekerjaan mulia. Tema yang diangkat dalam buku ini merupakan wacana yang menarik dan selalu aktual sepanjang masa, terutama di era transparansi yang membutuhkan kebijakan yang benar-benar dapat menjawab kepentingan publik.

Oleh sebab itu, menurut pemahaman saya, buku ini sangat penting untuk dibaca, baik oleh pengambil kebijakan pada semua level pemerintahan. Begitu pula kepada para akademisi dan mahasiswa yang ingin mendalami lebih jauh konsep-konsep kebijakan publik, Buku diharapkan memberikan manfaat bagi publik.

Akhirnya atas nama Rektor dan Civitas Akademika Universitas Langlangbuana menyampaikan semoga usaha dan gagasan yang baik ini menjadi salah satu rujukan dalam pemahaman tentang teori dan analisis kebijakan baik bagi kalangan akademisi, mahasiswa maupun praktisi birokrasi.

Selamat membaca.

Bandung, April 2016

Rektor Unla



Dr. H.R. AR. Harry Anwar, SH., MH
Brigadir Jenderal Polisi (Purn)

Daftar Isi

Kata Sambutan Gubernur IPDN	v
Kata Sambutan Rektor	
Universitas Langlangbuana Bandung	vii
Daftar Isi	ix

BAGIAN 1

Studi tentang Kebijakan Publik

(Public Policy)	1
------------------------------	----------

BAGIAN 2

Peristilahan, Pengertian, dan Perkembangan Studi

Kebijakan	7
A. Peristilahan dan Pengertian	7
B. Perkembangan Studi Kebijakan Publik	25
C. Perkembangan Analisis Kebijakan	27

BAGIAN 3

Ruang Lingkup dan Hubungan Antara Hukum dengan Kebijakan Publik

.....	31
A. Ruang Lingkup Kebijakan Publik	31
B. Hukum dan Kebijakan Publik	32

BAGIAN 4

Tahapan dan Perumusan Kebijakan

.....	37
A. Proses Kebijakan Publik/ Pemerintah	37
B. Tahap Penyusunan Agenda (<i>Agenda Setting</i>)	37

C. Tahap Adopsi Kebijakan (<i>Policy Adoption</i>)	40
D. Perumusan Kebijakan Publik	41
E. Kriteria Pengambilan Keputusan	47
F. Model-model Perumusan Kebijakan Publik	50
G. Implementasi dan Pentingnya Implementasi Kebijakan	57
H. Model-model Implementasi Kebijakan Publik	62
I. Evaluasi Kebijakan Publik	71

BAGIAN 5

Analisis Kebijakan Publik	75
A. Konsep Analisis Kebijakan Publik	75
B. Karakteristik Analisis Kebijakan	86
C. Pendekatan-pendekatan Analisis Kebijakan	93
D. Bentuk-bentuk Analisa Kebijakan	105
E. Kerangka Dasar Analisis Kebijakan (<i>Basic Framework for Policy Analysis</i>)	109
F. Tahap-tahap Analisis (<i>Stages of Analysis</i>)	115
G. Kebijakan Publik dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintah RI	118
Daftar Pustaka	119

BAGIAN 1

STUDI TENTANG KEBIJAKAN PUBLIK

(PUBLIC POLICY)

Sebelum membicarakan tentang peristilahan atau terminologi dan pengertian kebijakan publik/pemerintah (*public policy*) dan perkembangannya, perlu diketahui mengapa kebijakan publik/pemerintah dipelajari?

Dewasa ini para ilmuwan politik memusatkan perhatian terhadap studi kebijakan publik/pemerintah (*public policy*), yaitu suatu studi yang dimaksudkan untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah yang berdampak publik. Hal ini digambarkan oleh Thomas R. Dye, dalam "*Understanding Public Policy*", 1987, sebagai berikut (terjemahan):

Studi ini mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik; analisis mengenai akibat dari pelbagai pengaturan kelembagaan dan proses-

proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari pelbagai kebijakan publik terhadap sistem politik; dan evaluasi dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (yang direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.

Sehubungan dengan pernyataan tersebut di atas, Thomas R. Dye (1987) dan J.E. Anderson (1975), dalam "*Public Policy Making*", mengklasifikasikan alasan-alasan mempelajari kebijakan/kebijaksanaan negara/pemerintah ke dalam 3 (tiga) kategori, yakni:

1. Alasan Ilmiah (*Scientific reason*);
2. Alasan Profesional (*Professional reason*)
3. Alasan Politis (*Political reason/Political purposes*).

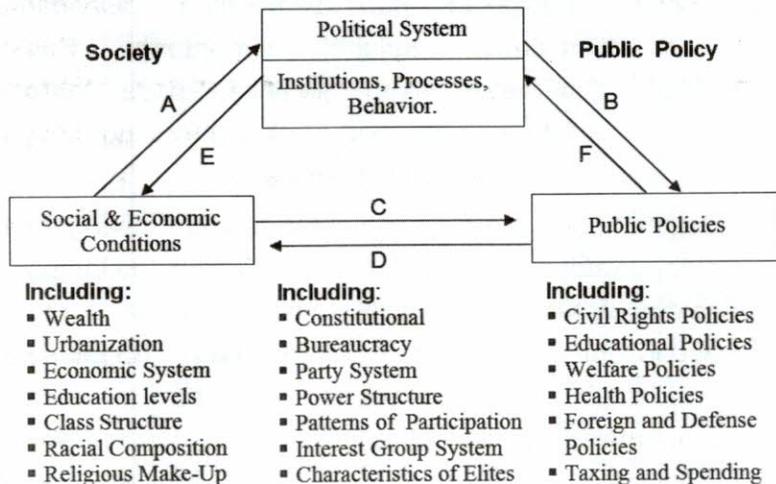
Ad.1. Alasan Ilmiah (*Scientific Reason*)

Mempelajari *public policy* dimaksudkan untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hakikat dan asal mula *Public policy*, serta proses-proses yang mengantarkan perkembangannya dan akibat-akibatnya pada masyarakat. Hal ini akan meningkatkan pemahaman kita mengenai sistem politik dan masyarakat pada umumnya. Dalam kaitan ini mungkin saja kebijakan ini dilihat sebagai variabel tergantung (*dependent variable*) maupun sebagai variabel bebas (*independent variable*).

Contoh: Kebijakan publik/pemerintah dipandang sebagai variabel tergantung: Pusat perhatian akan diarahkan pada **faktor-faktor politik** dan **lingkungan** yang diduga mempengaruhi isi kebijakan.

Bagaimana kebijakan pemerintah tertentu dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan di antara kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat dan badan-badan/lembaga-lembaga pemerintahan? Bagaimana urbanisasi dan pendapatan Nasional mewarnai isi/muatan kebijakan pemerintah?

Kebijakan pemerintah dipandang sebagai independent variabel: Perhatian di arahkan kepada dampak kebijakan tersebut terhadap sistem politik dan lingkungan, misalnya: Bagaimana kebijakan pemerintah mempengaruhi dukungan terhadap sistem politik atau mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan (*policy choices*) pada masa datang? Apakah dampak kebijakan pemerintah terhadap kesejahteraan rakyat?



Gambar: Public Policy dilihat sebagai Variabel bebas dan Variabel tergantung (terikat)

Sumber: Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 1987: 6.

Keterangan gambar:

- A = Dampak kekuatan-kekuatan dan kondisi lingkungan masyarakat **terhadap** lembaga-lembaga politik dan pemerintahan, proses politik dan perilaku politik.
- B = Dampak lembaga-lembaga politik dan lembaga pemerintahan, proses-proses politik dan perilaku politik **terhadap** kebijakan pemerintah.
- C = Dampak kekuatan-kekuatan dan kondisi-kondisi lingkungan masyarakat **terhadap** kebijakan pemerintah.
- D = Dampak (umpan balik) kebijakan pemerintah terhadap kondisi sosial – ekonomi.

- E = Dampak (umpan balik) lembaga-lembaga politik, lembaga-lembaga pemerintahan, proses-proses politik dan perilaku politik terhadap kekuatan-kekuatan/kondisi sosial/ekonomi.
- F = Dampak (umpan balik) kebijakan pemerintah **terhadap** lembaga-lembaga politik, lembaga-lembaga pemerintahan, proses-proses politik dan perilaku politik.

Ad.2. Alasan Profesional (*Professional Reason*)

Study Public Policy dimaksudkan sebagai upaya untuk menerapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari. Dengan demikian, kita akan mengetahui tentang faktor-faktor yang membentuk kebijakan pemerintah, atau akibat-akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan tertentu, oleh karena itu wajar jika kita dapat memberikan sumbangan berupa nasihat yang bermanfaat bagaimana agar individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak sedemikian rupa guna mencapai tujuan kebijakan mereka.

Ad.3. Alasan Politis (*Political Reason/Political Purposes*)

Mempelajari kebijakan pemerintah pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula. Dengan kata lain, studi kebijakan pemerintah

dimaksudkan untuk **menyempurnakan kualitas** kebijakan pemerintah. Dalam kaitan alasan politis ini terdapat perbedaan mendasar antara analisis kebijakan dengan nasihat kebijakan.

Analisis kebijakan pada umumnya berkaitan dengan penelitian dan penggambaran mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan pemerintah. Biasanya yang dianalisis adalah: **perumusan, isi dan dampak dari kebijakan pemerintah**, misalnya: kebijakan dalam bidang perdagangan internasional, pertanahan, pendidikan tinggi, pertahanan, perumahan rakyat, transportasi, dll., tanpa menyetujui atau menolaknya. Nasihat kebijakan, biasanya berkaitan dengan apa yang sebenarnya diperbuat oleh pemerintah, misalnya: dengan menganjurkan ditempuhnya kebijakan-kebijakan tertentu, melalui diskusi atau seminar, persuasi atau tindakan-tindakan politik tertentu, misalnya menyampaikan petisi atau memorandum.

BAGIAN 2

PERISTILAHAN, PENGERTIAN, DAN PERKEMBANGAN STUDI KEBIJAKAN

A. Peristilahan dan Pengertian

Seringkali kita dihadapkan pada kesulitan untuk menerjemahkan istilah dari bahasa asing (khususnya Inggris) ke dalam bahasa Indonesia, terlebih-lebih istilah-istilah dalam disiplin ilmu. Upaya untuk menerjemahkan (ilmu) *management* ke dalam bahasa Indonesia menjadi: Pengelolaan, pengurusan, kepemimpinan, sebagai contoh: kelihatannya tidak mendapat sambutan dari kalangan ilmuwan bahkan masyarakat sendiri; sampai saat ini istilah "*management*" di bahasa Indonesia-kan menjadi "manajemen" (sesuai ucapan dalam bahasa Inggrisnya. Demikian pula istilah ***policy*** dan ***public policy***, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi "kebijaksanaan", "kebijakan", "kebijaksanaan publik" atau "kebijakan publik". Oleh karena itu dalam kesempatan ini kita dihadapkan pada pembicaraan istilah "*policy*" dan istilah "*public*", sebelum memberikan pengertian *public policy* itu sendiri.

Istilah "*policy*" diturunkan dari kata dalam bahasa Latin "*politia*" = pemerintah, yang berasal dari kata "*polis*" dalam bahasa Yunani Kuno yang artinya "negara". Kata "*polis*" tersebut menurunkan kata "*politeia*", "*polites*" yang berarti penduduk suatu negara. Selanjutnya dalam bahasa kita dikenal istilah "politik" dan "ilmu politik" sebagai salah satu cabang keilmuan yang tergolong ke dalam ilmu sosial.

Dalam "*The Advanced Learner's Dictionary of Current English*" yang ditulis oleh A.S. Hornby, E.V. Gatenby dan H. Wakefield, 1960, *policy* diartikan sebagai berikut:

1. *wise, sensible conduct; practical wisdom;*
2. *a plan action or statement of aims and ideals made by a government, a business company, an individual, dll.*
3. *the art of government; state-craft.*
4. *cunning; craft* (kelicikan, kecerdasan; keahlian).

Sedangkan "*The Grolier International Dictionary*", 1992, *policy* diartikan sebagai: "*a selected, planned line of conduct in the light of which individual decisions are made and coordination achieved*".

Dari kedua Kamus tersebut di atas ternyata *policy* itu diartikan "bijak, bijaksana, kebijakan, kebijaksanaan", terutama yang berkaitan dengan pemerintahan. Mengenai istilah-istilah tersebut di atas, pengertiannya dapat disimak dari/dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yang disusun oleh W.J.S Porwadarminta, 1986, sebagai berikut:

Bijak = artinya: 1) pandai, mahir, selalu menggunakan akal budinya, misalnya: "bukan

beta bijak berperi”; 2) Minangkabau, petah lidah: pandai bercakap-cakap.

Kebijakan = kepandaian, kemahiran; lihat: bijaksana.

Bijaksana = artinya: 1) selalu menggunakan akal budinya (pengalamannya dan pengetahuannya), tajam pikiran, pandai dan ingat-ingat, misalnya: “demikianlah kata arif **bijaksana**”, “bukan karena apa, melainkan karena kurang **bijaksananya**”.

Kebijaksanaan = 1) hal bijaksana: kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya), misalnya: “berkat **kebijaksanaan** beliau, terlepaslah kita dari bahaya besar”; 2) pimpinan dan cara bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan, dsb.), misalnya: “dalam sidang babak kedua, **kebijaksanaan** pemerintah dikupas dan dicela oleh beberapa anggota DPR; 3) kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain (kesulitan, dsb.), misalnya: “perkara ini terserah kepada **kebijaksanaan** panitia”.

Coba kita bandingkan dengan istilah-istilah tersebut jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, seperti dapat dilihat dalam Kamus Lengkap Indonesia – Inggris, yang disusun oleh Drs. A.E. Siregar, MA., dkk., sebagai berikut:

- Bijak** = *smart* (pintar), *experienced*, *capable*, *wise*.
- Kebijakan** = *intelligence*, *wisdom*.
- Bijaksana** = *wise*, *acute*; *prudent*, *adroitness* (ketangkasan); *discretion*; *sympathy* *advisable*; *sagacious* *diplomatic*.
- Kebijaksanaan** = *wisdom*, *prudence*, *wise* *guidance*, *adroitness*; *insight*; *tactful* (pengertian); misalnya "Raja itu terkenal karena **kebijaksanaannya** = *The King was famous for his (wisdom*. "Pekerjaan ini memerlukan **kebijaksanaanmu**" = *This job requires prudence on your part*. "Untuk menghadapi orang yang demikian jahat, kita memerlukan banyak **kebijaksanaan**" = *To deal with such a mean person, we need a lot of adroitness*.

Demikian beberapa pengertian dari Kamus/ Kepustakaan, akan tetapi yang menjadi masalah bagi kita adalah apakah *policy* itu diterjemahkan menjadi "**kebijakan**" atau "**kebijaksanaan**"? Terutama dihubungkan dengan kata "*public*", dalam rangka studi tentang "*public policy*".

Bayu Suryaningrat (1989) dalam bukunya "Perumusan Kebijakan dan Koordinasi Pembangunan di Indonesia",

mengemukakan bahwa di dalam bahasa Belanda terdapat kata "*beleid*" yang diartikan sebagai:

1. *bestuur* (pemerintahan)
2. *overleg* (pertimbangan, pemikiran); atau "*doorzicht*" = tembus pandang, cepat mengerti, atau "*omzichtigheid*" = hati-hati = *prudence* (Bahasa Inggris).

Menurut pendapat Bayu Suryaningrat, istilah ***beleid*** itu tepat jika diterjemahkan dengan kata "kebijaksanaan" dan bukan dengan istilah "kebijakan", sehingga kata ***Bestuursbeleid*** = kebijaksanaan pemerintahan, "***publiek beleid***" = kebijaksanaan umum (***publiek*** = umum); beliau memberikan contoh pada zaman Hindia Belanda ada undang-undang yang diberi nama "*Wet op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie*", disingkat "*Rechterlijke Organisatie*" disingkat R.C., yaitu undang-undang tentang organisasi kehakiman dan kebijaksanaan (wewenang, kekuasaan) peradilan. Demikian pula menurutnya, bahwa istilah *policy* yang dikaitkan dengan pemerintahan, pengertiannya lebih tepat dalam arti "*A settled course adopted and followed by a government; person; group; etc*" (Suatu cara yang ditetapkan, dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah; perorangan; kelompok; dsb.). Oleh karena itu dengan tegas beliau menyatakan bahwa *policy* yang dikaitkan dengan pemerintahan itu lebih tepat jika diterjemahkan seperti "kebijaksanaan" dan bukan "kebijakan".

Walaupun demikian saya berpendapat, bahwa istilah "*policy*" dewasa ini seringkali digunakan silih berganti dalam

bahasa Indonesia, baik dengan istilah “kebijakan” maupun “kebijaksanaan”, sehingga sulit untuk secara tegas *policy* itu mutlak diterjemahkan sebagai “kebijaksanaan”.

Sebagai alasan-alasannya antara lain:

1. Asal kata “kebijakan” dan “kebijaksanaan” adalah sama yaitu dari kata “**bijak**”, yang artinya: pandai; mahir; selalu menggunakan akal budinya; dalam bahasa Inggris = *smart; experienced; capable; wise, wisdom*.
2. Istilah “kebijaksanaan” dalam masyarakat telah terpolusi oleh penggunaan yang cenderung negatif, dalam pengertian bernuansa memohon belas kasihan dari pihak lain, mohon diberikan fasilitas, kemudahan dari pihak lain. Demikian pula penggunaan istilah “kebijaksanaan” itu dalam bahasa sehari-hari sudah jauh dari pengertian asalnya. Sedangkan istilah “kebijakan” masih **bersih** dari penggunaannya sehari-hari secara sembarangan, tetapi tetap dalam pengertian asalnya (= positif). Misalnya: Seorang bawahan memohon tidak masuk kerja kepada atasannya, dengan menggunakan kata “mohon **kebijaksanaan** Bapak Pimpinan untuk tidak masuk kerja”. Di sini saya belum mendengar / menemukan istilah “kebijakan” digunakan dalam kaitan permohonan seorang bawahan kepada atasannya untuk tidak masuk kerja, dan lain-lain semacam itu.
3. Secara resmi Konsorsium Bidang Sosial-Budaya, khususnya mengenai penetapan nama mata kuliah dalam Kurikulum Ilmu Pemerintahan, tahun 1982 di Surabaya, menggunakan “Kebijakan Pemerintah” sebagai terjemahan

"*Public Policy*", atau tidak diterjemahkan sama sekali. Bahkan sampai saat ini (dalam pembahasan kurikulum Nasional) istilah "kebijakan pemerintah" masih digunakan secara resmi sebagai nama mata kuliah di jurusan Ilmu Pemerintahan. Sebagai catatan: Sampai saat ini mata kuliah ini menggunakan istilah aslinya, yakni "*Public Policy: Theory & Analysis*".

4. Penggunaan istilah "kebijaksanaan" dalam kaitan pemerintahan/ publik, lebih menunjukkan pada tindakan-tindakan pemerintah/ publik yang bersifat umum secara ideal, apa yang seharusnya dicapai; di sini rumusnya sangat dipengaruhi dan dilandasi dengan konstitusi dan ideologi yang dianut, jadi bersifat filosofis-idealisme.

Sedangkan penggunaan istilah "kebijakan", lebih merupakan operasionalisasi dari "kebijaksanaan" yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor nyata atau lingkungan di mana "kebijakan" itu dioperasikan/dilaksanakan. Mengapa? Karena dalam praktik pelaksanaan **kebijaksanaan**, seringkali memerlukan "kebijakan" dari para pelaksananya.

Oleh karena itu secara teoritis antara "kebijaksanaan" itu dapat dibedakan pengertiannya dengan istilah "kebijakan", akan tetapi secara praktis memang kedua istilah tersebut digunakan secara silih berganti, terutama dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan negara/ pemerintah.

Dalam arti luas "*policy*" atau kebijakan mempunyai dua aspek pokok, yaitu:

1. **Policy** merupakan praktika sosial, dalam arti bahwa sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kejadian semacam ini tumbuh dalam kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat. Sebagai contoh: Kebijakan pemerintah mengenai Operasi Pemberantasan “Premanisme”, hal ini timbul karena terjadinya ancaman dan ketidakteramanan dalam masyarakat di luar batas-batas kewajaran dalam kehidupan masyarakat, sehingga menjadi masalah dan issue masyarakat. Untuk menanggulunginya maka perlu adanya *policy* untuk mengatasi premanisme tersebut.
2. **Policy** adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh karena diperlukan untuk mendamaikan “claim” (tuntutan) dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan insentif bagi tindakan bersama oleh pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian jika ada pihak-pihak yang konflik maka untuk mengatasinya antara lain dihasilkan suatu “*policy*”. Selain itu jika terjadi beberapa pihak yang bersama-sama ikut menentukan tujuan yang ingin dicapai bersama, akan tetapi dalam perjalanannya ada pihak-pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional, maka diciptakan suatu tindakan yang berupa *policy* yang dapat mendorong agar diciptakan situasi yang rasional. *Policy* semacam ini merupakan dorongan/insentif

bagi pihak-pihak yang sudah sepakat menentukan tujuan bersama tersebut untuk bersama-sama bekerja secara rasional.

Sebagai kesimpulannya, maka *policy* itu dapat berbentuk:

1. Suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat;
2. Merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif (dorongan) (Miftah Thoha, 1984).

Pada awal uraian mengenai peristilahan, telah dikemukakan bahwa kebijakan pemerintah itu terjemahan dari "*public policy*"; dalam hubungan ini sering pula *public policy* tersebut diterjemahkan sebagai **kebijakan publik**. Mengenai istilah "*public*" sendiri adalah berasal dari bahasa Latin "*Publicus*" atau "*pubes*" = orang dewasa; atau dari *poplicus* dari *populus* atau *people* dalam bahasa Inggris = penduduk. Selanjutnya "*public*" itu sendiri dapat diartikan sebagai:

1. *Of or relating to the people; belonging to or affecting a nation, state, or community* (Kepunyaan atau berkaitan dengan penduduk; kepunyaan atau mengenai suatu bangsa, negara atau masyarakat). *Public* dilawankan dengan *private* (partikelir, swasta, pribadi, perorangan).
2. *Open to general use, etc.* (terbuka untuk penggunaan umum, terbuka, umum, dsb.).
3. *Generally seen, known or heard; not secret* (Dilihat, diketahui atau didengar secara umum; tidak atau bukan rahasia).

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yang disusun oleh Poerwadarminta (1986), kata "*public*" diindonesiakan menjadi "publik" yang diartikan sebagai: orang banyak (umum); sekalian yang datang (menonton, mengunjungi, dsb.). Sedangkan dalam Bahasa Belanda "*publiek*" diartikan sebagai:

- Orang banyak; para penonton atau pengunjung.
- Bukan rahasia.
- Untuk umum, orang banyak.
- Terbuka.
- Kepunyaan negara atau pemerintah (pusat atau daerah).

Sesungguhnya pengertian "*policy*" itu merupakan tindakan pemerintah, baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas, oleh karena itu ia merupakan **public policy** (kebijakan pemerintah, kebijakan umum, kebijakan negara). Dalam hubungan ini PBB mengartikan kebijakan sebagai **pedoman** untuk **bertindak**, yang maknanya mungkin berupa "suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana" (UNO, 1975).

James E. Anderson (1978) merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Sedangkan ilmuwan politik, Carl Friedrich, menyatakan bahwa kebijakan adalah 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 mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Berikut ini beberapa pengertian/definisi *public policy* (kebijakan pemerintah, kebijaksanaan negara, kebijakan publik), antara lain:

Charles O. Jones, dalam "*An introduction to the study of Public Policy*", 1970, mengemukakan bahwa *public policy* adalah antar hubungan di antara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya.

W.I. Jenkins, dalam "*Policy Analysis*", 1978, mengemukakan bahwa kebijakan pemerintah itu adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang/sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari aktor-aktor tersebut.

Chief J.O. Udoji (1981), mendefinisikan *public policy* sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang di arahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

David Easton, dalam "*The Political System*", 1953, mengemukakan bahwa *public policy* adalah alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya masyarakatlah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh

pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut (=keputusan).

Thomas R. Dye, dalam "*Understanding Public Policy*", 1987, menyatakan bahwa *public policy* itu adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever government chooses to do or not to do*). Dengan kata lain, isi *public policy* itu tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk pula apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah; termasuk misalnya "mengatur konflik". Tegasnya, *public policy* itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan **dilaksanakan atau tidak dilaksanakan** oleh pemerintah yang bertujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Pengertian ini mengandung implikasi:

1. bahwa kebijakan pemerintah itu dalam bentuk perdananya merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. bahwa kebijakan pemerintah itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata;
3. bahwa kebijakan pemerintah baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4. bahwa kebijakan pemerintah itu harus senantiasa ditujukan pada kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Kleijn, ahli pemerintahan, merumuskan kebijakan dalam bukunya "*Beleid en Wetenschap*" (Kebijakan dan ilmu pengetahuan) sebagai tindakan secara sadar dan sistematis

dengan mempergunakan sarana yang cocok dan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.

Van Doorn dan **Lammers**, dalam "*Moderne Sociologie*", mengemukakan bahwa kebijakan adalah sebagai suatu aksi, suatu susunan sarana dan tujuan.

Kuypers, dalam "*Grondbegrippen van Politiek*" (Pengertian-pengertian Dasar tentang Politik), mengatakan bahwa kebijakan adalah susunan: a. tujuan yang dipilih oleh aktor-aktor untuk diri sendiri atau kelompok; b. jalan atau cara dan sarana yang dipilih olehnya; c. saat (waktu) yang dipilih olehnya.

Menurut **Prof. Dr. A. Hoogerwerf**, dalam "*Over Heids Beleid*" (diterjemahkan "Ilmu Pemerintahan"), *policy* itu merupakan usaha mencapai tujuan tertentu dan dalam urutan waktu serta sarana tertentu. *Policy* adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, oleh karena itu ia adalah upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah tertentu dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Menurutnya, untuk mengetahui **Isi kebijakan** itu sebaiknya menentukan terlebih dahulu hubungan antara **masalah** dengan **kebijakan**, dan sebaliknya. **Masalah** dapat dirumuskan sebagai ketidaksesuaian antara suatu ukuran (asas, norma, tujuan) dengan gambaran suatu keadaan sedang berlangsung atau diperkirakan akan terjadi; dengan demikian maka masalah adalah perbandingan ukuran yang dipakai dengan gambaran keadaan yang sedang berlangsung. Oleh karena ukuran dan gambaran keadaan yang sedang

berlangsung itu dapat berbeda dan tergantung dari orang yang memandangnya, maka masalah kemasyarakatan atau masalah publik itu perlu dirumuskan tidak saja oleh yang menjalankan kebijakan, tetapi juga oleh obyek-obyek kebijakan, yaitu oleh orang-orang terhadap siapa kebijakan itu dijalankan. **Kebijakan** bukan hanya mengenai pertanyaan kemungkinan masalah, tetapi juga mengenai pertanyaan masalah mana yang akan ditangani terlebih dahulu, atau tentang bagaimana menyusun suatu urutan masalah; ada masalah yang harus diprioritaskan, sehingga urutan tersebut merupakan suatu daftar prioritas masalah yang sangat dipengaruhi oleh lingkungan (*environment*). Menyusun suatu prioritas atau pembentukan agenda (*agenda building*) adalah proses yang menerjemahkan tuntutan-tuntutan masyarakat atau kelompok dalam masyarakat yang menjadi pokok perselisihan yang bersaing meminta perhatian dari yang menjalankan kebijakan-kebijakan dan/atau perhatian umum.

Sehubungan dengan uraian di atas, Solichin Abdul Wahab (1991), mengetengahkan ciri-ciri tentang kebijakan pemerintah/negara, yakni yang dilandasi pendapat David Easton, bahwa ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan pemerintah/publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, misalnya pada para ketua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para raja, dsb. Orang-orang/kelompok itulah yang bertanggungjawab atas urusan-urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan

tertentu, sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka. Oleh karena itu ciri-ciri kebijakan pemerintah/ publik, adalah:

Pertama, kebijakan publik/pemerintah lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.

Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya: Kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.

Ketiga, kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkret. Dengan kata lain, walau bagaimanapun kebijakan pemerintah itu dianggap bagus, jika tidak disertai dengan tindakan-tindakan yang konkret, maka pemerintah/publik itu sesungguhnya tidak mengatur apa yang seharusnya ditangani terutama yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Keempat, kebijakan pemerintah/publik mungkin berbentuk positif, maupun negatif. Dalam bentuknya yang **positif**, kebijakan mungkin akan mencakup beberapa bentuk

tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu; sementara dalam bentuknya yang **negatif**, kebijakan kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Hakikat kebijakan pemerintah/publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan sesuai dengan konsep kebijakan tersebut di atas, akan dapat lebih dipahami jika kebijakan pemerintah itu dirinci ke dalam beberapa kategori, yakni:

1. **Policy demands** (Tuntutan kebijakan), yaitu tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah, yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintahan sendiri, untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.
2. **Policy decisions** (keputusan kebijakan), yaitu keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam hubungan ini termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (keputusan Presiden), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administratif).
3. **Policy Statement** (pernyataan kebijakan), yaitu pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan

pemerintah/publik tertentu, antara lain misalnya Ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif, pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan keinginan untuk merealisasikan tujuan pemerintah. Dalam kenyataannya *policy statement*, kadang-kadang menimbulkan sikap pertentangan dalam masyarakat, misalnya: yang berkaitan dengan lingkungan hidup, ketenagakerjaan, dll.

4. **Policy Outputs** (Keluaran kebijakan), yaitu merupakan wujud kebijakan pemerintah yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan kata lain keluaran kebijakan ini adalah menyangkut apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan hasil-hasilnya.
5. **Policy Outcomes** (Hasil akhir kebijakan), yakni akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Pengertian-pengertian *policy* dan *public policy* sampai pada istilah-istilah pembuatan keputusan (*decision making*) dan perumusan kebijakan (*policy making*) yang di antara para

ahli ada yang memandang sama ada yang memandang berbeda pengertiannya. William R. Dill, "*Administrative Decision Making*", 1972, mengemukakan bahwa **keputusan** itu adalah suatu pilihan terhadap pelbagai macam alternatif; sedangkan **pembuatan keputusan** (*decision making*) adalah suatu proses di mana pilihan-pilihan dibuat untuk mengubah suatu kondisi yang ada, memilih serangkaian tindakan yang paling tepat untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan dan untuk mengurangi resiko-resiko, ketidakpastian dan pengeluaran sumber-sumber dalam rangka mengejar tujuan. Pengertian **decision making** menunjukkan *a single choice* (pilihan tunggal), sedangkan **policy making** selalu menunjukkan *a course of action* (serangkaian tindakan). Seperti dinyatakan oleh William R. Dill, bahwa pembuatan keputusan administratif biasanya sulit diartikan sebagai suatu pilihan tunggal di antara alternatif-alternatif, kebanyakan keputusan-keputusan seperti itu sebenarnya terdiri dari serangkaian pilihan-pilihan atau tindakan-tindakan dan ikatan-ikatan yang telah ditetapkan secara berurutan.

Dari uraian tersebut, maka sesungguhnya William R. Dill membedakan kedua istilah tersebut.

Felix A. Nigro & Lloyd G. Nigro (1980), tidak membedakan antara *decision making* dengan *policy making*, seperti pernyataannya berikut ini: "Tidak ada perbedaan yang mutlak dapat dibuat antara pembuatan keputusan (*decision making*) dan perumusan kebijakan (*policy making*), karena setiap penentuan kebijakan adalah merupakan suatu keputusan. Tetapi kebijakan-kebijakan membentuk rangkaian

tindakan yang mengarahkan bermacam-macam keputusan yang dibuat dalam rangka melaksanakan tujuan-tujuan yang telah dipilih”.

Sedangkan **Bintoro Tjokroamidjojo**, membedakan pengertian pembuatan keputusan dengan pembuatan kebijakan/kebijaksanaan, yakni sebagai berikut: Pembuat kebijakan atau *policy formulation (policy making)* berbeda dengan **pengambilan keputusan (decision making)** karena yang terakhir ini adalah pengambilan pilihan sesuatu alternatif dari berbagai alternatif mengenai sesuatu hal. Sedangkan *policy making* meliputi **banyak** pengambilan keputusan.

Jadi tegasnya, jika pemilihan alternatif itu sekali dilakukan dan selesai = pembuatan keputusan; sebaliknya bila pemilihan alternatif itu **terus menerus** dilakukan dan tidak pernah selesai, maka kegiatan tersebut = perumusan kebijakan (*policy making*).

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwa antara *decision making* dengan *policy making*, secara teori dapat dibedakan, akan tetapi secara praktis pembuatan keputusan itu merupakan kegiatan yang tidak terpisahkan dari *policy making*.

B. Perkembangan Studi Kebijakan Publik

Orang pertama yang menggambarkan idea *public policy* dapat dipelajari secara sistematis ialah John Dewey, dalam bukunya: “*Logic: The theory of Inquiry Dewey*”, 1938, isinya: memberikan perhatian terhadap sifat eksperimen dari

cara mengukur *policy*, gambaran bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif-alternatif; bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat.

Selanjutnya idea John Dewey diambil alih atau tepatnya dikembangkan oleh Harold D. Lasswell (1971) yang pertama kali mempertajam ide ilmu *policy* (*policy sciences*) sebagai suatu disiplin yang tidak terpisahkan dari disiplin-disiplin lainnya, seperti halnya Ilmu Pemerintahan memerlukan bantuan bidang studi lainnya.

Policy Sciences (ilmu-ilmu kebijakan) adalah studi tentang proses pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi yang tersedia untuk memecahkan masalah-masalah tertentu. *Policy Sciences* memusatkan pada 5 (lima) tugas, antara lain:

1. Penjelasan tujuan-tujuan;
2. Penguraian dari kecenderungan-kecenderungan;
3. Penganalisaan keadaan;
4. Proyeksi dari pengembangan masa depan;
5. Penelitian, evaluasi dan pemilihan alternatif.

Perkembangan selanjutnya semakin kompleks masalah-masalah *public policy* (1950-an – 1960-an) ditambah pula dengan suasana kacau (*chaos*), telah menumbuhkan suburkan spesialis analisis *public policy* baik pemerintah maupun swasta.

Langkah-langkah selanjutnya para peneliti berusaha menggeneralisasikan dan membangun teori tentang proses pengambilan kebijakan pemerintah (*public policy making*) dengan mempergunakan metode-metode yang dikembangkan dari bidang studi lain. Orientasi organisasi-organisasi pemerintah lebih banyak memikirkan bagaimana kesejahteraan masyarakat dapat diciptakan. Oleh karena itu mulailah dibutuhkan ahli-ahli analisis kebijakan yang mampu mengevaluasi program-program yang ada, merencanakan program-program alternatif, dan bagaimana cara pemecahan yang tepat terhadap masalah-masalah sosial dan masyarakat pada umumnya. Pada akhirnya terjadi pergeseran orientasi *public policy* yakni keberhasilan transisi karier dari ahli politik ke arah kebijakan praktis, konkretnya sebagai pengaruh era peredaan perang dingin Blok Barat dan Blok Timur, menjadi berorientasi pada kesejahteraan rakyat (*kesra*).

C. Perkembangan Analisis Kebijakan

Perkembangan analisis kebijakan identik dengan penelusuran sejarah tentang analisis kebijakan. Hal ini sejalan dengan perkembangan ilmu-ilmu sosial dan manfaatnya.

Karl R. Popper (1960), seperti dikutip William N. Dunn (1981) mengemukakan bahwa ilmu-ilmu sosial telah berkembang sedemikian luas melalui kritik terhadap rencana program-program perbaikan sosial. Dengan kata lain, melalui upaya untuk menemukan apakah aksi ekonomi dan politik tertentu dapat berhasil seperti diharapkan.

Analisis kebijakan dapat dipahami sebagai proses menghasilkan pengetahuan dari dan di dalam proses-proses kebijakan. Oleh karena itu, analisis kebijakan telah setua peradaban manusia itu sendiri mencakup berbagai bentuk pengkajian, dari penggunaan mistik atau tenaga gaib sampai ilmu-ilmu modern. Kegunaan rumusan ini memungkinkan dapat mengkaji variasi makna di masa lalu yang telah mewarnai proses pembuatan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Kapan timbulnya analisis kebijakan (*public*)? (Early Origins).

Menurut pandangan Harold D. Lasswell (1971), diyakini secara umum bahwa perkembangan prosedur untuk menganalisis kebijakan publik berhubungan dengan pertumbuhan peradaban yang relatif tiba-tiba dari suku-suku atau bangsa-bangsa yang memiliki kebebasan laut yang luas dan ekspansif serta diferensiasi peradaban kota dalam sejarah dunia. Jadi analisis kebijakan sebagai kegiatan yang terspesialisasi menyertai perubahan-perubahan di dalam organisasi sosial yang diikuti dengan bentuk-bentuk baru teknologi produksi dan pola pemukiman menetap.

- Asal muasal (*Early Origins*) analisis kebijakan, meliputi:
 - Kode (UU) Hammurabi;
 - Ahli Nujum (*spesialis simbol/orang pintar*);
 - Pengetahuan yang terspesialisasi pada masyarakat Abad Pertengahan (\pm Abad ke-16 M.).

- Latar Belakang Abad ke-19 M.
 - Pertumbuhan penelitian empirik;
 - Munculnya stabilitas politik;
 - Sumber-sumber praktis dari pengetahuan yang terspesialisasi
- Abad ke-20 M.
 - Profesionalisme ilmu sosial;
 - Gerakan ilmu-ilmu sosial;
 - Munculnya perspektif analisentrik, yakni perkembangan analisis kebijakan setelah PD II yang ditandai oleh kegiatan-kegiatan di luar ilmuwan sosial, yaitu oleh kalangan profesional-eksak, misalnya ahli matematik, para insinyur; jadi pengertiannya lebih sempit.
- Menuju masyarakat Pasca Industri
 - Pelembagaan advokasi kebijakan (*institutionalization of policy research and analysis*);
 - Pelembagaan kebijakan di dalam masyarakat Pasca Industri:
 1. *The centrality of theoretical knowledge* (pemusatan pengetahuan teoritis);
 2. *The creation of new intellectual technologies* (penciptaan teknologi intelektual yang baru);
 3. *The spread of a knowledge class* (meluasnya menyebarkan khas ilmu pengetahuan);
 4. *The change from goods to services* (perubahan dari barang ke pelayanan);

5. *Instrumentalization of sciences* (instrumentasi ilmu);
 6. *The production and use information* (produksi dan pengguna informasi).
- *Technocratic guidance versus technocratic council* (bimbingan teknokratik versus konseling teknokratik/ teknokrat pemandu versus teknokrat penyuluh). Teknokrat pemandu cenderung berpendapat, bahwa profesionalisasi analisis kebijakan berarti bergesernya kekuatan dari para pembuat kebijakan (*maker*) kepada ahli analisis kebijakan (*policy analysis*). Sedangkan profesionalisasi analisis kebijakan berikut kegiatan-kegiatan terkaitnya, sebenarnya merupakan cara baru atau bahkan lebih efektif untuk meningkatkan kekuatan para pembuat kebijakan dan kelompok-kelompok dominan lainnya yang kedudukan sosialnya mengandalkan kekayaan dan hak-hak istimewa.

BAGIAN 3

RUANG LINGKUP DAN HUBUNGAN ANTARA HUKUM DENGAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Ruang lingkup atau area atau domain, merupakan wilayah yang menjadi area tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang secara tradisional meliputi: masalah pertahanan, hubungan luar negeri, masalah mempertahankan hukum dan ketertiban.

Dalam perkembangannya, domain kebijakan publik telah melampaui ketiga bidang tersebut di atas, meliputi antara lain: bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, perdagangan, perhubungan/ transportasi. Oleh karena itu, studi kebijakan publik dewasa ini telah meliputi berbagai tahap, seperti terangkum dalam lingkaran kebijakan publik (*publik cycle*) atau tahap-tahap kebijakan publik (Charles O. Jones, 1984). Jadi domain kajian kebijakan publik menurut O. Jones meliputi: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi (penilaian) kebijakan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dikemukakan, bahwa ruang lingkup studi kebijakan publik yang merupakan tahap-tahap kebijakan publik, dapat dikategorikan ke dalam **proses kebijakan publik**. Sementara itu, pihak-pihak yang berminat untuk mengkaji kebijakan publik merupakan area yang dikategorikan ke dalam **analisis kebijakan publik**. Kedua hal tersebut di atas.

Baik proses / tahap-tahap kebijakan publik maupun analisis kebijakan publik wilayahnya sulit dibatasi, karena area kebijakan publik dewasa ini telah meliputi hampir semua aspek kehidupan sosial, ekonomi dan politik.

Analisis kebijakan publik itu sendiri merupakan:

1. Cara atau alat untuk membantu rakyat (publik) dalam memilih kebijakan yang paling tepat bagi mereka;
2. Suatu jenis analisis yang menyajikan informasi untuk menambah kemampuan para perumus kebijakan dalam melaksanakan tugasnya;
3. Telaah mengenai sifat, sebab-sebab dan akibat-akibat dari kebijakan publik.

B. Hukum dan Kebijakan Publik¹

Jika kebijakan publik dipandang sebagai bagian dari ilmu politik (Amir Santoso, 1988), maka seringkali dianggap bahwa sulit sekali mempertemukan antara politik dengan hukum, dan sebaliknya antara hukum dengan politik. Padahal

¹ Sumber bacaan utama, Muchsin dan Fadillah Putra, 2002. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang: Averroes Press.

secara kontekstual antara hukum dengan kebijakan publik itu tidak lepas dari aspek politik, sehingga dalam praktiknya harus selalu melibatkan analisis politik.

Dalam hubungan ini ditegaskan oleh Muchsin & Fadillah Putra (2002), bahwa antara hukum dan kebijakan publik itu tidak dapat dipisah-pindahkan satu sama lain. Artinya antara hukum dengan kebijakan publik itu tidak hanya saling berhubungan, akan tetapi lebih dari itu, karena keduanya pada dasarnya saling terkait, terutama ketika keduanya berada di lapangan.

Jika dilihat dari proses pembentukannya, seringkali tidak disadari bahwa sesungguhnya semua produk hukum merupakan hasil dari proses formulasi kebijakan publik, oleh pengambilan kebijakan yang diundangkan dan memiliki kekuatan hukum. Sebaliknya semua produk kebijakan publik ditetapkan melalui pengundangan dalam bentuk produk hukum sebagai legalisasi dari keputusan politik.

Sulit untuk disangkal, bahwa di lapangan manakala hukum dan kebijakan publik mengalami benturan-benturan, terutama dalam konteks kepublikan yang dihasilkan, dengan kebutuhan riil masyarakat di tingkat akar rumput (*grass-roots*). Akibatnya terjadi kesenjangan-kesenjangan tertentu antara apa adanya dan apa yang seharusnya (*das sein* dan *das sollen*).

Muchsin & Fadillah Putra (2002) menegaskan sebagai berikut:

Di satu sisi hukum harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan adanya kepastian hukum, dan di

sisi lain ia juga tidak boleh menjadikan dirinya sebagai instrumen sosial yang kaku dan dapat menjadi penghalang bagi kemampuan responsivitas kebijakan publik yang ada.

Lebih jauh ditegaskan:

Tapi lebih jauh dari itu, antara hukum dan kebijakan publik dalam praktik penyelenggaraan sehari-hari adalah saling mendukung dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.

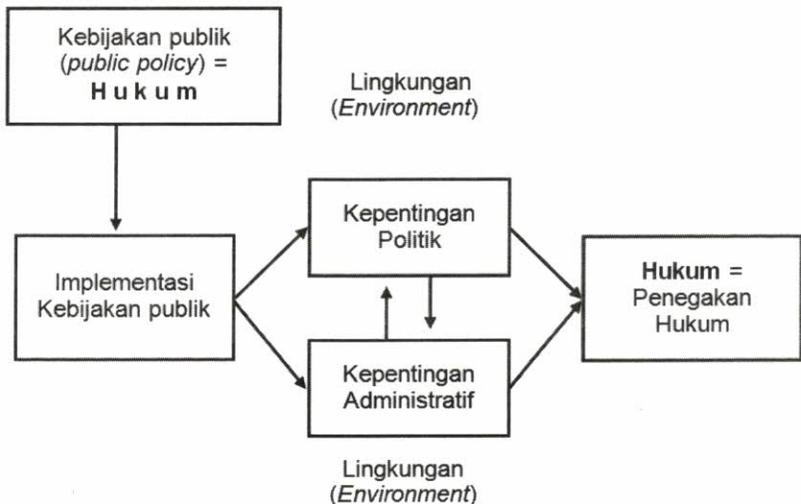
Demikian eratnya hubungan antara hukum dengan kebijakan publik, sehingga merasa perlu untuk menegaskan kembali pernyataan yang memposisikan keduanya. Pada dasarnya, kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, pada dasarnya sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Dengan kata lain, berdasarkan substansinya, hukum merupakan kebijakan publik; kebijakan publik merupakan hukum.

Berdasarkan pemahaman tersebut di atas, kebijakan publik wujudnya adalah hukum dalam pengertian luas. Artinya, bahwa hukum itu kenyataannya adalah peraturan-perundangan yang bersifat normatif, mengatur. Demikian pula wujud kebijakan publik itu adalah ketentuan-ketentuan/aturan-aturan sebagai hasil keputusan yang perlu diimplementasi. Namun dalam implementasi kebijakan itu seringkali berhadapan dengan kepentingan-kepentingan politik, sehingga administrator/birokrasi mendapat masalah dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

Mengapa terjadi demikian?

Hal ini karena dalam mengimplikasikan kebijakan tersebut terjadi tarik menarik antara kepentingan politik dengan kepentingan administratif. Akhirnya kebijakan publik itu mengalami kegagalan, tidak dapat dilaksanakan. Contohnya: Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992, tentang Lalu lintas, sebagai **hukum** produk kebijakan publik telah gagal, sebab antara ada dan tidak ada undang-undang tersebut sama saja lalu lintas tidak tertib, tidak nyaman dan tidak aman (semrawut).

Mengapa? Karena tidak menggunakan pola pikir: “Diawali dengan hukum, diakhiri dengan hukum”.



Keterangan: Pola pikir “Diawali dengan hukum, diakhiri dengan hukum”.

Adapun yang dimaksud dengan di akhir dengan hukum adalah adanya penegakan hukum (*law enforcement*) secara nyata dan tegas, tidak “memandang buku”.

BAGIAN 4

TAHAPAN DAN PERUMUSAN KEBIJAKAN

A. Proses Kebijakan Publik/ Pemerintah

Proses kebijakan publik/pemerintah realitanya merupakan tahap-tahap, mulai dari perumusan, implementasi dan evaluasi/penilaian kebijakan publik. Memang sebelumnya masuk pada kegiatan perumusan kebijakan, dilakukan terlebih dahulu tahap penyusunan agenda (*Agenda Setting*). Sementara sesudah tahap perumusan kebijakan, sebelum masuk pada kegiatan implementasi kebijakan, didahului dengan kegiatan adopsi kebijakan (*policy adoption*).

B. Tahap Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Sebelum melakukan perumusan kebijakan (*policy formulation*) terlebih dahulu dilakukan penetapan agenda kebijakan, untuk menentukan **masalah publik** yang akan dipecahkan. Pada hakikatnya permasalahan ditemukan melalui proses problem *structuring*, di mana isu kebijakan

dapat berkembang menjadi agenda kebijakan, dengan syarat (Hesel, 2003: 8):

1. Memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat;
2. Membuat analog dengan cara memancing dengan kebijakan publik yang pernah dilakukan.
3. Isu tersebut mampu dikaitkan dengan simbol-simbol nasional/ politik yang ada.
4. Terjadinya kegagalan pasar (*market failure*);
5. Tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik.

Keberhasilan dalam memecahkan suatu masalah memerlukan penemuan solusi yang tepat terhadap masalah yang juga tepat. Kita sering gagal karena kita memecahkan suatu masalah yang salah daripada menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang tepat (Russel L. Ackoff, dalam William N. Dunn (1991/2000: 209).

Jadi masalah-masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai, atau kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasi tetapi yang dicapai melalui tindakan publik. Adapun ciri-ciri masalah kebijakan meliputi (Dunn, 2000: 214-216):

1. Saling ketergantungan dari masalah kebijakan, dalam arti masalah kebijakan dalam satu bidang dapat mempengaruhi masalah kebijakan bidang-bidang lain. Sistem masalah yang saling tergantung, mengharuskan suatu pendekatan holistik, yakni suatu pendekatan yang memandang bagian-

bagian sebagai tak terpisahkan dari keseluruhan sistem yang mengikatnya.

2. Subyektivitas dari masalah kebijakan, artinya bahwa masalah 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 analisis kebijakan.
3. Sifat buatan dari masalah, artinya masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil penilaian subyektif manusia.
4. Dinamika masalah kebijakan artinya masalah dan solusi berada dalam perubahan-perubahan yang konsisten dan karenanya masalah tidak secara konstan terpecahkan. Solusi terhadap masalah dapat menjadi usang meskipun masalah sendiri belum usang.

Selanjutnya Dunn, seperti dikutip Hesel (2003: 8) mengemukakan bahwa *problem structuring* memiliki 4 fase, yakni:

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

C. Tahap Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Jika penyusunan agenda (*Agenda Setting*) digunakan untuk mempersiapkan dan memberi masukan untuk perumusan kebijakan (*policy formulation*), maka adopsi kebijakan (*policy adoption*) merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para *stakeholder* (pelaku yang terlibat/pihak-pihak yang berkepentingan). Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah sebagai berikut (Dunn, 2000):

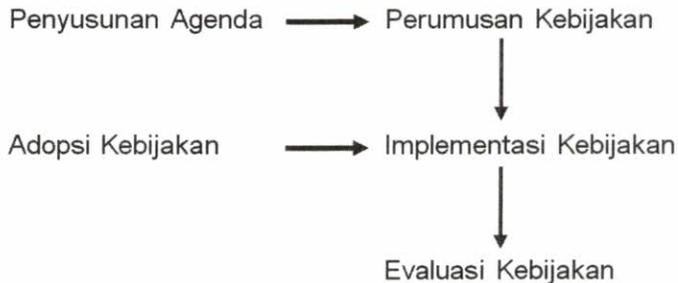
1. Mengidentifikasi alternatif kebijakan (*policy alternative*) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diharapkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu, untuk kemajuan masyarakat luas.
2. Pengidentifikasi kriteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan
3. Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan lebih besar ketimbang efek negatif yang akan terjadi.

Sebagaimana diketahui, bahwa adopsi kebijakan ini akan direkomendasikan dalam implementasi kebijakan (*policy implementation*).

Oleh karena itu, kedua tahap tersebut – tahap penyusunan agenda dan tahap adopsi kebijakan – biasanya diintegrasikan ke dalam tahap-tahap perumusan kebijakan

(*policy formulation*) dan implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Berdasarkan uraian tersebut di atas, tahap-tahap kebijakan publik itu digambarkan sebagai berikut:



D. Perumusan Kebijakan Publik

Charles Lindblom (1968), mengemukakan bahwa pembuatan /perumusan kebijakan pemerintah itu pada hakikatnya merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis di mana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan /perumusan kebijakan pemerintah/negara itulah yang kemudian membuahkan hasil yang disebut kebijakan.

Seorang pakar kebijakan pemerintah dari Afrika, Chief J.O. Udoji (1981), merumuskan secara rinci pembuatan/perumusan kebijakan pemerintah sebagai keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian

masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan tersebut ke dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/ implementasi, monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik).

Kebijakan pemerintah harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan hasilnya, oleh karena itu proses pembuatan/ perumusan kebijakan pemerintah yang bertanggung jawab harus melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin organisasi profesional, para administrator dan para politisi (Don K. Price). Akan tetapi siapa yang berpartisipasi dan apa perannya dalam proses perumusan kebijakan pemerintah, untuk sebagian besar tergantung pada struktur politiknya (Chief J.O. Udoji).

Dalam praktik pembuatan/perumusan kebijakan pemerintah jarang dijumpai suatu kebijakan yang hanya terdiri dari keputusan tunggal, untuk itu terdapat 3 (tiga) teori pengambilan keputusan yang dianggap paling sering dalam kepustakaan kebijakan pemerintah/publik, yaitu:

1. Teori Rasional Komprehensif;
2. Teori Inkremental;
3. Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning Theory*)

Ad.1) Teori Rasional Komprehensif, teori pengambilan keputusan ini paling dikenal dan mungkin banyak diterima oleh kalangan luas, di mana unsur-unsur utamanya adalah:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain:
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang memedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
3. Pelbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama.
4. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti;
5. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya, dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya;
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif, dan akibat-akibatnya yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan.

Hasil dari proses tersebut di atas adalah keputusan yang rasional, yakni suatu keputusan yang dapat mencapai suatu tujuan yang paling efektif.

Walaupun demikian, terdapat beberapa kritik terhadap teori tersebut di atas, antara lain dari Charles Lindblom, yang menyatakan bahwa para pembuat keputusan sebetulnya tidaklah berhadapan dengan masalah-masalah yang konkret dan terumuskan dengan jelas. Seharusnya mereka mengidentifikasi dan merumuskan masalah-masalah itu dan baru mereka mengambil keputusan. Contoh: jika pemerintah menghadapi keadaan inflasi, ini sangat berkaitan permasalahannya. Kritik lainnya adalah bahwa para pembuat keputusan diasumsikan memiliki informasi yang lengkap tentang berbagai masalah yang dihadapinya. Mereka juga pembuat keputusan mengalami kesulitan dalam memilah-memilah secara tegas, antara nilai-nilai sendiri dengan nilai-nilai yang diyakini masyarakat.

Oleh karena itu bagi negara-negara sedang berkembang, model rasional komprehensif ini, akan mengalami kesulitan untuk diterapkan, karena informasi/data statistik tidak/kurang memadai, ekologi kurang mendukung, antara lain: birokrasi yang masih lemah dan sikap budaya-budaya parokial-subyek (R.S. Milne, 1972).

Ad.2) Teori Inkremental, mencerminkan suatu teori pengambilan keputusan yang menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan, dan merupakan teori yang lebih banyak menggambarkan cara yang

ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari.

Pokok-pokok teori ini adalah sebagai berikut:

1. Pemilihan tujuan/sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya, dipandang sebagai sesuatu hal yang saling terkait;
2. Pembuat keputusan dianggap hanya memper-timbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah, dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marginal jika dibandingkan dengan kebijakan yang ada sekarang;
3. Bagi setiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi;
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur, sehingga dapat diantisipasi dampak dari masalah-masalah yang timbul untuk dapat ditanggulangi;
5. Bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah;
6. Pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih di arahkan untuk memperbaiki ketidak-empurnaan dari upaya-upaya konkret dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang, daripada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-

tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang

Menurut Charles Lindblom, teori inkremental ini merupakan ciri khas proses pembuatan keputusan dalam masyarakat yang strukturnya majemuk, seperti Amerika Serikat. Kebijakan-kebijakan dan keputusan-keputusan pada hakikat-nya merupakan proses atau produk dari saling memberi dan menerima serta saling percaya di antara berbagai pihak yang terlibat dalam proses keputusan tersebut. Paham inkremental ini akan dapat mengurangi resiko dan biaya yang timbul oleh suasana ketidakpastian, cukup realistis karena para pembuat keputusan menyadari: kurang waktu, kurang pengalaman, kurang sumber-sumber bagi semua alternatif untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Selain itu pada umumnya orang itu bersikap pragmatis, yakni tidak selalu berusaha menemukan satu-satunya cara yang terbaik untuk mengatasi masalah, melainkan selalu berusaha menemukan cara pemecahan masalah yang kiranya dapat dilaksanakan. Jadi pandangan inkremental adalah model pembuatan keputusan yang membuahkan hasil yang terbatas, praktis dan dapat diterima.

Ad.3) Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning Theory*), merupakan teori perumusan kebijakan pemerintah yang memanfaatkan kedua teori sebelumnya, yakni teori rasional komprehensif dan teori inkremental yang disesuaikan dengan situasi dan yang berbeda-beda. Model pengamatan terpadu juga memperhitungkan

tingkat kemampuan para pembuat kebijakan; secara umum semakin besar kemampuan para pembuat keputusan untuk memobilisasikan kekuasaannya guna mengimplementasikan keputusan-keputusan mereka, semakin besar keperluannya untuk melakukan *scanning* (pengamatan) semakin efektif pengambilan keputusan tersebut. Oleh karena itu, model pengamatan terpadu ini pada hakikatnya merupakan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkremental dalam proses pengambilan keputusan, jadi merupakan pendekatan kompromi dari kedua model sebelumnya. Teori ini dianjurkan oleh ahli sosiologi organisasi: *Amitai Etzioni* (1967); sedangkan *Yehezkel Dror* (1968), merupakan penganjur teori rasional.

E. Kriteria Pengambilan Keputusan

J.E. Anderson (1975), mengemukakan 4 kategori para pembuat keputusan, dan ditambah satu oleh Solichin Abdul Wahab (1991) yakni berupa nilai-nilai yang mempengaruhi pembuat keputusan atau sekurang-kurangnya dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan, yaitu:

1. Nilai-nilai Politik;
2. Nilai-nilai Organisasi;
3. Nilai-nilai Pribadi;
4. Nilai-nilai Kebijakan; dan
5. Nilai-nilai Ideologis (Solichin A.W., 1991)

Sedangkan dalam proses kebijakan, Charles O. Jones, mengemukakan 4 golongan atau tipe aktor (pelaku) yang berperan dan terlibat, yaitu:

1. Golongan Rasionalis, ciri-ciri:

- Mengidentifikasi masalah;
- Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu;
- Mengidentifikasi semua alternatif kebijakan;
- Meramalkan atau memprediksi akibat-akibat dari tiap alternatif;
- Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan;
- Memilih alternatif terbaik.

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 kebijakan; mereka bebas dalam batas lingkup keahliannya. Golongan teknisi pada umumnya menunjukkan rasa antusiasme dan rasa percaya diri yang tinggi jika mereka diminta untuk bekerja dalam batas-batas pendidikan dan keahliannya, namun cenderung enggan untuk melakukan pertimbangan-pertimbangan yang komprehensif.

3. Golongan Inkrementalis

Golongan ini dapat diidentifikasi sebagai para politisi, yang cenderung memiliki sikap kritis, tetapi cenderung tidak sabaran, terhadap gaya kerja para perencana dan teknisi, walaupun sesungguhnya ia bergantung pada mereka. Golongan inkrementalis memandang tahap-tahap perkembangan kebijakan dan implementasinya sebagai suatu rangkaian proses penyesuaian yang terus menerus terhadap hasil akhir dari suatu tindakan. Pada umumnya mereka cukup puas dengan melakukan perubahan-perubahan kecil. Nilai-nilai yang terkait dengan metode pendekatan ini adalah hal-hal yang berhubungan dengan masa lampau atau dengan terpeliharanya status quo, yakni kestabilan dari sistem yang ada. Perubahan-perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit. Gaya kerja golongan inkrementalis dapat dikategorikan sebagai seseorang yang mampu melakukan tawar-menawar (*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 terbatasnya informasi dan pengetahuan yang dibutuhkan dalam proses kebijakan, walaupun berbeda dalam cara menarik kesimpulan. Golongan inkrementalis berpendidikan bahwa keterbatasan informasi dan pengetahuan itulah yang

mendikte gerak langkah dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam hubungan ini BRAYBROOKE dan CHARLES LINDBLOM, mengatakan bahwa hanyalah kebijakan-kebijakan yang sebelumnya telah dikenal, dan yang akibat-akibatnya menimbulkan perubahan kecil pada apa yang sudah ada yang akan dipertimbangkan. Pendekatan semacam ini bagi golongan Reformis dianggap terlalu konservatif.

Golongan Reformis sependapat dengan David Easton, yang menekankan pada tindakan sekarang, karena urgensi dari persoalan yang dihadapi. Pada umumnya pendekatan semacam itu ditempuh oleh para *lobbyist* (orang-orang yang berperan selaku juru kasak-kusuk/perunding di parlemen). Nilai-nilai yang mereka junjung tinggi adalah yang berkaitan dengan upaya untuk melakukan perubahan sosial, kadang-kadang untuk kepentingan kelompok tertentu. Gaya kerja kelompok golongan Reformis kadang-kadang radikal, seringkali disertai dengan tindakan-tindakan demonstrasi dan konfrontasi dengan pihak pemerintah.

F. Model-model Perumusan Kebijakan Publik

Thomas R. Dye, dalam bukunya "*Understanding Public Policy*", 1987, mengemukakan enam buah model pembuatan/perumusan kebijakan publik, yaitu:

1. Model kelembagaan;
2. Model kelompok;

3. Model elite;
4. Model rasional;
5. Model inkremental
6. Model sistem

Ad.1) Model kelembagaan (*Institutional Model*)

Model ini pada dasarnya melihat kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Model kelembagaan biasanya digunakan untuk menelaah proses perumusan kebijakan, yakni digunakan untuk menjelaskan keadaan lembaga pemerintah dan digunakan untuk menganalisis mengapa persoalan yang sama kadangkala diorganisasikan dan diatur oleh beberapa lembaga.

Ad.2) Model Kelompok

Model kelompok pada dasarnya berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat adalah merupakan pusat perhatian politik. Anggapan model kelompok bahwa kebijakan publik kapan dan di mana pun juga pada dasarnya mencerminkan keseimbangan yang tercapai dalam perjuangan antara kelompok. Keseimbangan yang tercapai pada umumnya dipengaruhi oleh pengaruh yang dimiliki kelompok-kelompok kepentingan tersebut.

Ad.3) Model Elite

Model perumusan kebijakan ini beranggapan bahwa kebijakan publik dipandang sebagai preferensi (kehendak) dan nilai-nilai yang dianut oleh elite yang berkuasa (klas yang pertama)

Ad.4) Model Rasional

Model perumusan kebijakan ini beranggapan bahwa kebijakan dipandang sebagai pencapaian tujuan secara efisien. Model rasional ini disebut pula model rasional komprehensif atau model sinoptik.

Ad.5) Model Inkremental

Model perumusan kebijakan ini memandang kebijakan sebagai variasi dari kebijakan-kebijakan sebelumnya, atau kebijakan-kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah di masa lampau, dengan hanya melakukan perubahan seperlunya (tambal sulam).

Ad.6) Model Sistem

Model perumusan kebijakan ini memandang kebijakan sebagai output dari sistem. Oleh karena itu model ini disebut pula sebagai "model Easton" atau "Eastonian model" (dipelopori oleh David Easton).

Keenam model perumusan kebijakan publik tersebut memiliki kelemahan dan kebaikannya.

Pendapat tentang model-model perumusan kebijakan publik dikemukakan pula oleh Yehezkel Dror (1968) dalam Irfan Islamy (1997, 35-36), sebagai berikut:

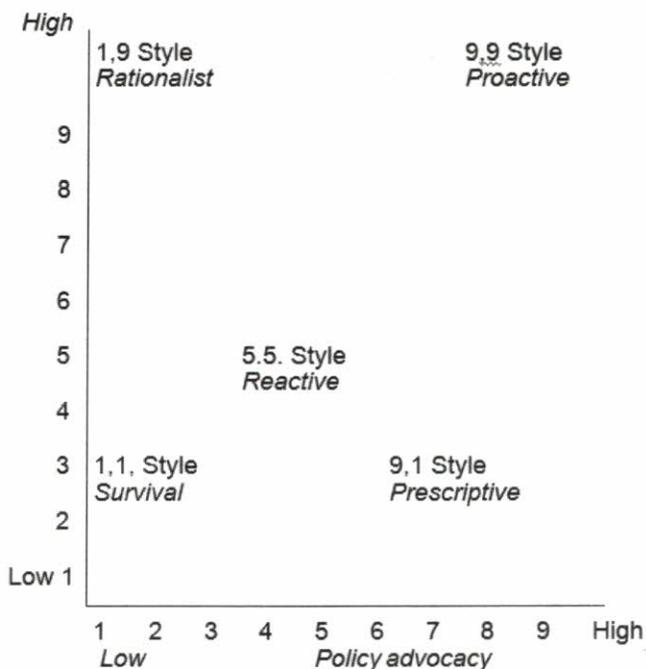
1. *Pure Rationality Model*, adalah model perumusan kebijakan yang memusatkan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, di mana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat seefektif-efektifnya.
2. *Economically Rasional Model*, sama dengan model punt 1) di atas, namun lebih menekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien.
3. *Sequential Decision Model*, yakni memusatkan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka menentukan pelbagai macam alternatif, sehingga dapat dibuat suatu kebijakan yang paling efektif.
4. *Inkremental Model*. Model ini dibuat atas dasar perubahan yang sedikit dari kebijakan-kebijakan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijakan-kebijakan yang lama dipakai sebagai dasar/pedoman untuk membuat kebijakan yang baru.
5. *Satisfying Model*. Model ini dibuat atas teori *satisfying* dari Herbert A. Simon, yang pendekatannya dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijakan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.

6. *Extra Rational Model*. Model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijakan yang paling optimal.
7. *Optimal Model*, adalah model yang integratif (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis dari kebijakan dan masalah-masalahnya. Semuanya untuk mengatasi masalah-masalah untuk memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yang hendak dicapai, pemilihan alternatif program, peramalan (forecasting) hasil-hasil dari pengevaluasian alternatif-alternatif terbaik.

Berdasarkan tipologi Thomas R. Dye (1987) tersebut di atas, oleh Nicholes Henry dikelompokkan ke dalam dua klarifikasi besar, yaitu: (1) kebijakan publik yang dianalisa dari sudut proses; (2) kebijakan publik dianalisa dari sudut hasil dan akibat (efek)nya.

Selanjutnya Michael Mont Harmon (1969), seperti dikutip Irfan Islamy (1997: 14-16) mengemukakan suatu model perumusan kebijakan publik yang disebut: "*Policy formulation grid*" (Kisi formulasi kebijakan). Kisi perumusan kebijakan ini menggambarkan keterlibatan administrator baik secara implisit maupun eksplisit dalam pemilihan kebijakan publik yang ditunjukkan dengan kaitan/hubungan antara suatu kebijakan publik dengan kepentingan publik.

Mengenai keterkaitan antara kebijakan publik dengan kepentingan publik (*public interest*) digambarkan sebagai berikut:



Gambar: Tentang *Policy Formulation Grid* (Michael Mont Harmon, 1969)

Penjelasan:

Garis vertikal, menunjukkan tingkat responsivitas administrator sebagai *policy framer*

terhadap masalah-masalah **kebutuhan** dan **tuntutan** yang ada di lingkungannya.

Garis horisontal, menunjukkan tingkat aktivitas administrator dalam memberikan rekomendasi terhadap suatu kebijakan (*policy advocacy* yang responsif terhadap masalah, kebutuhan dan tuntutan lingkungan tadi.

Angka 1,1. yang rendah atau minimum dan angka 9 menunjukkan tingkat aktivitas yang tinggi atau maksimum. Jadi gaya mempertahankan hidup (*Survival style*) menunjukkan gaya administrator dalam membuat keputusan yang kurang peka terhadap masalah, kebutuhan dan tuntutan lingkungan serta kurang aktif dalam meningkatkan/mengembangkan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masalah, kebutuhan dan tuntutan publik).

Angka 9,9 yaitu gaya proaktif (*proactive style*), adalah merupakan kebalikan dari *survival style*, di mana administrator mempunyai tingkat responsivitas yang tinggi terhadap masalah, kebutuhan dan tuntutan publik serta selalu berupaya secara efektif untuk meningkatkan mutu kebijakan yang dibuatnya sesuai dengan kepentingan

publik. Model gaya proaktif adalah *proactive administrator* adalah yang terbaik, karena tipe administrator seperti itu dalam merumuskan kebijakan selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*), sehingga pengertian publik dalam administrasi publik menjadi lebih bermakna.

G. Implementasi dan Pentingnya Implementasi Kebijakan

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi, suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia saja. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik.

Dengan mengutip Grindle (1980), Solichin Abdul Wahab (2002: 59) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran-penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi kebijakan menyangkut masalah konflik, keputusan dan menyangkut siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada perumusan kebijakan. Kebijakan publik hanya akan sekedar

berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan (Chief Udoji, dalam Wahab, 2002: 59).

Perhatian terhadap implementasi kebijakan – khususnya ilmu politik dan Ilmu Administrasi Negara baru dimulai 1960-an (Amerika Serikat) dan 1970-an (Inggris). Hal ini terutama setelah ditemukan bukti-bukti yang meyakinkan bahwa pemerintah tidak efektif melaksanakan/ mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik/ pemerintah. Antara lain bidang-bidang *landreform*, kesempatan kerja penuh, pengendalian pencemaran lingkungan, restrukturisasi industri dan lain-lain. Bukti-bukti ketidakmampuan pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan yang lama dirumuskan dan ditetapkan, mendorong para ahli untuk fokus pada implementasi kebijakan publik. Hal ini bukan hanya terjadi di negara-negara Barat, akan tetapi di sebagian besar pemerintah di dunia ini baru mampu untuk mengesahkan kebijakan, tetapi belum mampu menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak dan perubahan-perubahan yang berarti bagi kepentingan umum.

Gejala tersebut di atas, disebut ***implementation gap***, suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan bahwa dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) dengan apa yang seharusnya dicapai. Semakin banyaknya perbedaan antara harapan dan kenyataan sangat tergantung pada ***implementation capacity***

dari organisasi dan aktor atau birokrasi untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Jadi yang dimaksud *implementation capacity* adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan kebijakan/ keputusan, sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan tercapai.

Dalam hubungan ini Huntington, dalam Said Zamal Abidin (2004: 189) mengemukakan pandangannya, bahwa perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan melaksanakan pemerintahan. Tegasnya tingkat kemampuan dapat dilihat pada kemampuan melaksanakan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat negara/pemerintah yang bersangkutan. Walaupun demikian, faktor sistem politik/pemerintahan negara yang bersangkutan cukup berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakannya.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah:

1. Faktor utama internal, yang terdiri dari kebijakan yang akan dilaksanakan dan faktor-faktor pendukung;
2. Faktor utama eksternal adalah kondisi lingkungan (*environment*) dan pihak-pihak terkait (*stakeholders*) (Abidin, 2004: 191).

Selanjutnya Sayid Zainal Abidin (2004: 192-193) menegaskan bahwa kondisi kebijakan adalah faktor yang paling menentukan dalam proses pelaksanaan/implementasi kebijakan, karena yang dilaksanakan justru kebijakan itu sendiri. Tanpa ada kebijakan tidak ada yang dilaksanakan. Pada awalnya berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *pertama*, kualitas kebijakan; *kedua*, ketepatan strategi pelaksanaan. Kebijakan yang tidak berkualitas tidak akan bermanfaat untuk dilaksanakan, sedangkan strategi pelaksanaan yang tidak tepat seringkali tidak mampu memperoleh dukungan dari publik.

Adapun yang menentukan kualitas kebijakan sehingga layak untuk dilaksanakan jika mengandung beberapa elemen (Hesel, 2004):

1. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan-alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu; tujuan atau alasan baik jika tujuan alasan itu:
 - Rasional, dapat diterima akal sehat, sesuai dengan faktor-faktor pendukung yang tersedia.
 - Diinginkan (*desirable*), tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan umum, sehingga mendapat dukungan dari berbagai pihak.
2. Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realitas dan valid.
3. Informasi yang digunakan cukup lengkap dan akurat, kebijakan tidak tepat jika didasarkan pada informasi yang tidak benar sudah *out of date*.

Ketepatan suatu strategi pelaksanaan kebijakan ditentukan oleh kemampuan menjabarkan aspek-aspek positif dari kebijakan dan cukup advokatif dalam hal perbedaan pandangan dan antisipatif dalam hal tantangan dinamika di lapangan.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran/ publik, melainkan menyangkut pula jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang bersifat negatif maupun positif. Oleh karena itu tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan adalah:

1. **Penafsiran**, yaitu merupakan kegiatan yang menerjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan;
2. **Organisasi**, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan;
3. **Penerapan**, yang berhubungan dengan perlengkapan rutin untuk pelayanan, gaji/upah (Hesel, 2002: 18).

Akhirnya dapat dikemukakan bahwa pengertian implementasi kebijakan itu, adalah tindakan-tindakan yang

dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang di arahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam perumusan kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1975; dalam Solichin Abdul Wahab, 2002: 65).

H. Model-model Implementasi Kebijakan Publik

Model merupakan penyajian baik secara abstrak maupun operasional, namun penggunaannya diperlukan untuk keperluan analisis/penelitian yang baik-buruknya suatu model akan sangat tergantung pada kompleksitas masalah kebijakan yang dikaji dan tujuan dari analisis itu sendiri. Artinya semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori atau model yang relatif operasional, yakni model yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus analisis (Wahab, 2002: 70).

Selanjutnya uraian tentang model-model implementasi kebijakan bersumber pada Wahab (2002) dan Budi Winarno (2004):

1. Model yang dikembangkan oleh **Brian W. Hogwood** dan **Lewis A Gunn** (1986), yang dikenal dengan ***the top down approach***.

Adapun persyaratan-persyaratan untuk keberhasilan model *the top down approach*, adalah:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi Pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan harus minimal.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model implementasi kebijakan *the top down approach* tersebut di atas sangat ideal, sehingga agak sulit dioperasionalkan, karena persyaratan-persyaratannya seolah sempurna.

2. Model yang dikembangkan oleh **Van Meter** dan **Van Horn** (1975), disebut ***A model of the policy implementation process***.

Kedua ahli kebijakan publik tersebut di atas mengemukakan teori/modelnya beranjak dari suatu argumen, bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh **sifat kebijakan** yang akan dilaksanakan. Oleh karena pendekatannya adalah dengan cara menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mengaitkan kebijakan dengan prestasi kerja atau kinerja (*performance*). Yang penting, bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi. Berdasarkan pandangan tersebut, Van Meter & Van Horn membuat tipologi kebijakan, berdasarkan:

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan;
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

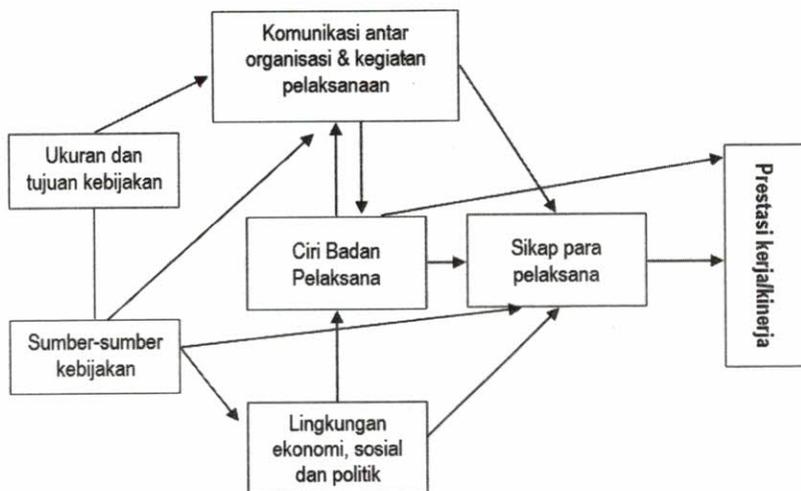
Dikemukakannya, bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan kinerja/prestasi kerja (*performance*) dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan, yakni:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan
- c. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana

- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- e. Sikap para pelaksana
- f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Selanjutnya lihat diagram berikut ini:

Model Proses Implementasi Kebijakan



Sumber: Solichin Abdul Wahab, 2002: 80

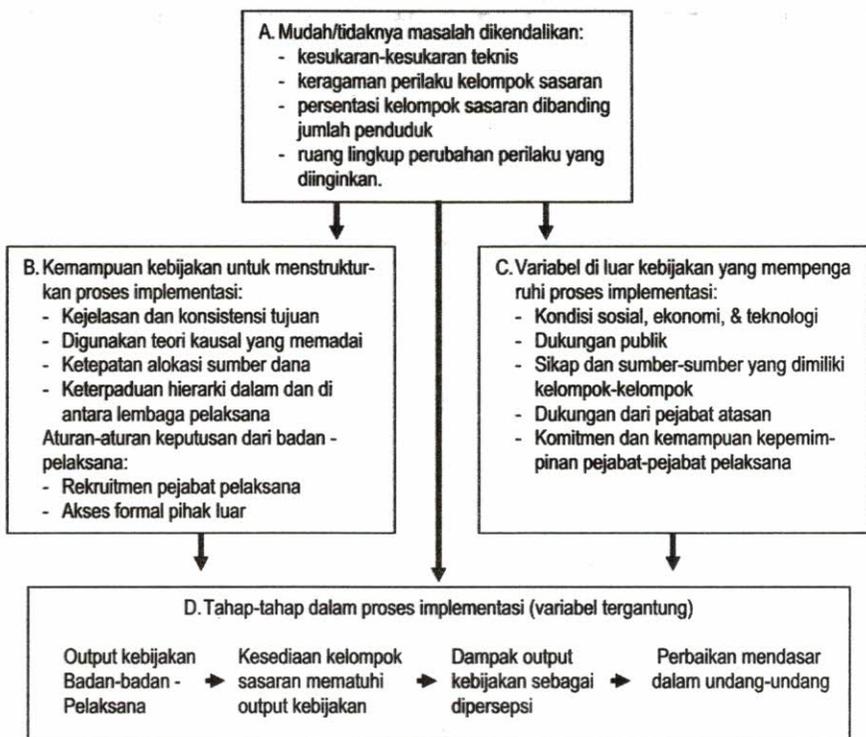
3. Model yang dikembangkan oleh **Daniel Mazmanian** dan **Paul A Sobatie**, disebut ***A frame Work for implementation analysis***

Menurut kedua ahli tersebut di atas, bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi, hal ini dapat dikategorikan:

- a. mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;
- b. kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- c. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Pada gambar berikut ini variabel-variabel tersebut sebagai variabel bebas (*independent variable*) dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*).

Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan



(Sumber: Solichin Abdul Wahab, 2002: 82)

4. Model Implementasi Kebijakan **George C. Edwards III**, dalam "*Implementing Public Policy*", 1980.

Implementasi kebijakan adalah tahap perumusan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu

kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Menurut George C Edwards III, untuk menjawab kemungkinan-kemungkinan tersebut di atas, terdapat empat faktor yang bekerja secara simultan dan berinteraksi sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan keempat faktor tersebut, yakni: komunikasi, sumber-sumber, sikap pelaksana (kecenderungan-kecenderungan) atau tingkah laku dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut mirip dengan model Van Meter & Van Horn (Budi Winarno, 2004).

Komunikasi

Dalam proses komunikasi kebijakan terdapat tiga hal penting, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan. Oleh karena itu, syarat utama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan ditularkan kepada personil yang tepat, akurat dan dipahami.

Sumber-sumber

Agar implementasi kebijakan efektif, maka **sumber-sumber** dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik, meliputi **staf yang memadai serta keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan** untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik, yakni: staf, informasi, wewenang dan fasilitas-fasilitas.

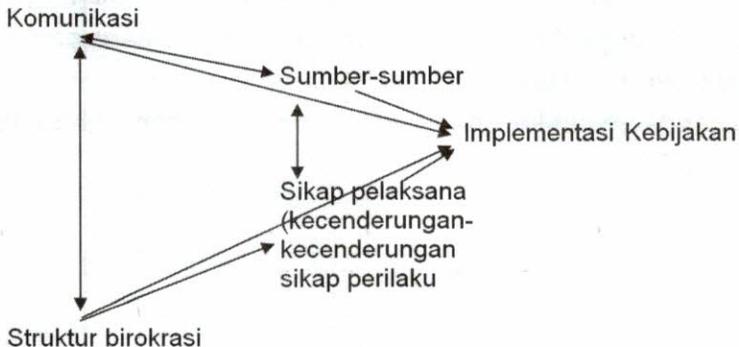
Sikap Pelaksana (kecenderungan-kecenderungan sikap perilaku)

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hak ini berarti adanya dukungan, berarti mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diharapkan para pembuat kebijakan. Oleh karena itu, ini berbicara tentang dampak, baik positif maupun negatif, sangat tergantung pada kecenderungan sikap perilaku pelaksana kebijakan. Hal yang mempengaruhi kecenderungan-kecenderungan birokrat dan beberapa insentif.

Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Oleh karena itu, struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan. Walau pun demikian, faktor struktur birokrasi dalam pelaksanaannya menghadapi dua faktor yang memungkinkan terhambatnya fungsi struktur birokrasi, yakni faktor internal, yaitu prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar (*standard Operating Procedures* – SOP) dan faktor eksternal, yakni fragmentasi. Fragmentasi dapat berupa tekanan-tekanan dari luar unir birokrasi, komite dalam legislatif, interest group, pejabat-pejabat eksekutif dan faktor eksternal lainnya.

Gambar: Dampak langsung dan tidak langsung pada implementasi kebijakan



I. Evaluasi Kebijakan Publik

Charles O. Jones (1984), evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai **manfaat** suatu kebijakan. Secara manajerial, evaluasi merupakan usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara obyektif mengenai pencapaian hasil yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu, melalui proses evaluasi diharapkan setiap program dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat dibuktikan secara obyektif tingkat keberhasilannya, manfaat dan efisiensi pelaksanaannya.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan publik, secara umum terdapat tiga aspek yang diharapkan dari seorang evaluator kebijakan, yaitu: (Hesel Nogi S. Tangkilisan, 2003: 26)

1. Aspek perumusan kebijakan, di mana evaluator berusaha untuk menemukan jawaban bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan.
2. Aspek implementasi kebijakan, di mana evaluasi berupaya mencari jawaban bagaimana kebijakan itu dilakukan.
3. Aspek evaluasi, di mana evaluator berusaha untuk mengetahui apa dampak yang ditimbulkan oleh suatu tindakan kebijakan baik dampak yang diharapkan (positif) maupun dampak yang tidak diinginkan (negatif).

Dengan mengkaji ketiga aspek tersebut di atas, maka evaluasi kebijakan publik mempunyai cakupan yang sangat luas karena merupakan kegiatan yang bersifat fungsional dan

mencakup seluruh proses kebijakan publik. Evaluasi menjadi penting dan strategis disebabkan tahap ini merupakan tonggak dari tipe evaluasi yang akan dilakukan oleh evaluator. Evaluator dilakukan dengan memenuhi syarat obyektivitas dalam pengukuran terutama terhadap tujuan dari tindakan kebijakannya.

Tipologi evaluasi kebijakan publik terdiri dari tiga bagian, yakni:

1. **Tipe evaluasi proses**, yakni evaluasi dilakukan dengan memusatkan perhatian pada pertanyaan bagaimana program dilaksanakan?
2. **Tipe evaluasi dampak**, yakni evaluasi ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah dicapai dari program?
3. **Tipe evaluasi strategi**, yakni evaluasi ini bertujuan untuk mencari jawaban atas pertanyaan bagaimana program dapat dilaksanakan secara efektif, untuk memecahkan masalah-masalah masyarakat dibandingkan dengan program-program lain ditujukan pada masalah yang sama sesuai dengan topik mengenai kebijakan publik.

Terdapat beberapa dimensi yang harus diperhitungkan dalam melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan, yakni:

1. Dampak pada **masalah publik** yang merupakan tujuan dari dampak pada kelompok sasaran;
2. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada **kelompok lain** di luar kelompok sasaran;

3. Dampak kebijakan pada **dimensi waktu** sekarang dan waktu yang akan datang.

William N. Dunn (1981) mengemukakan bahwa persoalan yang timbul sehubungan dengan evaluasi adalah membedakan fungsi antara **monitoring** atau evaluasi dalam proses pelaksanaan dengan **evaluasi kinerja** atau evaluasi sesudah pelaksanaan. Selanjutnya dikemukakannya bahwa **monitoring** untuk menjawab pertanyaan tentang apa yang terjadi dalam proses pelaksanaan, bagaimana terjadinya dan mengapa? Sedangkan **evaluasi akhir** menjawab persoalan tentang perubahan-perubahan apa yang telah terjadi?

Dari kedua hal itu terdapat perbedaan fungsi di antara kedua jenis evaluasi tersebut, yakni perbedaan pada **informasi yang dihasilkan. Monitoring**, menghasilkan informasi yang sifatnya **empirik**, berdasarkan fakta-fakta yang ada (*designative claims*), sementara **evaluasi akhir** menghasilkan informasi yang bersifat **penilaian (value)** dalam memenuhi kebutuhan, peluang dan/atau memecahkan permasalahan. Untuk itu, Dunn mengemukakan empat dimensi dari evaluasi akhir (*value*), yakni:

1. **Value – forces**, yakni evaluasi lebih memusatkan diri pada nilai atau kepatutan dalam pencapaian hasil dari suatu kebijakan.
2. **Fact – value interdependence**, artinya di satu pihak, evaluasi menekankan hal yang sama antara fakta dan nilai, di lain pihak tingkat keberhasilan suatu kebijakan dinilai tidak hanya dari bermanfaat tidaknya bagi seseorang atau

- suatu komunitas, tetapi juga kemampuannya dalam memecahkan masalah tertentu.
3. **Present and post orientation**, artinya penilaian tidak hanya pada nilai sekarang, tetapi juga pada nilai masa lampau, tetapi tidak sama dengan rekomendasi yang berorientasi pada nilai yang akan datang.
 4. **Value – duality**, adalah bahwa evaluasi mempunyai dua posisi sebagai tujuan (*ends*) dan sekaligus sebagai alat (*means*). Sebagai tujuan, evaluasi menghasilkan penilaian atas apa yang telah dicapai, sementara **sebagai alat**, evaluasi merupakan sarana untuk membuat rekomendasi. Artinya, tanpa evaluasi yang tepat sulit untuk menyusun rekomendasi yang tepat.

BAGIAN 5

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

A. Konsep Analisis Kebijakan Publik

Konsep di sini dimaksudkan sebagai salah satu aspek **teori** yang berusaha untuk memberikan pengertian-pengertian dasar atau definisi-definisi rinci dari setiap kata atau kalimat yang digunakan dalam telaah ilmiah. Aspek teori yang lainnya adalah: generalisasi, proposisi dan hipotesa, tipe dan tingkatan, pendekatan, model dan paradigma (Ronald H. Chilcote, 1981).

Sehubungan dengan pengertian konsep tersebut pada tulisan ini akan dikemukakan beberapa pandangan tentang konsep analisis kebijakan (publik) antara lain:

William N. Dunn (1981), mengemukakan bahwa adalah *“... an applied social science discipline which use multiple method of inquiry and argument to produce and transform policy relevant information that may be utilized in political setting to resolve policy problems”* (... suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penyelidikan dan pertimbangan untuk menghasilkan dan mengubah bentuk

informasi kebijakan yang relevan untuk digunakan dalam memutuskan masalah-masalah kebijakan dalam penataan politik).

E.S. Quade (1982) mengemukakan tentang analisis kebijakan sebagai berikut: "*In a broad sense, policy analysis is a form of applied research carried out to acquire deeper understanding of sociotechnical issues and to bring about better solutions*" (dalam arti luas, analisis kebijakan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah sosioteknis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan-pemecahan yang lebih baik). Lebih jauh dikemukakannya bahwa dengan berusaha menggunakan ilmu dan teknologi modern yang berhubungan dengan masalah-masalah masyarakat, analisis kebijakan mengadakan penyidikan (riset) untuk mendapatkan cara bertindak yang mungkin menghasilkan informasi dan menyusun fakta-fakta keuntungan dan akibat-akibat lain yang akan mengikuti adopsi dan implementasinya, untuk membantu pengambil keputusan memilih tindakan yang paling menguntungkan.

Yehezkel Dror (1971), mendefinisikan analisis kebijakan sebagai "*an approach and methodology for design and identification of preferable alternatives in respect to complex policy issues*".

George Kent (1971) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai berikut: "... *that kind of systematic, disciplined, analytical, scholarly, creative study whose primary motivation*

is produce well-supported recommendations for action dealing with concrete political problems”.

Berhubungan dengan analisis kebijakan publik, R.F. Ericson (1970), mengemukakan rumusan definisi sebagai berikut: “... *Public policy analysis is a future-oriented inquiry into the optimum means of achieving a given set of social objectives*”. Oleh karena itu sekelompok ahli PBB (UN), 1981, menegaskan bahwa tujuan pokok analisis kebijakan publik itu adalah: “*to improve the quality and effectiveness of policy measures*”.

Solihin Abdul Wahab (1998) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai berikut:

“Analisis kebijakan adalah sebuah telaah kritis terhadap isu kebijakan tertentu, dilakukan oleh analis dan para pihak yang dipengaruhi kebijakan menggunakan ragam pendekatan dan metode untuk menghasilkan nasihat atau rekomendasi kebijakan guna membantu pembuat kebijakan dan para pihak yang akan dipengaruhi kebijakan dalam mencari solusi yang tepat atas masalah-masalah kebijakan yang relevan”.

Berdasarkan definisi tersebut, Wahab (1998) menegaskan bahwa dalam setiap analisis kebijakan publik akan berupaya mempertemukan dua kepentingan yang mungkin sama ataupun berbeda, yakni: kepentingan pembuat kebijakan dan kepentingan dari berbagai macam orang/kelompok orang yang akan dipengaruhi oleh kebijakan.

Mencakup apa saja analisis kebijakan tersebut?

Menurut Starling (1979), analisis kebijakan tersebut akan mencakup:

- *Conflict among policies;*
- *Internal consistencies;*
- *Impact on society and its environment;*
- *Political consequences;*
- *Problem of administrative implementation;*
- *Institusional and organizational aspects;*
- *Problems of coordination;*
- *The determination of relative priorities;*
- *Time tables for action in programming; and*
- *Evaluation and overview requirements.*

Berdasarkan pendapat tersebut di atas dapat dikemukakan, bahwa lingkup (cakupan) dari analisis kebijakan meliputi hal-hal yang luas dan beragam, terjadi tumpang tindih kebijakan yang pada akhirnya akan menimbulkan kesulitan-kesulitan, antara lain disebabkan oleh karena:

1. Analisis kebijakan seringkali hanya sebagai **alat** untuk membela keputusan yang telah diambil sebelumnya, semata-mata untuk membela posisi secara subyektif;
2. Analisis menuntut terlalu banyak, ketimbang inovasi suatu pemecahan masalah kebijakan publik yang penting;
3. Masalah yang berkaitan dengan kebijakan publik menimbulkan ketidakpastian, misalnya karena menimbulkan

ambivalensi (seharusnya benar atau salah, akan tetapi baik atau jelek);

4. Hanya dengan analisis saja tindakan akan cukup untuk memecahkan masalah berikut ini:
 - Berapa banyak harus disediakan anggaran daerah untuk kesejahteraan dan berapa bagian dari anggaran ini dipergunakan untuk klinik-klinik pengendalian kelahiran dalam beberapa kota besar?
 - Apakah kebutuhan akan angkutan kota besar lebih baik dilayani dengan sistem angkutan yang cepat dengan lintas jalan raya yang jumlahnya banyak?
 - Apakah ada tindakan legislatif yang dapat mengakhir peningkatan kenakalan anak-anak dan semacamnya?
5. Terlalu banyak yang diharapkan dari analisis, sehingga tidak ada pengambil keputusan yang sungguh-sungguh mampu memenuhinya.

Dalam hubungan dengan konsep atau definisi tentang analisis kebijakan, David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1989), lebih melihat dari aspek hasil suatu kebijakan. Dia menyatakan, bahwa "*The produce of policy analysis is advice*". Oleh karena itu secara sederhana ia mendefinisikannya sebagai berikut: "*policy analysis is client-oriented advice relevant to public decisions*". Berdasarkan pengertian tersebut di atas, wujud tindakan analisis kebijakan adalah *advice relevant to public decision*". Berdasarkan pengertian tersebut di atas, wujud tindakan analisis kebijakan adalah **advokasi kebijakan** (*Policy Advocacy*) Menurut William N. Dunn (1981),

advokasi kebijakan (Policy Advocacy) adalah penggunaan informasi yang relevan dengan kebijakan 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 merupakan cara untuk membuat pernyataan normatif, tidak untuk memberi preskripsi, komando, perintah dan sebagainya. Sementara dasar dari advokasi kebijakan itu adalah **argumen kebijakan** (*policy argument*), yaitu: Tuntutan-tuntutan dan asumsi-asumsi yang menyertai yang memberi alasan mengapa informasi harus ditransformasikan dalam suatu cara tertentu. Argumen-argumen kebijakan mempunyai 6 (enam) elemen:

1. *Policy relevant information* (informasi yang relevan dengan kebijakan);
2. *Policy claim* (tuntutan kebijakan);
3. *Warrant* (jaminan atau pembenaran kebijakan);
4. *Backing* (dukungan);
5. *Rebuttal* (bantahan); dan
6. *Qualifier* (pemberi sifat) (lihat William N. Dunn, 1981: 41-43).

Jika dilihat dari konsep analisis kebijakan dari beberapa pendapat tersebut di atas, timbul pertanyaan tentang netralitas nilai dari analisis kebijakan sebagai suatu ilmu pengetahuan. Namun secara **praktis** netralitas nilai dari analisis kebijakan sulit untuk diwujudkan, padahal tuntutan ilmiah secara klasik memang harus obyektif, netral dan bebas nilai. Seorang pakar sosiologi kebijakan Rein (1983) seperti

dikutip Wahab (1998) mengemukakan: “pemikiran bahwa analisis itu sepenuhnya haruslah ilmiah, tidak berhak dan tidak berperasaan dan bebas nilai sesungguhnya hanyalah sebuah mitos belaka, karena penelitian sudah pasti dipengaruhi oleh keyakinan-keyakinan dan asumsi-asumsi penelitiannya. Demikian pula pendapat Gunnar Myrdal – walaupun tidak langsung menyinggung analisis kebijakan – tetapi sekurang-kurangnya merupakan pengakuan dan memperjelaskan tentang netralitas nilai itu.

Dikemukakan oleh Gunnar Myrdal (1969), sebagai berikut:

“Studi tentang suatu persoalan sosial, betapapun terbatas ruang lingkungannya, memang dan harus ditentukan oleh penilaian-penilaian. Suatu ilmu sosial yang tidak memihak, tidak pernah ada dan untuk alasan-alasan yang logis, tidak akan pernah ada”.

Demikian pula pakar analisis kebijakan Brian W. Hogwood & Lewis A. Guun (1984), menegaskan tentang netralitas analisis kebijakan, sebagai berikut:

“There is no such thing as totally, ‘neutral analysis’. Values are at the centre of policy making ... it is not practicable or even desirable to insulate analysis from political debate by attempting to specific values and objectives and leaving it ‘value free’ analysis to produce the optimal solution”.

Berdasarkan penegasan dari para pakar tersebut di atas, dapat dikemukakan, bahwa analisis kebijakan secara

praktis menunjuk suatu "grey area", sehingga seringkali *outcomes* dari suatu kebijakan berpihak kepada kepentingan-kepentingan orang/kelompok orang ataupun institusi yang cukup dominan mempengaruhinya, bahkan sudah bukan rahasia umum terjadi "money politic". Walaupun demikian, suatu hasil analisis diusahakan seobyektif-obyektifnya, mungkin harus mampu menunjukkan kinerjanya berdasarkan penilaian tegas-lugas, transparan, spesifik, dan meyakinkan secara rasional emosional (seimbang-ajeg).

Masih mengenai konsep analisis kebijakan publik, seperti dikemukakan oleh Leslie A. Pal, dalam bukunya "**Public Policy Analysis An Introduction**", sebagai berikut:

Sebelumnya Pal mengemukakan definisi tentang **public policy** (kebijakan publik) sebagai "*public policy will be defined as a course of action or inaction chosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems*" (Kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai suatu bentuk tindakan atau bukan tindakan yang diambil oleh otoritas publik untuk menjelaskan masalah tertentu atau seperangkat masalah-masalah yang terkait). Selanjutnya ditegaskannya bahwa makna dari definisi tersebut dapat digunakan ungkapan "**dipilih oleh otoritas publik**". Hal ini mengandung implikasi bahwa pengambil kebijakan harus mengetahui apa kebijakan-kebijakan mereka (otoritas yang dipilih publik) karena merek yang memilihnya. Namun secara faktual seringkali tidak sejelas dan tidak semudah itu, karena para pengambil keputusan mungkin tidak menyadari kebijakannya dan barangkali juga tidak memilih kebijakan-

kebijakan tersebut. Mengapa terjadi demikian? menurut Pal terdapat 3 cara (hal) terjadi seperti, yaitu:

Pertama, kebijakan-kebijakan kemungkinan ditentukan dalam proses pelaksanaannya dengan cara-cara yang belum pernah diantisipasi oleh pembuat kebijakan (legislator).

Kedua, kebijakan dapat didasarkan pada logika yang berakar pada keinginan yang ada pada masa lalu yang sebagian besar diantaranya tidak diketahui oleh para pengambil kebijakan yang ada sekarang.

Ketiga, kebijakan-kebijakan dipengaruhi oleh suatu sistem hubungan kekuasaan yang luas, terlepas dari apapun yang diinginkan atau dipikirkan oleh para pengambil kebijakan; mereka tetap akan sangat dipengaruhi oleh kekuatan yang lebih besar.

Ketiga cara tersebut di atas, memusatkan perhatian pada **dampak kebijakan** bukan pada pemahaman logika dari kebijakan ditinjau dari segi tujuan dan keyakinan-keyakinan dari para pembuatnya.

Definisi umum dari kebijakan publik seperti dikemukakan oleh Pal tersebut di atas bahwa untuk dapat memahami suatu kebijakan tertentu kita terlebih dahulu memahami **anatomi internal** dari kebijakan publik; isi (*content*) empirik dari setiap kebijakan publik dapat direduksi ke dalam 3 unsur, yaitu:

1. Rumusan Masalah

Kebijakan publik sebagai pedoman dalam melakukan tindakan dapat dipandang sebagai solusi hipotetis terhadap

berbagai masalah yang dihadapi. Oleh karena itu rumusan masalah (adanya masalah yang potensial yang kemungkinan juga dapat menjadi peluang yaitu pemahaman atau identifikasi masalah. Jika telah disadari adanya masalah, maka banyak sarana yang mungkin dipergunakan untuk menghadapi, meredakan atau memecahkannya, yang dapat segera dieksplorasi. Subjek dari analisis kebijakan adalah masalah-masalah publik yang harus dipecahkan minimal untuk sementara agar masalah tersebut dipahami (*Problem definition*).

2. Tujuan (*Goals*)

Pendefinisian permasalahan terkait erat sekali dengan tujuan-tujuan kebijakan (apa yang ingin dicapai oleh kebijakan, apa tujuannya dan kemana arahnya). Para pengambil kebijakan seringkali peka atau dipersiapkan untuk memahami masalah-masalah tertentu karena tujuan-tujuan atau nilai-nilai yang telah mereka miliki sebelumnya. Jadi terdapat hubungan awal antara permasalahan yang didefinisikan oleh suatu kebijakan dengan **tujuan-tujuan** yang ingin dicapainya. Isi selebihnya dari suatu kebijakan dapat dipandang sebagai suatu jembatan antara kedua hal tersebut, yaitu: suatu solusi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan dan mengatasi masalah-masalah. Tujuan adalah keadaan akhir atau hasil yang ingin dicapai oleh otoritas publik, kebijakan-kebijakan mengandung strategi dan sarana untuk mencapai hal itu.

3. Instrumen

Instrumen adalah sarana-sarana spesifik yang dipergunakan untuk menerapkan suatu kebijakan, sebagai respons terhadap suatu permasalahan. Sarana dan hasil akhir tidak pernah dapat dipisahkan sepenuhnya satu sama lainnya, dan hal inilah yang menimbulkan perdebatan mengenai apa sarana yang terbaik untuk melaksanakan kebijakan. Suatu instrumen kebijakan, apakah itu pajak, peraturan, periklanan atau suatu perbelanjaan, pada akhirnya akan mempengaruhi warga masyarakat, dan setiap instrumen kebijakan mengandung suatu asumsi mengenai otoritas dan kekuasaan negara. Tindakan sederhana menaikkan pajak, dan memaksa masyarakat membayar pajak, mengasumsikan bahwa pemerintah memiliki wewenang yang sah untuk menagih pajak. Legitimasi merupakan suatu konsep etis yang mencerminkan sikap mengenai apa yang benar dan apa yang salah, sebagian orang mungkin menganggap bahwa negara memiliki otoritas yang sah untuk menagih pajak, akan tetapi lebih suka jika kebijakan penagihan pajak didorong melalui penggunaan insentif dan pemenuhan undang-undang secara sukarela. Landasan yang mendasari pembedaan seperti ini adalah sampai sejauh mana tindakan pemaksaan yang dilakukan melalui instrumen.

B. Karakteristik Analisis Kebijakan

Penelusuran karakteristik atau ciri-ciri dari analisis kebijakan (publik) dimaksudkan untuk melakukan identifikasi terhadap ada tidaknya perbedaan analisis kebijakan dengan analisis-analisis lain. Dalam hubungan ini dapat dikemukakan pendapat Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn (1984: 29-30) sebagai berikut:

1. *Applied Rather than Pure* (Terapan daripada Ilmiah Murni)

Kajian analisis kebijakan pada umumnya cenderung bersifat terapan daripada ilmiah murni, yakni lebih berorientasi pada masalah ketimbang tidak peduli pada masalah bersifat deskriptif dan preskriptif jika analisis dan hasilnya dimaksudkan untuk keperluan yang lebih bersifat praktis-pragmatis. Misalnya dengan cara membantu pembuat kebijakan menyediakan alat yang mungkin dapat dimanfaatkan memecahkan masalah-masalah kebijakan yang sedang dihadapi. Hal ini untuk membantu meningkatkan kualitas dan kemampuan para pembuat kebijakan dalam pengambilan keputusan (*decision making*).

Menurut Majchrzak (1984) seperti dikutip Wahab (1988) jika dilihat dari aspek preskriptif, maka analisis kebijakan identik dengan penelitian kebijakan, yakni proses pelaksanaan penelitian atau analisis mengenai suatu masalah sosial mendasar untuk membantu pembuat kebijakan dengan cara menyajikan rekomendasi yang bersifat pragmatis, berorientasi pada kegiatan untuk

mengatasi masalah yang relevan. Selanjutnya penelitian kebijakan tersebut dapat bersifat deskriptif, analitik, atau berkaitan dengan proses-proses kausal (sebab akibat) beserta penjelasan mengenai proses-proses itu sendiri. Sedangkan suatu analisis kebijakan akan bersifat deskriptif atau disebut "*an explanatory Endeavour*" (suatu upaya penjelasan), jika kegiatan-kegiatan analisis kebijakan itu berikut hasil pengetahuan yang diperolehnya dimaksudkan untuk tujuan-tujuan berikut ini:

Mencari hubungan kausalitas antara tindakan pemerintah dan efek (perubahan-perubahan perilaku: sosial, ekonomi, kultural, politik) yang ditimbulkan pada kelompok sasaran atau masyarakat pada umumnya; dan

Memperkuat pemahaman atas proses pembuatan kebijakan dan implementasi sebagai suatu sistem tindakan ataupun sebagai suatu sub sistem dari sistem yang lebih luas.

2. *Interdisciplinary as Well as Multi-Disciplinary (bersifat Interdisipliner bahkan bersifat Multidisipliner)*

Ciri analisis kebijakan yang kedua ini mengandung pengertian, bahwa analisis kebijakan bukanlah suatu disiplin tunggal (hanya tertarik pada masalah tertentu saja), sehingga hanya menjadi kegiatan ahli tertentu saja, namun lebih-lebih analisis kebijakan itu bersifat multidisipliner melalui pendekatan terpadu (*integrated approach*) sepanjang berkaitan dengan *policy problem* (masalah kebijakan) sehingga mampu mengkombinasikan secara

sinergik unsur-unsur unggul yang berasal dari berbagai disiplin yang terlibat.

3. ***Politically Sensitive Planning*** (merupakan Perencanaan yang bersifat Politik yang Sensitif)

Banyak analisis kebijakan yang menganjurkan untuk menggunakan pendekatan-pendekatan pembuatan kebijakan yang rasional. Biasanya hal ini ditempuh dengan cara mengembangkan indikator-indikator yang cukup canggih (*sophisticated*) mengenai kondisi dan masalah-masalah sosial tertentu dibarengi pula dengan peramalan/prediksi yang lebih baik, perjenjangan (*hierarchy*) tujuan, menyempurnakan cara perumusan dan penilaian terhadap opsi alternatif kebijakan. Pada tingkat/titik ini terlihat adanya tumpang tindih antara analisis kebijakan dan perencanaan politik (*political planning*). Akan tetapi pada derajat tertentu ketumpang-tindihan tersebut justru membawa dampak positif yakni timbulnya kesadaran baru bahwa seorang analisis kebijakan yang profesional sejak awal harus dilatih dalam memiliki kemampuan politik sekaligus menguasai teknik-teknik dan pendekatan-pendekatan dalam perencanaan. Oleh karena itu seorang analisis kebijakan yang baik harus memiliki kemampuan melobi, tingkat kepekaan yang tinggi terhadap “political games”, serta makna setiap proses kebijakan. Hal yang terakhir ini mengandung pengertian bahwa bukan sekedar sebuah keharusan intelektual semata, karena dalam praktik politik (tidak jarang mekanismenya berliku-liku kadang-kadang bahkan menyakitkan, jika analisis kebijakan menghadapi agar

rekomendasinya memiliki dampak tertentu terhadap proses kebijakan, maka mau tidak mau ia dituntut untuk dapat memahami kompleksitas dan berbagai kendala yang terdapat dalam sistem politik.

4. *Client-oriented* (Berorientasi kepada Klien)

Sesuatu hal yang tidak mungkin analisis kebijakan terlepas dari konteks sosio-politiknya, oleh karena itu sesuatu yang irasional pula jika dalam melaksanakan kegiatannya analis terlepas dari adanya klien tertentu, ke arah mana rekomendasinya kelak ditujukan. Analisis kebijakan kebanyakan dilakukan untuk membantu mencari solusi yang logis atas masalah yang telah diidentifikasi oleh klien. Apalagi jika pekerjaan analisis diminta dan atau dibiayai oleh suatu lembaga (baik pemerintah maupun swasta). Oleh karena itu, kepentingan, persiapan (preferensi) dan nilai-nilai dari berbagai pihak, baik pembuat kebijakan maupun pihak yang mendanai kegiatan ini dan pihak-pihak yang akan dipengaruhi/berkepentingan (*stakeholders*) akan menjadi bahan masukan dan pertimbangan penting bagi analisis.

Terdapat beberapa pendapat mengenai pekerjaan analis yang “client-oriented” tersebut di atas, yakni sebagai berikut:

- a. Apakah seorang analis harus bersedia disewa oleh siapapun sepanjang mampu membayarnya?
- b. Apakah seseorang analis kebijakan mampu mematok sikap kemandirian tertentu berupa ketidaksediaannya

untuk menerima pesan-pesan tertentu yang berasal dari badan-badan pemerintah atau badan-badan lain?

Untuk menjawab silang pendapat berkenaan dengan "client oriented" tersebut di atas, maka yang paling penting bagi seorang analis kebijakan seyogyanya memiliki wawasan yang luas mengenai sosio-politik yang berkembang dalam masyarakat. Misalnya negara kita yang sedang menata terciptanya tatanan demokrasi di segala bidang, analis kebijakan dituntut memberi advokasi (kepenasehatannya) berpihak dan berorientasi pada kepentingan masyarakat (*public interest*). Jika meninggalkan publik sebagai "klien" suatu kebijakan, maka ia hanya akan menjadi instrumen kekuasaan yang berperan selaku abdi kekuasaan.

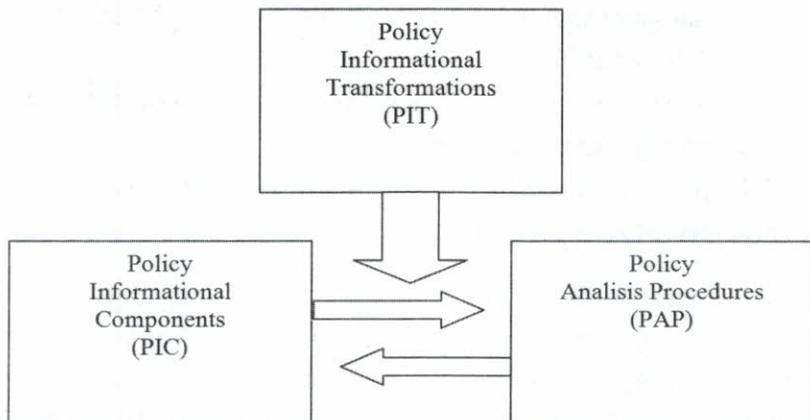
Sehubungan dengan ciri-ciri (karakteristik) analisis kebijakan, Carl V. Patton & David S. Sawicki, dalam "*Basic Methods of Policy Analysis & Planning*", 1986: 5, mengemukakan 7 karakteristik/ciri, yakni:

- a. Suatu inventarisasi atau fase penelitian, dibatasi lingkupnya dan di arahkan hanya pada issue tertentu.
- b. Suatu hambatan dalam menemukan alternatif yang digunakan untuk mengevaluasi dan menjelaskan kepada klien.
- c. Penyiapan memoranda (sejumlah catatan penting), makalah-makalah mengenai berbagai kasus atau konsep-konsep peraturan.

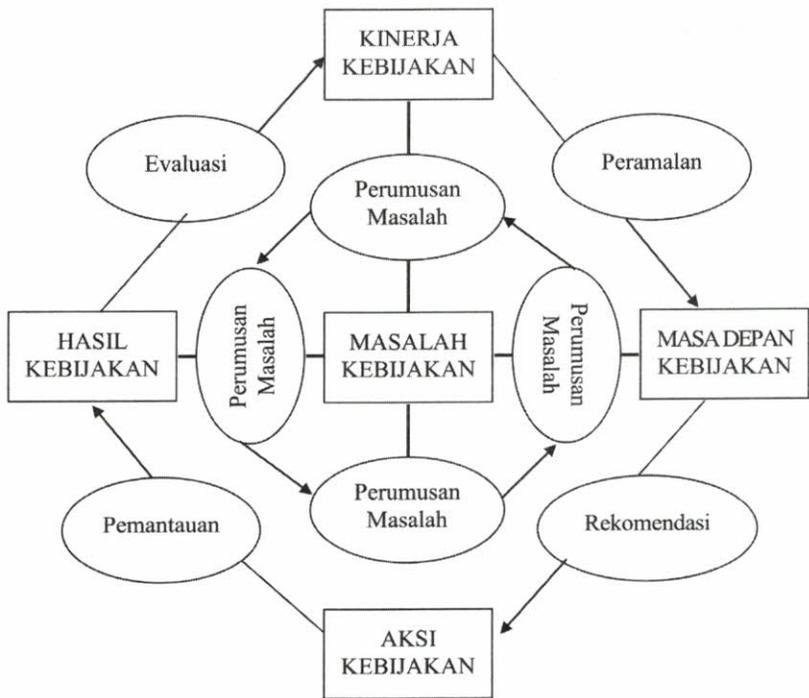
- d. Klien bisa saja seorang pimpinan, pejabat publik, kelompok kepemimpinan umum (seperti LSM), warga masyarakat, dunia perbankan, pada umumnya yang mempunyai masalah atau memandang sesuatu sebagai masalah.
- e. Orientasi kepada issue atau masalah yang dijelaskan alternatif-alternatifnya sebagai wujud reaksi terhadap issue masalah tersebut.
- f. Ada wawasan waktu yang biasanya dikaitkan dengan masa jabatan dan ketidakpastian.
- g. Ada pendekatan politis untuk mencapai atau menyelesaikan sesuatu.

Dari berbagai ciri (karakteristik) tersebut dapat dikemukakan, bahwa kata kunci dalam analisis kebijakan adalah **kerangka yang terintegrasi** (*an integrated framework*) seperti dikemukakan oleh William N. Dunn, 1981: 47 atau 2000: 111., analisis kebijakan yang merupakan kerangka yang terintegrasi tersebut berorientasi pada masalah, di mana ia merupakan suatu proses pengkajian yang meliputi lima komponen informasi dari satu informasi ke informasi lainnya. Lima komponen informasi kebijakan itu meliputi: masalah-masalah kebijakan (*policy problems*), masa depan kebijakan (*policy alternatives*) aksi kebijakan (*policy actions*) hasil kebijakan (*policy outcomes*), dan kinerja kebijakan (*policy performance*). Kelima komponen kebijakan tersebut ditransformasikan dari satu ke yang lainnya dengan menggunakan prosedur analisis kebijakan, seluruh proses diatur melalui perumusan masalah yang terletak pada pusat kerangka kerja (*frame work*). Kelima prosedur yang dimaksud

meliputi: Perumusan masalah (*problem structuring*), peramalan (*forecasting*), pemantauan (*monitoring*), evaluasi (*evaluation*) dan rekomendasi (*recommendation*). Jadi alur dinamikanya adalah:



Secara skematik William N. Dunn melalui saran dari Wakter Wallance (1971) menggambarkan **Analisis Kebijakan yang Berorientasi pada Masalah** adalah sebagai berikut:



Sumber: William N. Dunn, 1981 (2000). ***Public Policy Analysis An Introduction***, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall Inc.

C. Pendekatan-pendekatan Analisis Kebijakan (Mengenai ini, Dikemukakan Berdasarkan Pendapat Leslie A. Pal, 1992, “*Public Policy Analysis An Introduction*”)

Menurut Leslie A. Pal (1992), analisis kebijakan dapat didefinisikan sebagai “...*the disciplined application of intellect to public problems*” (disiplin aplikasi intelektual terhadap

masalah-masalah publik). Definisi sederhana tersebut mengandung implikasi karakter:

1. bahwa analisis kebijakan merupakan suatu **aktivitas kognitif** yaitu mengenai belajar dan berpikir.
2. bahwa analisis kebijakan merupakan bagian dari **proses kebijakan kolektif**, merupakan suatu aktivitas kolektif. Pada tingkat yang paling mendasar, analisis kebijakan hanya dapat dilakukan oleh individu-individu, akan tetapi analisis mereka akan dipandang sebagai suatu kontribusi terhadap perdebatan kolektif yang terorganisir mengenai masalah-masalah kebijakan. Hal ini berarti bahwa setiap analis profesional harus menyadari fakta ini yang implikasinya: **pertama**, bahwa karya seseorang akan ditempatkan dalam konteks pengetahuan kolektif; **kedua**, bahwa analisis profesional hanya merupakan pengetahuan yang istimewa.
3. bahwa analisis kebijakan **bersifat reflektif, kreatif, self-critical** dan **exploratory** (menggali).
4. bahwa analisis kebijakan **mencakup masalah publik**.

Tidak semua masalah berada dalam ruang lingkup publik, walaupun masalah tersebut melibatkan banyak orang. Masalah publik memiliki suatu dampak terhadap masyarakat yang memiliki kepentingan sama. Contoh kekerasan yang terjadi dalam keluarga, misalnya terhadap anak atau istri/suami, bukan hanya menjadi masalah keluarga tetapi telah menjadi masalah publik.

Menurut Leslie A. Pal (1992), terdapat 3 komponen utama dari proses kebijakan yang dapat dijadikan sasaran analisis, yaitu:

1. **Policy determinants**, yakni kekuatan-kekuatan penyebab yang dapat dianggap bertanggungjawab dalam menghasilkan kebijakan-kebijakan. Kekuatan-kekuatan ini dapat meliputi mulai dari kekuatan lingkungan yang luas, seperti tingkat perkembangan ekonomi dan budaya politik, hingga kekuatan-kekuatan yang lebih spesifik, seperti: opini publik, konflik partai, pemilihan umum, interest groups, pressure groups dan pemberitaan media massa.
2. **Policy content**. Isi kebijakan dapat mencakup tujuan dan keinginan, definisi permasalahan dan instrumen pemerintahan.
3. **Policy impact**. Dampak-dampak yang ditimbulkan suatu kebijakan dapat diklasifikasikan menjadi dampak yang diinginkan (*intended*) dan yang tidak diinginkan (*unintended*) dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan kebijakan, seperti sistem politik (misalnya legitimasi), sistem ekonomi (misalnya dampaknya terhadap produktivitas atau daya saing), atau terhadap sistem sosial (misalnya kondisi masyarakat).

Cari contoh-contoh tentang kedua hal tersebut!

Secara keilmuan (*science*), analisis kebijakan dapat digolongkan ke dalam **analisis kebijakan akademis dan analisis kebijakan terapan**.

Analisis kebijakan akademis pada umumnya difokuskan pada hubungan antara determinan kebijakan (policy determinants) dan isi kebijakan (*policy contest*); dengan kata lain difokuskan pada penjelasan mengenai sifat kebijakan tersebut, karakteristiknya dan profilnya. Orientasi ini merupakan orientasi yang umum bagi ilmu politik, sejarah dan sosiologi. Namun demikian ekonomi memiliki lebih banyak bias perspektif atau normatif karena asumsi-asumsinya mengenai efisiensi sistem pasar dan kemampuannya untuk mengukur berbagai hal dalam satuan moneter. Oleh karena itu analisisnya lebih difokuskan pada dampak campur tangan publik terhadap mekanisme pasar, analisis kebijakan akademis lebih memusatkan perhatian pada penjelasan kebijakan publik yang secara umum absah pada seluruh waktu dan ruang, dan oleh karena itu bersifat komparatif. Para ahli ilmu sosial dewasa ini yakin bahwa mereka dapat mengungkapkan "hukum" perilaku manusia, akan tetapi mereka berusaha menjelaskan kasus-kasus yang spesifik dari segi kekuatan-kekuatan umum, yang mereka identifikasi melalui teori-teori umum. Kemudian menyeleksi beberapa teori, lalu mengujinya berdasarkan akademis memandang teori umum sebagai kasus spesifik. Analisis kebijakan akademis pada awalnya tidak ingin mengubah kebijakan, melainkan hanya untuk menjelaskan dan memahaminya. Mereka melakukan penelitiannya secara independen, untuk dirinya sendiri dan jarang melakukannya berdasarkan kontrak. Penelitian-penelitian ini cenderung berlangsung lama dan oleh karena itu komprehensif sebagai ahli ilmu sosial, mereka cenderung memandang dirinya non-partisan.

Analisis kebijakan terapan, terdapat dikarakterisasi sebagai kebalikan dari analisis kebijakan akademis. Fokus analisis kebijakan terapan ini pada umumnya adalah terhadap hubungan antara isi kebijakan dan dampak yang ditimbulkan kebijakan. Analisis kebijakan terapan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan:

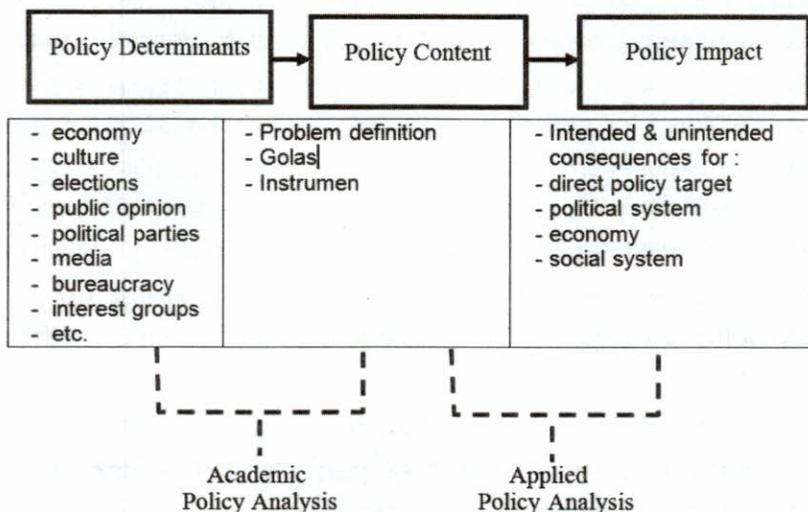
- Apakah kebijakan ini dapat memenuhi tujuan-tujuannya?
- Apakah efisien?
- Apakah ada alternatif yang lebih baik?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas bersifat mengevaluasi dan menentukan efektivitas kebijakan, fokusnya adalah isi dan masalah kebijakan yang spesifik, dengan tujuan mengevaluasi dampak kebijakan, bukan menjelaskan isinya. Pendekatan ini bersifat kontekstual, berkaitan dengan kebijakan-kebijakan spesifik dalam keadaan spesifik, bukan menempatkan permasalahan dalam suatu kerangka teoritis. Tujuan pengevaluasian adalah untuk melakukan perbaikan dan perubahan-perubahan, jadi pendekatan ini terlibat dalam masalah politik, sedangkan analisis kebijakan akademik tidak terlibat dalam masalah politik.

Analisis kebijakan terapan biasanya dilakukan berdasarkan suatu kontrak bagi para pengambil kebijakan atau bagi para klien yang terlibat dalam proses kebijakan, oleh karena itu analisis kebijakan terapan biasanya perlu segera diselesaikan. Orang-orang yang terlibat dalam analisis kebijakan, oleh karena itu analisis kebijakan terapan biasanya perlu segera diselesaikan. Orang-orang yang terlibat dalam

analisis kebijakan terapan biasanya tidak memiliki ilusi mengenai objektivitas, karena analisis ini dilakukan untuk klien yang memiliki kepentingan dan nilai-nilai yang spesifik; analisis seringkali mencerminkan posisi nilai-nilai dari klien. Analisis kebijakan terapan biasanya memandang diri mereka sendiri sebagai membantu untuk mengambil kebijakan yang lebih baik. Perbedaan antara kebijakan akademis dengan terapan, sebagai berikut:

Gambar: *The policy process that may properly be the target of analysis*



Sumber: Pal, Lesle Pal, 1992. *public Policy Analysis An Introduction*, Scarborough, Ontario: Nelson Canada

	Academic Policy Analysis	Applied policy Analysis
Focus	Theory; "big question"	Specific policy Specific problems
Mode of Analysis	Explanation	Evaluation
Goal	Understand policies	Change policies
Research Agenda	Independent	Client determined
Duration of Analysis	Lengthy	Short
Value Orientation	Strive for "objectivity; neutrality"	Accept client values; advocate "improvements"

Source: Pal, Leslie A., 1992, *Public Policy Analysis An Introduction*, Scarborough, Ontario: Nelson Canada.

Pendekatan teoritik yang berwujud analisis kebijakan akademik hanya dipraktikkan oleh para akademisi dan dilakukan karena adanya minat disipliner, bukan perhatian kebijakan pada saat itu; akan tetapi mengapa harus kita tinjau secara luas? terdapat tiga hal yang dapat dijadikan alasan, yakni:

Pertama, terdapat hubungan simbiosis antara ilmu sosial dengan analisis kebijakan terapan (applied policy analysis). Sebagian analisis kebijakan telah mendapatkan latihan dalam ilmu-ilmu sosial dan oleh karena itu sangat dipengaruhi oleh disiplin-disiplin yang spesifik. Hal ini dapat terlihat dari bagaimana orientasi disiplin-disiplin ini terhadap

masalah-masalahkebijakan. Dengan dasar pemikiran yang sama, hasil-hasil dari analisis kebijakan terapan-laporan-laporan, survei, kajian, data, pidato-pidato, legislasi akan menjadi bahan baku bagi bahan baku penelitian ilmiah murni. **Kedua**, walaupun penelitian kebijakan akademis didorong oleh kepentingan yang berbeda, namun analisis ini tetap relevan, terutama dalam jangka panjang. **Ketiga**, kita tidak mungkin memisahkan teori dari praktik. Setiap batas-batas tertentu kita dapat melihat dengan jelas ketidaksabaran yang kadang-kadang ditunjukkan oleh para praktisi terhadap perlakuan-perlakuan akademisi. Akan tetapi perlakuan-perlakuan teoritis tersebut tidak boleh ditolak hanya karena perlakuan tersebut disadari secara teoritis. Analisis kebijakan yang baik bukan hanya mempertimbangkan bidang-bidang keahlian mereka, melainkan juga mempertimbangkan kebijakan yang lebih luas dan literatur-literatur ilmu sosial. Untuk melakukan hal ini, kita harus membuka jendela pemikiran kita lebar-lebar dan mendorong fleksibilitas dan pemahaman terhadap **masalah secara mendalam mengenai isu-isu yang hanya dapat diperoleh secara teoritis**.

Pendekatan evaluative, Analisis kebijakan yang didefinisikan sebagai aplikasi dari disiplin intelektual terhadap masalah-masalah publik, adalah mencakup segala sesuatu mulai dari membaca koran hingga penelitian ilmiah yang cermat. Dalam praktiknya, sebagian besar dari apa yang dilakukan analisis kebijakan profesional disebut sebagai **evaluasi kebijakan**. Kegiatan ini merupakan aktivitas yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta dengan

asumsi bahwa mereka menguasai teknik-teknik kualitatif tertentu, dan dilaksanakan dengan tujuan **untuk menyempurnakan** kebijakan-kebijakan dan program-program publik.

Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa **evaluasi kebijakan** biasanya dimasukkan ke dalam kategori analisis terapan. Analisis ini tujuannya untuk melakukan perbaikan-perbaikan spesifik, hubungan untuk memberikan penjelasan umum. Pertanyaan yang sentral dalam pelaksanaan evaluasi ini adalah:

- Apakah program ini dapat mencapai sasarannya?
- Jika tidak, mengapa?
- Bagaimana program ini dapat diperbaiki (rectified)?

Evaluasi ini merupakan preskriptif terbuka, berfungsi untuk memantau kegiatan-kegiatan pemerintah. Kebijakan-kebijakan berusaha untuk memecahkan masalah-masalah publik; pada berbagai poin, pemerintah (dan warga negara) ingin mengetahui apakah campur tangan tersebut berharga atau tidak. Karena sebagian besar dari pelayanan pemerintah dioperasikan dengan landasan bukan untuk keuntungan (*non profit oriented*), maka tidak ada sinyal-sinyal pasar yang jelas (misalnya laba, rugi, peningkatan atau penurunan permintaan) yang dapat dipergunakan untuk mengukur performansi (kinerja).

Evaluasi kebijakan ini nampaknya sederhana, akan tetapi dapat menentukan apakah akibat dari suatu program sesuai dengan yang diinginkan atau tidak, dalam suatu dunia dimana setiap pengaruh (efek) memiliki banyak penyebab

akan menimbulkan banyak akibat, hal tersebut seringkali sangat sulit dilakukan yang dimiliki salah atau kadang-kadang bahkan tidak ada informasi yang dimiliki, masyarakat bersikap bekerjasama, atau instrumen pengukuran sangat lemah. Oleh karena itu, evaluasi ini menjadi lebih populer; paradoksnya, walaupun sekarang telah banyak dilakukan evaluasi, namun semakin besar skeptisme terhadap manfaatnya.

Evaluasi kebijakan empirik mempergunakan teknik-teknik kuantitatif, banyak diantaranya dipinjam dari ilmu-ilmu sosial. Karena evaluasi ini mengasumsikan suatu model kebijakan yang rasional maka teknik-teknik ini sering disebut sebagai teknik-teknik rasional, sehingga teknik-teknik ini memiliki tiga karakteristik, yakni:

- dapat menunjukkan hubungan sebab akibat;
- mempergunakan data empirik; dan,
- menghasilkan penemuan-penemuan yang dapat direplikasi (diulang).

Evaluasi: Suatu Model Umum, Penelitian evaluasi merupakan suatu “aplikasi prosedur-prosedur penelitian ilmu-ilmu sosial secara sistematis untuk menilai konseptualisasi, desain, implementasi dan manfaat dari campur tangan sosial”. Teknik-teknik ini dipergunakan untuk mempertimbangkan (menilai) dan untuk memperbaiki program-program. Kebijakan-kebijakan yang diputuskan mengimplikasikan adanya pilihan dan alternatif, dan dalam pengertian ini, penelitian evaluasi didesain untuk membantu dalam proses

menyeleksi rangkaian tindakan yang terbaik atau yang diinginkan. Penelitian evaluasi, sebagai himpunan dari teknik-teknik mengambil pilihan, mengasumsikan adanya suatu model rasional dalam pengambilan keputusan yang dapat diterapkan terhadap setiap bentuk situasi permasalahan. Unsur-unsur dasar dari **model** ini menurut E.S. Quade, dalam **Analysis for Public Decisions** merupakan "*the elements of analysis*" (Unsur-unsur analisis) yang sekaligus sebagai **A Basic for Public Decisions** merupakan "*The elements of analysis*" (unsur-unsur analisis) yang sekaligus sebagai **A Basic Framework for Policy Analysis**.

Berdasarkan pendapat Leslie A. Pal (1992) tersebut di atas, dapat dikemukakan bahwa pendekatan-pendekatan analisis kebijakan tersebut meliputi: **pendekatan-pendekatan teoritik** (*Theoretical Approaches*) dan **Pendekatan-pendekatan Evaluatif** (*Evaluative Approaches*).

Menurut pendapat William N. Dunn (1981) (Terj. 2000), analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif dan preskriptif. Sebagai disiplin ilmu terapan, analisis kebijakan meminjam tidak hanya ilmu sosial dan perilaku, tetapi juga administrasi publik, hukum, etika dan berbagai macam cabang analisis sistem dan matematika terapan. Sebagaimana telah dikemukakannya bahwa analisis kebijakan dapat diharapkan untuk menghasilkan **informasi dan argumen-argumen** yang masuk akal mengenai tiga macam pertanyaan: (1) **Nilai** (*value*) yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi, (2) **fakta** (*facts*) yang

keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan (3) **tindakan** (*actions*) yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai. Untuk menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang relevan (masuk akal) mengenai tiga macam pertanyaan tersebut di atas, seorang analis kebijakan dapat memakai satu atau lebih **pendekatan analis** yaitu **pendekatan Empiris, Valuatif dan Normatif**.

Pendekatan Empiris ditekankan terutama pada penjelasan berbagai sebab dan akibat dari suatu kebijakan publik tertentu, pertanyaan bersifat faktual (apakah sesuatu itu ada?) dan macam informasi yang dihasilkan bersifat menjelaskan, atau meramalkan pengeluaran publik untuk kesehatan, pendidikan atau jalan-jalan raya.

Pendekatan Valuatif, menekankan pada penentuan bobot atau nilai beberapa kebijakan, pertanyaan berkenaan dengan nilai (Berapa nilainya?) dan tipe informasi deskriptif mengenai berbagai macam kebijakan perpajakan, analis dapat mengevaluasi berbagai cara yang berbeda dalam mendistribusikan beban pajak menurut konsekuensi etis dan moral mereka.

Pendekatan normatif ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik, pertanyaannya harus berkenaan dengan tindakan (Apa yang harus dilakukan?) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif. Misalnya kebijakan jaminan pendapatan minimum tahunan saat

direkomendasikan sebagai cara untuk menanggulangi masalah kemiskinan.

Tabel tentang apa pendekatan dalam analisis kebijakan, sebagai berikut:

Pendekatan	Pertanyaan utama	Tipe Informasi
Empiris	Adakah dan akankah ada (fakta)	Deskriptif dan prediktif
Valuatif	Apa manfaatnya (nilai)	Valuatif
Normatif	Apakah yang harus diperbuat (aksi)	Preskriptif

Sumber: William N. Dunn, 1981/2000. *Public Policy Analysis an Introduction*, N.J.: Prentice-Hall, Inc.

D. Bentuk-bentuk Analisa Kebijakan

Bentuk-bentuk atau jenis-jenis analisis kebijakan merupakan bentuk atau jenis dari terjadinya analisis antara komponen-komponen informasi kebijakan dan metode-metode analisis kebijakan, yang menurut William N. Dunn (1981) bentuk utamanya meliputi:

1. **Analisis kebijakan prospektif** (Prospective policy analysis), yaitu produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dilakukan. Atau tegasnya suatu bentuk analisis yang dilakukan sebelum suatu kebijakan dilaksanakan (*Ex Ante*, artinya apa yang akan terjadi dan

apa yang harus dilakukan). Dengan mengutip pendapat Allen Schick (1977), W.N. Dunn mengemukakan bahwa analisis kebijakan prospektif seringkali menimbulkan jurang pemisah antara pemecahan masalah yang diunggulkan, sehingga dalam praktik seringkali kita memiliki lebih banyak solusi yang baik, ketimbang mempunyai aksi yang tepat.

2. **Analisis Kebijakan retrospektif** (*Retrospective policy analysis*), yakni produksi dan transformasi sesuatu tindakan-tindakan kebijakan diambil (*ex post*, artinya apa yang terjadi dan perbedaan apa yang dibuat). Hal ini berarti pula menilai ulang konsekuensi-konsekuensi yang timbul dari pelaksanaan suatu kebijakan. Bentuk analisis kebijakan ini memunculkan tiga kelompok analisis kebijakan, yakni:

a. **Analisis yang berorientasi pada disiplin** (*Discipline oriented analysts*). Kelompok ini pada umumnya terdiri dari ilmuwan politik dan sosiologi yang berusaha mengembangkan dan menguji teori yang didasarkan pada teori disertai penjelasan sebab-akibat dari suatu kebijakan. Kelompok analisis ini tidak mengidentifikasi tujuan-tujuan dan sasaran yang spesifik dari para pembuat kebijakan serta tidak berusaha melakukan perubahan-perubahan pada variabel-variabel kebijakan dan situasinya.

b. **Analisis yang berorientasi pada masalah** (*problem oriented analysts*) kelompok analisis ini terdiri dari para ilmuwan politik dan sosiologi serta orang-orang yang terdiri dari profesional, seperti pekerja sosial,

administrasi publik dan sejenisnya. Kelompok analisis ini berusaha untuk menjelaskan sebab-akibat kebijakan-kebijakan dan program-program publik, akan tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Perhatian para analis kelompok ini adalah variabel-variabel kebijakan, identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan untuk memberikan landasan monitoring dan hasil kebijakan yang spesifik. Hal ini dilakukan untuk dapat digunakan oleh para praktisi dalam memasukkan masalah-masalah kebijakan, mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan baru, dan merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan masalah.

- c. **Analisis kebijakan yang terintegrasi** (*Integrated policy analysts*) atau analisis kebijakan berorientasi pada aplikasi (*Applications oriented analysts*), adalah produksi dan transformasi informasi baik sebelum maupun sesudah kebijakan dilaksanakan. Oleh karena itu bentuk analisis kebijakan yang terintegrasi ini merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Pada prinsipnya para analis kebijakan terintegrasi ini dituntut untuk mengkaitkan tahap penelitian retrospektif dan prospektif, sehingga mereka dituntut pula untuk secara terus menerus menghasilkan dan menginformasikan informasi setiap saat, sehingga akhirnya ditemukan pemecahan masalah yang tepat dan

memuaskan. Jadi bentuk analisis kebijakan terintegrasi memungkinkan analisis melakukan kegiatan mulai dari kegiatan yang berbentuk prospektif (*ex ante*), berbentuk retrospektif (*ex post*) maupun evaluasi kinerja kebijakan. Dengan kata lain para analisis kebijakan terintegrasi ini melakukan analisis kebijakan yang mampu menciptakan informasi pada setiap tahap analisis kebijakan: perumusan masalah, peramalan (*forecasting*), rekomendasi, monitoring dan evaluasi.

Pada akhirnya bentuk-bentuk analisis kebijakan tersebut ditentukan keberhasilannya, selain oleh faktor metodologi, oleh faktor-faktor: (1) struktur kekuasaan politik; (2) kelayakan politis dari alternatif-alternatif yang direkomendasi; (3) kendala waktu dan sumber-sumber daya dana serta alam; (4) bentuk dan isi informasi; dan (5) karakteristik dari pembuat kebijakan itu sendiri. Demikian pula faktor-faktor tersebut di atas akan tergantung pada **sistem kebijakan**, yakni keseluruhan pola kelembagaan di mana berbagai kebijakan dibuat, yang pada umumnya melibatkan tiga unsur utama (1) kebijakan-kebijakan publik itu sendiri; (2) pemegang kekuasaan (pelaku kebijakan) dalam pembuatan kebijakan (*stakeholders*); dan (3) lingkungan suatu kebijakan (*policy environment*).

Unsur yang pertama. Kebijakan-kebijakan publik (*public policies*), berarti serangkaian pilihan-pilihan yang satu sama yang lain terkait (termasuk keputusan untuk tidak bertindak atau mendingkan) yang dibuat oleh badan-badan pemerintah dan para pejabatnya dalam bentuk perumusan

dari berbagai isu. **Unsur yang kedua**, *policy stakeholders*, adalah individu-individu ataupun kelompok yang mempunyai saham dalam perumusan kebijakan oleh karena itu mereka berpengaruh dan atau dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan pemerintah. **Unsur yang ketiga**, *policy environment*, yaitu lingkungan suatu kebijakan adalah keterkaitan yang bersifat spesifik di mana kejadian yang menimbulkan isu kebijakan terbentuk, mempengaruhi–dipengaruhi oleh para pemegang kuasa dalam kebijakan (para *stakeholder*) dan kebijakan-kebijakan publik (*public policies*).

E. Kerangka Dasar Analisis Kebijakan (*Basic Framework for Policy Analysis*)

Berdasarkan pandangan William N Dunn (1981), bentuk-bentuk analisis kebijakan seperti telah diuraikan secara singkat tersebut di atas, tergolong ke dalam kerangka analisis kebijakan yang dapat digunakan untuk dasar-dasar menganalisis kebijakan (publik). Namun untuk memperkaya tinjauan teoritis tentang analisis kebijakan, berikut ini dikemukakan suatu kerangka dasar analisis kebijakan menurut pendapat E.S. Quade (1982) dan Leslie A.Pal (1992).

Menurut E.S. Quade (1982) dalam "*Analysts for public Decisions*", karena dasar analisis kebijakan itu meliputi:

1. Prosedur;
2. Unsur-unsur;
3. Proses analisis;
4. Tahap-tahap / langkah-langkah.

Ad.1. Prosedur pokok analisis, meliputi:

1. *To help the decision – maker determine what he wants;* (membantu pengambil keputusan menentukan apa yang dikehendaki);
2. *To search out the possible ways of getting what he wants* (mencari cara yang mungkin untuk mencapai apa yang dikehendaki);
3. *To work out the consequences that would follow a decision to adopt each of the alternative, and then* (menentukan akibat-akibat (dampak ikutan) dari suatu putusan/alternatif-alternatif, dan lalu)
4. *To rank the alternative according to a criterion specified by the decision – maker or present them to him for ranking along with the pertinent information.* (menyusun ranking alternatif-alternatif sesuai kriteria yang ditentukan oleh pengambil keputusan).

Ad.2. Unsur-unsur analisis (*the elements of analysis*)

Unsur–unsur yang paling penting secara berurutan adalah sebagai berikut:

1. Tujuan–tujuan (*objectives*), yaitu apa yang diusahakan oleh seorang pengambil keputusan untuk mencapai atau untuk memperolehnya dengan menggunakan keputusan-keputusannya.
2. Alternatif-alternatif (*Alternatives*), yaitu pilihan-pilihan yang ada bagi pengambil keputusan dengan harapan tujuan dapat tercapai.

3. Pengaruh/ dampak (*Impacts*); penetapan suatu alternatif untuk mencapai tujuan mengandung berbagai/ serangkaian akibat (pengaruh/ dampak/ dampak), antara lain:
 - Merupakan keuntungan, yakni memberikan sumbangan positif bagi pencapaian tujuan;
 - Merupakan biaya (*cost*), yakni akibat negatif dari konsekuensi penetapan pilihan-pilihan, hal ini dapat berupa akibat sampingan (*spillovers*) atau *externalities* (keadaan-keadaan dari luar); dengan fleksibilitas tujuan eksternalitas tersebut dapat diubah menjadi keadaan-keadaan dari dalam.
4. Kriteria (*criteria*), yakni menentukan peringkat dari seluruh alternatif mulai dari urutan yang paling diinginkan, akan tetapi penentuan urutan ini membutuhkan beberapa kriteria eksplisit seperti biaya minimal untuk mencapai tujuan tertentu. Kriteria adalah suatu cara untuk menghubungkan tujuan – alternatif – dampak / pengaruh.
5. Model-model (*models*). Secara teoritis suatu model adalah serangkaian generalisasi, suatu kesan sederhana tentang kenyataan yang dapat dipergunakan untuk menyelidiki hasil suatu tindakan tanpa sungguh-sungguh mengambil tindakan. fungsi model ini adalah semacam gambaran tentang proses yang dapat meramalkan atau menunjukkan akibat/dampak/ pengaruh dari suatu alternatif.

Model merupakan pola yang menggambarkan tentang pengaruh/dampak apa yang akan timbul dan sampai tingkat mana tujuan dapat tercapai. Oleh karena itu pada umumnya model di gunakan sepanjang proses analisis, antara lain:

- Untuk merumuskan ruang lingkup tujuan;
- Untuk mengukur pencapaian tujuan;
- Untuk mengurangi jumlah alternatif;
- Untuk menunjukkan hasil;
- Bagi analisis: untuk mengambil suatu keputusan.

Ad.3. Proses analisis

Dalam mencari alternatif yang terbaik, apa yang pertama di lakukan dan apa yang dilakukan selanjutnya/ berikutnya, sangat tergantung pada masalah dan hubungan yang menjadi objek penelitian. Secara umum proses analisis dapat terjadi dalam lima tahap yang berkaitan erat dan mungkin harus diulangi beberapa kali, yakni:

Perumusan (*Formulation*), yaitu menjelaskan dan membatasi masalah dan menentukan tujuan

Penelitian (*Search*), yaitu yang mengidentifikasi, merancang dan menyaring (*screening*) alternatif

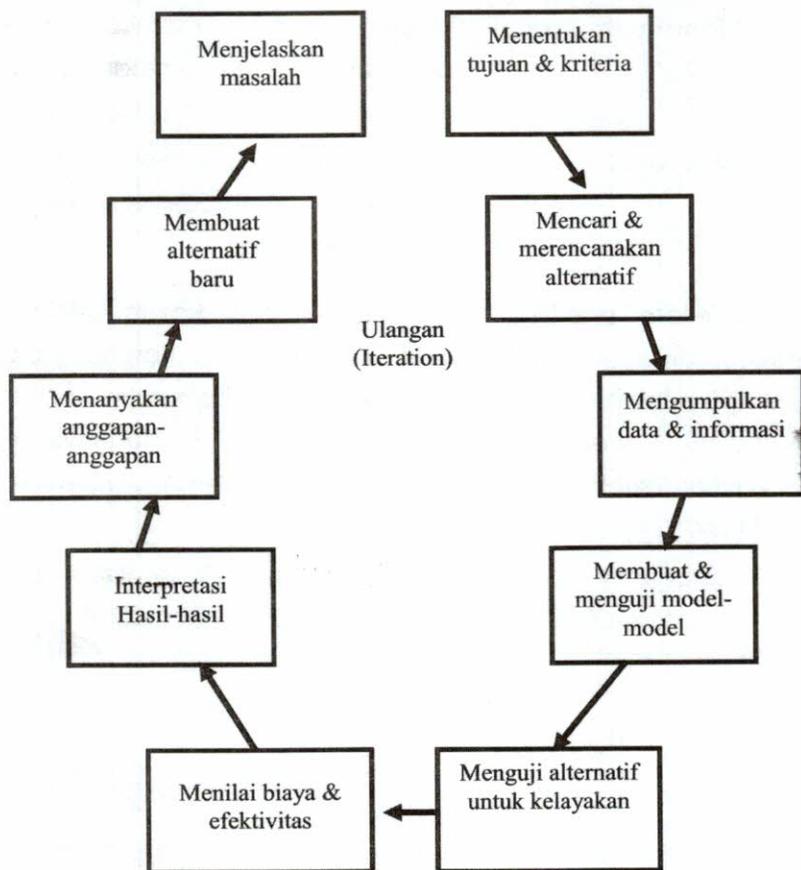
- Peramalan** (*Forecasting*), yaitu meramalkan lingkungan atau hubungan operasional yang akan datang.
- Pembuat model** (*Modeling*), yakni membuat dan menggunakan model-model untuk menentukan dampak/ pengaruh.
- Evaluasi** (*Evaluation*), yakni membandingkan dan membuat rangking alternatif-alternatif.

Dalam praktik urutan tahap-tahap proses analisis tersebut di atas secara relatif tidak penting, karena yang penting adalah luasnya cakupan dan keperluan untuk mengulangi (*iterative – iteration*) melalui pertanyaan-pertanyaan sehingga jawaban-jawaban semakin dipusatkan dan tajam.

Mengenai hakekat pengulangan dari analisis (*the iterative nature of analysis*) digambarkan sebagai berikut:

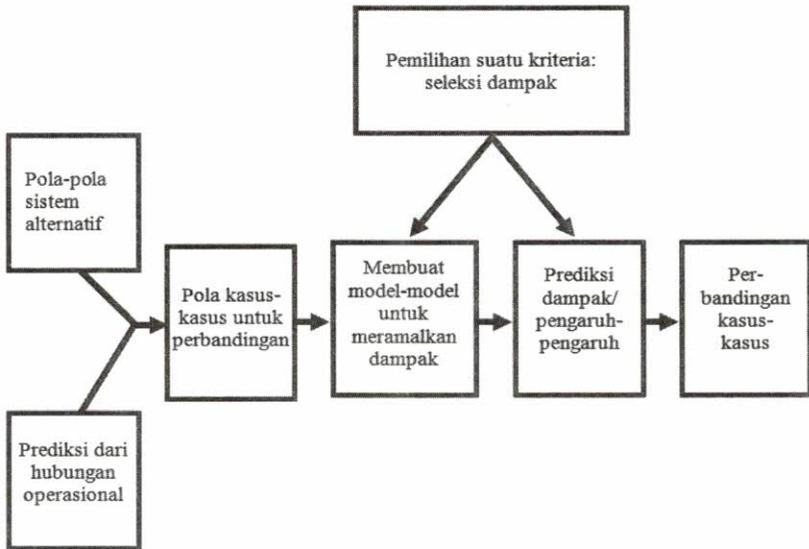
The iterative nature of analysis (p.49)

(Hakekat pengulangan analisis)



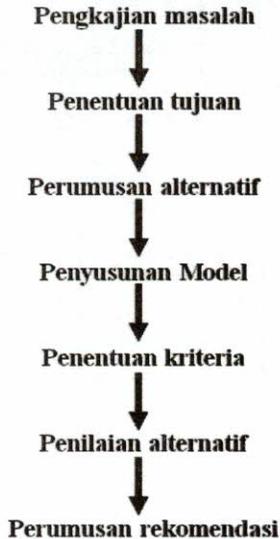
Sumber: Diadaptasi dari Quade, E.S., 1982. *Analysis for Public Decisions*, New York: Elsevier Science Publishing Co, Inc.

F. Tahap-tahap Analisis (*Stages of the Analysis*)



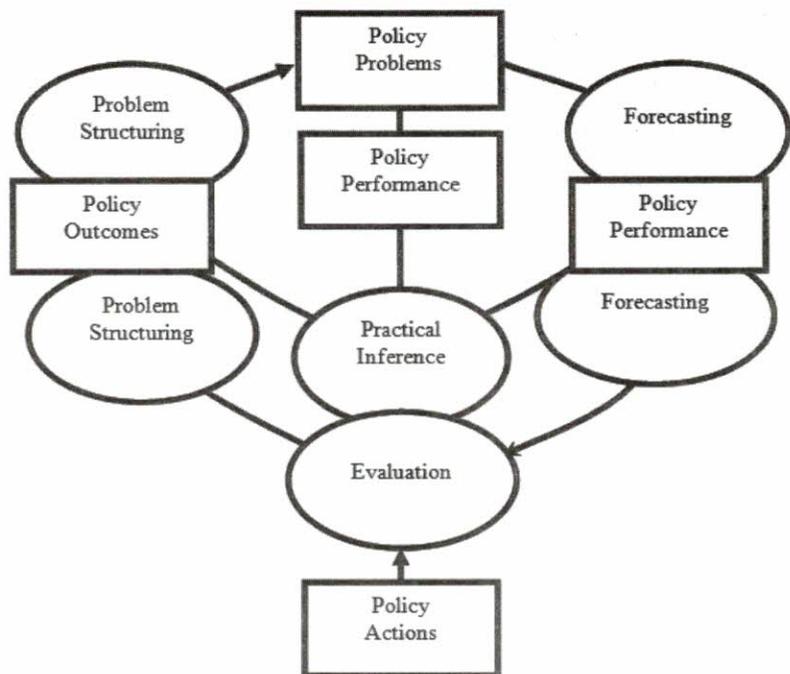
Sumber: Diadaptasi dari Quade, E.S., 1982. **Analysis for Public Decisions**, New York: Elsevier Science Publishing Co.Inc.

Sehubungan dengan tahap-tahap analisis kebijakan (*the stages of policy analysts*), Mustopadidjaja (1995), memandang analisis kebijakan lebih sebagai usaha untuk merumuskan kebijakan (*policy formulation*) yang baik dilakukan dengan tujuh langkah / tahap sebagai berikut:



Tahap-tahap analisis kebijakan itu sesungguhnya merupakan proses analisis kebijakan (*the process of policy analysis*) atau siklus kebijakan, seperti digambarkan oleh William N. Dunn (1981) berikut ini:

The process of policy analysis (p.48)



Sumber: Dunn, William N.,1981. **Public Policy Analysis: An introduction**, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, Inc.

Keterangan: dalam gambar tersebut informasi kebijakan termuat di dalam **kotak**, sedangkan metode yang digunakan untuk mengubah informasi itu menjadi informasi jenis lain termuat dalam bentuk **lonjong**. Aktivitas menganalisis kebijakan pada pokoknya menerapkan metode –metode perubahan informasi kebijakan yang dikehendaki oleh pengguna kebijakan (stakeholders) baik pengambil keputusan

puncak maupun kekuatan-kekuatan yang berkepentingan dengannya.

G. Kebijakan Publik dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Negara RI²

1. Perubahan masyarakat dan hakikat kebijakan publik.
2. Peran pemerintah dan *public – goods*.
3. Macam-macam kebijakan.
4. Kebijakan publik dan *good governance*: Tuntutan Reformasi.

² Sebagai bahan kajian khusus dalam “*Public Policy Analysis Exercise*”.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2002. Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Bromley, Daniel W. 1989, Economic Interest Institutions: The Conceptual Foundation of Public Policy, New York: Basil Blackwell Ltd Conyers,
- Darwin. 1995. Implementasi Kebijakan. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM.
- Dunn, William N. 1998. Muhadjir Darwin (Penyunting). Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1998
- Dwidjowijoto dan Wrihatnolo, 2007, Analisis Kebijakan, Jakarta: Elexmedia
- Goffin, Malcolm, Ann O'M Bowman, James P. Lester, Laurence J.O Toole. 1990. Implementation Theory And Practice To Word a Third Generation. London: A Division Of Scott, Foresman and Company.
- Goggin, M.L, Ann O'M Bowman, James P Lester & Laurence J.O'Toole,Jr, 1990, Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation, London: Scott, Foresman and Company.
- Grindle, Merilee S. 1980. Politics and Policy Implementation in The Third World. New Jersey: Princeton University Press.
- Henry, Nicholas. 2004. Public Administration and Public Affairs. Georgia Southern University: Pearson Prentice Hall.

- Hill, Michael. 1993. *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Islami, Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- James E. 1979. *Public Policy Making*. Second Edition, Chicago, Holt, Rinehart and Winston
- Jones, O. Charles. 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy Third Edition*, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Nugroho, D, Riant. 2002. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Pal, Leslie L. (1997), *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, Thomson Publication, Scarborough, Ontario (Canada)
- . 2004. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Gramedia
- Pressman, J.L dan Aaron Wildavsky, 1973, *Implementation: How Great Expectation in Washington Are Dased in Oakland*, London: California Press.
- Priyono. 1996. *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar.
- Quade, E.S., 1982. **Analysis for Public Decisions**, New York: Elsevier Science Publishing Co.Inc

- Sabatier, Paul A and Hank C. Jenkins-Smith. 1993. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.
- Siagian, S.P. 1985, Analisis Serta Perumusan Kebijakan Dan Strategi Organisasi, Jakarta: PT Gunung Agung.
- Zainal.S. 2006. Kebijakan Publik, Jakarta: Suara Bebas -----.
2008. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Malang: UMM Press.

Teori & Analisis KEBIJAKAN PUBLIK

Teori dan Analisis Kebijakan Publik yang tertuang dalam buku ini merupakan pemahaman dasar dari apa yang harus dilakukan terhadap kebijakan publik. Karena itu pembahasannya akan dimulai dari pendefinisian kemudian secara khusus membahas peristilahan, perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik.

Dengan kontruksi demikian, diharapkan dapat memberikan pemahaman awal mengenai kebijakan publik itu sendiri dan dengan mudah dapat membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lainnya. Ada banyak definisi mengenai kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli, dimana masing-masing definisi memberi penekanan yang berbeda dan cenderung disesuaikan dengan latar keilmuannya.

Pemahaman kebijakan publik sangat penting untuk semua kalangan pada konteks kekinian, mengingat penyelenggaraan negara yang modern akan ditentukan oleh kualitas kebijakan publik itu sendiri.



Penerbit ALFABETA

Jl. Gegerkalong Hilir Bandung
Telp. 022-2008822 Fax. 022-2020373
e-mail: alfabetabdg@yahoo.co.id
website: www.cvalfabetabeta.com

ISBN: 978-602-289-218-2

Kpb07-130