



ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK TEORI & KONSEP

Penulis:

Dr. H. Irawanto, S.Sos., M.Si.

Dr. Drs. H. Murakhman Sayuti Enggok, MP.

Editor : Riky Welli Saputra, S.Sos., MA.

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

TEORI & KONSEP

Penulis :

Dr. H. Irawanto, S.Sos., M.Si.

Dr. Drs. H. Murakhman Sayuti Enggok, MP.



PT GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK
Teori & Konsep

Penulis :

Dr. H. Irawanto, S.Sos, M.Si.
Dr. Drs. H. Murakhman Sayuti Enggok, MP.

ISBN : 978-623-198-129-5

Editor : Riky Welli Saputra, S.Sos., MA.

Penyunting: Diana Purnama Sari, M.E.

Desain Sampul dan Tata Letak : Tri Putri Wahyuni, S.Pd.

Penerbit : PT GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI
Anggota IKAPI No. 033/SBA/2022

Redaksi :

Jl. Pasir Sebelah No. 30 RT 002 RW 001
Kelurahan Pasie Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah
Padang Sumatera Barat
Website : www.globaleksekutifteknologi.co.id
Email : globaleksekutifteknologi@gmail.com

Cetakan pertama, Mei 2023

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk
dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, atas limpahan rahmat dan hidayahNya, maka Penulisan Buku dengan judul Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Konsep, dapat diselesaikan. Buku ini berisikan bahasan tentang pentingnya analisa kebijakan publik dan tahapan sebelum suatu kebijakan itu dibuat.

Pada saat ini ada sebagian kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mendapat penolakan dari masyarakat, hal ini membuka mata kita, bahwa adanya kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan publik belum sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat. Oleh sebab itu untuk menambah pemahaman terkait proses dibuatnya suatu kebijakan maka buku ini dibuat.

Buku ini berisikan tentang arti penting analisa kebijakan, pemahaman tentang kebijakan publik, bagaimana suatu isu menjadi agenda pemerintah. Kebijakan yang dibuat harus memberikan solusi dari permasalahan yang timbul ditengah masyarakat. Proses pengumpulan pembuatan keputusan yang terjadi dapat dijelaskan dengan konsep dan teori dari kebijakan publik tersebut.

Kebijakan yang telah di ambil dan disepakati untuk dilaksanakan akan menjadi hal yang sia-sia apabila kebijakan itu tidak diimplementasikan, buku ini juga memberikan gambaran tentang faktor-faktor yang akan mempengaruhi keberhasilan dari suatu kebijakan yang telah diputuskan. Dalam buku ini juga terdapat beberapa model analisis kebijakan yang bisa dijadikan pegangan di dalam memahami seperti apa kebijakan itu dibuat.

Buku ini sangat tepat untuk dibaca dikalangan peneliti, dosen, mahasiswa dan praktisi pemerintahan. Semoga masyarakat, para pemerhati perumusan kebijakan dapat memperoleh manfaat dari buku ini

Atas bantuan dan segala amal baik yang telah diberikan kepada penulis dalam penyelesaian buku ini diucapkan terima kasih, semoga Allah SWT memberikan keberkahan, keselamatan dan kebahagiaan dunia dan akhirat, Amien

Banjarmasin, Maret 2023

Penulis

DAFTAR ISI

BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Perkembangan Analisis Kebijakan Publik	1
1.2 Alasan-alasan Mempelajari Analisis Kebijakan Publik.....	7
1.3 Konsep Analisis Kebijakan Publik.....	12
BAB 2 DASAR KEBIJAKAN PUBLIK.....	24
2.1 Konsep Kebijakan.....	24
2.2 Konsep Kebijakan Publik	34
BAB 3 PROSES KEBIJAKAN PUBLIK.....	51
BAB 4 FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK	65
4.1 Perumusan Kebijakan Publik	65
4.2 Pembentukan Masalah.....	67
4.3 Penyusunan Agenda Kebijakan	69
4.4 Pengambilan Keputusan Kebijakan	75
BAB 5 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK.....	83
BAB 6 EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK	102
BAB 7 MODEL-MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK.....	116
1. Model Kelembagaan (<i>Institutional Model</i>).....	119
2. Model Elit (<i>Elite Model</i>)	121
3. Model Kelompok.....	124
4. Model Sistem.....	126
5. Model Rasional	127
6. Model Inkremental	131
7. Model Permainan	134
8. Model Pengamatan Terpadu (<i>mixed scanning</i>).....	135
DAFTAR PUSTAKA.....	139
BIODATA PENULIS	

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Perkembangan Analisis Kebijakan Publik

Kajian kebijakan publik, termasuk metode analisis kebijakan, telah menjadi salah satu bidang ilmu sosial yang berkembang paling cepat selama beberapa dekade terakhir. Analisis kebijakan muncul untuk lebih memahami proses pembuatan kebijakan dan untuk menyediakan pembuat keputusan kebijakan dengan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah ekonomi dan sosial yang mendesak. Dunn (1981, 35) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai “suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penyelidikan dan argumen untuk menghasilkan dan mengubah informasi yang relevan dengan kebijakan yang dapat digunakan dalam latar politik untuk menyelesaikan masalah kebijakan.”

Secara umum, perkembangan analisis kebijakan publik pertama kali muncul sebagai fenomena Amerika. Namun, selanjutnya, spesialisasi telah diadopsi di Kanada dan semakin banyak negara Eropa, Belanda dan Inggris menjadi contoh yang sangat penting. Selain itu, di Eropa semakin banyak sarjana, khususnya sarjana muda, mulai mengidentifikasi dengan analisis kebijakan. Memang, banyak dari mereka telah memberikan kontribusi penting bagi pengembangan ilmu ini.

Meskipun pemberian nasihat kebijakan sudah setua pemerintah itu sendiri, meningkatnya kompleksitas masyarakat modern secara dramatis meningkatkan kebutuhan para pembuat keputusan akan informasi. Keputusan kebijakan menggabungkan pengetahuan teknis yang canggih dengan realitas sosial dan politik yang kompleks, tetapi mendefinisikan

2 | BAB 1 Pendahuluan

kebijakan publik itu sendiri menghadapi berbagai masalah. Beberapa sarjana hanya memahami kebijakan sebagai apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Yang lain telah menjabarkan definisi yang berfokus pada karakteristik khusus dari kebijakan publik. Lowi dan Ginsburg (1996, 607), misalnya, mendefinisikan kebijakan publik sebagai "niat yang dinyatakan secara resmi didukung oleh sanksi, yang dapat berupa hadiah atau hukuman." Sebagai tindakan (atau kelambanan), kebijakan publik dapat mengambil bentuk "hukum, aturan, undang-undang, dekrit, peraturan atau perintah."

Asal-usul fokus kebijakan biasanya dikaitkan dengan tulisan-tulisan Harold Lasswell, yang dianggap sebagai pendiri ilmu kebijakan. Lasswell membayangkan ilmu yang multidisiplin yang mampu memandu proses keputusan politik masyarakat industri pasca-Perang Dunia II. Dia menyerukan studi tentang peran "pengetahuan dalam dan proses kebijakan." Proyek ini mengacu pada disiplin sosial-ilmiah menyeluruh yang diarahkan untuk menyesuaikan praktik demokrasi dengan realitas masyarakat tekno-industri yang sedang berkembang. Dirancang untuk melintasi berbagai spesialisasi, bidang tersebut mencakup kontribusi dari ilmu politik, sosiologi, antropologi, psikologi, statistik dan matematika, dan bahkan ilmu fisika dan alam dalam beberapa kasus. Itu menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif.

Pada umumnya, orientasi kebijakan kontemporer ini telah mencapai sukses besar. Analisis kebijakan tidak hanya ditampilkan secara mencolok dalam ilmu sosial, prakteknya juga ditemukan secara luas di seluruh pemerintahan dan organisasi politik lainnya. Selain akademisi, analisis kebijakan dipekerjakan sebagai peneliti di lembaga pemerintah di semua tingkat pemerintahan, di wadah pemikir kebijakan publik, lembaga penelitian, perusahaan konsultan, asosiasi kelompok

kepentingan, dan organisasi non pemerintah. Analisis kebijakan diperlukan juga dalam perusahaan besar untuk memantau dan meneliti kebijakan ekonomi dan peraturan.

Public Policy yang diterjemahkan sebagai kebijakan publik, awalnya di Indonesia memiliki berbagai terjemahan, namun kita sepakati secara bersama dalam buku ini kebijakan publik dimaknai sebagai upaya untuk memecahkan masalah-masalah publik (*public affairs*). Masalah-masalah yang terjadi dalam masyarakat harus dapat diidentifikasi secara jelas oleh aparat pemerintah sehingga dapat mengetahui akar masalahnya dan dicarikan alternatif pemecahan. Studi untuk menemukan alternatif kebijakan terbaik guna mengatasi masalah yang dihadapi agar dapat dicapai tujuan yang diinginkan inilah yang sering disebut sebagai analisis kebijakan publik (*public policy analysis*).

Kebijakan bisa dimaknai sebagai upaya untuk mengatasi suatu masalah yang dihadapi atau untuk mencapai sejumlah tujuan, dalam konteks ini kebijakan merupakan “gejala sosial” yang luas yang sudah ada sejak awal sejarah kehidupan dan peradaban manusia. Hal ini sejalan dengan apa yang dipahami dan disebutkan William N. Dunn (1981:8) *“the exact time at which policy relevant knowledge was first produced is debatable and perhaps unknowable”*¹ (waktu yang dengan tepat menunjukkan kapan pertama kali pengetahuan yang berhubungan dengan kebijakan dihasilkan masih merupakan perdebatan dan barang kali tidak akan pernah diketahui).

Dalam batasan pengertian “kebijakan” seluas di atas, Dunn mengungkapkan bahwa catatan paling tua mengenai upaya menganalisis “kebijakan publik” ditemui di Mesopotamia. Dunn mengatakan : *the ancient Mesopotamian city of ur, situated in what is southern Iraq, produced one of the first legal codes in 21th century BC, some two thousand years before Aristotle (384 – 322 BC), Confucius (551 – 479 BC), and Kautilya (cite 300 BC)*

4 | BAB 1 Pendahuluan

*produced their classic treatises on government and politics.”*² (kota Mesopotamia kuno Ur, terletak di daerah yang sekarang kita kenal dengan Irak, menghasilkan kode resmi pertama pada abad ke-21 SM, sekitar dua ratus tahun sebelum Aristoteles (384 - 322 SM), Confucius (551 – 479 SM) dan Kautilya (sekitar 300 SM) menghasilkan risalah - risalah klasik mengenai pemerintahan dan politik).

Kalau kebijakan merupakan gejala yang timbul setua sejarah peradaban manusia, maka “studi kebijakan” sebagaimana dikemukakan Bauer “*is far from a new adventure.*”³ (jauh dari sebuah kontroversi yang baru). Sekalipun demikian, dalam kehidupan Universitas di Amerika Serikat, perhatian terhadap studi kebijakan baru tumbuh sekitar tahun 1930-an pada waktu politik *New Deal* dari Franklin Roosevelt mengundang keterlibatan para sarjana dan ahli ilmu pengetahuan sosial dalam merumuskan kebijakan publik (*public policy*) guna memecahkan masalah-masalah publik (*public affairs*) yang dihadapi.

Eksistensi bidang studi tersebut mendapat pengukuhan, ketika di tahun 1937 Universitas Harvard mengembangkan program Pascasarjana dalam bidang Administrasi Publik (*Harvard's Graduate School of Public Administration*) yang menitikberatkan kurikulum nya pada kebijakan publik. Selama Perang Dunia II dan dalam tahun-tahun setelah itu, literatur di bidang ekonomi, politik dan administrasi negara menunjukkan perhatian yang besar terhadap penelitian kebijakan.

Pesatnya perkembangan yang terjadi, mendorong Engelbert menulis “*...a rapidly expanding area for university training and research is public policy*”⁴ (suatu bidang yang berkembang dengan pesat bagi pelatihan dan penelitian universitas adalah kebijakan publik). Senada dengan itu kelas mencatat bahwa “*...policy analysis as one of five major subject areas which should be included in all public affair programs. Thus*

*in only seven years, policy analysis moved from proposition to reality, from a "fringe" idea to a central place in official public administration thinking. This rapid acceptance of the legitimacy of policy analysis one of the most remarkable development in modern public affair..."*⁵ (analisis kebijakan sebagai salah satu dari lima bidang mata kuliah pokok yang termasuk didalamnya semua program masalah kebijakan. Dengan demikian hanya dalam waktu tujuh tahun, analisis kebijakan bergerak dari proposisi ke realitas, dari suatu gagasan "pinggiran" ke posisi sentral dalam pemikiran pejabat administrasi publik. Dapat diterimanya pengakuan yang cepat dari analisis kebijakan ini merupakan salah satu dari pembangunan yang luar biasa dalam masalah publik modern.

Dalam akhir-akhir tahun 1940-an, suatu panitia antar Universitas di Amerika Serikat didirikan untuk mengembangkan materi ajaran yang lebih relevan bagi studi kebijakan dan administrasi publik. Pada tahun-tahun selanjutnya, berbagai studi mengenai keseluruhan aspek kebijakan publik bermunculan, berisikan substansi dan proses baik mengenai masalah pembentukan kebijakan, perumusan dan pelaksanaan kebijakan, maupun mengenai metodologi analisis dan evaluasi kebijakan.

Suatu percobaan untuk mengembangkan studi kebijakan dengan menamakannya sebagai "ilmu kebijakan" (*policy science*) telah dilakukan Harold D. Lasswell dan Daniel Larner dengan mengedit buku yang diterbitkan pada tahun 1951 berjudul ***The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method***. Ilmu Kebijakan (*Policy Science*) seperti dikatakan Lasswell dalam kata pengantarnya, tidak dibatasi pada tujuan-tujuan ilmu, tetapi juga secara mendasar mempunyai orientasi praktis. Lebih jauh dikatakan, tujuan ilmu kebijakan tidak sekedar membuat keputusan yang lebih efisien, tetapi juga menyediakan ilmu-ilmu untuk maksud memperbaiki

pelaksanaan demokrasi, dimana tujuan akhirnya adalah realisasi martabat manusia dalam teori praktek.

Seiring dengan berjalannya waktu masalah-masalah kebijakan publik semakin kompleks, studi kebijakan di tahun 1950-an telah dibawa pada suatu tempat yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan siapa saja yang memilihnya untuk berkonsultasi. Lambat laun jumlah dari spesialis yang berorientasi pada kebijakan ini bertambah, dan spesialis analisis kebijakan publik baik pemerintah maupun swasta mulai tumbuh subur. Gejala yang demikian dipercepat lagi dalam masa kekacauan atau masa ketidakpastian (*turbulence period*) di tahun 1960-an. Beberapa jurnal diterbitkan untuk mempercepat dan meluluhkan (*feeding*) pengetahuan kepada profesi baru analisis-analisis kebijakan. Demikian pula untuk menjembatani kesenjangan antara ahli-ahli kebijakan (*policy scientists*) dan pembuat kebijakan (*policy makers*).

Di dalam studi administrasi publik, studi mengenai kebijakan ini menjadi sangat populer, namun sebagaimana dikatakan oleh Miftah Thoha⁶ “Sebagaimana barang baru kajian ini sebagian besar masih deskriptif, dan masih sangat sulit membangunnya”.

Tahun 1970-an merupakan momen berkembang-nya studi tentang kebijakan publik. Riset, pelatihan jabatan, pendidikan profesional, pendidikan untuk mencapai gelar, banyak dilakukan untuk membina dan mengembangkan studi kebijakan publik. Selain itu juga jurnal-jurnal yang membahas kebijakan publik semakin banyak diterbitkan.

Di Indonesia, dewasa ini pada fakultas-fakultas ilmu sosial dan ilmu politik, ekonomi dan administrasi di beberapa universitas maupun Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi telah diajarkan studi kebijakan, baik dengan penanaman kebijakan

pemerintah, analisis kebijakan negara atau analisis kebijakan publik.

1.2 Alasan-alasan Mempelajari Analisis Kebijakan Publik

Untuk membantu membuat keputusan dalam kebijakan publik pelaksanaan analisis kebijakan sangat diperlukan, karena kegiatan ini akan didapatkan informasi yang berhubungan dengan keputusan yang akan dibuat. Validitas data dari informasi yang didapat dapat dilakukan melalui proses penelitian, proses klarifikasi, pemisahan permasalahan sehingga dapat menemukan ketidaksesuaian antara tujuan dan upaya yang dilakukan, memberikan ragam alternatif baru, serta cara untuk menyampaikan ide dalam perumusan kebijakan tersebut. Pelaksanaan analisis kebijakan kontribusi utamanya adalah untuk memberikan saran yang berhubungan dengan keputusan yang akan diambil dengan melakukan perhitungan kepekaan dan keutamaan parameter yang telah ditetapkan.

Pentingnya analisa kebijakan dikemukakan juga oleh Safitri (2021)⁷ ia mengatakan Analisis kebijakan merupakan sebuah ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai teknik dan metode dalam melahirkan informasi-informasi yang berhubungan dengan kebijakan. Analisis kebijakan bukan lah hal yang bersifat wajib namun memiliki dampak yang baik terhadap lahirnya keputusan. Namun banyak pemimpin yang tidak mengetahui bahwa pentingnya dilakukan analisis kebijakan.

Menurut Badjuri dan Yuwono⁸ ada 5 point penting kenapa analisis kebijakan perlu dilaksanakan: "... 1) Analisis kebijakan dilakukan melalui metode ilmiah yang bersifat objektif, rasional dan saintifik. Hal ini mengisyaratkan apabila dilakukannya analisis kebijakan maka pembuatan kebijakan tersebut dilakukan secara ilmiah sehingga kebijakan tersebut dapat terukur dan dapat dipertanggungjawabkan; 2) Analisis

kebijakan yang dilakukan dengan sungguh-sungguh dan bersifat komprehensif akan menghasilkan sebuah kebijakan yang tepat sasaran sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan warga (*public welfare*); 3) Analisis kebijakan merupakan hal yang bersifat multidimensional, *interdependent* (saling berkaitan), dan berkorelasi antara satu dengan yang lainnya sehingga menjadi sangat penting untuk dilaksanakan agar menghasilkan pengaruh yang menyeluruh; 4) Analisis kebijakan dapat menghasilkan panduan secara menyeluruh untuk melaksanakan kebijakan dan melakukan penilaian. Fakta ini dikarenakan analisis kebijakan dapat bersifat substansial dan strategik sehingga dapat digunakan pada masa yang akan datang; 5) Analisis kebijakan juga dapat memberikan kesempatan besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam melahirkan kebijakan (*public participation*).” Hal ini dikarenakan pada proses analisis kebijakan masyarakat dapat dijadikan sebagai objek yang digunakan untuk menjalin aspirasi (Dengah et al, 2017)⁹.

Analisis kebijakan bermanfaat untuk menghindari adanya sebuah kebijakan yang diambil melalui pertimbangan yang gegabah atau pertimbangan yang dilandaskan oleh kekuasaan semata. Pertimbangan yang dilakukan secara ilmiah dengan pendekatan saintifik, obyektif dan rasional terkadang sulit untuk ditemukan (Tressa, 2015)¹⁰. Dengan adanya analisis kebijakan yang dilakukan diharapkan mampu menghindari permasalahan yang bersifat politik dikarenakan analisis yang dilakukan dapat menyajikan informasi dan argumen secara menyeluruh sehingga dapat diterima oleh masyarakat. Didalam analisa kebijakan, kunci utama yang dapat dilakukan yaitu perlunya pengidentifikasian masalah dan tujuan dirumuskannya kebijakan (Ismail, 2016)¹¹. Namun banyak permasalahan yang sering terjadi adalah ketika penentu kebijakan memerintahkan analisis kebijakan untuk melakukan

analisis namun tidak disertai dengan ketegasan informasi dan bahkan ada yang memberikan informasi dengan tujuan yang berbeda kepada penganalisis kebijakan. Meskipun terdapat tujuan yang berbeda namun tujuan tersebut harus dicapai. Bisa jadi tujuan tersebut dapat dicapai dalam waktu dekat dan ada juga tujuan yang dicapai untuk generasi selanjutnya. Contoh yang dapat ditemui adalah pendidikan. Tujuan pendidikan terdiri dari dua yaitu tujuan pendidikan primer dan tujuan pendidikan sekunder. Tujuan pendidikan yaitu untuk dapat meningkatkan kualitas pengetahuan dan keterampilan, meningkatkan karakter warga negara, meningkatkan kualitas mental, dan meningkatkan struktur sosial masyarakat. Maka secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa alasan yang mendasari diperlukannya analisis kebijakan yaitu untuk mengetahui segala bentuk kelayakan dan pembiayaan dari kebijakan yang diambil yang dianalisis melalui proses ilmiah dengan pendekatan saintifik. Proses analisis kebijakan di Indonesia belum sepenuhnya dilaksanakan dengan maksimal. Kebijakan yang diambil banyak yang bersifat politis dan terkesan terburu-buru. Dari paparan yang disampaikan tersebut dapat disimpulkan bahwa pentingnya analisis kebijakan sebelum pengambilan keputusan dapat mempengaruhi terhadap keefektifan kebijakan tersebut. Namun banyak yang disayangkan bahwa banyak kebijakan yang diambil di Indonesia tidak secara menyeluruh dilakukan proses analisis. Akibatnya banyak kebijakan yang tidak pro aktif dan bersifat *problem solving* dihasilkan. Tidak dapat dipungkiri bahwa proses kebijakan memakan biaya yang besar sehingga banyak kebijakan yang akhirnya tidak dijalankan secara maksimal. Simpulan Analisis kebijakan merupakan sebuah ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai teknik dan metode dalam melahirkan informasi-informasi yang berhubungan dengan kebijakan. Analisis kebijakan ini sangat penting untuk

dilaksanakan. Alasan yang mendasari diperlukannya analisis kebijakan yaitu untuk mengetahui segala bentuk kelayakan dan pembiayaan dari kebijakan yang diambil yang dianalisis melalui proses ilmiah dengan pendekatan saintifik. Dengan diketahuinya kelayakan sebuah kebijakan maka dapat dijadikan pertimbangan dalam melahirkan kebijakan tersebut dan dengan diketahuinya pembiayaan maka dapat disusun secara strategis dan efektif pengeluaran yang akan digunakan.

Ada beberapa alasan kenapa analisis kebijakan publik itu perlu dipelajari. James E. Anderson telah mengklasifikasikan alasan mempelajari kebijakan publik ini dalam tiga kategori yaitu alasan ilmiah (*scientific reason*), *Professional reasons*, dan alasan politis (*political reason*).¹² Lebih jauh Anderson memberikan uraian sebagai berikut :

1. *Scientific Reasons. Public policy can be studied in order to gain greater knowledge about its origins, the processes by which it is developed, and its consequences for society. This, in turn, will increase our understanding of the political system and society generally.* (Dari sudut alasan ilmiah, kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hakikat dan asal mula kebijakan publik, berikut proses-proses yang mengantarkan perkembangannya serta akibat-akibatnya pada masyarakat. Pada gilirannya hal ini akan meningkatkan pemahaman kita mengenai sistem politik dan masyarakat pada umumnya). Dikatakan pula bahwa untuk keperluan analisis, kebijakan dapat dilihat baik sebagai (*dependent variable*) maupun variabel bebas (*independent variable*). Jika kebijakan dipandang sebagai variabel tergantung, perhatian akan diarahkan pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang diduga membantu menentukan isi kebijakan publik. Sebagai contoh, bagaimana kebijakan antisipasi penyebaran Covid-19 dengan penggunaan Dana desa. Kebijakan alokasi dana

desa dikalahkan dengan upaya pemerintah untuk menekan terjadinya penyebaran virus covid-19 dan biaya pengobatan masyarakat yang terkena virus tersebut. Sebaliknya, jika kebijakan publik dipandang sebagai variabel bebas, perhatian akan diarahkan kepada dampak kebijakan tersebut terhadap sistem politik dan lingkungan. Bagaimana kebijakan mempengaruhi dukungan terhadap sistem politik dan pilihan kebijakan terhadap kesejahteraan sosial?

2. *Professional reasons.* Dilihat dari sudut alasan profesional, studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menerapkan pengetahuan ilmiah guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari (*strive to apply scientific knowledge to the solution of practical social problems*). Kalimat ini mengandung pemikiran bahwa apabila kita mengetahui tentang faktor-faktor yang membentuk kebijakan publik atau akibat-akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan tertentu, wajar jika kita dapat memberikan sesuatu sumbangan berupa nasihat yang bermanfaat bagaimana agar individu, kelompok, atau pemerintah dapat bertindak sedemikian rupa guna mencapai tujuan kebijakan mereka. Tentu saja ilmu pengetahuan sesungguhnya merupakan sesuatu prasyarat untuk menentukan dan menghadapi masalah-masalah masyarakat.
3. *Political Reasons.* Dilihat dari sudut alasan politis, mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula (*the study of public policy should be directed toward ensuring that governments adopt appropriate policies to attain the "right" goals*). Jadi studi kebijakan publik dimaknai sebagai upaya untuk menyempurnakan kualitas kebijakan publik yang dibuat pemerintah.

Studi kebijakan publik saat ini menjadi studi yang penting karena Indonesia memerlukan tenaga analis kebijakan yang handal. Hal ini juga terlihat dengan terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No: 45 tahun 2013. Disebutkan salah satu jenis jabatan yang berdasarkan keterampilan dan keahlian adalah jabatan fungsional analis kebijakan. Jabatan ini adalah salah satu bagian dari karier Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Untuk pelaksanaan pembangunan saat ini pemerintah pusat dan daerah dituntut untuk semakin mampu merumuskan kebijakan public yang benar-benar sesuai dengan tujuan pembangunan nasional. Kebijakan-kebijakan publik yang tidak berdasarkan atas informasi yang akurat dan objektif dan dibuat dengan cara *trial and error* tidak lagi bisa dipertahankan.¹³

Kemampuan untuk menentukan pilihan secara lebih arif atau kemampuan dalam pengambilan keputusan suatu kebijakan secara tepat, perlu dimiliki oleh semua komponen yang bergayut dalam ketatanegaraan kita, baik aparatur pemerintah pusat maupun aparatur pemerintah daerah. Dalam konteks ini perlu kiranya disikapi pendapat yang dikemukakan oleh Mustopadidjaja¹⁴ yang menyatakan bahwa siapapun yang berperan dan diberikan kewenangan pengambilan keputusan dalam rangka sistem administrasi negara kita, dan mengenai permasalahan sosial apapun, dalam setiap penyusunan kebijakan diperlakukan analisis kebijakan. Hal ini juga dikemukakan oleh Wibowo (2013), Analisis terhadap sebuah kebijakan sangat diperlukan agar memperoleh informasi yang diperlukan untuk merumuskan kebijakan yang mumpuni.¹⁵

1.3 Konsep Analisis Kebijakan Publik

Setidaknya ada tiga istilah yang sering dipergunakan oleh para ahli untuk menamakan bidang kajian yang mempelajari kebijakan publik (*public policy*), yaitu *policy sciences* (ilmu-ilmu kebijakan), yaitu *policy studies* (studi-studi kebijakan), dan

policy analysis (analisis kebijakan). Namun dalam perkembangannya dewasa ini istilah *policy analysis* (analisis kebijakan) lebih sering dipakai dan dapat lebih diterima daripada kedua istilah lainnya.

Pengertian analisis kebijakan sendiri diberikan sangat tergantung pada sudut pandang (*perspective*) yang digunakan oleh seseorang. Dalam kaitan ini, analisis kebijakan sekurang-kurangnya dapat dilakukan dalam tiga perspektif, yaitu¹⁶:

1. Perspektif dari mereka yang tidak terlibat dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan publik. Menurut perspektif ini, analisis kebijakan adalah suatu alat untuk menyeleksi kebijakan-kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Oleh karena itu dari perspektif ini, analisis kebijakan dapat didefinisikan sebagai *“penggunaan alasan dan bukti-bukti untuk memilih kebijakan yang terbaik diantara sejumlah alternatif”*.
2. Perspektif dari para perumus kebijakan. Perspektif ini menganggap bahwa analisis kebijakan sebagai cara atau alat untuk menambah kemampuan para perumus kebijakan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang baik. Dari perspektif ini, analisis kebijakan dapat didefinisikan sebagai *“suatu tipe analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi dengan cara-cara tertentu untuk menambah dasar (pengetahuan) bagi para perumus kebijakan guna melatih kearifan mereka”*.
3. Perspektif dari para ilmuwan yang berminat dalam masalah kebijakan publik. Perspektif ini menganggap kebijakan publik sebagai obyek studi mereka dan minat utama mereka adalah untuk mengembangkan kajian kebijakan sebagai cabang ilmu pengetahuan. Oleh karena itu dari perspektif ini, analisis kebijakan dapat didefinisikan sebagai *“kajian mengenai sifat, sebab-sebab, dan akibat-akibat dari kebijakan publik”*. Kadang-kadang analisis kebijakan

diartikan pula secara lebih khusus sebagai “*metode yang digunakan di dalam menganalisis kebijakan publik*”.

Untuk lebih memperluas waktu wawasan kita tentang pengertian analisis kebijakan publik, berikut ini dikemukakan pendapat beberapa ahli :

1. William N. Dunn

*“Policy analysis is an applied social science discipline which uses multiple method of inquiry and argument to produce and transform policy relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problem.”*¹⁷ (Analisis kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan pengkajian, guna menghasilkan dan mentransformasikan informasi kebijakan yang relevan yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah kebijakan dalam lingkungan politik tertentu).”

2. E. S. Quade

*“In broad sense, policy analysis is form of applied research carries out to acquire a deeper understanding of sociotechnical issues and to bring about better solution.”*¹⁸ (Dalam arti luas, analisis kebijakan adalah suatu bentuk penelitian terapan yang dilakukan untuk dapat memahami secara lebih mendalam berbagai permasalahan sosial guna mendapatkan pemecahan yang lebih baik.”

3. Stuart S. Nagel

*“Public policy analysis: the determination of which of various alternative policies, decisions, or means are best for achieving a given set of goals in light of the relations between the alternative policies an the goals.”*¹⁹ (Analisis kebijakan publik: penentuan dalam rangka hubungan antara berbagai alternatif kebijakan dan tujuan-tujuan kebijakan ; manakah diantara berbagai alternatif kebijakan, putusan, atau cara

lainnya, yang terbaik untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu).”

4. Thomas R. Dye

“Analisis kebijakan publik adalah suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah, kenapa mereka melakukan hal itu, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda”: ²⁰

5. Mustopadidjaja A. R.

“Analisis kebijakan adalah metode antar disiplin untuk mengkaji, menemukan, dan merumuskan permasalahan yang dihadapi, kemudian meng-embangkan, menilai, serta memilih alternatif-alternatif kebijakan guna memecahkan permasalahan bersangkutan atau untuk mencapai tujuan yang diinginkan”. ²¹

Dari beberapa definisi tersebut di atas, ada beberapa hal penting yang perlu dicermati sehubungan dengan analisis kebijakan publik, yaitu:

1. Analisis kebijakan publik merupakan suatu penelitian untuk mendapatkan data dan informasi bertalian dengan personal yang dihadapi.

Penelitian tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan keterangan yang benar bertalian dengan suatu persoalan sehingga dapat ditemui hakikat persoalan sebenarnya yang kemudian dapat dirumuskan secara operasional dalam hubungan sebab akibat sehingga memudahkan pencarian alternatif pemecahannya.

2. Analisis kebijakan publik bermaksud mencari dan mengkaji berbagai alternatif pemecahan persoalan atau pencapaian tujuan.

Kegiatan analisis kebijakan publik tidak berhenti sampai dengan ditemukannya sebab-sebab suatu kejadian atau alternatif pemecahan persoalan sebagai batas akhir dalam

penelitian umumnya. Langkah selanjutnya dalam analisis kebijakan adalah pengkajian berbagai alternatif tersebut menurut kriteria-kriteria tertentu seperti ekonomi, politik, hukum, administrasi, sosial dan sebagainya.

3. Bahwa penelitian untuk mendapatkan data dan informasi, serta mencari dan mengkaji berbagai alternatif pemecahan persoalan tersebut angka 1 dan 2 diatas, dilanjutkan secara multidisipliner.

Kebijakan publik berkaitan dengan persoalan kemasyarakatan yang kompleks, penuh interdependensi dan tidak sederhana. Oleh karena itu suatu substansi persoalan mikro pun memerlukan pendekatan atau pengkajian yang bersifat antar disiplin. Pengetahuan dan penguasaan atas metode ilmiah dari berbagai disiplin ilmu menimbulkan kepekaan dan kecekatan untuk melakukan analisis kebijakan publik.²²

Hogwood dan Gunn²³ mengemukakan bahwa ruang lingkup analisis kebijakan publik itu terdiri dari :

1. Studi-studi isi kebijakan (*studies of policy content*).

Dalam studi ini analisis bermaksud menyajikan gambaran dan penjelasan mengenai asal mula serta perkembangan kebijakan-kebijakan tertentu. Analisis yang menaruh perhatian pada isi kebijakan biasanya meneliti satu kasus atau lebih guna melacak bagaimana kebijakan tertentu muncul, bagaimana kebijakan tadi diimplementasikan dan apa hasil-hasilnya.

2. Studi-studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*).

Fokus studi ini adalah tahap-tahap yang harus dilalui oleh isu kebijakan sebelum menjadi agenda pemerintah dan usaha-usaha yang dilakukan untuk menilai pengaruh berbagai faktor yang berpengaruh terhadap perumusan kebijakan (*policy formulation*). Studi proses kebijakan ini

seringkali bersangkut paut dengan sejenis isu atau bidang-bidang kebijakan yang lebih khusus (*specific policy areas*), namun studi-studi tersebut mungkin juga memusatkan perhatiannya pada proses kebijakan yang berlangsung di lingkungan suatu organisasi tertentu atau pengaruh kebijakan dalam lingkungan komunitas/masyarakat tertentu.

3. Studi-studi mengenai output-output kebijakan (*studies of policy outputs*).

Studi semacam ini pada umumnya bermaksud untuk menjelaskan kenapa tingkat pengeluaran biaya atau penyediaan jasa oleh pemerintah antara daerah yang satu dengan daerah yang lain berbeda-beda. Studi-studi semacam ini oleh Thomas R. Dye disebut sebagai *policy determination*, yaitu studi-studi yang menempatkan kebijakan sebagai variabel tergantung (*policy as dependent variables*) serta berusaha memahami kebijakan-kebijakan tersebut ditilik dari sudut faktor-faktor sosial, ekonomi, teknologi dan lain sebagainya yang mempengaruhinya.

4. Studi-studi evaluasi (*evaluation studies*).

Studi-studi ini juga sering disebut sebagai studi dampak kebijakan (*policy impact studies*), karena studi-studi tersebut memang bermaksud untuk menganalisis dampak kebijakan-kebijakan tertentu terhadap penduduk atau kelompok sasaran.

5. Informasi untuk pembuatan kebijakan (*information for policy making*).

Dalam studi ini data dihimpun dan disusun sedemikian rupa guna membantu para pembuat kebijakan agar dapat mengambil keputusan-keputusan yang tepat. Informasi bagi keperluan pembuatan kebijakan dapat berasal dari hasil penilaian yang dilaksanakan oleh kalangan pemerintah sendiri sebagai bagian dari proses monitoring yang biasa

dilakukan, atau bisa jadi informasi tersebut telah disiapkan oleh para analisis kebijakan dari kalangan akademik yang berhasrat untuk menerapkan pengetahuan dan keahlian mereka guna memecahkan masalah-masalah praktis.

6. Proses kepenasehatan (*advocacy process*).

Dalam studi ini analisis bermaksud untuk memperbaiki sifat dari sistem pembuatan kebijakan yang ada. Proses kepenasehatan pada umumnya tercermin dalam berbagai upaya yang dilakukan untuk menyempurnakan mesin-mesin pemerintahan melalui realokasi fungsi-fungsi dan tugas-tugas, dan dalam usaha-usaha untuk memantapkan landasan bagi pemilihan kebijakan melalui pengembangan sistem perencanaan serta pendekatan-pendekatan baru untuk menilai dan memilih alternatif terbaik.

7. Nasihat kebijakan (*policy advocacy*).

Dalam studi ini analisis dilibatkan dalam mendesakkan pilihan-pilihan alternatif tertentu dan gagasan-gagasan tertentu dalam proses kebijakan, baik secara perseorangan (atas nama pribadi) ataupun dalam kerjasamanya dengan pihak lain, semisal kelompok kepentingan.

Sedangkan James E. Anderson mengemukakan bahwa analisis kebijakan mempunyai tiga titik perhatian dasar, yaitu²⁴:

1. *Its primary focus is on the explanation of policy rather than on the prescription of "proper" policy* (fokus utamanya adalah pada penjelasan mengenai kebijakan daripada mengenai preskripsi kebijakan yang "sebenarnya") ;
2. *The causes and consequences of public policies are rigorously searches for through the use of social scientific methodology* (sebab-sebab dan akibat-akibat kebijakan publik yang diteliti secara seksama melalui penggunaan metodologi penelitian sosial) ;

3. *An effort is made to develop reliable, general theories concerning public policies and their formation which are applicable to different agencies and policy areas* (suatu usaha yang dilakukan untuk membangun, teori-teori umum mengenai kebijakan publik yang dapat diandalkan dan perumusannya yang dapat diterapkan pada lembaga-lembaga dan bidang kebijakan yang berbeda).

Oleh karena itu ia menambahkan bahwa “*so conceived, policy analysis can be both scientific and relevant to current political and social problem*”²⁵ (Jadi dipahami, analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan dengan masalah politik dan sosial mutakhir).

Adapun aspek-aspek analisis kebijakan publik itu sekurang-kurangnya terdiri dari analisis mengenai perumusan kebijakan, analisis mengenai pelaksanaan kebijakan dan analisis mengenai evaluasi kebijakan.²⁶

Analisis perumusan kebijakan membahas, misalnya, hubungan antara lembaga-lembaga pemerintah di mana kebijakan tersebut dirumuskan, dan hubungan antara badan eksekutif dan legislatif selama proses perumusan kebijakan berlangsung. Analisis ini, misalnya, mencoba menjawab pertanyaan bagaimana suatu kebijakan dibuat. Mengapa pemerintah memilih alternatif A dan bukan alternatif B sebagai kebijakannya. Siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut dan siapa yang paling dominan serta mengapa orang atau golongan itu lebih dominan.

Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan seperti masalah kepemimpinan dan interaksi politik diantara pelaksanaan kebijakan. Pertanyaan-pertanyaan yang hendak dijawab dalam analisis pelaksanaan

kebijakan antara lain adalah bagaimana cara kebijakan diimplementasikan. Siapa saja yang dilibatkan dalam proses implementasi tersebut. Bagaimana interaksi antara orang-orang atau kelompok-kelompok yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan itu. Siapa yang secara formal diberi wewenang melaksanakan program dan siapa yang secara informal lebih berkuasa, dan mengapa. Bagaimana cara kerja birokrasi pusat dan daerah serta agensi lain yang terlibat dalam proses pelaksanaan program. Bagaimana cara atasan mengawasi bawahan dan cara mengkoordinasikan mereka. Bagaimana tanggapan dari kelompok sasaran (*target group*) terhadap kebijakan tersebut. Pada pokoknya, studi implementasi suatu kebijakan. Analisis dampak kebijakan mengkaji akibat-akibat pelaksanaan suatu kebijakan dan membahas hubungan antara cara-cara yang digunakan dan hasil yang dicapai. Analisis dampak kebijakan memusatkan diri pada masalah *what policy causes* sebagai lawan dari kajian mengenai *what causes policy*.

Sebuah analisis kebijakan bukanlah suatu keputusan yang harus ditetapkan sebagai aturan pemerintah tetapi merupakan pilihan dari berbagai pilihan yang bisa menjadi kebijakan pemerintah. Seperti yang diungkapkan oleh Weimer dan Vining menyatakan bahwa analisis kebijakan didefinisikan sebagai sebuah saran maupun nasehat yang dijadikan sebagai pertimbangan bagi pembuat kebijakan sehingga pembuat kebijakan mendapatkan informasi mengenai masalah-masalah yang dihadapi (Hanisy, 2013).

CATATAN :

1. Willian N. Dunn, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1981, hal. 8.
2. Willian N. Dunn, *ibid.*, hal. 9.
3. Raymond A. Bauer, *The Study of Policy Formation: An Introduction*, dalam Raymond Bauer dan Kenneth J. Gerben. *The Study of Policy Formation*, The Free Press, New York, 1968, hal. 6.
4. Ernest A. Engelbert, *University Education For Public Policy Analysis*, dalam public Administration Review 37(5). 1977, hal. 228.
5. Jacob B. Ukeles, *Policy Analysis: Myth or Reality*. Dalam Public Administration Review, *ibid.*, hal. 223.
6. Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 55.
7. Safitri dkk (2021), Urgensi Analisis Kebijakan, Jurnal Riset Tindakan Indonesia (JRTI) Vol.6, No.1, 2021, pp. 72-76. ISSN: 2502-079X (Print) ISSN: 2503-1619 (Electronic)
8. Badjuri, Abdulkahar dan Yuwono, Teguh. 2002. Kebijakan Publik Konsep dan Strategi. Semarang: Universitas Diponegoro
9. Dengah, J., Pioh, N., & Kairupan, J. (2017). Evaluasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima Di Kota Manado. Jurnal Eksekutif, 2(2), 1-10.
10. Tressa, R. (2015). Analisis Kebijakan Penyelesaian Konflik Antar Desa Di Kabupaten Sigi Provinsi Sulawesi Tengah. Journal Of Government (Kajian Manajemen Pemerintahan Dan Otonomi Daerah), 1(1), 61-90.
11. Ismail, M. H., & Sofwani, A. (2016). Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. JRP (Jurnal Review Politik), 6(2), 195-224.
12. James E. Anderson, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart And Winston, New York, 1978, hal. 6.

13. Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, tanpa tahun, tanpa halaman.
14. Mustopadidjaja A.R., *Analisis Kebijakan dan Perencanaan Pembangunan Nasional*, dalam Manajemen Pembangunan Nomor 8 Tahun II Juli 1994, hal. 67.
15. Wibowo, U. B. (2013). Intensitas Peran Aktor Kebijakan Dan Kekuatan Politis Dalam Perumusan Kebijakan Sertifikasi Pendidik. *Jurnal Penelitian Ilmu Pendidikan*, 6(1), 1-10.
16. Lihat Amir Santoso, *Analisis Kebijakan Publik Suatu Pengantar*, dalam *Jurnal Ilmu Politik* 3, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 5-7.
17. William N. Dunn. *Loc.cit*.
18. E.S. Quade, *Analysis for Public Decision*, North Holland, New York-Amsterdam-Oxford, 1992 hal. 5.
19. Stuart S. Nagel, "Introduction" dalam Stuart S. Nagel, *Encyclopedia of Policy Studies*, Marcel Dekker Inc., New York, 1983, hal. 5.
20. Thomas R. Dye, *Policy Analysis*, University of Alabama, Alabama, 1976, hal. 1.
21. Mustopadidjaja A.R., *Studi kebijaksanaan: Perkembangan dan penerapannya dalam rakyat Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, Lembaga penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 30-31.
22. Lihat Mustopadidjaja A.R., *Analisis Kebijaksanaan Administrasi Negara dan Pembangunan*, dalam Bintoro Tjokroamidjojo dan Mus Mustopadidjaja A.R., *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapan*, LP3ES, Jakarta, 1991, hal. 99.
23. Brian Hogwood dan Lewis A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, 1986, hal. 10.
24. James E. Anderson, *loc. cit*.
25. James E. Anderson, *ibid*.

26. Amir Santoso, Op.cit., hal 8-9.
27. Hanisy, A. (2013). Konsep dasar analisis kebijakan. Al Qodiri: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Keagamaan, 4(1), 48-63.

BAB 2

DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

2.1 Konsep Kebijakan

Kebijakan bukanlah istilah yang sudah jalan dengan sendirinya (*policy is not self evident term*). Oleh karena itu banyak ahli yang mencoba memberikan batasan pengertian terhadap istilah kebijakan, namun usaha tersebut tidak selalu membuahkan hasil yang memuaskan. Dalam kaitan ini dapat dimaklumi apabila Cunningham mengatakan bahwa “*policy is rather like the elephant you recognise it when you see it but cannot easily define it*”¹ (kebijakan itu agaknya mirip dengan seekor gajah, anda bisa menyadari kehadirannya kalau anda melihatnya, sekalipun anda tidak dapat dengan mudah mendefinisikannya).

Orang yang pertama menggunakan istilah kebijakan publik adalah Lasswell², yang berfokus pada publik dan masalah-masalahnya atau, seperti yang ia gambarkan, 'berfokus pada masalah'. Dia (1951b)³ menyajikan kebijakan sebagai studi objektif tentang tindakan politik yang diambil oleh pemerintah yang bertujuan untuk mencapai hasil tertentu. Ada garis pemisah antara politik dan kebijakan. Easton (1953: 129)⁴ mendefinisikan politik sebagai "alokasi nilai yang otoritatif" sedangkan kebijakan dihasilkan dari perpaduan antara politik dan pemerintah (Gerston, 2014)⁵. Selain itu, menurut Lasswell (1956)⁶, suatu fenomena seharusnya tidak hanya dipelajari semata tetapi bagaimana untuk memecahkan suatu masalah.

Selanjutnya, masalah kebijakan terjadi dalam konteks tertentu yang perlu dipertimbangkan secara hati-hati dalam analisis, metode dan rekomendasi (Lasswell, 1970)⁷. Dia mendefinisikan masalah sebagai perbedaan antara tujuan yang

ditetapkan oleh pemerintah dan keadaan aktual atau yang diantisipasi (Charles O Jones, 1973). Para akademisi dan peneliti terus mengembangkan dan merenungkan definisi kebijakan publik. Namun, mendefinisikan kebijakan publik dalam istilah yang tidak ambigu bukanlah tugas yang mudah. Istilah 'publik' pada dasarnya dibedakan dari 'pribadi' dalam hal tujuan dan ruang lingkup. Menghubungkan publik dengan kebijakan, tujuan utamanya adalah untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan mencapai kesejahteraan, sedangkan kebijakan dalam organisasi swasta terutama berusaha untuk memaksimalkan keuntungan (Ahmed, 2013)⁸. Untuk pemahaman yang lebih halus, bagaimana kebijakan telah dijelaskan dalam banyak definisi akan disajikan terlebih dahulu. Alurnya, akan diberikan beberapa definisi tentang kebijakan publik.

Menurut Baker, Michaels dan Preston (1975)⁹, kebijakan adalah sekumpulan prinsip yang memandu tindakan. Demikian pula, itu adalah panduan yang membatasi suatu tindakan (Starling, 1979)¹⁰. Terlihat, memahami kebijakan sebagai prinsip mirip dengan apa yang didefinisikan ideologi dalam literatur politik (Ahmed, 2013). Namun demikian, definisi Smith (1976)¹¹ menegaskan bahwa kebijakan mengacu pada tindakan dan kelambanan pemerintah. Menurutnya, Kelambanan bukan berarti ketidaktahuan untuk bertindak; sebaliknya, tidak ada tindakan dalam konteks tertentu yang harus diambil. Dari aspek lain, kebijakan digambarkan sebagai keputusan (Easton, 1965; Hill, 2009)¹². Mungkin istilah 'prinsip' kurang digunakan saat mendeskripsikan kebijakan, sedangkan istilah tindakan, kelambanan, dan keputusan paling banyak digunakan dalam definisi yang berbeda. Memang, definisi kebijakan yang paling populer adalah yang menggabungkan ketiga istilah tersebut; misalnya, Dye, dalam bukunya yang berjudul "understanding public policy" (2013)

yang pertama kali diterbitkan pada tahun 1972, mendefinisikan kebijakan sebagai "apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan".

Jenkins (1978)¹³ juga mengidentifikasi kebijakan publik sebagai tindakan dan kelambanan otoritas politik; dia menambahkan bahwa itu adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang dibuat oleh aktor politik dan lainnya untuk mencapai tujuan tertentu. Selain itu, Ahmed (2013) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah "jalur tindakan yang berbeda, yang cocok untuk mengejar tujuan yang diinginkan dalam konteks tertentu, mengarahkan pengambilan keputusan organisasi politik". Namun, kebijakan itu lebih besar dan lebih tinggi daripada satu keputusan dan tindakan; itu malah melibatkan niat dan tindakan (Hogwood & Gunn, 1991)¹⁴. Mereka menambahkan bahwa keputusan dapat didefinisikan sebagai "suatu tindakan tertentu yang muncul dari suatu momen pemilihan diantara alternatif-alternatif". Meskipun secara tersirat termasuk dalam definisi di atas, banyak peneliti telah menyoroti bahwa kebijakan publik pada dasarnya merupakan proses yang berkelanjutan (Ahmed, 2013; J. Anderson, 2011; Hogwood & Gunn, 1991). Menjadi sebuah proses mungkin lebih eksplisit mencerminkan istilah 'pembuatan kebijakan'.

Namun demikian, Peters (2012) menyarankan agar istilah 'warga negara' ditambahkan ke dalam definisi tersebut. Dengan nada yang sama, fitur standar kebijakan dirangkum oleh Ahmed (2013). Dengan demikian, kebijakan mengasumsikan masalah dan redefinisi terus menerus dari masalah kebijakan; melibatkan proses pengambilan keputusan yang berkelanjutan; mencerminkan tujuan yang diartikulasikan secara formal demi masyarakat; dan terakhir, penyelesaian masalah publik dicapai dengan menggunakan sumber daya yang teridentifikasi.

Sekedar memberikan pengenalan bagi kita, di bawah ini disajikan beberapa definisi kebijakan yang pernah dikemukakan para ahli :

1. Harnold D. Lasswell dan Abraham, Kaplan

Kebijakan adalah “*a projected program of goals, values and practices*”¹⁵ (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah).

2. Carl J. Friederich

Kebijakan adalah “*a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*”¹⁶ (serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan dalam usaha untuk mencapai tujuan atau merealisasikan suatu tujuan atau maksud).

3. David Easton

“*A policy Consist of a web decisions and actions that allocated...values*”¹⁷ (suatu kebijakan ... terdiri dari suatu jaringan keputusan-keputusan dan tindakan tindakan untuk mengalokasikan ... nilai-nilai)

4. Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt

“*Policy it defined as a standing decision characterized by behavioural consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it.*”¹⁸ (Kebijakan dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teduh yang disifati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan baik bagi pihak yang membuatnya maupun bagi orang-orang yang melaksanakannya).

5. James E. Anderson

Kebijakan adalah “*a purposive cause of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”.¹⁹ (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau guna memecahkan suatu masalah tertentu).

6. Amara Raksasataya

Kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan membuat tiga elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.²⁰

7. W. I. Jenkins

Kebijakan adalah “*a set of interrelated decisions ... concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation*”.²¹ (serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait ... berkenaan dengan pemilihan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu).

Hogwood dan Gunn mengelompokkan aneka ragam penggunaan istilah kebijakan tersebut ke dalam sepuluh macam, yaitu²² :

1. Kebijakan sebagai suatu merek/label bagi suatu bidang kegiatan tertentu (*policy as a for a field of activity*).

Penggunaan istilah kebijakan yang paling sering kita jumpai ialah dalam konteks pernyataan-pernyataan umum mengenai misalnya kebijakan ekonomi, kebijakan sosial atau kebijakan luar negeri pemerintah. Dalam lingkup label yang luas tersebut, kita mungkin dapat menemukan hal-hal

yang lebih khusus yang mengacu pada kebijakan pemerintah baik di bidang-bidang kegiatan pemerintah maupun bidang-bidang di mana pemerintah dapat terlibat di dalamnya.

Konsep lain yang lebih abstrak namun bermanfaat adalah apa yang dikenal sebagai *policy space*. Konsep ini dapat dipergunakan untuk menggambarkan bagaimana suatu ruang kebijakan tertentu cenderung menjadi semakin padat sepanjang waktu, yang ditandai dengan semakin besarnya campur tangan pemerintah dan semakin kompleksnya interaksi diantara instansi-instansi pemerintah yang terlibat di dalamnya. Sebaliknya, konsep ini juga dapat dipakai untuk menggambarkan ruang-ruang kebijakan tertentu yang relatif kosong dari campur tangan pemerintah.

2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*policy as an expression of general purpose or desires state of affairs*).

Istilah kebijakan sering juga dipakai untuk menunjukkan persyaratan-persyaratan kehendak dari pemerintah mengenai tujuan-tujuan umum kegiatan-kegiatan yang dilakukannya dalam suatu bidang tertentu atau mengenai keadaan umum yang diharapkan dicapai pada kurun waktu tertentu. Sebagai suatu pernyataan kehendak maka kebijakan dalam pengertian ini cenderung bersifat belum operasional, artinya ia lebih merupakan dinamika pasang naik atau pasang surut dari suatu kenyataan empiris.

3. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus (*policy as specific proposals*).

Istilah kebijakan adakalanya juga dimaksudkan untuk menunjukkan usulan-usulan khusus yang dilontarkan oleh kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*), partai-partai politik atau mungkin juga anggota kabinet agar dilaksanakan oleh pemerintah. Usulan-usulan tersebut dapat bersifat sementara, dapat terkait dengan usulan-usulan lainnya, atau dapat pula menunjukkan cara-cara bagaimana untuk mencapai tujuan-tujuan yang lebih besar.

4. Kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah (*policy as decision of government*).

Pendekatan studi kasus (*case study approach*) yang hingga sekarang masih digemari oleh para pakar politik ialah yang memusatkan perhatiannya pada keputusan-keputusan pemerintah tertentu, khususnya keputusan yang muncul pada “saat-saat pemilihan alternatif” dalam beberapa episode yang terkenal (misalnya krisis peluru kendali di kuba pada tahun 1960-an). Para analis kebijakan, meskipun tidak jarang tergoda juga untuk melakukan kajian terhadap keputusan-keputusan yang krusial seperti itu juga memperhitungkan pula pembuatan kebijakan dari perspektif yang lebih luas, dalam artian mencari pola-pola antar hubungan di antara keputusan-keputusan tersebut, di samping itu juga memperhitungkan rentang waktu yang lebih panjang, yang biasanya melampaui saat-saat setelah pemilihan alternatif dilakukan, dan mempertanyakan bagaimana implementasinya serta bagaimana pula hasil akhir yang dicapai.

Peluang bagi setiap keputusan pemerintah apakah akan mendapat pengesahan dari parlemen atau sebaliknya, malahan di tolak sebenarnya banyak ditentukan oleh struktur politik yang berlaku bagi masing-masing sistem politik. Sebagai contoh seperti yang berlaku di Inggris, di

mana partai pemerintah yang mayoritas di parlemen biasanya akan mempermudah pihak pemerintah untuk mendapatkan pengesahan dari parlemen atas keputusan-keputusan yang dibuatnya. Sedangkan di Amerika Serikat, bagi suatu keputusan yang akan diambil oleh presiden, bagaimanapun kekuatan partainya dan komposisi keanggotaan partainya, ia harus tetap berjuang untuk dapat ,mengerahkan dukungan dari anggota kongres bagi keputusan-keputusannya.

5. Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal (policy as formal authorization).

Apabila pada suatu saat dikatakan bahwa pemerintah mempunyai kebijakan mengenal suatu bidang tertentu, maka yang ditunjuk adalah undang-undang tertentu yang telah diundangkan (disahkan oleh parlemen) atau seperangkat aturan hukum lain yang memungkinkan agar suatu tindakan tertentu dapat dilaksanakan. Atau kemungkinan bahwa jika suatu rancangan undang-undang telah disahkan menjadi undang-undang maka kebijakan itu berarti telah diimplementasikan. Namun demikian, pandangan tersebut dapat menyesatkan, karena segala sesuatu yang terjadi pada periode itu sebenarnya tidak lebih dari sekedar secarik kertas yang telah ditandatangani. Mengapa demikian? Karena sebelum semua kegiatan yang tercantum dalam undang-undang itu benar-benar diimplementasikan, sejumlah dana tertentu masih harus dikeluarkan, belum lagi harus di perhitungkan, faktor tenaga pelaksanaan yang diperlukan masih harus direkrut, disewa, atau dilatih, dan sebagainya. Hal ini tidak berarti bahwa tahap pengesahan itu lantas menjadi tidak penting. Bahkan tahap pengesahan itu justru merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan.

6. Kebijakan sebagai program (*policy as programs*).

Kalau kita berbicara tentang suatu program maka pada umumnya yang dimaksudkan adalah suatu lingkup kegiatan pemerintah yang dimaksudkan adalah suatu lingkup kegiatan pemerintah yang relatif khusus dan jelas batas-batasannya, mencakup serangkaian kegiatan yang menyangkut legislasi (pengesahan), peng-organisasian, dan pengarahan atau penyediaan sumber-sumber daya yang diperlukan. Kalau kita berbicara tentang suatu kebijakan pemerintah dalam bidang perumusan rakyat misalnya, ia akan terdiri dari sejumlah program tertentu seperti pemberian subsidi bagi pembangunan rumah susun di perkotaan, program perbaikan rumah, program bantuan kepemilikan rumah dengan jaminan hipotik, program bantuan kredit pemilikan rumah dan lain-lain. Program-program ini biasanya dipandang sebagai sarana untuk mewujudkan berbagai tujuan yang ingin dicapai melalui kebijakan pemerintah tersebut.

7. Kebijakan sebagai keluaran (*policy as output*)

Suatu kebijakan dalam kaitan ini dipandang sebagai suatu *output* (keluaran) yang dibuat pemerintah dalam mengatasi persoalan dan keluaran tersebut mempunyai kekuatan mengikat karena telah menjadi undang-undang. Keluaran ini bentuknya bermacam-macam seperti pemberian manfaat secara langsung, pemberian pelayanan berupa barang-barang atau jasa-jasa, pemberlakuan peraturan-peraturan, himbauan-himbauan simbolik atau pengumpulan pajak. Bentuk keluaran antara bidang kebijakan yang satu dengan yang lainnya bisa berbeda. Meskipun demikian, kadang kala sukar untuk menetapkan apa sebenarnya keluaran akhir (*final output*) dari kebijakan publik dalam suatu bidang tertentu. Dalam pelayanan misalnya, ada suatu kecenderungan untuk melakukan hal-

hal lain, seperti bertambahnya dana kesehatan, bertambahnya tenaga kesehatan yang terlatih (dokter dan tenaga paramedis), atau bertambahnya jumlah tempat tidur di rumah sakit sebagai keluaran dari suatu kebijakan yang dimaksudkan untuk menyempurnakan kualitas pelayanan kesehatan.

Memang hal-hal tersebut perlu, tetapi masih belum mencukupi sebagai kondisi-kondisi membaiknya pelayanan kesehatan. Seyogyanya hal itu dipandang sebagai faktor-faktor penunjang yang penting bagi tercapainya keluaran yang diinginkan, bukannya keluaran itu sendiri. Oleh karena itu, hal-hal tersebut barangkali lebih tepat jika dipandang sebagai keluaran-keluaran antara (*intermediate outputs*) dari pada sebagai keluaran akhir (*ultimate output*).

8. Kebijakan sebagai hasil akhir (*policy as outcome*)

Kebijakan dapat dipandang dari sudut hasil akhir, dalam artian, apa-apa yang senyatanya telah dicapai. Perbedaan antara keluaran-keluaran (kegiatan-kegiatan pemerintah pada saat pelaksanaan) dan hasil akhir (dampak dari kegiatan tersebut), sering kali tidak begitu jelas, dan kadangkala sukar untuk membedakannya dalam praktik, sekalipun sebenarnya hal itu sangat penting.

Menelaah kebijakan dari aspek hasil akhir akan memungkinkan kita untuk memberikan penilaian apakah tujuan formal dari suatu kebijakan benar-benar terwujud dalam praktik kebijakan yang sebenarnya. Memusatkan perhatian pada dampak kebijakan juga bermanfaat untuk mengingatkan kita bahwa implementasi kebijakan dan dampaknya itu jarang sekali sebagai akibat hubungan langsung antara instrumen kebijakan tertentu atau interaksi organisasi tertentu dengan lingkungannya untuk menghasilkan dampak yang jelas. Dalam praktik sering kali kita temukan beberapa organisasi yang beroperasi dalam

bidang kebijakan yang sama dan dimaksudkan untuk menimbulkan dampak pada kelompok-kelompok sasaran yang sama pula, sehingga dengan demikian menghasilkan dampak yang saling tumpang tindih

9. Kebijakan sebagai teori atau model (*policy as a theory or model*)

Semua kebijakan pada dasarnya mengandung asumsi atau perkiraan mengenai apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan apa akibat yang akan terjadi dari Tindakan-tindakan tersebut. Prakiraan ini memang jarang dikemukakan dengan jelas, namun kebijakan pada umumnya mengandung suatu teori atau model tertentu yang menjelaskan hubungan sebab akibat (kenapa kebijakan dibuat dan akibat yang timbul setelah kebijakan diimplementasikan).

10. Kebijakan sebagai proses (*policy as process*).

Bila kita memandang kebijakan sebagai suatu proses maka pusat perhatian diberikan kepada tahap-tahap yang biasanya dilakukan oleh kebijakan itu. Pada umumnya tahap-tahap atau proses kebijakan mencakup: isu-isu dan penyusunan agenda pemerintah, penyusunan kebijakan dan program-program, bentuk kebijakan dan isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program-program, evaluasi dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan.

2.2 Konsep Kebijakan Publik

Sama halnya dengan berbagai definisi yang diberikan terhadap istilah *policy* (kebijakan), definisi *public policy* (kebijakan publik) juga diartikan secara beraneka ragam, hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar definisi yang dikemukakan para ahli dipengaruhi oleh masalah-masalah yang

ingin dikajinya. Selain dari itu, pendekatan dan kerangka berfikir yang dipergunakan oleh masing-masing ahli juga berbeda.

Berikut ini dikemukakan beberapa definisi kebijakan publik, yaitu :

1. Thomas R. Dye

Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*"is whatever governments choose to do or not to do"*).²³⁾

2. George C. Edwards III dan Ira Sharkansky

Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. (*"is what government say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government programs"*).²⁴⁾

3. James E. Anderson

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. (*"Public policies are those policies developed by governmental bodies and official"*).²⁵⁾

4. David Easton

Kebijakan publik dapat dimaknai sebagai "Pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah/otoritatif) kepada seluruh anggota masyarakat akan tetapi hanya pemerintahlah yang dapat secara otoritatif bertindak terhadap seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut) (*the authoritative allocation of value for the whole society, but it turns out that only the government can authoritatively act on the "whole" society, and everything the government chose to do or not to do results in the allocation of value"*).²⁶⁾

5. Glossary of Public Administration

Kebijakan publik dirumuskan *sebagai 1) the organizing framework of purpose and rationales for government programs that deal with specified societal problems; 2) whatever government choose to do or not to do ; 3) the complex programs enacted and implemented by government.*²⁷ (1) Susunan rancangan undang-undang dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat ; (2) apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan; (3) masalah-masalah yang kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah).

6. W. I. Jenkins

Kebijakan publik adalah " serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan dari para aktor tersebut" (*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actor concerning the selection of goals and the means of achieves*".²⁸)

7. Chief J. O. Udoji

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan bersanksi yang diarahkan pada permasalahan istimewa atau sekelompok permasalahan yang berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar masyarakat. (*"an particular course of action addressed to a particular problem or group of related problem that affect society at large"*.²⁹).

8. M. Irfan Islamy

Kebijakan Negara (*public policy*) adalah: *“Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”*.³⁰

9. Amir Santoso

Kebijakan publik adalah : *“serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit dekrit pemerintah”*.³¹

Dari sejumlah pengertian tersebut diatas hampir semua kepustakaan publik yang ditulis oleh para pakar memberi perhatian khusus pada definisi yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye. Sebagaimana telah dinyatakan di atas bahwa menurut Dye kebijakan publik itu adalah : *apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan*”. Terhadap definisi Dye ini, James E. Anderson menyatakan: *“There is a rough accuracy to this definition, but it does not adequately recognize that there may be a divergence between that government decide to do and what they actually do. Moreover, it could be taken to include such action as personnel appointment or grants of licences, which are usually not thought of as policy matters”*³² (Sesungguhnya definisi ini cukup akurat, namun sebenarnya definisi ini cukup memadai untuk mengenali kebijakan karena barangkali ada perbedaan yang cukup besar antara apa yang diinginkan dilakukan pemerintah dan apa yang senyatanya dilakukan. Lagi pula, ke dalam definisi tersebut dapat dimasukkan tindakan-tindakan seperti penunjukan personalia atau pemberian izin, yang biasanya tidaklah dianggap sebagai masalah-masalah kebijakan).

Sementara itu, menurut pandangan Steven W. Hughes dan Kenneth J. Miejski ada dua hal yang perlu mendapat penekanan lebih jauh atas definisi Dye tersebut, yaitu ³³:

1. *Public policy consist of that government does, not simply what is says it is going to do. We are all familiar with the phenomenon of government officials making promises and then actually doing nothing. only somewhat less frequent is the phenomenon of government passing a law but failing to act. When is the case, we cannot say the law constitutes policy. Policy certainly include promises and law, but it especially includes what government actually does* (kebijakan publik terdiri dari apa yang dikerjakan oleh pemerintah, bukan hanya apa yang dinyatakan akan dilakukan. Kita semua akrab dengan fenomena dimana para pejabat pemerintah membuat janji-janji dan ternyata kemudian tidak melakukan sesuatupun. Sering pula terjadi, walaupun agak sedikit, adalah fenomena dimana pemerintah mengesahkan suatu hukum namun gagal melaksanakannya. Dalam hal seperti ini, kita tidak dapat mengatakan bahwa hukum menetapkan kebijakan. Kebijakan tentu saja termasuk janji-janji dan hukum-hukum, namun kebijakan tersebut terutama meliputi apa yang senyatanya dilakukan pemerintah).
2. *The second part of the definition of public policy consist of what government choose not to do This part of the concept of public policy gets a little tricky. We must realize that it is not always easy to determine whether something is not done because of conscious choice or because of insufficient power to get it done* (bagian kedua dari definisi kebijakan publik berisi mengenai apa yang dipilih pemerintah untuk tidak dikerjakan. Bagian dari konsep kebijakan publik ini menjadi sedikit rumit. Kita harus menyadari bahwa tidak selalu mudah untuk menentukan apakah sesuatu tidak dikerjakan

disebabkan oleh pilihan secara sadar atau karena ketidakcukupan kekuatan untuk melaksanakannya).

Adapun menurut Thomas R. Dye ada tiga hal yang menjadi ciri kebijakan publik, yaitu³⁴:

1. *Government lends legitimacy to policies. Governmental policies are generally regarded as legal obligations on which command the loyalty of citizens* (Pemerintah memberikan legitimasi terhadap kebijakan. Kebijakan-kebijakan pemerintah pada umumnya dipandang sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang menghendaki ketaatan para warga Negara).
2. *Government policies involves universality. Only government policies extend to all people in a society* (Kebijakan-kebijakan pemerintah bersifat universal. Hanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang menjangkau semua orang dalam suatu masyarakat).
3. *Government monopolizes coercion in society. Only government can legitimately imprison violators, the sanction can be imposed by other groups or organizations in society are more limited. It is precisely this ability of government to command the loyalty of all citizens, to enact policies governing the whole society, and to monopolize the legitimate use of force that encourages individuals and groups to work for enactment of their preferences into policies* (Pemerintah memonopoli penggunaan paksaan dalam masyarakat. Hanya pemerintah yang secara hukum dapat memenjarakan para pembangkang, sanksi yang dapat dibuat oleh kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi lainnya dalam masyarakat lebih terbatas. Kemampuan pemerintah untuk mengarahkan loyalitas para warga negaranya, untuk memaksakan kebijakan-kebijakan terhadap seluruh masyarakat, dan memonopoli keabsahan penggunaan

kekuatan ini adalah tepat sekali, sehingga memaksa individu-individu dan kelompok-kelompok untuk menundukan pilihannya ke dalam kebijakan-kebijakan).

Definisi lain yang sering pula digunakan adalah definisi yang dikemukakan oleh James E. Anderson yang menyatakan bahwa : *“kebijakan publik itu adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga dan para pejabat-pejabat pemerintah”*. Aktor-aktor dan faktor-faktor non pemerintah tentu saja dapat mempengaruhi pengembangan kebijakan. Namun ciri-ciri khusus kebijakan publik adalah bersumber pada suatu kenyataan bahwa kebijakan publik itu diformulasikan oleh orang-orang yang mempunyai wewenang dalam suatu sistem politik. Mereka inilah yang terlibat dalam masalah-masalah keseharian dari sistem politik, yang dianggap oleh sebagian besar anggota sistem bertanggung jawab atas masalah-masalah politik tadi, dan dapat mengambil tindakan yang diterima sebagai mengikat selamanya oleh sebagian besar sistem sepanjang mereka melakukannya dalam batasan-batasan kewenangan/peranannya.

Implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut diatas, sebagaimana dikemukakan Anderson adalah³⁵ :

1. *Purposive or goals oriented action rather than random or chance behaviour is our concern. Public policy in modern political system are not, by and large, things that just happen* (bahwa kebijakan publik itu lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak. Kebijakan publik dalam sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan).
2. *Policy consist of courses or patterns of action by governmental officials rather than their separate discreate decision to enact a law on some topic but also subsequent decisions relating to*

- its implementation and enforcement* (kebijakan itu berisi serangkaian tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah, bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Sebagai contoh, suatu kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk memperlakukan suatu undang-undang mengenai beberapa bidang tertentu namun juga diikuti oleh keputusan-keputusan yang berhubungan dengan implementasi dan penegakannya).
3. *Policy is what government actually do or not what they intend to do or say they are going to do* (kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan atau menyatakan akan melakukan).
 4. *Public policy may be either positive or negative in form. Positively, it may involve some form of overt government action to affect a particular problem; negatively, it involves a decision by government officials no to take action, to do nothing, on some matter on which governmental involvement sought. Government, in other words, can follow a policy of laissez faire, or hand off, either generally or in particular areas. Such in action may have major consequences for a society or some of its group* (kebijakan publik itu bisa berbentuk positif atau berbentuk negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan untuk mempengaruhi masalah tertentu; secara negatif, kebijakan publik itu mencakup keputusan-keputusan para pejabat pemerintah untuk tidak mengambil tindakan, tidak melakukan sesuatu pun, terhadap beberapa masalah dimana pemerintahan justru diperlukan. Pemerintah, dengan kata lain, dapat menempuh suatu kebijakan *laissez faire*, atau lepas tangan, baik secara umum maupun dalam bidang-bidang tertentu. Tindakan seperti itu barangkali mempunyai konsekuensi yang besar

bagi masyarakat atau bagi sebagian masyarakat bersangkutan).

5. *Public policy at least in its positive form, is based on law and its authoritative. Member of a society accept as legitimate that taxes must be paid, import control obeyed, and antitrust laws complied with unless one want to run the risk of fines, jail sentences, or other legally imposed sanctions or disabilities. Public policy thus has an authoritative, potentially legally coercive quality that the policies of private organization do not have* (kebijakan publik tidak dalam bentuknya yang positif, didasarkan atas hukum atau kekuasaan hukum. Anggota-anggota masyarakat menerima sebagai sah menurut hukum bahwa pajak-pajak mesti dibayar, pengendalian-pengendalian impor wajib ditaati, dan hukum-hukum anti monopoli dituruti, kecuali seorang ingin mengambil resiko denda, atau hukum penjara, atau sanksi-sanksi atau pembatasan-pembatasan lain yang secara hukum dapat dipaksakan. Secara hukum potensial mempunyai daya paksa dimana kebijakan-kebijakan dari organisasi-organisasi swasta tidak memilikinya).

Sedangkan A. Hoogerwerf berpendapat bahwa yang membedakan antara suatu kebijakan publik dengan kebijakan individu/ kelompok, dapat dilihat dari dua unsur, yaitu³⁶ :

1. Kebijakan publik mengenai langsung atau tidak langsung semua anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu ;
2. Kebijakan publik mengikat bagi anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu, juga disebabkan karena kebijakan publik mengikat, maka selalu timbul pertanyaan apa yang menjadi atau harus menjadi ukuran kebijakan itu.

Menurut James E. Anderson, sifat kebijakan publik sebagai suatu rangkaian tindakan dapat lebih dipahami apabila kebijakan publik itu dibagi dalam beberapa kategori yaitu

tuntutan kebijakan, keputusan kebijakan, pernyataan kebijakan, keluaran kebijakan, dan hasil kebijakan³⁷.

1. Tuntutan Kebijakan (*Policy demands*) “*are those demands or claim made upon public officials by other actors, private or official, in the political system for action or inaction on some perceived problem. Such demand may range from a general insistence that government ought to “do something” to a proposal for specific action on the matter*” (ialah tuntutan-tuntutan atau desakan yang ditunjukkan kepada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor/pelaku-pelaku lain, swasta atau pejabat pemerintah sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan terhadap beberapa masalah tertentu. Tuntutan semacam itu jangkauannya mungkin dari desakan umum dimana pemerintah harus “melakukan sesuatu” terhadap usul untuk melakukan tindakan khusus atas masalah tersebut).
2. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) “*are decisions made by public officials that authorize or give direction and content to public policy actions. Included are decisions to enact statutes, issue executive orders or edicts, promulgate administrative rules, or make important judicial interpretations of laws* (ialah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberikan arah dan isi terhadap tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk memberlakukan/mengundangkan undang-undang, memberlakukan peraturan pemerintah atau dekrit, mengumumkan dengan resmi aturan-aturan administratif, atau membuat penafsiran yuridis mengenai hukum-hukum yang penting).
3. Pernyataan kebijakan (*policy statement*) “*are the formal expression or articulations of public policy. Included are*

legislative statutes, executive orders and decrees, administrative rules and regulations, and court opinions, as well as statement and speeches by public officials indicating the intentions and goals of government and what will be done to realize them (adalah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik. Termasuk di dalamnya ketetapan-ketetapan lembaga legislatif, peraturan dan dekrit-dekrit pemerintah, aturan-aturan dan pengaturan-pengaturan administratif, dan pendapat pengadilan, juga pernyataan-pernyataan dan pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dikerjakan untuk merealisasikannya).

4. Keluaran kebijakan (*policy output*) “*are the “tangible manifestations” of public policies, the things actually done in pursuance of policy decisions and statements. Simply stated, policy output are what a government does, as distinguished from what it says it is going to do*” (adalah “wujud nyata” dari kebijakan publik, sesuatu yang senyatanya dilakukan dalam melaksanakan putusan-putusan kebijakan dan pernyataan-pernyataan yang telah ditentukan. Secara singkat dapat dikatakan, keluaran kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, dibedakan dari apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah).
5. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*) “*are consequences for society, intended or unintended, that flow from action or inaction by government*” (akibat-akibat bagi masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan, yang muncul dari tindakan atau tidak adanya tindakan oleh pemerintah).

Mengakhiri penelaahan kita terhadap konsep kebijakan publik ini, perlu kiranya dikemukakan pendapat Bryan D. Jones

yang menyatakan bahwa kebijakan publik itu mempunyai empat komponen, yaitu³⁸ :

1. Kebijakan publik merupakan suatu rangkaian kegiatan (*it is a line of action*) ;
2. Kebijakan publik diarahkan untuk mencapai suatu tujuan (*it is directed toward a goal*) ;
3. Kebijakan publik melibatkan penyediaan sumberdaya (*it involves resource commitment*) ; dan
4. Kebijakan publik dijalankan oleh pemerintah (*it is pursued by a government*).

Suatu kebijakan tidak sama halnya dengan suatu keputusan, meskipun diakui suatu keputusan memberikan sumbangan pada suatu kebijakan. Suatu kebijakan tersusun dari beberapa keputusan yang berbeda, sering diambil oleh orang-orang yang berbeda pada waktu yang berbeda pula. Masing-masing keputusan memberikan sumbangan pada deretan tindakan yang membentuk kebijakan.

Arti pentingnya kriteria "*line of action*" ini dapat dilihat secara lebih jelas manakala ada sesuatu yang putus dari rangkaian itu. Karena keputusan-keputusan yang mempengaruhi suatu kebijakan sering dibuat oleh sejumlah individu dalam beberapa organisasi yang berbeda, bagaimanapun mereka ini harus bekerja sama dalam pengambilan keputusan untuk menghasilkan suatu kebijakan publik. Keputusan-keputusan yang dibuat secara terpisah pada akhirnya seringkali tidak memberikan sumbangan apa-apa pada rangkaian tindakan.

Bagaimanapun samarnya, para pembuat kebijakan mempunyai *tujuan atau beberapa tujuan* ketika mereka menetapkan kebijakan-kebijakan publik. Kebijakan-kebijakan yang mereka tetapkan itu secara nyata dapat memberikan sumbangan atau tidak memberikan sumbangan kepada tujuan-tujuan yang mereka impikan. Kebijakan-kebijakan tersebut

boleh jadi pula mempunyai pengaruh-pengaruh yang lain yang tidak dimaksudkan oleh tujuan kebijakan yang telah dinyatakan. Pengaruh-pengaruh ini bisa merugikan dan bisa pula menguntungkan. Terlepas dari pengaruh-pengaruh tersebut, yang kita perlukan adalah bahwa suatu kebijakan mempunyai tujuan.

Setelah suatu kebijakan mempunyai pengaruh, sering terjadi perdebatan mengenai apakah kebijakan menyokong atau tidak menyokong terhadap tujuannya. Perdebatan semacam ini menandakan betapa pentingnya komponen maksud atau tujuan yang ditetapkan.

Agar suatu tindakan dapat dikualifikasikan sebagai suatu kebijakan publik, mesti ada *sumber daya* uang ataupun upaya yang disediakan oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Tidak jarang ditemukan, pemerintah tidak selalu mendukung kebijakan yang diputuskan dengan sumber daya. Oleh karena itu banyak kebijakan, yang walaupun diumumkan secara khidmat, mati secara perlahan hanya kekurangan dana. Tanpa penyediaan sumber daya, sederetan tindakan yang menyikapi kebijakan publik tidak akan dijalankan.

Kriteria penyediaan sumber daya ini bahkan juga melekat pada jenis kebijakan seperti deregulasi, pergeseran peraturan-peraturan pemerintah dan pembatasan terhadap tindakan pribadi. Proses ini melibatkan perubahan arah tindakan pemerintah, dan secara normal banyak usaha yang harus dilakukan untuk merubah arah ini. Hanya menyatakan suatu perubahan saja tidak akan menyelesaikannya.

Kebijakan publik yang dimaksudkan adalah kebijakan yang diciptakan melalui proses pemerintahan. Kebijakan perkotaan misalnya, biasanya dibuat oleh beberapa lembaga pemerintahan yang berbeda, dari pemerintahan pusat sampai dengan pemerintahan kelurahan. Dalam beberapa kasus,

kebijakan-kebijakan dimaksud merupakan pengesahan sederhana dari suatu usulan atau keputusan yang dibuat oleh kelompok-kelompok di luar pemerintahan. Dalam banyak hal, lembaga-lembaga pembuat peraturan pada tingkat pusat atau daerah hanya mengadopsi pandangan atau pendapat dari kalangan industri. Usulan-usulan kalangan industri diterima dan dilaksanakan tidak secara kritis.

Meskipun kebijakan sebagaimana digambarkan di atas oleh kelompok-kelompok kepentingan dengan mudah disahkan melalui lembaga pemerintah, kebijakan tersebut dikualifikasikan sebagai kebijakan publik. Dengan membubuhkan stempel pengesahan pada suatu usulan, lembaga pembuat peraturan telah memberikan pengakuan penuh dari pemerintah terhadap usulan tersebut. Dengan demikian apakah suatu kebijakan dikualifikasikan sebagai kebijakan publik sekurang-kurangnya tergantung pada siapa yang bertanggung jawab atas kebijakan dan lebih dari pada apakah pemerintah (atau setidaknya-tidaknya beberapa lembaga pemerintah) bertindak secara formal atas kebijakan.

CATATAN :

- 1) G. Cunningham, *Policy and Practice*, Public Administration 41, 1963, hal. 229, dalam solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Penerbit Rincka Jakarta, 1990, hal. 22
- 2) Lasswell, H. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences'. *Policy Sciences*, 1(1), 3/14. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/BF00145189>
- 3) Lasswell, H. (1951b). *The World Revolution of Our Time: A Framework for Basic Policy Research*. California: Hoover Institute Studies, Stanford University Press.
- 4) Easton, S. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*.
- 5) Gerston, L. N. (2014). *Public Policy Making: Process and Principles*. Routledge.
- 6) Lasswell, H. (1956). The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom. *American Political Science Review*, 50(4), 961–979. <https://doi.org/DOL: 10.2307/1951330>
- 7) Lasswell, H. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences'. *Policy Sciences*, 1(1), 3/14. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/BF00145189>
- 8) Ahmed, A. M. (2013). *Examination of the Public Policy in Process in Libya*. University of Salford. Retrieved from [http://usir.salford.ac.uk/29405/1/FINAL THESIS.pdf](http://usir.salford.ac.uk/29405/1/FINAL%20THESIS.pdf)
- 9) Baker, R. F., Michaels, R. M., & Preston, E. S. (1975). *Public Policy Development: Linking the Technical and Political Processes*. USA: John Wiley and Sons.
- 10) Starling, G. (1979). *The politics and economics of public policy: An introductory analysis with cases*. Dorsey.
- 11) Smith, B. (1976). *Polycymaking in British government: An analysis of power and rationality*. Rowman & Littlefield Publishers, Incorporated.

- 12) Easton, S. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: University of Chicago Press
- 13) Jenkins, W. (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*. London: M. Robertson.
- 14) Hogwood, B., & Gunn, L. (1991). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- 15) Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, 1970, hal. 71, dalam Thomas R. Dye. *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1981, hal. 2.
- 16) Carl J. Friedrich, *Man and his Government*, McGraw Hill, New York, 1963, hal. 79, dalam Thomas R. dye, *ibid*.
- 17) David Easton, *The Political System*, Knopf, New York, 1959, hal. 130, hal. 79, dalam Thomas R. dye, *Ibid*.
- 18) Henz Eulau dan Kenneth Prewitt, *Labyrinths of Democracy*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1973, hal. 485, dalam Thomas R. dye., *loc.cit*
- 19) James E. Anderson, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Wiston, New York, 1979, hal. 3.
- 20) Lihat M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksari. Jakarta. 1992, hal. 17-18.
- 21) W.I. Jenkins, *Policy Analysis : A political and Organizational Perspective*, St. Martin's Press, New York. 1978, hal. 15.
- 22) Brian Hogwood dan Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford, hal, 13-19.
- 23) Thomas R. Dye. *Op.cit.*, hal. 3.
- 24) George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, *The policy Predicament*. W. H. Freeman. San Fransisco. 1978, hal. 2.
- 25) James E. Anderson, *loc.cit*.
- 26) David Easton, *op.cit.*, hal 129, dalam Thomas R. Dye, *loc.cit*.
- 27) Glossary of Public Administration
- 28) W.I. Jenskins, *loc.cit*.

- 29) Chief J.O. Udoji, *The African Public Servant as a Public Policy Maker*, *Public Policy in Africa*, African Association for Public Administration and Management, Addis Abeba, 1981.
- 30) M. Irfan Islamy, *loc.cit.*
- 31) Amir Santoso, *Analisis Kebijakan Publik: suatu pengantar*, dalam jurnal Ilmu Politik 3, Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1988, hal 5.
- 32) James E. Anderson, *loc.cit.*
- 33) Stevent W. Hughes dan Kenneth J. Mijeski, *Politics and Public Policy in Latin America*, westview press Inc., Colorado, 1984, hal. 2.
- 34) Thomas R. Dye, *op.cit.*, hal 20.
- 35) James E. Anderson, *loc.cit.*
- 36) A. Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, terjemahan R.L.L. Tobing, Erlangga, Jakarta, 1983, hal. 9.
- 37) James E. Anderson, *op.cit.*, hal. 4 – 5.
- 38) Bryan D. Jones, *Governing Urban America, A Policy Focus*. Little, Brown and company, Baston Toronto, 1983

BAB 3

PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Untuk memperjelas pengertian kita tentang proses kebijakan publik perlu kiranya dikemukakan pendapat seorang ahli sehingga memperjelas pengertian kita tentang proses kebijakan publik tersebut. Menurut Chief J.O. Udoji proses kebijakan publik adalah *“the whole process of articulating and defining problems, formulating possible solution into political demands, channeling those demands into the political system, seeking sanctions or legitimation, monitoring and review (feedback)”*¹ (Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah-masalah, perumusan kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi, monitoring dan peninjauan kembali atau umpan balik).

Mengenai langkah-langkah atau tahapan-tahapan dalam proses kebijakan publik beberapa ahli mengemukakan pendapat yang berbeda-beda. Hal ini amat dipengaruhi oleh sudut pandang dan cara pendekatan yang dipergunakan masing-masing ahli dalam menelaah kebijakan publik. Berikut ini dikemukakan beberapa pendapat ahli berkenaan dengan proses kebijakan publik :

1. Bintaro Tjokroamidjojo

Bintaro Tjokroamidjojo membagi tahapan-tahapan pembentukan kebijakan publik sebagai berikut²:

1. *Policy germination*, yaitu proses penyusunan konsep awal dari suatu kebijakan;
2. *Policy recommendation*, (rekomendasi kebijakan)

3. *Policy analysis*, yaitu analisis kebijakan, dimana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya suatu rekomendasi suatu kebijakan, yaitu biasanya juga mempertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya;
4. *Policy formulation*, yaitu formulasi atau perumusan daripada kebijakan yang sebenarnya;
5. *Policy decision*, atau disebut juga “*policy approval*”, yaitu pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijakan, yang biasanya hal ini kemudian disahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan (legitimasi);
6. *Policy implementation*, yaitu pelaksanaan kebijakan ;
7. *Policy evaluation*, yaitu evaluasi atau penilaian pelaksanaan kebijakan.

2. Oberlin Silalahi

Dengan meminjam pendekatan yang dilakukan oleh Thomas R. Dye dan Charles O. Jones, Oberlin Silalahi mengemukakan beberapa tahapan proses kebijakan publik, yaitu² :

1. Identifikasi
Identifikasi masalah tentang kebijakan melalui permintaan publik terhadap aksi-aksi pemerintahan.
2. Formulasi
Masalah-masalah yang ada dalam masyarakat kemudian diformulasikan dalam bentuk proposal dan dalam hal ditangani oleh organisasi-organisasi perencanaan kebijakan, birokrasi pemerintah, presiden dan kongres.
3. Legitimasi
Pengesahan (dilegitimasi) setelah proposal itu diolah dan diformulasikan, kemudian dilegitimasikan (disahkan) oleh partai-partai, kelompok kepentingan, presiden dan kongres.
4. Implementasi

Setelah proposal itu disahkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, kemudian dilaksanakan oleh birokrasi yang terorganisasi, pengeluaran publik, dan aktivitas dari agen-agen eksekutif.

5. Evaluasi

Evaluasi dari kebijakan yang dilakukan oleh agen-agen pemerintah sendiri, pengawas/konsultan dari luar, wartawan dan masyarakat.

3. James E. Anderson

James E. Anderson dalam bukunya *Public-Policy Making* mengemukakan bahwa proses kebijakan itu dapat dipandang sebagai serangkaian pola tindakan yang melingkupi sejumlah kategori kegiatan-kegiatan fungsional yang dapat dibedakan secara analitis, namun dalam berbagai hal perbedaan ini mungkin sukar untuk dibuat secara empiris. Kategori-kategori tersebut meliputi⁴:

1. *Problem formation: what is a policy problem? What makes it a public problem? How does it get on the agenda of government?* (pembentukan agenda: Apakah masalah kebijakan itu? Apakah yang membuatnya menjadi suatu masalah publik? Bagaimana ia dapat mencapai agenda pemerintah?)
2. *Formulation: How are alternatives for dealing with the problem developed? Who participates in policy formulation?* (Formulasi: bagaimana alternatif-alternatif dikembangkan untuk menghadapi masalah? Siapa yang ambil bagian dalam perumusan kebijakan?)
3. *Adoption: How is a policy alternative adopted or enacted? What requirement must be met? Who adopts policy? What processes are used? What is the content of the adopted policy?* (Adopsi: Bagaimana suatu alternatif kebijakan diadopsi atau dibuat? Persyaratan apa yang mesti dipenuhi? Siapa yang

mengadopsi kebijakan? Proses-proses apa yang digunakan? Apakah isi dari kebijakan yang diadopsi?)

4. *Implementation: Who is involved? What is done, if anything, to carry a policy content?* (Implementasi: Siapa yang dilibatkan? Apa yang dilakukan untuk membawa suatu kebijakan ke dalam suatu akibat? Dampak apa yang ditimbulkan terhadap isi kebijakan?)
5. *Evaluation: How is the effectiveness or impact of a policy measured? Who evaluates policy? What are the consequences of policy evaluation? Are there demand for change or repeal?* (Evaluasi: Bagaimana pengaruh atau dampak suatu kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi-konsekuensi dari evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk perubahan atau pencabutan?)

4. **Charles S. Bullock, James E. Anderson dan Davis W. Brady**

Sementara itu, Charles S. Bullock III, James E. Anderson dan Davis W. Brady yang memfokuskan pengamatan mereka pada proses kebijakan menyatakan bahwa ada enam tahapan dalam proses kebijakan, yaitu⁵:

1. Perumusan masalah ;
2. Pembuatan agenda;
3. Pembuatan kebijakan;
4. Adopsi kebijakan;
5. Penerapan kebijakan;
6. Evaluasi kebijakan.

Dalam tahapan perumusan masalah, hal-hal penting yang menghasilkan, kebutuhan, keprihatinan dan ketidakpuasan masyarakat diperhatikan dengan seksama. Setelah itu diusahakan agar pemerintah memperhatikan masalah tersebut. Masalah tersebut tentunya harus bersifat publik atau melibatkan banyak orang.

Dalam tahapan pembuatan agenda (*policy agenda*), beberapa masalah yang memperoleh perhatian serius dari pemerintah dimasukkan ke dalam agenda untuk dibicarakan. Dalam tahapan ini pemerintah diharapkan untuk memulai merencanakan Tindakan atas masalah tersebut. Setelah itu, dalam tahapan pembuatan kebijakan serangkaian tindakan yang berhubungan dengan masalah tersebut mulai dikembangkan, dan pemerintah membuat usulan jalan keluar bagi masalah tersebut.

Tahapan adopsi kebijakan adalah tahapan dimana dukungan dari masyarakat, biasanya dilakukan melalui parlemen, diusahakan agar kebijakan yang dibuat itu bisa memperoleh legitimasi. Dalam hal ini tentunya ada hubungan timbal balik dimana pemerintah dipaksa, melalui tawar menawar, untuk menerima jalan keluar yang sudah dirundingkan dengan parlemen.

Kebijakan yang telah diputuskan maka langkah berikutnya adalah tahapan implementasi, dengan mengerahkan birokrasi pemerintah. Akhirnya, dalam tahapan evaluasi, hasil dari implementasi kebijakan dinilai apakah kebijakan tersebut berjalan dengan efektif atau tidak.

5. William J. Keefe dan kawan-kawan

William J. Keefe dan kawan-kawan membagi proses kebijakan publik itu dalam enam kegiatan, yaitu⁶:

1. *Identifying the problem: the problem is identified, defined, and judge to be significant enough for government action* (Mengidentifikasi masalah: masalah diidentifikasi, didefinisikan, dan dinilai agar cukup signifikan bagi tindakan pemerintah)
2. *Choosing the best option: options for solving the problem are reviewed, followed by the selection of the best choice.* (Memilih pilihan terbaik: pilihan-pilihan cara untuk

pemecahan masalah dikaji, kemudian diikuti oleh pemilihan pilihan terbaik).

- 3. *Getting approval*: this option must gain the approval of those in authority. (Mendapatkan persetujuan: pilihan-pilihan harus mendapatkan persetujuan agar mempunyai keabsahan).
- 4. *Applying the solution*: *Solutions are applied to the problem*. (penerapan cara pemecahan: cara-cara pemecahan diterapkan pada masalah).
- 5. *Measuring the results*: *the results are measured to determine whether is wall all worthwhile*. (pengukuran hasil: hasil-hasil kebijakan diukur untuk menentukan apakah keseluruhan kebijakan bermanfaat).
- 6. *Making adjustments*: *adjustments are made after evaluating impact*. (Membuat penyesuaian-penyesuaian : penyesuaian dilakukan setelah dampak dievaluasi).

Lebih lanjut, Keefe dan kawan-kawan menyimpulkan bahwa tahapan-tahapan proses kebijakan beserta hasilnya adalah sebagai berikut:

Stages or Activities		Product
Identifying the problem	—————>	A problem
Choosing the best option	—————>	Proposed solution
Getting approval	—————>	An authorized program or decision
Applying the solution	—————>	Action on the problem
Measuring the result	—————>	Knowledge of impact
Making adjustments	—————>	New action or termination

6. James MacGregor Burns, J.W. Peltason dan Thomas E. Cronin

James MacGregor Burns dan kawan-kawan mengemukakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari kegiatan-kegiatan sebagai berikut⁷ :

1. *“Problem identification: what is the problem? How does the problem fit with existing policy categories and rankings of goals? Does the government need to help out, intervene, regulate, or make some kind of decision? Should the issue or problem be placed on the agenda of government? For example, if air pollution is making people sick anywhere, is this a matter for governmental attention? (Identifikasi masalah: Apakah masalah itu? Bagaimana masalah tersebut dicocokkan dengan kategori-kategori kebijakan yang ada dan pengurutan tujuan-tujuan? Apakah pemerintah perlu membantu, campur tangan, mengatur atau membuat beberapa jenis keputusan? Apakah isu atau masalah akan ditempatkan dalam agenda pemerintah? Sebagai contoh, jika polusi mengakibatkan orang sakit dimana-mana, apakah hal ini merupakan masalah yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah?).*
2. *Policy formulation: what should be done? How can we best assess the alternatives, including benefits, costs, and equity? Who should be involved in the planning and design of the policy? For example, if air pollution requires government action, what action is preferable? Policy analyst need consider all the alternatives, but they always have to remember that alternatives must realistically be able to be implemented in our country. (Perumusan kebijakan: Apa yang akan dilakukan? Bagaimana kita dapat menilai alternatif terbaik, termasuk manfaat, biaya dan kewajiban? Siapa yang akan dilibatkan dalam perencanaan dan perancangan kebijakan?*

Misalnya, jika polusi udara memerlukan tindakan pemerintah, tindakan apa yang lebih baik? Analisis kebijakan perlu untuk mempertimbangkan semua alternatif, tetapi mereka harus ingat bahwa alternatif-alternatif tersebut mesti realistis agar dapat diimplementasikan)

3. *Policy adoption: who needs to act? What branch of government should get involved? What constitutional, legal, or political requirements must be met? How specific or how general must the decision be? For example, should Congress pass a clean air act, or should some regulatory body like the Environmental Protection Agency be asked to hold hearings on the matter and come up with recommendations? Or should this matter be one for presidential leadership – requiring an executive order and major addresses to the public?* (Siapa yang perlu mengambil tindakan? Cabang pemerintahan apa yang akan dilibatkan? Persyaratan-persyaratan konstitusional, hukum, atau politik apa yang mesti dipenuhi? Keputusan apa yang dibuat apakah bersifat khusus atau bersifat umum? Sebagai contoh, akankah beberapa badan yang berkaitan dengan peraturan seperti “Lembaga Perlindungan Lingkungan” ditanya untuk didengar pendapatnya mengenai masalah tersebut dan turut memberikan saran-saran? Atau akankah masalah ini menjadi salah satu hal bagi kepemimpinan presiden dalam artian memerlukan pengaturan pemerintah dan ditujukan kepada sebagian besar publik?)
4. *Policy implementation: Once it is adopted, how should the policy be carried out? How much should be spent where, and how? How will the process of administration affect the policy?* (Implementasi kebijakan: Sekali kebijakan diadopsi, bagaimana kebijakan tersebut akan dilaksanakan? Seberapa banyak dana dihabiskan, kemana dan bagaimana?)

Bagaimana proses administrasi akan mempengaruhi kebijakan?)

5. *Policy evaluation*: Is the policy working? How is the effectiveness or impact of the policy measured? Who evaluates the policy? What are the consequences of policy evaluation and congressional oversight? For example, are anti pollution laws really improving air quality? (Evaluasi kebijakan: Apakah kebijakan tersebut berjalan? Bagaimana efektifitas atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa akibat-akibat dari evaluasi kebijakan dan kealpaan lembaga perwakilan? Misalnya, apakah undang-undang anti polusi benar-benar memperbaiki kualitas udara?)”

7. Ali Mufiz

Menurut Ali Mufiz langkah-langkah dalam proses kebijakan publik terdiri dari⁸:

1. “Formulasi kebijakan, berkenaan dengan persoalan bagaimana masalah-masalah publik memperoleh perhatian para pembuat kebijakan, bagaimana usul-usul kebijakan dirumuskan untuk menanggapi masalah-masalah tertentu, dan bagaimana sesuatu usul tertentu dipilih diantara begitu banyak pilihan.
2. Implementasi kebijakan, yaitu aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan suatu kebijakan secara efektif. Kebijakan merupakan pelaksanaan aneka ragam yang dimaksudkan dalam sesuatu kebijakan.
3. Evaluasi kebijakan, bertujuan untuk mengukur efektifitas dan dampak kebijakan. Evaluasi kebijakan melibatkan hal-hal: bagaimana mengukur efektivitas dan dampak kebijakan? Siapakah yang mengevaluasi kebijakan? Dan apakah ada kebutuhan untuk melakukan perubahan kebijakan?

4. Terminasi kebijakan, menunjukkan pada proses penyelesaian kebijakan publik. Terminasi kebijakan terjadi manakala tujuan kebijakan mulai tiada.”

8. Muhadjir Darwin

Selain dari pendapat beberapa orang pakar tersebut diatas, apabila kita ikuti pemikiran Muhadjir Darwin⁹ maka proses kebijakan tersebut terdiri serangkaian kegiatan yang dimulai dari perumusan kebijakan, setelah itu implementasi kebijakan dan terakhir adanya evaluasi kebijakan.

Penentuan agenda kebijakan, adalah bagian dalam proses perumusan kebijakan kegiatan tersebut dimulai dari pengumpulan informasi yang relevan bagi pengambilan kebijakan, kompromi dan negosiasi diantara pelaku-pelaku kebijakan, dan pengesahan kebijakan setelah kompromi antara pihak-pihak yang bernegosiasi dicapai. Proses demikian menghasilkan keputusan tertentu dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri dan sebagainya.

Kebijakan yang telah disahkan perlu dilaksanakan agar dapat memberikan akibat tertentu kepada masyarakat. Proses yang kemudian berlangsung adalah implementasi kebijakan. Proses implementasi kebijakan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pelaksana, terutama birokrasi pemerintah. Proses ini acapkali pula melibatkan pihak-pihak di luar pemerintah seperti lembaga swasta baik yang mencari laba maupun nirlaba, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan dapat pula mengharapakan partisipasi masyarakat.

Dalam proses implementasi kebijakan berlangsung upaya-upaya pendayagunaan sumberdaya (risorsis), interpretasi atas keputusan kebijakan, manajemen program, dan penyediaan layanan kepada sasaran kebijakan. Proses ini menghasilkan program, proyek, atau langkah-langkah nyata dari aparat pelaksana. Tindakan-tindakan inilah yang kemudian

menimbulkan dampak positif kepada masyarakat. Tetapi dapat pula terjadi suatu kebijakan menimbulkan dampak negatif tertentu dalam masyarakat yang tidak diperhitungkan sebelumnya oleh para pengambil kebijakan. Implementasi kebijakan jika dilakukan secara tidak efektif, dapat pula mengakibatkan gagalnya menciptakan perubahan yang signifikan dalam masyarakat.

Berdasarkan hal-hal sebagaimana dikemukakan di atas, barangkali untuk sementara dapat kita simpulkan bahwa proses kebijakan publik itu dapat dipandang sebagai suatu pola tindakan yang meliputi sejumlah kategori kegiatan fungsional yang saling berhubungan (*a sequential pattern of action involving a number of functional of activity*) atau sebagai suatu rangkaian langkah-langkah atau tahapan-tahapan yang saling berhubungan (*a series of sequential steps or stages*), yang secara umum terdiri dari tindakan-tindakan pembentukan masalah atau isu, penyusunan agenda pemerintah, perumusan kebijakan, adopsi dan pelaksanaan kebijakan serta evaluasi kebijakan. Namun dalam penulisan ini rangkaian proses kebijakan dimaksud dibagi dalam tiga tahapan pokok, yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dalam formulasi kebijakan termasuk kegiatan pembentukan masalah atau isu, penyusunan agenda pemerintah dan pengambilan keputusan kebijakan atau adopsi kebijakan.

Sehubungan dengan pembahasan kita mengenai proses kebijakan ada satu hal yang harus diingat, bahwa proses kebijakan tersebut di atas belum tentu berlangsung secara berurutan, tetapi interaktif. Dapat terjadi misalnya, selama proses implementasi kebijakan dapat berlangsung proses pembuatan keputusan yang bersifat lebih operasional, untuk menerjemahkan kebijakan umum yang dibuat sebelumnya. Selama proses implementasi ini dapat pula berlangsung negosiasi dan kompromi diantara pelaku-pelaku kebijakan

menyangkut “siapa memperoleh apa” dari implementasi suatu kebijakan. Evaluasi dapat dilakukan baik untuk memperbandingkan tujuan atau target dengan hasil, dapat pula digunakan untuk menilai efektivitas dari proses implementasi dari menerjemahkan tujuan ke dalam hasil kebijakan.

Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood¹⁰, membagi proses kebijakan itu ke dalam tiga lingkungan (*environment*), yaitu lingkungan pembuatan, lingkungan penerapan, dan lingkungan penilaian kebijakan. Di dalam setiap lingkungan ini terdapat berbagai arena dimana setiap aktor saling berintegrasi.

Lingkungan pembuatan kebijakan diduduki terutama oleh pembuat kebijakan yang “absah”, misalnya presiden, anggota parlemen, gubernur, dan lain-lain, berikut pula individu-individu atau kelompok di luar pemerintahan yang kapabel untuk mempengaruhi para pembuat kebijakan tersebut. Lingkungan penerapan kebijakan ditempati oleh berbagai orang tergantung kepada jenis kebijakan yang sedang diterapkan. Mereka adalah pembuat kebijakan, pelaksana resmi kebijakan tersebut, perantara, kelompok-kelompok pemilih, kelompok masyarakat yang terkena oleh kebijakan tersebut, media massa, dan para penilai (*evaluator*). Sedangkan lingkungan evaluasi kebijakan ditempati oleh para pembuat dan pelaksana kebijakan, yaitu mereka “Yang ikut serta dalam aktivitas perencanaan, proyeksi, dan monitoring”. Di dalam lingkungan ini bisa juga terlibat para ahli ilmu sosial dan kelompok penekan yang sebelumnya tidak punya hubungan dengan pembuat dan penerapan kebijakan.

Kedua ahli tersebut di atas melihat bahwa ketiga lingkungan tersebut terkait satu sama lain di dalam suatu *sistem kebijakan melalui komunikasi dan compliance*. Komunikasi terutama penting dalam lingkungan pembuatan kebijakan dan penerapan kebijakan. Kegagalan dalam komunikasi tersebut akan mengakibatkan tidak suksesnya penerapan kebijakan.

Kegagalan tersebut bisa disebabkan oleh pesan-pesan yang membingungkan, kekeliruan interpretasi oleh penerima pesan dan sebagainya.

CATATAN :

- 1.) Chief J.O. Udoji, *The African Public Servant as a Public Policy Policy Maker, Public Policy in African*, African Association for Public Administration and Management, Addis Abeba, 1981.
- 2.) Bintaro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1991, hal. 114-115.
- 3.) Oberlin Silalahi, *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hal. 111.
- 4.) James E. Anderson, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979, hal. 23-24.
- 5.) Charles S. Bullock, James E. Anderson and David W. Brady, *Public Policy in the Eighties*. Brook/ColePublishing Co., California, 1983, hal. 5-7.
- 6.) William J. Keefe, Henry J. Abraham, William H. Flanigan. Charles O. Jones, Morris S. Ogul, dan John W. Spanier, *American Democracy: Institution, Politics, and Policies*, The Dorsey Press, Homewood-Illinois, 1983, hal. 435-436.
- 7.) James MacGregor Burns, J.W. Peltason, dan Thomas E. Cronin, *Government by the People*, Prentice Hall, Englewood Cliffs. New Jersey, 1989, Hal. 425-426.
- 8.) Ali Mufiz, *Pengantar Administrasi Negara*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1994, hal. 105-112.
- 9.) Muhadjir Darwin, *Teori Administrasi Negara*, Program S2 Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 1993, hal. 38-40.
- 10.) Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*. St. Martin's Press, New York, 1980, hal. 22-23.

BAB 4

FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

4.1 Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan publik (*public policy formulation*) sering pula disebut sebagai pembuatan kebijakan publik (*public policy making*) merupakan salah satu kegiatan yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Keberhasilan implementasi kebijakan publik banyak tergantung dari seberapa jauh ketepatan formulasi kebijakan publik dilakukan. Kesalahan dalam memformulasikan kebijakan akan berakibat pada kegagalan upaya kebijakan publik untuk mencapai tujuan atau hasil yang diharapkan. Mengingat betapa pentingnya formulasi kebijakan publik dimaksud, banyak analis kebijakan yang memusatkan studinya pada dan mencari hakikat formulasi kebijakan publik.

Berikut ini dikemukakan beberapa pengertian yang diberikan oleh para ahli terhadap istilah formulasi kebijakan publik, yaitu :

1. Austin Ranney

Formulasi kebijakan publik mencakup "*the actions and interactions that produce the authorities ultimate choice of a particular policy content over its rivals*".¹ (tindakan- tindakan dan interaksi yang menghasilkan pilihan akhir yang sah mengenai isi suatu kebijakan tertentu setelah diperbandingkan dengan pilihan-pilihan lainnya).

2. Raymond Bauer

Formulasi kebijakan publik merupakan "*the process of transformation which turns political inputs into political outputs*".² (proses pengalihragaman yang mengubah

masuk-masukan politik menjadi keluaran-keluaran politik).

3. Don K. Price

Proses pembuatan kebijakan publik yang bertanggung jawab (*responsibility policy making*) adalah "*a process of interaction among scientists, professional leaders, administrators and politicians*".³ (suatu proses interaksi yang berlangsung antara para ilmuwan, pemimpin-pemimpin profesional, para administrator dan para politisi).

4. Fremont J. Lyden, Gorge A. Shipman dan Robert W. Wilkinson
"The term public policy process usually refers to sequential flow of interactions between governmental and non-governmental participants who discuss, argue about, and find common grounds for agreeing upon the scope and types of governmental actions appropriate in dealing with a particular societal problem. This process includes: (1) seeking information to define the societal problem; (2) developing alternative problem solutions, and (3) reaching agreement upon which alternative will best solve the problem".⁴ (Istilah proses (formulasi) kebijakan publik biasanya mengacu pada langkah-langkah yang teratur mengenai interaksi antara pihak pemerintah dengan nonpemerintah yang mendiskusikan, berdebat mengenai dan menemukan dataran persetujuan bersama atas ruang lingkup, dan jenis-jenis tindakan pemerintah yang dirasa tepat untuk menangani masalah sosial tertentu. Proses ini meliputi: (1) pencarian informasi yang tepat untuk menangani masalah sosial tertentu; (2) mengembangkan alternatif pemecahan masalah, dan (3) mencapai kesepakatan pendapat mengenai alternatif yang terbaik untuk memecahkan masalah tersebut).

5. Yehezkel Dror

Pembuatan kebijakan publik itu adalah *"a very complex, dynamic process whose various components make different contributions to it. It decides major guidelines for action directed at future, mainly by governmental organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the public interest by the best possible means"*.⁵ (suatu proses yang sangat kompleks, proses yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap pembuatan kebijakan tersebut. Pembuatan kebijakan publik memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan di masa mendatang, terutama oleh lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum dimaksud secara formal bertujuan untuk mencapai apa yang termasuk dalam kepentingan umum dengan cara sebaik mungkin).

Secara sederhana kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam formulasi kebijakan publik antara lain adalah pembentukan masalah, penyusunan agenda kebijakan, dan pengambilan keputusan kebijakan termasuk di dalamnya tawar menawar (*bargaining*) yang meliputi negosiasi dan kompromi kebijakan serta pengesahan kebijakan. Berikut ini akan diuraikan secara sederhana kegiatan-kegiatan formulasi kebijakan publik dimaksud.

4.2 Pembentukan Masalah

Kebijakan publik senantiasa merupakan respon terhadap sesuatu, dan sesuatu itu adalah pernyataan dari kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan. Apabila suatu masalah belum dinyatakan dapat dikatakan bahwa sebenarnya masalah dimaksud belum ada. Meskipun demikian, menyatakan suatu masalah saja belum cukup. Masalah-masalah tersebut harus didekatkan atau didesakkan kepada pemerintah, biasanya oleh sejumlah orang. Dengan demikian maka beberapa pertanyaan

penting yang perlu dijawab sehubungan dengan pembentukan masalah ini antara lain siapa yang mengajukan masalah (tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan)? Bagaimana tuntutan-tuntutan dibuat? dan tuntutan-tuntutan apa yang dibuat?

Tidak semua masalah (*problem*) dapat menjadi masalah publik atau masalah kebijakan (*policy problem*). David G. Smith sebagaimana dikutip Anderson menyatakan bahwa *"for policy purposes, a problem can be formally defined as condition or situation that produces needs or dissatisfactions on the part of people for which relief or redress is sought. This may done by those directly affected or by others acting on their behalf"*.⁶ (untuk tujuan kebijakan, suatu masalah secara formal dapat diartikan sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan sebagian rakyat itu perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini boleh jadi dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat oleh masalah itu atau oleh orang lain yang punya tanggung jawab untuk itu). Sedangkan problema umum atau problema publik adalah "kebutuhan-kebutuhan umum atau ketidakpuasan-ketidakpuasan manusia yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi (privat)".⁷

Problema umum merupakan masalah yang mempunyai akibat yang luas termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat. Sedangkan problema privat adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat terbatas, atau hanya menyangkut pada satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung. Suatu problema akan menjadi problema publik bilamana problema itu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problema itu. Suatu problema, untuk bisa berubah menjadi problema umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai masalah yang perlu segera diatasi, tetapi

masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi problema tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problema umum itu menjadi problema kebijakan, memasukkannya dalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik.

4.3 Penyusunan Agenda Kebijakan

Walaupun masalah berupa tuntutan-tuntutan atau kebutuhan-kebutuhan sudah dibuat, tidak ada jaminan bahwa pembuat kebijakan akan memberikan perhatian terhadap masalah tersebut. Oleh karena itu upaya untuk mendapatkan perhatian pemerintah adalah langkah berikutnya dalam formulasi kebijakan publik. Dalam hal ini, boleh jadi dipergunakan berbagai cara seperti hubungan pribadi (*personal contact*), dengan pejabat-pejabat pemerintah, penulisan artikel-artikel di media massa, demonstrasi-demonstrasi, pendek kata dengan penggunaan sumber-sumber daya yang dapat dijadikan pendukung.

Agenda merupakan suatu kesepakatan umum, belum tentu tertulis, tentang adanya suatu masalah publik yang perlu menjadi perhatian bersama, dan menuntut campur tangan pemerintah untuk memecahkannya. Proses kebijakan dimulai ketika pengambil kebijakan menyadari adanya suatu masalah publik yang perlu dipecahkan melalui tindakan pemerintah. Kesadaran demikian akan timbul jika ada pelaku yang mengangkat situasi problematik tertentu menjadi masalah publik.

Secara sederhana agenda dapat dikatakan sebagai hal-hal yang akan dikerjakan (*things to be done*). Agenda oleh Cobb dan Elder dapat dibedakan dalam dua jenis yaitu agenda sistemik (*systemic agenda*) dan agenda formal atau agenda pemerintah (*formal or government agenda*). Menurut Cobb dan Elder, "*the systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived*

by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority". (agenda sistemik terdiri dari semua isu yang secara umum dipersepsi oleh masyarakat politik sebagai sewajarnya memperoleh perhatian publik dan sebagai hal-hal yang termasuk dalam wilayah kewenangan pemerintahan yang ada).⁸ Sedangkan agenda formal atau agenda pemerintah adalah *"that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision-makers"* (serangkaian hal-hal (item) yang secara eksplisit memerlukan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang berwenang). Dikatakan pula bahwa agenda pemerintah ini menjadikan masalah-masalah yang sudah tertuang dalam agenda sistemik lebih mendapat perhatian yang serius dan aktif dari pejabat-pejabat pemerintah. Agenda pemerintah ini merupakan agenda tindakan (*action agenda*), lebih spesifik dan konkret daripada agenda sistemik.⁹

Menurut Cobb dan Elder, ada tiga syarat yang harus dipenuhi agar suatu masalah atau isu kebijakan dapat masuk kedalam agenda sistemik, yaitu ¹⁰:

1. isu itu memperoleh perhatian yang luas atau setidaknya tidaknya dapat menimbulkan kesadaran masyarakat.
2. adanya persepsi dari masyarakat luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah itu.
3. adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari pemerintah untuk memecahkannya.

Manakala masalah-masalah publik tersebut mendapat perhatian pemerintah atau pembuat kebijakan, kita mengatakan bahwa masalah publik tersebut telah ditempatkan dalam agenda pemerintah (*government agenda*). Orang-orang yang pernah terlibat aktif dalam keorganisasian akan mengetahui betapa

pentingnya kedudukan agenda. Mengontrol agenda mengendalikan masalah-masalah kebijakan atau kebutuhan-kebutuhan untuk dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan. Dalam kaitannya dengan agenda pemerintah, salah satu pertanyaan penting yang perlu dijawab adalah mengapa pemerintah mempertimbangkan masalah publik tertentu, sedangkan masalah yang lainnya tidak.

James E. Anderson menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problema publik masuk ke dalam agenda pemerintah, yaitu¹¹ :

1. Bila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*groups equilibrium*) maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut. Dalam kalimat Anderson dikatakan: *"... groups seek to maintain themselves in a state of reasonable, and, if anything threatens this condition, they react accordingly"*.
2. Para pemimpin politik, apakah karena didorong atas pertimbangan keuntungan politiknya atau keterlibatannya untuk memperhatikan problema umum, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya. (*Political leaders, whether motivated by considerations of political advantage, concern for the public interest, or both, may seize upon particular problems, publicize them, and proposed solution*).
3. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa. Setiap peristiwa atau krisis yang besar selalu memperoleh perhatian yang luas dari masyarakat, termasuk pembuat kebijakan yang dipaksa untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa krisis tersebut. (*Items may achieve agenda status and be acted upon as a consequence of some kind of crisis or spectacular event, ... This serves to*

dramatize an issue and attract wide attention, causing public officials to feel compelled to respond).

4. Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan yang menyebabkan pembuat kebijakan harus memberikan perhatian dan menaruhnya ke dalam agenda kebijakan. *(Protest activity, including violence, is another means by which problems may be brought to the attention of policy-makers and put on the agenda policy).*
5. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul di masyarakat yang menarik perhatian media komunikasi dan melalui reportasenya telah menyebabkan masalah-masalah atau isu-isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi menarik perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu-isu tadi. *(Particular problems or issue may attract the attention of the communications media and, through their reportage, either be converted into agenda items or, it already on the agenda, be given more salience).*

Tidak semua masalah publik dapat masuk dalam agenda pemerintah. Dalam kaitan ini Charles O. Jones mengajukan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat, agar problema-problema umum itu dapat masuk ke dalam agenda pemerintah. Menurut Jones, ada empat faktor yang perlu diperhatikan, yaitu¹² :

1. Dilihat dari peristiwanya sendiri.

Ruang lingkup :

Berapa banyak orang yang terkena pengaruh/akibat peristiwa tersebut?

Persepsi :

Bagaimana persepsi orang terhadap peristiwa tersebut?

Bagaimana persepsi mereka terhadap akibat-akibat peristiwa itu? dan apakah hasil dari persepsinya?

Definisi:

Apakah akibat-akibat peristiwa yang telah dipersepsi orang-orang itu didefinisikan sebagai suatu masalah/problema? Bila ya oleh siapa? Apakah problema-problema berbeda didefinisikan oleh orang yang berbeda pula?

Intensitas :

Seberapa besar intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut?

Apakah intensitas mereka itu berbeda-beda?

2. Organisasi kelompok-kelompok :

Luasnya anggota kelompok :

Berapa jumlah anggota kelompok yang terkena akibat peristiwa? Apa ikatan mereka terhadap kelompoknya?

Struktur :

Apakah hubungan antara anggota dan pemimpin kelompok itu bersifat hirarkis? Demokratis? Apakah tersedia tenaga staf yang profesional?

Kepemimpinan :

Bagaimanakah pemimpin-pemimpin dipilih?

Seberapa besar otoritas yang mereka miliki?

Seberapa agresif mereka itu?

3. Cara mencapai kekuasaan :

Perwakilan :

Apakah mereka yang terkena akibat peristiwa itu terwakili oleh mereka yang mempunyai posisi sebagai pembuat keputusan?

Empati :

Apakah mereka yang menduduki posisi dalam pembuatan keputusan bersifat empatik pada mereka yang terkena akibat/pengaruh?

Dukungan :

Dapatkah dukungan diperoleh dari mereka yang terkena pengaruh?

4. Proses kebijakan :

Struktur :

Apakah jenis hubungan antara pembuat kebijakan dan orang-orang yang terkena pengaruh kebijakan tersebut? Hirarkis? Demokratis? Tawar menawar? Apakah syarat-syarat formal bagi pembuat kebijakan?

Kepekaan :

Seberapa besar kepekaan pembuat kebijakan terhadap mereka yang dipengaruhi? Nilai tradisi-tradisi apakah yang melandasi kepekaan tersebut?

Kepemimpinan :

Bagaimanakah cara memilih pemimpin? Seberapa besar kekuasaan yang mereka miliki? Seberapa besar agresivitas mereka?

Keempat faktor tersebut di atas hanyalah sekedar alat analisis terhadap problema, dan bukan formula untuk menjamin agar formula tersebut dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah.

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

Selain dari itu suatu isu atau masalah yang semula masuk dalam suatu agenda pemerintah dapat saja tidak lagi menjadi agenda pemerintah. Menurut Bryan D. Jones, suatu isu atau masalah dapat keluar dari agenda dengan tiga alasan, yaitu¹³ :

1. Masalah atau isu tersebut sudah dipecahkan - atau sekurang-kurangnya masyarakat memandang bahwa

masalah atau isu tersebut telah dipecahkan sehingga masalah tersebut tidak lagi menjadi perhatian masyarakat (*they get solved or at least people perceive them to be solved - so that they no longer concern people*).

2. Ketiadaan tindakan pemerintah terhadap suatu isu, sehingga orang-orang atau masyarakat kehilangan kepentingan terhadap isu tersebut. Memelihara perhatian publik terhadap suatu isu tidaklah mudah, orang-orang yang berkepentingan terhadap isu tersebut menjauh dari politik dan boleh jadi sungguh-sungguh meninggalkannya (*even in the absence of governmental action on an issue, people concern may lose interest in it. Maintaining public on an issue is not easy; people have interests that are far removed from politics and may simply become disengaged*).
3. Isu-isu barangkali dilepaskan dari perhatian agenda yang begitu padat/banyak dan digantikan dengan isu yang lain, misalnya isu inflasi digantikan oleh isu krisis kebijakan luar negeri (*issue may get crowded off the agenda by concern for, say, inflation, which may in turn get displaced by a foreign policy crisis*).

4.4 Pengambilan Keputusan Kebijakan

Kebijakan yang dibuat harus mempunyai landasan yang jelas dalam artian dipilih dengan mempelajari tujuan dan target yang hendak dicapai, cara-cara mencapai tujuan yang dipilih, dan strategi implementasi yang ditempuh. Alternatif yang dipilih haruslah dapat diterima (*feasible*) baik dari pertimbangan hukum, ekonomi, sosial budaya, atau politik. Pengumpulan informasi dilakukan secara rasional melalui penerapan teknis analisis tertentu (analisis biaya laba, aplikasi statistik, riset operasi dll), dan dengan dibantu para ahli, konsultan atau analis. Hanya dengan informasi yang lengkap akan diperoleh suatu kebijakan yang baik.

Sehubungan dengan itu, Yehezkel Dror menyatakan bahwa untuk memperoleh suatu kebijakan yang baik kita mesti meneruskan penelitian sampai kita menemukan baik suatu alternatif maupun sampai kita dapat menyimpulkan bahwa tidak ada suatu alternatif pun yang dapat digunakan dalam penyelesaian masalah kita, dalam kasus mana kita mesti mengerahkan sumber daya tambahan untuk mencari atau merubah ukuran atau standar kita mengenai "baik" (*we should continue searching until we either find such an alternative or conclude that we can find no such alternative within the means at our disposal, in which case we must mobilize additional resources for the search or change our standard of "good"*).¹⁴

Penekanan Dror pada menemukan suatu alternatif yang "baik" nampaknya naif, namun sesungguhnya hal ini amat penting. Karena itulah pemikiran dari berbagai pihak diperlukan dalam tahap ini, termasuk diantaranya dengan membawa masalah-masalah ataupun alternatif-alternatif yang dipilih kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat untuk memperoleh pengesahan ataupun cukup hanya dirumuskan oleh tim ahli dari satu departemen maupun antar departemen pemerintahan.

Sebelum suatu kebijakan disahkan sebagai undang-undang atau peraturan resmi pemerintah, terjadi tawar-menawar diantara kelompok-kelompok politik yang bersengketa. Sebelum suatu RUU disahkan, pihak eksekutif melakukan perundingan dengan kelompok-kelompok politik dalam parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan sebelumnya dapat pula mengadakan dengar pendapat dengan para ahli ataupun disahkan mengikat lembaga atau aparat pelaksana untuk melaksanakannya dan mengikat publik untuk mentaatinya, dan suatu sanksi dapat dikenakan jika tidak ditaati.

Menurut James E. Anderson ada sejumlah nilai yang mungkin memberikan arahan perilaku bagi pembuat keputusan.

Nilai-nilai tersebut dapat disimpulkan dalam beberapa kategori yaitu¹⁶:

1. *Political Values. The decision-maker may evaluated alternatives in terms of their import for his political party or the clientele groups of his agency. Decisions are made on the basis of political advantage, with policies being viewed as means for the advancement or achievement of political party or interest group goals.* (Nilai-nilai Politik, Pembuat keputusan dapat mengevaluasi alternatif kebijakan dalam hubungan untuk kepentingan partai politiknya atau untuk klien-klien dari instansinya. Keputusan-keputusan berdasarkan keuntungan politik, dimana kebijakan dipandang sebagai alat untuk kemajuan dan mencapai tujuan-tujuan partai politik atau kelompok kepentingan)
2. *Organization Values. Decision-makers, especially bureaucrats, may also be influenced by organizational values. Organizations, such as administrative agencies, utilize many rewards and sanction in an effort to induce their members to accept, and act on the basis of, organizationally determined values. To the extent this occurs, the individual's decision may be guided by such considerations as the desires to see his organization survive, to enhance or expand its programs and activities, or to maintain its power and prerogatives.* (Nilai-nilai Organisasi. Para pembuat kebijakan, terutama para birokrat, mungkin juga dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi, seperti lembaga-lembaga administrasi, mempergunakan berbagai penghargaan dan sanksi dalam usaha membujuk para anggotanya untuk menerima, dan bertindak berdasarkan nilai-nilai yang telah ditetapkan secara organisasional. Sepanjang nilai-nilai semacam itu ada, keputusan-keputusan individu boleh jadi diarahkan oleh pertimbangan-pertimbangan seperti keinginan untuk melihat organisasinya survive,

meningkatkan atau mengembangkan program-program dan untuk kegiatan-kegiatannya, atau untuk memelihara kekuasaan dan hak-hak istimewanya).

3. *Personal Value. The urge to protect or promote one's physical or financial well-being, reputation, or historical position may also serve as a decision criterion. The politician who accept a bribe to make particular decision, such as the award of a license or contract, obviously has personal benefit in mind. On a different plane, the President who says he is not going to be "the first President to lose a war," and who acts accordingly, is also being influenced by personal considerations, such as concern for his "place in history".* (Nilai-nilai pribadi. Dorongan untuk melindungi atau mengembangkan kesejahteraan jasmani atau keuangan seseorang, reputasi, atau kedudukan dalam sejarah boleh jadi pula dijadikan sebagai suatu kriteria keputusan. Politisi yang menerima sogok untuk membuat suatu keputusan tertentu, seperti pemberian izin atau kontrak, tak pelak lagi mempunyai kepentingan pribadi dalam benaknya. Pada latar yang berbeda, Presiden yang mengatakan bahwa ia tidak akan menjadi "Presiden pertama yang kalah perang", dan siapa yang bertindak demikian, adalah juga dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan pribadi, seperti mendapat "tempat dalam sejarah").
4. *Policy Values. Neither the discussion to this point nor cynicism should lead us to conclude that political decision-makers are influenced only by considerations of political, organizational, or personal benefit. Decision-makers may well act on the basis of their perceptions of the public interest or beliefs concerning is proper or morally correct public policy. A legislator what who votes in favor of civil rights legislation may well do so because he believes it is morally correct and that equality is a desirable goal of public policy, notwithstanding that his vote*

may cause risk. (Nilai-nilai kebijakan. Bukanlah perbincangan mengenai nilai-nilai ini dan bukan pula sinisme, lantas perbincangan kita mengambil kesimpulan bahwa para pembuat keputusan hanya dipengaruhi oleh pertimbangan keuntungan politik, organisasi atau pribadi. Para pembuat keputusan boleh jadi bertindak atas dasar persepsi mereka mengenai kepentingan publik atau keyakinan bahwa kebijakan publik yang mereka ambil adalah patut atau benar secara moral. Seorang legislator yang memberikan suara setuju terhadap pengaturan hak-hak sipil, bertindak seperti itu lantaran ia percaya bahwa hal itu secara moral tepat dan bahwa persamaan adalah tujuan dari kebijakan publik yang diinginkan, tanpa mempedulikan bahwa pilihannya itu dapat menimbulkan risiko politik baginya).

5. *Ideological Values. Ideologies are sets of logically related values and beliefs which present simplified pictures of the world and serve as guides to action for people..... Nationalism has become particularly important in world politics in the twentieth century, because it fueled the desire of colonial peoples for independence and create and intensified conflicts among both old and new nations.* (Nilai-nilai Ideologi. Ideologi adalah seperangkat nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berhubungan yang mencerminkan gambaran-gambaran sederhana dan mengenai dunia kenyataan yang berfungsi sebagai pedoman tingkah laku bagi orang-orang Nasionalisme telah menjadi sedemikian penting dalam dunia politik pada abad kedua puluh, karena ia membakar hasrat dari rakyat terjajah untuk memperjuangkan kemerdekaan dan menciptakan serta memperhebat pertentangan diantara bangsa-bangsa lama dan baru.

Ada beberapa faktor yang dapat memperbaiki kualitas kebijakan publik yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu¹⁷ :

1. Kebijakan-kebijakan supaya tidak terlalu didasarkan atas selera seketika saja (*whims*) tetapi melalui suatu proses, sehingga ada tingkat rasionalitas tertentu. Dipertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya. Walaupun memang harus diakui bahwa suatu pengambilan keputusan mengenai kebijakan tertentu, terutama apabila harus dilakukan oleh seseorang, diambil juga berdasarkan penilaian pribadi orang tersebut (*one's moral judgment*).
2. Penyempurnaan informasi dan sistem informasi bagi analisis dan pembentukan kebijakan. Dalam proses analisis dan pembentukan kebijakan publik perlu juga adanya unit-unit penelitian dan pengembangan, statistik, bank data dan lain-lain. Bahkan di berbagai negara dikembangkan lembaga-lembaga pemikiran yang bebas dan disebut sebagai *think tank*. Informasi bukan saja dari antar lembaga pemerintah, tetapi juga menyerap dari luar pemerintahan.
3. Analisis atas dasar pertimbangan ekonomi. Tak dapat disangkal bahwa pada kenyataannya, perkembangan negara-negara baru berkembang pondasinya adalah pembangunan ekonomi. Pemahaman dan pemakaian analisis ekonomi tepat, menjadi esensial dalam proses analisis dan pembentukan kebijakan pembangunan.
4. Pertimbangan ekonomi dikemukakan di atas, karena justru seperti di Indonesia, di masa lalu sangat mengabaikan hal itu. Hal yang bersifat ekonomis pun seringkali pertimbangannya justru politis. Namun demikian harus diakui bahwa pertimbangan yang lebih luas kini dalam proses analisis dan pembentukan kebijakan harus dipakai bangunan. Berbagai faktor ekonomi dan nonekonomi merupakan variabel-variabel yang saling berkait dalam proses pembangunan. Kini dikembangkan apa yang disebut

pendekatan secara kesatuan menyeluruh (*unified approach*).

5. Pertimbangan kepada perspektif jangka panjang. Kebijakan justru dimaksudkan untuk mengelakkan berbagai krisis dan kegoncangan. Dalam soal ini juga termasuk pertimbangan bahwa proses pembangunan suatu negara sangat berkait dengan perkembangan di dunia pada umumnya. Mengenai kebijakan yang mendasar dan fundamental bahkan seringkali harus dilihat dalam perspektif sejarah.
6. Kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan obyektif dari masyarakat, terutama dari golongan masyarakat yang besar jumlahnya tetapi tingkat kesejahteraan hidupnya masih relatif rendah. Biasanya mereka ini justru tidak vokal.

Dengan kerangka sebagaimana tersebut di atas, *policy makers* dapat berusaha untuk melakukan peran secara lebih baik dalam proses perumusan kebijakan serta pengambilan keputusannya.

CATATAN :

- 1) Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Penerbit Rineka, Jakarta, 1999. hal. 33.
- 2) Solichin Abdul Wahab, *ibid*.
- 3) Solichin Abdul Wahab, *ibid*.
- 4) Solichin Abdul Wahab, *ibid*, hal. 33-34.
- 5) Yehezkel Dror. *Public Policy Making: Reexamined*. Chandler San Francisco, 1968, hal. 12. dalam Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1981, hal. 36.
- 6) James E. Anderson. *Public Policy-Making*. Holt. Rinehart and Winston, New York, 1979, hal. 52-55.
- 7) M. Irfan Islamy, *Prinsip prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta. 1992, hal. 79.
- 8) Roger Cobb dan Charles Elder, *Participation in American Politics: The dynamics of Agenda Building*, dalam James E. Anderson, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979, hal. 55-56.
- 9) Lihat James E. Anderson. *ibid*.
- 10) Lihat M. Irfan Islamy, *op. cit.*, hal. 84.
- 11) James E. Anderson, *op. cit.*, hal. 57-59.
- 12) Lihat M. Irfan Islamy, *op. cit.*, hal 89-91.
- 13) Bryan D. Jones, *Governing Urban America: A Policy Focus*, Little, Brown and Company, Boston Toronto, 1983. hal. 24.
- 14) Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined*, Chandler. San Francisco, 1968, hal 178, dalam Willian J. Keffe Cs. *American Democracy: Institutions, Politics, and Policies*, The Dorsey Press. Homewood-Illinois, 1983, hal. 437.
- 15) James E. Anderson, *op. cit.*. hal. 79.
- 16) James E. Anderson, *ibid.*, hal.
- 17) Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1991, hal. 116-117.

BAB 5

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Implementasi kebijakan publik merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan publik. Tidaklah berlebihan apabila Chief J.O. Udoji mengatakan bahwa *"the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blueprints in file jacket unless they are implemented"*¹ (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Kebijakan publik jarang sekali bersifat *self-executing*, atau sekali ia ditetapkan langsung dapat diimplementasikan. Pilihan pemerintah atas suatu kebijakan tidak mempunyai arti apa-apa kecuali jika keputusan pemilihan kebijakan dimaksud dapat memberikan dampak. Oleh karena itu, agar proses kebijakan berlanjut maka langkah pengesahan kebijakan harus diikuti dengan pelaksanaan kebijakan (*policy execution/policy implementation*). Sebagaimana diterangkan oleh George C. Edwards III: *"Public policies are rarely self-executing.... Without effective implementation the decisions of policymakers will not be carried out successfully. Policy implementation is the stage of policymaking between the establishment of policy... and the consequences of the policy for the people whom it affects. If a policy is inappropriate, if it cannot alleviate the problem for which it was designed, it will probably be a failure no matter how well it is implemented. But even a brilliant policy poorly implemented may is implemented. achieve the goals of its designers"*² (Kebijakan publik jarang sekali bersifat self-

executing... Tanpa implementasi yang efektif, keputusan dari para pembuat kebijakan tidak akan dapat diselesaikan dengan baik.... Implementasi kebijakan ...merupakan tahapan dari pembuatan kebijakan berada di antara penentuan kebijakan... dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan terhadap orang-orang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat, jika kebijakan tersebut tidak dapat mengurangi masalah yang dimaksudkannya, kebijakan tersebut kemungkinan akan mengalami kegagalan tidak peduli betapapun baiknya ia diimplementasikan. Namun demikian, suatu kebijakan yang betapapun baiknya apabila diimplementasikan dengan jelek boleh jadi gagal untuk mencapai tujuan dari para pembuatnya).

Sebelum melangkah lebih jauh dalam pengamatan kita terhadap implementasi kebijakan, lebih baik bila dikemukakan terlebih dahulu pendapat para pakar tentang pengertian implementasi kebijakan:

1. Donald Van Meter dan Carl E. Van Horn

Implementasi kebijakan adalah *"those action by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions"*³ (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta secara individu (atau kelompok) yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

2. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Implementasi adalah "memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan

akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian".⁴

3. Peter S. Cleaves

Implementasi kebijakan publik merupakan "*a process of moving toward a policy objective by means of administrative and political steps.*"⁵ (suatu proses untuk mencapai tujuan kebijakan dengan menggunakan langkah-langkah administratif dan politik).

Dalam konteks implementasi kebijakan ada beberapa pertanyaan yang mesti dijawab, antara lain kebijakan, siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, bagaimana sifat faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan dan ketidakpatuhan terhadap kebijakan.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa sekali suatu proposal kebijakan telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang maka kebijakan itu telah siap untuk diimplementasikan. Ada beberapa kebijakan yang bersifat *self-executing*, artinya dengan dirumuskannya kebijakan itu sekaligus atau dengan sendirinya kebijakan itu terimplementasikan. Namun jumlah kebijakan yang *self-executing* ini tidak banyak, apalagi apabila kita mengikuti pendapat Thomas R. Dye yang menyatakan "yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan" termasuk kebijakan negara.

Untuk mengetahui lebih jauh tentang bentuk/jenis kebijakan publik, berikut ini dikemukakan sejumlah tipologi umum untuk mengkatagorisasikan kebijakan publik, yaitu⁶:

1. *Substantive atau Procedural Policies*

Substantive policies adalah kebijakan-kebijakan tentang apa yang akan/ingin dilakukan oleh pemerintah. Jadi yang menjadi tekanan adalah *subject-matter nya*. *Procedural policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang siapa atau pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan

kebijakan serta cara bagaimana perumusan kebijakan itu dilaksanakan.

2. *Distributive, Re-distributive, Regulatory dan Self Regulatory Distributives policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pemberian pelayanan-pelayanan atau keuntungan-keuntungan bagi sejumlah penduduk: individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive policies* adalah kebijakan-kebijakan yang sengaja dilakukan pemerintah untuk memindahkan pengalokasian kekayaan, pendapatan, pemilikan, atau hak-hak diantara kelas-kelas dan kelompok penduduk, misalnya antara golongan mampu (*the haves*) dan tidak mampu (*the havenots*).

Regulatory policies adalah kebijakan-kebijakan tentang penguasaan pembatasan atau larangan-larangan perbuatan atau tindakan-tindakan/perilaku bagi seseorang atau sekelompok orang. Jadi ini bersifat mengurangi kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk berbuat sesuatu.

Self-regulatory policies adalah kebijakan-kebijakan tentang pembatasan-pembatasan atau pengawasan perbuatan pada masalah-masalah tertentu bagi sekelompok orang. Berbeda dengan *regulatory policies*, *self-regulatory policies* biasanya sering dicari/dibutuhkan dan didukung oleh kelompok orang-orang yang berkepentingan dengan kebijakan itu yaitu sebagai alat untuk melindungi atau meningkatkan kepentingan mereka sendiri.

3. *Material dan Symbolic Policies*

Material policies adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata atau kekuasaan yang hakiki bagi para penerimanya atau mengenakan beban-beban (kerugian-kerugian) bagi yang harus mengalokasikannya.

Symbolic policies adalah kebijakan-kebijakan yang bersifat tidak memaksa (*non-enforcement*), karena kebijakan itu apakah akan memberikan keuntungan atau kerugian hanya memiliki dampak yang relatif kecil bagi masyarakat.

4. *Collective goods dan Private goods Policies*

Collective goods policies adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan keperluan orang banyak (kolektif). Artinya bila barang-barang dan pelayanan-pelayanan itu tersedia bagi satu orang maka harus disediakan pula bagi semua orang.

Private goods policies adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan hanya bagi kepentingan perseorangan (privat) yang tersedia di pasaran bebas dan orang yang memerlukannya harus membayar biaya tertentu.

5. *Liberal and Conservative Policies*

Liberal policies adalah jenis kebijakan yang menganjurkan pemerintah untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial terutama yang diarahkan untuk memperbesar hak-hak persamaan. Kebijakan liberal menghendaki agar pemerintah mengadakan koreksi terhadap ketidakadilan dan kelemahan yang ada pada aturan-aturan sosial, meningkatkan program-program ekonomi dan kesejahteraan.

Conservative policies adalah lawan dari kebijakan liberal. Menurut pihak konservatif, aturan sosial yang ada cukup baik jadi tidak perlu adanya perubahan sosial atau kalau perubahan sosial diperlukan harus diperlambat dan berjalan secara alamiah. Seringkali diidentifikasi bahwa kebijakan liberal cenderung untuk melindungi kepentingan golongan minoritas dan para konsumen, sedangkan kebijakan konservatif cenderung mendukung kepentingan penguasa dan produsen.

Dari uraian di atas jelas sekali bentuk/jenis kebijakan publik itu bermacam-macam. Walaupun kebijakan publik ada yang bersifat *self-executing*, tetapi yang paling banyak adalah *non-self-executing*, artinya kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga nampak efeknya. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila banyak ahli menyatakan : "*Since policies are "rarely self-executing", organization and resources are required to realize the goals"*"⁷ (Karena kebijakan-kebijakan jarang sekali yang *self-executing* maka organisasi dan sumberdaya diperlukan untuk merealisasikan tujuan-tujuan).

Implementasi kebijakan banyak tergantung pada kemampuan mengimplementasikan (*implementation capacity*) dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. Dengan demikian maka *implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Adapun pihak-pihak yang berperan dalam implementasi kebijakan adalah :

1. Pejabat dan badan-badan pemerintah.
Peranan eksekutif, pejabat dan badan-badan pemerintah besar sekali dalam mengimplementasikan kebijakan publik.
2. Anggota legislatif.
Para anggota legislatif seringkali memberikan konsultasi dalam mengelola kebijakan publik atau melaksanakan tugas-tugas administratif lainnya dalam konteks implementasi kebijakan publik.
3. Anggota yudikatif.

Para anggota lembaga yudikatif misalnya terlibat dalam memberikan naturalisasi, penanganan paspor, proses peradilan, dan kegiatan-kegiatan implementasi kebijakan proses lainnya.

4. Kelompok-kelompok kepentingan.

Kelompok-kelompok kepentingan (misalnya KADIN, HKTI, HNSI IWAPI, HIPMI) melaksanakan kebijakan publik sesuai dengan bidang kepentingannya.

5. Warga negara

Warga negara secara individual berkewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik.

George C. Edward III dalam bukunya mengenai implementasi kebijakan publik mengkaji permasalahan : persyaratan apa dibutuhkan bagi suksesnya implementasi kebijakan, serta hambatan utama apa yang dihadapi dalam penerapan kebijakan? Untuk menjawab hal ini Edward mengidentifikasi empat variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, yakni⁸:

1. Komunikasi.
2. Sumberdaya.
3. Disposisi atau sikap.
4. Struktur birokrasi.

Komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. "Pemerintah untuk menerapkan kebijakan harus diteruskan kepada aparat, dan perintah itu harus jelas, tepat dan konsisten." Kurangnya *sumberdaya* akan mengakibatkan ketidakefektifan penerapan kebijakan. *Disposisi atau sikap pelaksana* diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. "Jika penerapan kebijakan akan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkannya, tetapi mereka juga harus

mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut." Akhirnya, struktur birokrasi mempunyai dampak atas penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan itu tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini Edward memfokuskan perhatian terhadap dua karakteristik birokrasi yang umum yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta fragmentasi dalam pertanggungjawaban diantara berbagai unit organisasi.

Sedangkan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, yang meletakkan perhatian utama analisis mereka pada faktor-faktor kemanusiaan dan psikologis yang mempengaruhi perilaku para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, mengemukakan enam variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan hasilnya, yaitu⁹:

1. ukuran dan tujuan kebijakan ;
2. sumber daya ;
3. aktivitas komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan (*enforcement*);
4. karakteristik lembaga-lembaga pelaksana;
5. kondisi sosial, ekonomi, dan politik;
6. sikap pelaksana.

Ukuran dan tujuan kebijakan menjelaskan keseluruhan tujuan kebijakan. Ukuran dan tujuan kebijakan ini harus dirumuskan secara konkret. Kebijakan menuntut tersedianya sumberdaya, sedangkan sumberdaya kebijakan ini dapat terdiri dari dana atau insentif lain yang akan mengefektifkan implementasi kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan tidak selalu menjamin efektifitas implementasi kebijakan, ukuran dan tujuan kebijakan tersebut haruslah dipahami oleh para implementor, karenanya diperlukan komunikasi antar organisasi dan *enforcement*, dalam artian perlu adanya ketegasan dari atasan dalam mengkondisikan para bawahannya

untuk menghayati dan bekerja secara penuh sehingga implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan benar.

Hal lain yang juga berkaitan dengan implementasi kebijakan adalah karakteristik lembaga-lembaga pelaksana. Terdapat enam karakteristik yang dapat mempengaruhi kapasitas suatu organisasi untuk mengimplementasikan kebijakan, yaitu (1) kompetensi dan jumlah staf; (2) rentang dan derajat pengendalian dalam lembaga pelaksana tersebut; (3) sumberdaya politiknya; (4) vitalitas/kekuatan organisasinya; (5) derajat kebebasan dalam komunikasi baik vertikal maupun horizontal; (6) hubungan formal maupun informal antara lembaga tersebut dengan pembuat kebijakan.

Kondisi sosial, politik dan ekonomi juga mempengaruhi implementasi kebijakan. Dalam kaitan ini ada beberapa pertanyaan yang menjadi acuan, antara lain: Apakah sumberdaya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana cukup memadai untuk mengejar efektifitas yang tinggi? Bagaimana kondisi sosial ekonomi masyarakat yang akan dipengaruhi oleh kebijakan? Apakah opini publik yang dominan dan bagaimana pendapat publik terhadap kebijakan? Apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan? Adakah kekuatan ataupun kelompok penentang? Dan sejauh bahkan mana kelompok kepentingan dan swasta mendukung atau menentang kebijakan? Variabel-variabel ini membentuk sikap pelaksana, yang pada gilirannya menentukan pula kinerja (*performance*) kebijakan.

Sedangkan Merilee S. Grindle menyatakan bahwa aktivitas implementasi kebijakan dipengaruhi oleh *content* dan *context* dari kebijakan. *Content* kebijakan meliputi enam variabel, yaitu¹⁰:

1. *The interest affected* (pihak yang kepentingannya dipengaruhi);
2. *The type of benefits* (jenis manfaat yang bisa diperoleh);

3. *Extent of change envisioned* (jangkauan perubahan yang diharapkan);
4. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan);
5. *Program implementers* (pelaksana-pelaksana program);
6. *Resources committed* (sumber-sumber yang dapat disediakan).

Kebijakan publik yang menyangkut banyak kepentingan dan yang saling berbeda lebih sulit diimplementasikan dibandingkan dengan kebijakan yang hanya menyangkut sedikit kepentingan. Kebijakan yang dimaksudkan dapat memberikan manfaat nyata kepada banyak orang lebih mudah diimplementasikan dibandingkan dengan yang hanya memberi sedikit manfaat. Kebijakan yang ingin menjangkau tujuan yang bersifat ideal dan abstrak, misalnya yang bertujuan untuk merubah perilaku kelompok sasaran, lebih sulit diimplementasikan dibandingkan dengan kebijakan yang hanya menjangkau perubahan yang lebih bersifat fisik. Begitu pula kebijakan yang mempunyai tujuan jangka panjang lebih sulit diimplementasikan dibandingkan kebijakan mempunyai tujuan jangka pendek. Kebijakan yang pelaku yang dibuat oleh yang dekat dengan pusat kekuasaan atau pemegang kunci pembuat kebijakan, akan lebih mudah diimplementasikan dibandingkan dengan yang dilakukan oleh para pelaku yang mempunyai jarak dengan pusat kekuasaan.

Implementasi kebijakan juga sangat dipengaruhi oleh para pelaksananya. Tingkat kemampuan dan kemauan pelaksana program untuk menerjemahkan kebijakan harus selalu menjadi perhatian suatu kebijakan yang diimplementasikan secara efisien. Dan akhirnya, implementasi kebijakan tergantung pula pada risorsis yang tersedia. Ketidakcukupan sumberdaya dapat berakibat tidak dapat diimplementasikannya suatu kebijakan dengan baik.

Sedangkan *context* kebijakan terdiri dari tiga variabel yaitu kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari mereka yang terlibat dalam penerapan kebijakan; karakteristik rezim dan lembaga; serta kepatuhan (*compliance*) dan ketanggapan (*responsiveness*). Semua variabel tersebut mempengaruhi hasil kebijakan (*outcomes*).

Sebagaimana telah dikemukakan dalam Bab III bahwa dalam proses implementasi kebijakan ada empat hal penting yang perlu dibicarakan yaitu pendayagunaan risorsis, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik.

Setiap kebijakan mempunyai implikasi biaya. Setiap proyek pembangunan memerlukan dana. Sementara itu, dana pembangunan selalu ada batasnya. Bagaimana menggali dana secara efektif dan menggunakannya dengan efisien untuk membiayai pembangunan merupakan masalah implementasi yang penting. Karena implikasi dana ini maka pemerintah dapat memilih beberapa alternatif implementasi, yaitu apakah program/proyek akan dilaksanakan sendiri atau perlu melibatkan swasta. Jika swasta perlu dilibatkan, jenis kerjasama apa yang dibuat. Ini merupakan isu besar di sekitar privatisasi/swastanisasi yang akhir-akhir ini menjadi kecenderungan umum di dunia, termasuk Indonesia.

Pembangunan juga dilakukan dengan mendayagunakan sumber alam yang tersedia, yang sebagian besar diantaranya tidak tergantikan (*non renewable resources*), atau mempunyai implikasi ekologis jika didayagunakan secara berlebihan.

Pelaksana kebijakan melaksanakan apa yang telah diputuskan oleh pembuat kebijakan. Keputusan yang dibuat, misalnya dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, sering masih umum sifatnya, sehingga ketika aparat pelaksana dihadapkan pada persoalan-persoalan khusus di lapangan mereka harus melakukan interpretasi terhadap

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aparat pelaksana dalam hal ini mempunyai keleluasaan bertindak (*discretion*) untuk melakukan interpretasi secara otonom. Interpretasi tersebut dapat sejalan namun dapat pula tidak sejalan dengan jiwa keputusan kebijakan yang diacu, tergantung bagaimana interpretasi yang dibuat oleh aparat pelaksana.

Dalam prakteknya, keleluasaan dimaksud dapat berkurang oleh dua sebab, yaitu (1) keengganan atau rasa takut dari bawahan untuk melakukan interpretasi secara salah terhadap peraturan yang berlaku; (2) kekhawatiran atasan bahwa peraturan perundang-undangan itu diinterpretasikan salah oleh aparat bawahan.¹¹ Dua hal ini menyebabkan munculnya keputusan-keputusan operasional dari atasan dalam bentuk misalnya Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Teknis (Juknis) pedoman-pedoman atau instruksi-instruksi tertulis. Kecenderungan demikian menimbulkan akibat-akibat tertentu, seperti kurang luwesnya aparat pelaksana dalam menangani masalah-masalah yang berbeda, lambannya aparat pelaksana dalam mengatasi keadaan karena harus menanti instruksi atau petunjuk atasan.

Implementasi kebijakan dilaksanakan secara kelembagaan oleh lembaga birokrasi dengan struktur dan distribusi fungsi yang jelas. Kebijakan paling tidak dilaksanakan oleh satu lembaga pelaksana, dan dalam banyak kasus dilaksanakan oleh lebih dari satu lembaga. Karena itu manajemen program merupakan persoalan penting dalam implementasi kebijakan. Lembaga mana yang paling bertanggung jawab terhadap pelaksanaan suatu program, lembaga-lembaga lain mana yang perlu dilibatkan, strategi kepemimpinan apa yang perlu dipakai, bagaimana melakukan perencanaan, pengorganisasi, koordinasi, dan kontrol, bentuk intensif dan disintensif apa yang perlu diberikan kepada aparat pelaksana dan sasaran kebijakan, sehingga program berlangsung secara efektif dan efisien.

Secara umum tujuan dari kebijakan adalah untuk mengatasi masalah publik atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu faktor yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat adalah tersedianya fasilitas-fasilitas umum. Salah satu fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan fasilitas-fasilitas umum tersebut. Fungsi demikian dilakukan terutama jika masyarakat secara swadaya tidak mampu menyediakan fasilitas sendiri. Di Indonesia sebagian fasilitas diselenggarakan sepenuhnya oleh pemerintah (misalnya transportasi kereta api, telpon, air minum), tetapi banyak dari kebutuhan umum lainnya disediakan juga oleh pihak swasta disamping pemerintah (misalnya transportasi bis, udara, televisi, radio, pendidikan, kesehatan, perumahan). Tugas dari aparat pelaksana kebijakan dalam hal ini adalah memberikan pelayanan publik yang sebaik-baiknya di sektor publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah, dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada semua lapisan masyarakat. Ketimpangan akses masyarakat terhadap pelayanan publik merupakan isu penting dari implementasi kebijakan.

Anderson menjelaskan sebab-sebab anggota masyarakat untuk mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik, sebagai berikut¹²:

1. respek anggota masyarakat yang besar terhadap otoritas yang ada dalam masyarakat, termasuk kewenangan sebagaimana yang dinyatakan dalam keputusan-keputusan badan-badan pemerintah (*substantial respect for authority exists in society, including authority as expressed in the decisions of governmental agencies*).
2. adanya kesadaran untuk menerima kebijakan (*compliance with policy may also be based on some form of reasoned, conscious acceptance*).
3. adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah

yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan (*the belief that a governmental decision or policy should be obeyed because it is legitimate, in the sense that it is constitutional, or was made by officials with proper authority to act, or that correct procedures were followed*).

4. sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu sesuai (bermanfaat) dengan kepentingan pribadi (*self interest is often an important factor in compliance. Individuals and groups directly benefit from acceptance of policy norms and standards*).
5. adanya sanksi-sanksi, yaitu dalam bentuk denda, pemenjaraan dan sanksi-sanksi lain, yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan, (*the possibility of punishment in the form of fines, imprisonment, and other sanction also works to secure compliance*).
6. adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya (*acceptance of most policies seems to increase with the length of time they are in effect. As time passes - and it always does - a once controversial policy becomes more familiar, a part of the accepted state of things, one of the conditions of doing business*).

Selain itu, Anderson juga menguraikan faktor-faktor yang menjadi penyebab anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik (*causes of noncompliance*), yaitu¹³ :

- a. adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu (*noncompliance may result when laws*

- conflict too sharply with the prevailing values mores, and beliefs of the people generally or of particular groups);*
- b. karena keanggotaan seseorang dalam suatu kelompok atau perkumpulan, dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum atau keinginan pemerintah (*one's associates and group memberships may contributed to noncompliance. Association with persons who hold ideas disrespectful of law and government, who justify or rationalize law violation, or who violate the law may cause the individual to acquire deviant norms and values that dispose him to noncompliance);*
 - c. adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat di antara anggota masyarakat, yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum (*The desire to "make a fast buck", or something akin thereto, is often stated as a cause of noncompliance);*
 - d. adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan "ukuran" kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik (*Noncompliance may result from such as ambiguities in the law, a lack of clarify, or conflicting policy standard);*
 - e. apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat (*noncompliance may stem from structural defects in the law and its administration, and from ignorance and lack of standing of the law, as well as from behavior that is more consciously or deliberately deviant).*

Menurut Bryan D. Jones, implementasi kebijakan publik melibatkan dua aspek yang berbeda, yaitu¹⁴:

1. prosedur-prosedur baru mesti diadakan agar tercapai tujuan yang telah digariskan oleh kebijakan baru (*new procedures must be established in order to meet the goals set by the new policy*). Hal ini sering berarti bahwa lembaga-lembaga baru pemerintahan dibentuk. Dalam kasus seperti ini, staf mesti direkrut, perkantoran dan kerja-kerja rutin diadakan. Begitu pula hubungan dengan lembaga-lembaga lain, pimpinan-pimpinan lembaga perwakilan dan kepala-kepala eksekutif mesti dibentuk. Kadang-kadang suatu kebijakan diimplementasikan dengan menggunakan lembaga-lembaga pemerintahan yang sudah ada. Hal ini dapat menyederhanakan proses implementasi. Namun jika terlalu banyak program yang berbeda yang ditangani oleh satu lembaga, hal ini dapat menghasilkan konflik diantara program-program yang beraneka ragam itu. Program-program yang bersifat khusus mesti ditegakkan untuk mewadahi tindakan-tindakan pemerintah yang khusus yang dinyatakan dalam kebijakan. Biasanya lembaga-lembaga legislatif mengesahkan kewenangan yang luas untuk bertindak, dan terserah bagi birokrasi pemerintahan untuk menerjemahkan kebijakan yang umum dan luas ke dalam program-program yang spesifik dan konkret.
2. menyediakan dana bagi kebijakan baru (*securing money for the new policy*). Suatu kebijakan baru yang disahkan oleh lembaga legislatif ataupun lembaga pembuat kebijakan yang berwenang tidak secara otomatis diikuti oleh adanya penyediaan dana bagi implementasi kebijakan tersebut. Di Amerika Serikat misalnya, pada tingkat pemerintah pusat (federal), negara bagian dan pemerintah daerah, proses pengesahan kebijakan terpisah dari proses penganggaran. Oleh karena itu mengesahkan kebijakan belumlah cukup. Dukungan dana yang memadai bagi suatu kebijakan

mestilah digali agar suatu kebijakan baru mempunyai pengaruh.

Hal lain yang perlu pula mendapat perhatian dalam konteks implementasi kebijakan adalah perubahan kebijakan (*policy change*). Karena perhatian publik biasanya berkurang atau menyusut setelah kebijakan disahkan, kebijakan dimaksud dapat saja berubah secara dramatis pada tahap implementasi. Lepas dari pengamatan publik, sifat-sifat kebijakan boleh jadi dimodifikasi sehingga ia tidak lagi seperti tujuan yang dimaksudkan oleh kebijakan semula. Kepentingan-kepentingan yang berbeda menjadi aktif dalam tahapan proses kebijakan ini, kepentingan-kepentingan tersebut pada mulanya tidak begitu vokal. Serikat-serikat pekerja, misalnya, boleh jadi tidak begitu aktif terlibat selama perdebatan dalam rangka pengesahan suatu kebijakan, namun kemudian menjadi sangat vokal mana kala peraturan-peraturan perburuhan ditegakkan oleh lembaga-lembaga baru. Contoh yang lain lagi adalah, pejabat-pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan suatu kebijakan tidak lagi secara antusias didukung oleh pendukungnya semula. Para administrator ini secara halus (atau tidak secara halus) dapat merubah suatu program untuk disesuaikan dengan kepentingannya.

Kebalikan dari hal tersebut di atas, kelompok-kelompok kepentingan yang berpengaruh pada tahap pengesahan suatu kebijakan boleh jadi kehilangan pengaruhnya selama tahap implementasi. Dengan demikian secara umum dapat dikatakan bahwa, perubahan suatu kebijakan dapat terjadi oleh adanya kekuatan relatif dari kelompok-kelompok yang terkait dengan implementasi kebijakan.

CATATAN :

- 1) Chief J.O. Udoji, the African Public servant as a Public Policy Maker: Public Policy in Africa, African Association for

- Public Administration and Management. Addis Abeba. 1981.
- 2) George C. Edwards III. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1980. Hal 1
 - 3) Donald S. Van Meter dan Carl L. Van Horn. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Administration Society. 1978.
 - 4) Daniel. A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (ed). *Effective Policy Implementation*, Scott, Foresman and Company, London. 1986, hal. 1.
 - 5) Peter C. Cleaves, *Implementation Amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design*, dalam M.S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1980, hal. 281.
 - 6) James L. Anderson, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979. hal 126-105.
 - 7) William J. Keefe. Henry J. Abraham. William Flanigan, Charles O. Jones, Morris S. Ogul, dan John W. Spanier. *American Democracy: Institution. Politics, and Policies*. The Dorsey Press. Homewood: Illinois, 1985, hal. 441.
 - 8) George C. Edwards III. *op. cit.*, hal. 10-11.
 - 9) Lihat Donald S. Van Meter dan Carl van Horn, *op.cit.*. hal. 464-473.
 - 10) Merilee S. Grindle, *op. cit.*
 - 11) Muhadjir Darwin, *Teori Administrasi Negara*. Program S2 Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada, 1993. hal. 46.
 - 12) James E. Anderson, *op. cit.*, hal. 114-117.
 - 13) James E. Anderson, *ibid* hal. 117-119.

- 14) Bryan D. Jones, *Governing Urban America: A Policy focus*. Little, Brown and Company, Boston Toronto. 1983. hal. 30 31.

BAB 6

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa tahap terakhir dari proses kebijakan, dipandang sebagai pola kegiatan yang terangkai, adalah evaluasi kebijakan. Secara umum dapat dikatakan bahwa evaluasi kebijakan menaruh perhatian pada penilaian (*estimation/assessment/appraisal*) kebijakan, mencakup penilaian terhadap isi, implementasi dan pengaruh/akibat kebijakan. Sebagai aktivitas fungsional, evaluasi kebijakan sebenarnya dapat dan terjadi sepanjang proses kebijakan dan tidak hanya sebagai langkah akhir proses kebijakan. Sebagai contoh, evaluasi kebijakan dapat terjadi atau diperlukan juga pada saat merumuskan kebijakan, yaitu dengan memperkirakan konsekuensi-konsekuensi dari berbagai alternatif kebijakan untuk mengatasi suatu masalah yang akan ditangani. Kegiatan evaluasi menurut James E. Anderson, boleh jadi merupakan titik awal kembali (*restart*) bagi proses kebijakan.¹

Dengan kata lain evaluasi kebijakan adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan yang ditentukan. Tujuan evaluasi kebijakan adalah untuk menaksir keberhasilan suatu kebijakan, program, atau proyek pemerintah dalam mencapai tujuan atau target yang dicanangkan, yaitu menciptakan perubahan tertentu dalam masyarakat. Hasil dari evaluasi ini akan menjadi masukan dalam proses kebijakan berikutnya.

Charles O. Jones mendefinisikan evaluasi kebijakan sebagai *"an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification of object, the*

techniques of measurement, and the methods of analysis" (suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya dan metode analisisnya).

Dari sudut spesifikasi objeknya berarti menilai hasil pelbagai macam program yang dilaksanakan pemerintah sesuai dengan problema-problema yang dihadapi oleh masyarakat. Misalnya di bidang kesehatan, ketenagakerjaan, perumahan apakah telah terlaksana dengan baik atau belum.

Dari sudut teknik pengukuran yaitu cara-cara untuk mengumpulkan data yang diperlukan untuk menilai hasil program-program pemerintah tadi. Tekniknya yang dipakai mulai dari yang sangat ilmiah (*scientific*) dan (*systematic*) sampai yang dapat menimbulkan kesan (*impressionistic*). Yang pertama akan menghasilkan data penilaian kuantitatif dan yang kedua data penilaian kualitatif. Contohnya kalau kita hendak menilai hasil program pemerintah dengan melakukan penelitian (*research*) maka hasilnya akan dapat ditunjukkan secara ilmiah dan sistematis; dan dibandingkan dengan kalau dilakukan secara pengamatan (*observasi*) tentu akan menghasilkan sesuatu yang impresionistik (kesan-kesan) saja.

Dari sudut metode analisisnya akan dapat menunjukkan hasil akhir (kesimpulan) dari kegiatan menilai program-program pemerintah tersebut, yaitu apakah efektif atau tidak; mempunyai dampak positif yang lebih besar dari dampak negatifnya atau sebaliknya.

Dengan mendasarkan pada pemikiran William N. Dunn dan Randall B. Ripley, Samodra Wibawa dan kawan-kawan mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan memiliki empat fungsi, yaitu³:

1. Eksplanasi;
2. Kepatuhan;

3. Auditing;

4. Akunting.

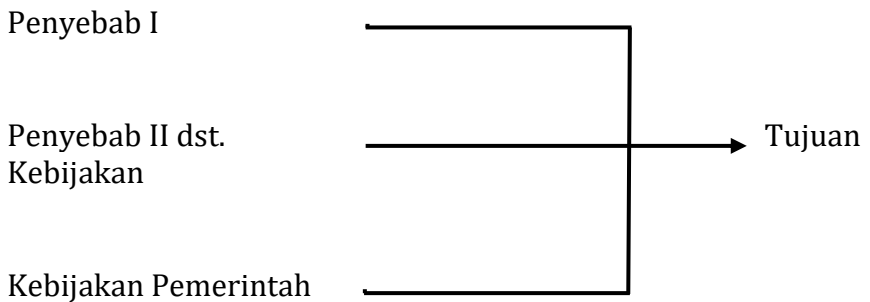
Sehubungan dengan fungsi eksplanasi, melalui evaluasi dapat diterangkan realitas pelaksanaan suatu kebijakan dan dapat pula dibuat suatu generalisasi mengenai pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Dapat diterangkan misalnya, faktor-faktor apa yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan, tujuan apa yang harus dicapai, kenapa tujuan tersebut yang harus dicapai dan bagaimana mencapai tujuan kebijakan itu. Berdasarkan fungsi kepatuhan, evaluator dapat mengetahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku kebijakan sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan. Dengan fungsi auditing para evaluator dapat mengetahui apakah output kebijakan benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran atau penerima lainnya yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan. Dan dengan fungsi akunting, evaluator dapat mengetahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Dampak yang disebabkan oleh suatu kebijakan berbeda dalam kondisi sosial, ekonomi dan politik. Kebijakan mempunyai konsekuensi baik yang dapat diperhitungkan maupun yang tidak dapat diperhitungkan. Lebih dari itu, suatu kebijakan biasanya mempunyai dampak ganda, dalam artian bahwa kebijakan dapat mempengaruhi beberapa kondisi sosial dan ekonomi sekaligus. Suatu kebijakan juga bahkan dapat merubah kondisi pemerintahan dan politik.

Masing-masing konsekuensi kebijakan mempunyai hubungan dengan biaya (*costs*) dan manfaat (*benefits*). Manakala sejumlah kelompok ataupun individu-individu memperkirakan atau menaksir biaya dan manfaat tersebut, maka kita mengatakan bahwa kebijakan tersebut telah dievaluasi. Adalah normal, kebijakan-kebijakan menghasilkan biaya dan manfaat

yang berbeda terhadap orang yang berbeda, oleh karena itu proses evaluasi kebijakan sangat subyektif.

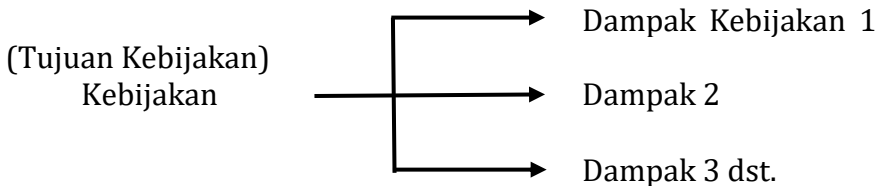
Tidaklah selalu mudah untuk menilai dampak suatu kebijakan, karena kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah bukanlah satu-satunya penyebab dari kondisi sosial dan ekonomi yang dimaksudkan oleh suatu kebijakan untuk dipengaruhi. Dengan kata lain, kebijakan pemerintah bukanlah satu-satunya penyebab tercapainya tujuan kebijakan. Pencapaian tujuan kebijakan mempunyai banyak sebab, dan kebijakan pemerintah hanyalah satu diantaranya. Hal ini secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut :



Karena begitu banyak faktor yang dapat menghasilkan keadaan yang berhubungan dengan tujuan kebijakan, seringkali sangat sukar untuk mengetahui apakah suatu kebijakan tertentu telah mencapai tujuannya. Misalnya, andaikata instansi kepolisian di suatu kota melaksanakan suatu program pencegahan kejahatan yang baru, dan ternyata tingkat kriminalitas menurun. Dalam kaitan ini menjadi pertanyaan: Apakah program baru tersebut yang menyebabkan angka kriminalitas menurun, ataukah menurunnya tingkat kriminalitas tersebut disebabkan oleh menurunnya tingkat pengangguran? (Sebaliknya manakala tingkat pengangguran

menurun, kriminalitas cenderung menurun). Bagaimana dengan faktor-faktor lain?

Sebagaimana dikemukakan di atas, suatu kebijakan dapat pula memiliki dampak ganda (*multiple impacts*). Manakala suatu kebijakan mencapai tujuan yang telah ditentukan, boleh jadi kebijakan tersebut mempunyai pula akibat-akibat lain yang sering tidak terantisipasi. Akibat-akibat atau konsekuensi ini baik berupa akibat-akibat yang diinginkan maupun tidak diinginkan. Mengenai hal ini dapat pula secara sederhana digambarkan sebagai berikut :



Evaluasi kebijakan selain menaruh perhatian pada penilaian dampak kebijakan, dapat pula dilakukan untuk menilai biaya dan manfaat dari suatu kebijakan. Proses evaluasi kebijakan dengan menilai biaya dan manfaat, termasuk juga nilai-nilai (*values*) lebih subyektif lagi daripada penilaian dampak kebijakan. Untuk menentukan apakah suatu kebijakan lebih besar manfaatnya dengan upaya-upaya yang dijalankan, kita harus menjumlahkan semua manfaat bagi semua orang bagi masing-masing konsekuensi kebijakan. Kita juga melakukan hal yang sama terhadap biaya, dan kemudian membandingkannya.

Ada dua cara bagi pemerintah untuk dapat mengevaluasi kebijakan. Pertama, mengupayakan mendapatkan beberapa penilaian yang komprehensif atas nilai-nilai kebijakan dengan mempergunakan tenaga yang ahli dalam bidang-bidang seperti ekonomi, teknik, psikologi. Kedua, pemerintah dapat menyandarkan diri pada proses politik, percaya bahwa

masyarakat akan memberikan reaksi kepada kebijakan dengan menawarkan dukungan atau memasukkan tuntutan-tuntutan baru kepada pemerintah, tergantung kepada bagaimana mereka mengevaluasi kebijakan.

Dalam hal evaluasi dengan mengandalkan tenaga ahli, pejabat-pejabat pemerintah mencoba membandingkan antara biaya dan manfaat kebijakan dengan didasarkan pada metode-metode dan model-model yang dikembangkan para ahli dalam mengevaluasi kebijakan. Evaluasi seperti ini dapat dilakukan sebelum suatu kebijakan disahkan (*prospective evaluation*), atau dapat pula dilakukan pada saat suatu kebijakan diimplementasikan (*retrospective evaluation*).

Jika kita tidak begitu puas atau meragukan pemerintah untuk mengevaluasi kebijakannya sendiri, mau tidak mau kita harus berpaling pada proses politik. Barangkali cukup rasional untuk berasumsi bahwa masyarakat akan mengatur dirinya dan mencoba mengubah kebijakan jika pandangan mereka bersifat negatif, dan akan mempertahankan kebijakan dimaksud apabila menurut pandangan mereka positif.

Menurut James E. Anderson, evaluasi kebijakan publik dapat dibagi dalam tiga variasi, yaitu⁴ :

1. Evaluasi yang menaruh perhatian pada nilai/harga (*worth*) atau pengaruh (*effect*) dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek tertentu. Evaluasi semacam ini bersifat impresionistik (kesan baik-buruk), dan oleh Anderson disebut sebagai jenis evaluasi "*seat of the pants*". Evaluasi ini sering didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat anekdot dan tidak lengkap, dan paling banter benar-benar dipengaruhi oleh pandangan ideologi, kepentingan pribadi partisipan dan kriteria penilaian lainnya. Pertentangan sering muncul dari evaluasi jenis ini, karena para evaluator yang berbeda mempergunakan kriteria penilaian yang berbeda, sehingga kesimpulan yang dicapai juga berbeda

untuk suatu kebijakan yang sama. Evaluasi jenis ini sering juga disebut sebagai evaluasi yang bersifat politis.

2. Evaluasi yang dititikberatkan pada pelaksanaan (*operation*) kebijakan-kebijakan atau program-program tertentu. Dalam kaitan ini pertanyaan yang harus dijawab meliputi : Apakah program-program dijalankan secara jujur? Berapakah biaya finansialnya? Siapakah yang memperoleh manfaat (pembayaran atau pelayanan) dan berapa besarnya? Adakah overlapping atau tumpang tindih yang tidak perlu dengan program-program lainnya? Apakah standar-standar dan prosedur-prosedur hukum diikuti? Evaluasi jenis ini dapat membantu kita untuk mengetahui segala sesuatunya mengenai kebersihan atau efisiensi program yang dilaksanakan. Namun sebagaimana evaluasi jenis pertama, evaluasi jenis ini juga sedikit sulit dalam memperoleh informasi mengenai pengaruh-pengaruh sosial dari suatu program.
3. Evaluasi jenis ketiga ini sering disebut sebagai evaluasi sistematis (*systematic evaluation*). Evaluasi sistematis menaruh perhatian langsung pada efek suatu kebijakan terhadap kebutuhan atau permasalahan publik. Pertanyaan yang perlu dijawab dalam evaluasi ini adalah seperti: Apakah kebijakan dapat mencapai tujuan-tujuannya? Berapakah biaya dan manfaatnya? Siapa yang menerima kemanfaatannya? Apakah yang terjadi sebagai konsekuensi dari kebijakan yang tidak dilaksanakan? Konsekuensinya, evaluasi sistematis memberikan kepada pembuat kebijakan atau masyarakat umum yang menaruh perhatian, beberapa gagasan dari dampak kebijakan yang nyata dan melengkapi diskusi-diskusi kebijakan dengan mendasarkan pada realitas. Penemuan-penemuan dari evaluasi juga dapat dipergunakan untuk memodifikasi kebijakan-kebijakan atau program-program yang sudah ada dan membantu

merancang kebijakan-kebijakan atau program-program di masa yang akan datang.

Evaluasi kebijakan publik dalam prakteknya banyak dilakukan untuk mengetahui dampak dari kebijakan publik. Dampak kebijakan itu mempunyai beberapa macam dimensi, dimana hal ini harus dipertimbangkan dengan seksama dalam melaksanakan evaluasi terhadap kebijakan publik. Anderson menguraikan dampak kebijakan publik tersebut dalam beberapa dimensi, yakni⁵:

1. Dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik dalam maupun pada masyarakat. Sasaran kebijakan juga ditentukan dengan jelas. Misalnya, apabila sasaran kebijakan adalah mengentaskan kemiskinan maka sasaran yang ditujukan adalah kelompok masyarakat miskin, dan dampak yang diharapkan adalah peningkatan pendapatan dan kesejahteraan mereka. Namun demikian, mungkin akan timbul pula dampak yang tidak diharapkan, yaitu ada sebagian anggota masyarakat enggan berusaha keras memperoleh lapangan pekerjaan karena lebih senang menunggu subsidi dari pemerintah dengan adanya program pengentasan kemiskinan itu.
2. Dampak kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijakan tersebut, ini biasanya disebut "*externalities*" atau "*spillover*". Dampak/limbah kebijakan ini bisa positif dan bisa pula negatif. Percobaan peledakan senjata nuklir di atmosfer akan membantu pengembangan persenjataan, tetapi sekaligus pula akan menimbulkan bahaya bagi penduduk dunia pada waktu sekarang ini dan di masa yang akan datang. Ini aspek negatifnya. Aspek positifnya adalah misalnya tentang penurunan tarif/biaya ekspor untuk meningkatkan penjualan di luar negeri, maka dampaknya

adalah para konsumen akan memperoleh keuntungan dengan adanya harga-harga yang murah sebagai akibat bertambahnya impor barang tersebut.

3. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang. Misalnya, kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, apakah dimaksudkan hanya untuk mengatasi adanya kekurangan dana pembangunan akibat resesi, ataukah untuk mempengaruhi atau mengubah pola-pola ekonomis masyarakat di masa yang akan datang? Begitu pula dengan kebijakan lokalisasi pelacuran, apakah akan mempunyai dampak hilangnya pelacur-pelacur gelap/liar ataukah untuk jangka panjang suatu daerah akan bebas dari adanya kegiatan pelacuran.
4. Dampak kebijakan terhadap "biaya" langsung atau *direct costs*. Menghitung biaya setiap rupiah dari setiap program kebijakan publik (*economic costs*) relatif lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*). Menghitung biaya pembangunan lokalisasi pelacuran jauh lebih mudah dibandingkan dengan menghitung dampak sosial adanya pelacuran tersebut.
5. Dampak kebijakan terhadap "biaya" tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikuantifikasikan (diukur). Misalnya begitu sulitnya mengukur ketidak enakkan, keresahan sosial dan sebagainya sebagai akibat adanya kebijakan penataan kota.

Fungsi evaluasi dapat diperankan oleh lembaga pemerintah yang melakukan implementasi itu sendiri, atau lembaga pemerintah lain. Misalnya Badan Pemeriksa Keuangan

menilai penggunaan anggaran oleh instansi-instansi pemerintah dan Badan Perencana Pembangunan (Nasional atau Daerah) melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Fungsi evaluasi juga dapat dilakukan pihak-pihak luar misalnya universitas, lembaga-lembaga penelitian, konsultan luar, dengan melakukan penelitian evaluatif tentang proyek-proyek pembangunan tertentu.

Setiap pembuat kebijakan menghendaki agar semua tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat mencapai hasil yang diharapkan. Namun kenyataan sering menunjukkan bahwa kebijakan tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Menurut James E. Anderson, terdapat sejumlah faktor yang dapat mengakibatkan tidak tercapainya tujuan kebijakan tersebut, yaitu⁶:

1. keterbatasan sumberdaya yang tersedia untuk mengatasi suatu masalah (*inadequate resources may be devoted to dealing with a problem*);
2. kebijakan-kebijakan diadministrasikan menurut kebiasaan yang salah sehingga mengurangi dampaknya (*policies may be administered in a fashion that lessens their impact*);
3. masalah-masalah publik seringkali disebabkan oleh faktor-faktor yang beragam, sementara kebijakan hanya diarahkan pada satu atau sejumlah kecil diantara faktor-faktor tersebut (*public problem are often caused by a multitude of factors, while policy may be directed at only one or a few of them*);
4. masyarakat yang memberikan respon atau melaksanakan kebijakan publik dengan cara sedemikian rupa sehingga mengurangi dampaknya (*people may respond or adapt to public policy in such manner as to negate much of their impact*);

5. kebijakan-kebijakan publik boleh jadi mempunyai tujuan bertentangan sehingga mengakibatkan konflik antara satu dengan yang lainnya (*policies may have incompatible goals that bring them into conflict with one another*).
6. usaha-usaha untuk memecahkan sejumlah masalah yang memakan biaya lebih besar dari masalah-masalah itu sendiri (*the solutions for some problems may involve costs that are greater than the problems*).
7. banyak masalah kebijakan yang boleh jadi tidak dapat dipecahkan, atau sekurang-kurangnya tidak dipecahkan secara tuntas (*many public problems may not be soluble, or at least completely so*).
8. sifat permasalahan dimana kebijakan diarahkan berubah, sementara kebijakan sedang dibangun atau diterapkan (*the nature of the problem at which policy is directed may change while policy is being developed or applied*).
9. adanya masalah-masalah baru yang muncul sehingga mengalihkan perhatian dan tindakan dari masalah-masalah yang sudah ada (*new problems may arise that distract attention and action from a given problem*).

Suchman⁷, mengemukakan sejumlah rancangan untuk mengevaluasi kebijakan publik menurut metode eksperimen, yaitu :

1. Rancangan *after only*. Sasaran (warga masyarakat) diteliti setelah suatu program kebijakan dilaksanakan. Ini merupakan rancangan evaluasi yang paling sering dilaksanakan.
2. Rancangan *before after*. Sasaran (warga masyarakat) diteliti sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program kebijakan. Rancangan ini memiliki kelebihan dari rancangan yang pertama, karena pada rancangan ini perubahan dalam variabel tujuan dapat ditetapkan secara obyektif.

3. Rancangan *after only* dengan kelompok kontrol. Penelitian (evaluasi) dilakukan setelah pelaksanaan program kebijakan dalam suatu sasaran kelompok masyarakat serta suatu kelompok masyarakat yang tidak terkena tindakan kebijakan sebagai kelompok kontrol. Kelemahan rancangan ini adalah bahwa tidak mudah diketahui apakah kedua kelompok masyarakat tersebut berkedudukan sederajat sebelum pelaksanaan suatu kebijakan, meskipun untuk sementara waktu, kelemahan ini dapat dihilangkan dengan cara perbandingan selektif dan pengukuran retrospektif.
4. Rancangan *before after* dengan kelompok kontrol. Ini adalah rancangan eksperimental klasik dengan suatu kelompok sasaran yang diteliti sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program kebijakan dan suatu kelompok kontrol yang diteliti pada saat yang sama. Kelompok sasaran dan kelompok kontrol harus sederajat (mengenai variabel-variabel yang relevan). Satu-satunya kemungkinan timbulnya kesalahan adalah karena pengukuran sebelum dan sesudahnya dapat saling mempengaruhi dengan variabel sasaran.
5. Rancangan *solomon four group design*. Rancangan ini dipakai untuk menghindari kelemahan-kelemahan di atas. Dalam rancangan ini digunakan dua kelompok sasaran dan dua kelompok pengawas, dan pada kedua kelompok ini dilakukan pengukuran setelah selesainya pelaksanaan program kebijakan.
6. Rancangan *longitudinal*. Rancangan ini merupakan pengkhususan dari rancangan *before after* dan *after only*. Dalam rancangan ini dilakukan pengukuran akibat kebijakan pada saat-saat yang berurutan, dimana pengukuran akibat kebijakan sebelumnya berfungsi sebagai kontrol bagi pengukuran berikutnya. Rancangan ini cocok untuk program-program kebijakan jangka panjang.

Evaluasi kebijakan begitu penting artinya, karena ia dapat membawa pada suatu perbaikan ataupun bahkan pada penghentian kebijakan yang ada. Pemerintah, melalui evaluasi boleh jadi menemukan masalah pada saat suatu kebijakan diimplementasikan, dan oleh karena itu dicoba untuk melakukan perubahan. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) dan masyarakat dapat memaksakan suatu isu masuk kembali ke agenda kebijakan karena masalah-masalah ditemukan pada kebijakan. Jika suatu kebijakan dipaksakan kembali masuk dalam agenda kebijakan untuk mendapatkan pertimbangan yang serius, ketika evaluasi kebijakan mempunyai pengaruh seperti ini, kita menamakannya sebagai umpan balik (*feedback*). Umpan balik ini menentukan bagi proses kebijakan selanjutnya.

CATATAN :

- 1) James E. Anderson, Public Policy Making, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1977, hal 151
- 2) Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy. Duxbury Press. Hachusetts, 1972, hal. 175.
- 3) Samodra Wibawa. Yuyun Purbokusuma dan Agus Pramusinto. Evaluasi Kebijakan Publik. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 10-11.
- 4) James E. Anderson. *ibid.* hal. 151-152
- 5) James E. Anderson, *ibid.* hal. 154-155
- 6) James E. Anderson, *ibid.* hal. 171-173.
- 7) Lihat A Hoogerwort, Ilmu Pemerintahan, terjemahan R.I. Ilobing, Erlangga, Jakarta 1983. hal 186-187.

BAB 7

MODEL-MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Model adalah bentuk abstraksi dari suatu kenyataan. Suatu model dalam kebijakan publik merupakan penjelasan secara abstrak atau perwakilan dari kehidupan politik. Model berusaha untuk memperjelas, menyederhanakan dan memberikan pengertian mengenai hal-hal yang sebenarnya dianggap penting bagi politik dan kebijakan publik.

Istilah model dapat ditemukan dalam berbagai bahasa, antara lain bahasa Inggris, Prancis, Belanda dan bahasa Indonesia. Apabila dipelajari asal-usulnya, istilah model berasal dari bahasa Latin, *modulus*, artinya ukuran mini atau ukuran kecil. Sedangkan kata *modulus* itu sendiri berasal dari kata *modus* dan *vullus*.

Berikut ini dikemukakan beberapa buah definisi model yang dikemukakan para ahli, yaitu :

1. A. Bullock dan O. Stallybrass

Model adalah "*a representation of something else, designed for a specific purpose*".¹ (suatu pengejawantahan dari sesuatu yang lain, yang dirancang untuk suatu tujuan tertentu).

2. Thomas R. Dye

"*A model is merely an abstraction or representation of political life*."² (Sebuah model pada hakikatnya adalah suatu upaya abstraksi atau perwakilan (untuk menyederhanakan atau mengejawantahkan) kehidupan politik).

3. Donald Kligner

"*A model is a set of interrelated assumptions specifying the characteristic that observer consider important*."³ (Model

adalah serangkaian dugaan-dugaan (asumsi) yang saling berkaitan yang menyatakan sifat-sifat khususnya yang dipertimbangkan oleh pengamat sebagai hal yang penting).

4. Stephen Robbin

Model adalah *"an abstraction of reality. It is a simplified representation of some real world phenomenon. Models are utilized in numerous facets of our live".*⁴ (adalah abstraksi dari realitas. Model merupakan perwakilan sederhana dari beberapa gejala dunia/keadaan nyata. Model digunakan dalam sejumlah tahap kehidupan kita).

5. David A. Nadler cs.

*"Models are framework, organizing schemes, or road maps that helps us to understand and predict organizing behavior. Behind models is basic assumption that certain factors in an organization are more critical than others and the should be considered in greater detail. A model also provides a sense of how the different critical factors are related."*⁵ (Model merupakan kerangka kerja, skema yang teratur, atau peta jalan yang dapat membantu kita untuk memahami dan meramalkan perilaku organisasi. Disamping itu beberapa model merupakan asumsi dasar dimana faktor-faktor tertentu dalam suatu organisasi bersifat lebih kritis daripada yang lainnya dan akan dipertimbangkan secara lebih rinci. Suatu model juga memberikan pengertian bagaimana faktor-faktor kritis yang berbeda dihubungkan).

Sebagaimana tersirat dari pengertian-pengertian tersebut atas bahwa pada dasarnya model merupakan abstraksi dari suatu kenyataan yang dirumuskan secara konseptual. Model dibutuhkan, karena model dapat membantu seseorang untuk memahami tata hubungan dari suatu gejala yang kompleks. Model dapat dapat pula membantu untuk menyederhanakan bidang-bidang kajian yang rumit dan pelik, dan dapat pula

dipergunakan untuk memvisualisasikan suatu proses yang *complicated* serta memberikan penekanan pada dimensi yang khusus.

Secara lebih rinci Miftah Thoha menjelaskan bahwa model-model berguna untuk :

1. Menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran-pemikiran tentang politik dan *public policy*.
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan-persoalan *policy*.
3. Menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang-orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek (*features*) yang esensial dalam kehidupan politik.
4. Mengarahkan usaha-usaha kepada pemahaman yang lebih baik mengenai public policy dengan menyarankan hal-hal manakah yang dianggap penting dan yang tidak penting.
5. Menyarankan penjelasan-penjelasan untuk *public policy* dan meramalkan akibat-akibatnya.⁶

Pentingnya sebuah model menjelaskan kebijakan publik sepenuhnya tergantung pada apa dan bagaimana kriteria sebuah model tersebut di dalam menjelaskan kebijakan publik. Berikut ini dikemukakan apa dan bagaimana sebuah model sehingga bermanfaat dalam kebijakan publik :

1. Kemanfaatan sebuah model akan tergantung pada kemampuannya untuk menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik.
2. Sebuah model seharusnya dapat pula dipergunakan untuk mengidentifikasi aspek-aspek nyata yang signifikan dari kebijakan publik.
3. Suatu model hendaknya ada kesamaan dengan realitasnya atau mempunyai rujukan pada kenyataan yang empiris.
4. Suatu model harus mampu mengkomunikasikan sesuatu yang mengandung arti.

5. Sebuah model hendaknya mampu mendorong untuk mengadakan penelitian langsung terhadap kebijakan publik.
6. Pendekatan sebuah model hendaknya mengemukakan uraian yang ilmiah terhadap kebijakan publik.⁷

Model-model dalam kebijakan publik menurut Nicholas Henry dapat dikelompokkan dalam dua klasifikasi, yaitu :

1. Kebijakan publik sebagai suatu proses.
Menganalisis kebijakan publik dari sudut proses lebih bersifat deskriptif, yaitu mencoba untuk menggambarkan bagaimana kebijakan publik itu dibuat. Termasuk dalam kelompok ini adalah model elit, model kelompok dan model sistem, dan model kelembagaan.
2. Kebijakan publik sebagai keluaran.
Penganalisisan kebijakan publik dari sudut hasil dan akibat lebih bersifat preskriptif, yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu/kualitas isi, hasil dan akibat dari kebijakan publik atau dengan singkat dapat dikatakan bagaimana caranya meningkatkan kualitas proses pembuatan kebijakan publik. Termasuk dalam kelompok ini adalah model inkremental, model rasional komprehensif.⁸

Berikut ini akan dikemukakan dan diuraikan secara sederhana beberapa model yang sering dipergunakan dalam analisis kebijakan publik, yaitu :

1. Model Kelembagaan (*Institutional Model*)

Model ini memandang kebijakan sebagai kegiatan dari lembaga (*policy as institutional activity*). Menurut model ini, kebijakan publik ditentukan, dilaksanakan otoritatif oleh lembaga-lembaga pemerintahan. Suatu secara jakan tidaklah menjadi kebijakan publik sampai ia diambil, dilaksanakan dan dipaksakan oleh lembaga-lembaga pemerintahan.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut di atas, lembaga-lembaga pemerintahan memberikan tiga ciri tertentu pada kebijakan publik, yaitu :

- 1) Pemerintah memberikan legitimasi/pengesahan terhadap kebijakan-kebijakan. Kebijakan-kebijakan pada publik umumnya dipandang sebagai kewajiban-kewajiban yang secara hukum dibenarkan untuk dipatuhi oleh negara atau masyarakat. Sekalipun masyarakat mungkin saja memandang bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh kelompok-kelompok atau asosiasi-asosiasi lain sebagai suatu yang penting dan bahkan mengikat, namun hanya kebijakan pemerintahlah yang sebenarnya berhak meminta kepatuhan warga negara.
- 2) Kebijakan publik/negara/pemerintah pada umumnya bersifat universal. Berlainan halnya dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi lain dalam masyarakat, maka kebijakan publik pada umumnya menjangkau semua orang dalam masyarakat. Sementara itu kebijakan-kebijakan dari organisasi lain mungkin hanya menjangkau sebagian kecil warga masyarakat.
- 3) Pemerintah (sebagai personifikasi negara) pada dasarnya memonopoli penggunaan paksaan/kekerasan. Hanya pemerintahlah yang berhak memenjarakan orang-orang yang membangkang terhadap kebijakan-kebijakannya. Sanksi-sanksi organisasi lain dalam masyarakat biasanya hanya terbatas, misalnya berupa sanksi moral atau tindakan pengucilan diri bagi para pelanggarnya.

Model kelembagaan biasanya dipakai untuk menelaah atau menganalisis proses pembuatan kebijakan, tetapi bisa pula digunakan untuk menelaah implementasi kebijakan.

Dalam menganalisis perumusan (formulasi) kebijakan, model ini dipakai untuk menjelaskan keadaan lembaga-lembaga pemerintah, dan menganalisis kenapa suatu suatu persoalan

yang sama kadangkala diorganisasikan dan diatur oleh beberapa lembaga pemerintah. Misalnya, pembagian tanggung jawab mengenai pelayanan terhadap pembangunan masyarakat desa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Persoalan ini secara sistematis dapat dianalisis dengan menggunakan model kelembagaan.

Apabila model kelembagaan digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan maka yang menjadi pusat perhatian ialah keadaan lembaga-lembaga yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan tersebut beserta masalah koordinasi di antara lembaga-lembaga tersebut.

Variabel-variabel yang digunakan dalam model kelembagaan ini misalnya adalah kepemimpinan dalam lembaga-lembaga dan hubungan antar lembaga. Namun sebagaimana yang dikemukakan oleh Amir Santoso¹⁰, model kelembagaan ini memiliki kelemahan yang serius, yakni bahwasanya model ini tidak mampu menerangkan secara tuntas sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan. Kegagalan dalam kebijakan perkotaan di beberapa negara misalnya, bukanlah hanya akibat kelemahan organisasional dalam program-program pemerintah, namun mungkin terletak pada situasi sosial dan ekonomi di daerah perkotaan yang bersangkutan.

2. Model Elit (*Elite Model*)

Model ini memandang kebijakan sebagai preferensi (*policy as elite preference*). Model ini beranggapan bahwa administrator bukanlah sebagai abdi rakyat (*servant of the people*) tetapi lebih sebagai kelompok-kelompok kecil yang telah mapan (*the establishment*). Menurut teori model ini, elit secara pasti lebih banyak dan sering membentuk opini massa dalam persoalan kebijakan dibandingkan dengan massa yang membentuk opini elit. Dengan demikian kebijakan publik adalah hasil preferensi atau semata-mata hanya ditentukan oleh elit, oleh karena itu

pejabat pemerintah hanyalah sekedar pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh elit tadi.

Model elit ini dilandasi oleh berbagai asumsi dasar sebagai berikut :

- 1) *Society is divided into the few who have power and the many who do not. Only a small number of persons allocate values for society; the masses do not decide public policy* (Masyarakat terbagi dalam dua bagian, yaitu mereka yang jumlahnya sedikit yang memiliki kekuasaan dan mereka yang jumlahnya banyak namun tidak mempunyai kekuasaan. Mereka yang jumlahnya sedikit itulah yang sebetulnya merupakan pihak yang mendistribusikan nilai-nilai bagi masyarakat, sedangkan massa tidaklah menetapkan kebijakan publik).
- 2) *The few who govern are not typical of the masses who are governed. Elites are drawn disproportionately from the upper socioeconomic strata of society* (Mereka yang jumlahnya sedikit dan memerintah itu tidak mempunyai ciri-ciri yang sama bila dibandingkan dengan massa yang diperintah. Golongan elit biasanya berasal dari lapisan sosial-ekonomi teratas dalam masyarakat).
- 3) *The movement of non-elites to elite positions must be slow and continuous to maintain stability and avoid revolution. Only non elites who have accepted the basic elite consensus can be admitted to governing circles* (Pergerakan dari kalangan bukan elit ke kedudukan-kedudukan elit biasanya berlangsung secara lamban, karena ada kecenderungan untuk mempertahankan stabilitas seraya menghindari revolusi. Oleh sebab itu hanya bukan kalangan elit yang benar-benar menyerap nilai-nilai dasar yang dianut oleh golongan elit yang dapat diterima dalam lingkaran kekuasaan).

- 4) *Elites share a consensus on the basic values of the social system and the preservation of the system. [In the United States, the elite consensus include private enterprise, private property, limited government, and individual liberty]* (Golongan elit pada umumnya mempunyai kesadaran bersama mengenai nilai-nilai dasar dari sistem sosial yang berlaku dan berusaha untuk melanggengkan sistem sosial tersebut. [Di Amerika, pada umumnya golongan elit yang berkuasa mempunyai nilai-nilai dasar yang dijunjung tinggi misalnya kesucian hak milik pribadi, pemerintahan terbatas, dan kebebasan individu]).
- 5) *Public policy does not reflect demands of the masses but rather the prevailing values of the elite. Changes in public policy will be incremental rather than revolutionary. [Incremental changes permit responses to events that threaten a social system with a minimum of alteration or dislocation of the system]* (Kebijakan publik tidaklah mencerminkan tuntutan-tuntutan rakyat melainkan lebih mencerminkan upaya golongan elit untuk melestarikan nilai-nilai mereka. Oleh karena itu perubahan-perubahan dalam kebijakan publik pada umumnya bersifat inkremental (sedikit-demi sedikit) dan tidak akan bersifat revolusioner (secara besar-besaran dan radikal).
- 6) *Active elites are subject to relatively little direct influence from apathetic masses. Elites influence masses more than masses influence elites* (Keaktifan golongan sebenarnya menunjukkan betapa kecilnya pengaruh rakyat (massa). Golongan elit lah yang lebih banyak mempengaruhi rakyat, ketimbang rakyat mempengaruhi golongan elit.¹¹

Ada dua implikasi dari model ini terhadap analisis kebijakan publik, yaitu :

1. Bahwa kebijakan publik tidak mencerminkan tuntutan dari "rakyat" tetapi kepentingan dan nilai-nilai para elit. Sebagai akibat dari kekonserwatifan golongan elit maka perubahan dalam kebijakan publik akan lebih bersifat inkremental dari pada revolusioner, karena perubahan yang revolusioner akan mengancam posisi elit.
2. Massa sebagian besar dianggap apatis dan kurang tanggap. Sebab itu masalah kebijakan publik jarang merupakan keputusan dari "rakyat" melalui pemilihan umum atau melalui penyajian alternatif kebijakan oleh partai-partai.¹²

Model elit ini secara khusus dikembangkan untuk menganalisis proses perumusan kebijakan publik, yakni untuk menyoroti apa peran yang dimainkan oleh golongan elit dalam proses perumusan kebijakan publik itu dan bagaimana mereka untuk "memotong kompas" (*cross-cutting*) aspirasi rakyat.

3. Model Kelompok

Model ini memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok (*policy as group equilibrium*). Menurut model ini, kebijakan publik pada saat tertentu dan kapanpun, senantiasa merupakan usaha untuk menjaga keseimbangan yang dicapai di dalam kelompok yang sedang berjuang. Dalam rumusan lain, kebijakan publik itu adalah perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Keseimbangan tersebut ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok-kelompok kepentingan yang bersaing. Perubahan-perubahan dalam pengaruh relatif dari kelompok-kelompok tersebut diperkirakan akan mengakibatkan perubahan-perubahan dalam kebijakan publik: kebijakan publik akan bergerak ke arah keinginan dari kelompok yang memperoleh pengaruh, dan menjauh dari mereka yang kalah dalam persaingan memperebutkan pengaruh.

Dari perspektif model ini, perilaku individu akan mempunyai makna politik apabila mereka bertindak sebagai

bagian atau atas nama kepentingan kelompok. Dengan kata lain, kelompok pada hakikatnya dipandang sebagai jembatan antara individu dengan pemerintah, karenanya politik tidak lain adalah perjuangan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijakan publik. Oleh sebab itu dari perspektif model kelompok ini, tugas utama yang diemban oleh sistem politik adalah untuk mengelola konflik-konflik yang timbul dalam perjuangan antar kelompok, dengan cara:

1. *Establishing rules of the game in the group struggle* (membuat aturan permainan dalam perjuangan/percaturan kelompok).
2. *Arranging compromises and balancing interests* (mengatur kompromi-kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan).
3. *Enacting compromises in the form of public policy* (memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijakan publik)
4. *Enforcing these compromises* (memaksakan kompromi-kompromi tersebut (bagi para pihak)).¹³

Model kelompok dapat dipergunakan baik untuk menganalisis proses perumusan maupun menganalisis penerapan kebijakan publik. Dalam proses perumusan kebijakan publik, model ini dapat dipergunakan untuk menelaah kelompok-kelompok manakah yang saling berkompetisi untuk mempengaruhi kebijakan publik dan kelompok mana yang kemudian memenangkan pertarungan tersebut.

Model kelompok dapat pula dipakai untuk menjelaskan bagaimana sebenarnya implementasi kebijakan publik, sebab dalam proses implementasi kompetisi antar kelompok juga merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi proses tersebut. Model ini dapat dipergunakan untuk menganalisis hubungan antar kelompok dalam proses implementasi kebijakan, proses kasak-kusuk dan tawar menawar yang dilakukan oleh masing-masing kelompok untuk mempengaruhi

proses implementasi kebijakan publik demi keuntungan mereka.

Adapun variabel yang dipergunakan dalam model kelompok ini diantaranya adalah latar belakang kelompok, tujuan-tujuan dan masalah kepemimpinan mereka, ukuran dan komposisi keanggotaannya, serta keadaan sosial-ekonomi anggota kelompok-kelompok tersebut.

Kelemahan model ini terletak pada kenyataan bahwa kelompok-kelompok kepentingan seperti digambarkan di atas biasanya tidak begitu berkembang di negara-negara baru.

4. Model Sistem

Model ini menganggap bahwa kebijakan sebagai keluaran dari suatu sistem (*policy as system output*). Menurut model ini kebijakan publik merupakan respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Model ini mencoba menggambarkan bahwa kebijakan publik sebagai suatu keluaran (*output*) dari sistem politik.

Konsep dari model sistem ini dapat mengidentifikasi seperangkat lembaga-lembaga dan kegiatan-kegiatan dalam masyarakat yang fungsinya merubah kebutuhan-kebutuhan masyarakat menjadi keputusan-keputusan yang mempunyai kewenangan untuk ditaati serta memerlukan dukungan masyarakat seluruhnya. Unsur-unsur yang terdapat dalam sistem saling berkaitan dan mampu menanggapi kekuatan-kekuatan dalam masyarakat. Suatu sistem akan berjalan dengan baik apabila :

- a. menghasilkan sesuatu yang rasional dan memuaskan bagi pihak yang berkepentingan;
- b. dapat memberikan keyakinan bahwa masyarakat berkepentingan terhadap sistem tersebut;

- c. apabila berguna dan dapat diterapkan serta mempunyai kekuatan dalam pelaksanaannya.¹⁴

Manfaat utama dari model sistem ini adalah kemampuannya untuk mengkonseptualisasikan secara sederhana gejala-gejala politik yang kerap kali jauh lebih kompleks. Model sistem juga berguna dalam mengelompokkan proses kebijakan ke dalam sejumlah tahapan yang berbeda-beda yang masing-masing tahapan itu dapat pula dianalisis secara lebih rinci.

Menurut Thomas R. Dye, dengan model sistem ini dapat diperoleh petunjuk-petunjuk mengenai :

- a. dimensi-dimensi lingkungan apakah yang menimbulkan tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik?
- b. ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang memungkinkannya untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi kebijakan publik dan berlangsung terus-menerus?
- c. dengan cara bagaimana masukan-masukan yang berasal dari lingkungan mempengaruhi sistem politik?
- d. ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang mempengaruhi isi kebijakan publik?
- e. bagaimanakah masukan-masukan yang berasal dari lingkungan mempengaruhi kebijakan publik?
- f. bagaimanakah kebijakan publik melalui mekanisme umpan balik mempengaruhi lingkungan dan sistem politik itu sendiri?¹⁵

5. Model Rasional

Model ini beranggapan kebijakan sebagai pencapaian tujuan yang efisien (*policy as efficient goal achievement*). Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Kebijakan yang rasional adalah suatu kebijakan yang efisien, dimana rasio antara nilai yang

dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.

Unsur-unsur utama dari model rasional ini menurut James E. Anderson dapat dikemukakan sebagai berikut :¹⁶

1. *The decision-maker is confronted with a given problem that can be separated from other problems or at least considered meaningfully in comparison with them* (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. *The goals, values, or objectives that guide the decision-maker are clarified and ranked according to their importance* (Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya).
3. *The various alternatives for dealing with the problem are examined* (berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama).
4. *The consequences (cost and benefit) that would follow from the selection of each alternative are investigated* (Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti).
5. *Each alternative, and its attendant consequences, can be compared with the other alternatives* (Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya, dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya).
6. *The decision-maker will choose that alternative, and its consequences, that maximizes the attainment of his goals, values, or objectives* (Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat

memaksimalisasi tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan.

Menurut Yehezkel Dror, untuk memilih kebijakan yang rasional, pembuat kebijakan harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut¹⁷ :

- a. mengetahui semua preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan kecenderungan tekanannya;
- b. mengetahui semua pilihan atau alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia ;
- c. mengetahui semua konsekuensi dari setiap kebijakan;
- d. memperhitungkan rasio yang dicapai bagi setiap nilai-nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif kebijakan :
- e. memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Model rasional, sering pula disebut sebagai model rasional komprehensif, banyak mendapatkan kritik. Kritik-kritik tersebut antara lain menyatakan bahwa¹⁸ :

- a. para pembuat kebijakan sebetulnya tidak berhadapan dengan masalah-masalah konkrit dan terumuskan dengan jelas. Sebaliknya Lah, mereka pertama-tama haruslah mengidentifikasikan dan merumuskan masalah-masalah itu dan dari sinilah mereka kemudian mengambil keputusan, dan merumuskan masalah seringkali justru merupakan kesulitan terbesar bagi pembuat kebijakan ;
- b. model rasional komprehensif menuntut hal-hal yang tidak rasional pada diri pembuat keputusan. Biasanya diasumsikan bahwa seorang pembuat keputusan akan memiliki cukup informasi mengenai berbagai alternatif yang berkaitan dengan masalah yang dihadapinya, dan selanjutnya ia akan sanggup untuk meramalkan secara tepat akibat-akibat dari pilihan alternatif tersebut, disamping sanggup untuk menyusun secara tepat suatu perbandingan biaya dan manfaat dari alternatif tersebut. Namun kenyataan membuktikan bahwa seorang dengan tingkat

informasi dan kecerdasan tertentu ternyata amat sulit untuk bertindak secara rasional, hal ini antara lain juga disebabkan oleh kurangnya waktu, sulitnya mengumpulkan informasi dan meramalkan masa depan selain betapa kompleksnya membuat perhitungan yang rasional tersebut;

- c. pembuat kebijakan biasanya dihadapkan pada situasi yang sarat dengan nilai yang saling bertentangan, bukannya nilai-nilai yang bersesuaian satu sama lain. Nilai-nilai yang bertentangan ini tidak mungkin diperbandingkan atau diberi pembobotan ;
- d. pembuat kebijakan kemungkinan juga sulit untuk memilah-milah secara tegas antara nilai-nilainya sendiri dengan nilai-nilai yang diyakini masyarakat. Asumsi penganjur model rasional komprehensif antara lain fakta-fakta dan nilai-nilai dapat dengan mudah dibedakan, bahkan dipisahkan, tidak pernah terbukti dalam kenyataan sehari-hari ;
- e. sehubungan dengan masalah *sunk-cost*, keputusan-keputusan atau kesepakatan-kesepakatan dan investasi terdahulu dalam kebijakan dan program-program yang ada sekarang kemungkinan akan mencegah pembuat keputusan untuk membuat kebijakan yang berbeda sama sekali dari kebijakan yang sudah ada ;
- f. dalam konteks negara berkembang, model rasional komprehensif ini jelas tidak akan mudah diterapkan. Sebabnya adalah karena informasi/data statistik yang tidak memadai, tidak memadainya perangkat teori yang siap pakai untuk kondisi-kondisi negara sedang berkembang, ekologi budaya di mana sistem pembuatan kebijakan itu beroperasi tidak mendukung birokrasi di negara-negara sedang berkembang umumnya dikenal amat lemah dan tidak sanggup memasok unsur-unsur rasional dalam pengambilan keputusan.

6. Model Inkremental

Model ini menganggap bahwa kebijakan sebagai kelanjutan masa lalu (*policy as variation on the past*). Menurut model ini, kebijakan publik adalah suatu kelanjutan kebijakan di masa lalu dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit, baik dengan hanya menambah, mengurangi dan menyempurnakan program-program yang sudah ada. Model ini sangat menekankan pada perumusan kebijakan publik secara inkremental yaitu keputusan kebijakan (*policy decision*) tidak dibuat sekali dan untuk semuanya (*once and for all*), tetapi secara terus menerus dirumuskan kembali dalam suatu rangkaian proses inkremental.

Asumsi-asumsi dasar model inkremental ini dapat diuraikan sebagai berikut¹⁹ :

1. *The selection of goals or objectives and the empirical analysis of the action needed to attain them are closely intertwined with, rather than distinct from, one another* (pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya dipandang sebagai sesuatu hal yang saling terkait dari pada sesuatu hal yang saling terpisah);
2. *The decision maker considers only some of the alternatives for dealing with a problem, and these will differ only incrementally (i.e., marginally) from existing policies* (pembuat kebijakan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah, dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marginal bila dibandingkan dengan kebijakan yang ada sekarang) ;
3. *For each alternative only a limited number of "important" consequences are evaluated* (bagi setiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi);

4. *The problem confronting the decision-maker is continually redefined. Incrementalism allows for countless ends-means and means-ends adjustments that have the effect of making the problem more manageable* (masalah yang dihadapi oleh pembuat kebijakan akan diredefinisikan secara teratur. Pandangan inkrementalisme memberikan kemungkinan untuk mempertimbangkan dan menyesuaikan tujuan dan sarana serta sarana dan tujuan sehingga menjadikan dampak dari masalah itu lebih dapat ditanggulangi);
5. *There is no single decision or "right" solution for a problem. The test of a good decision is that various analysts find themselves directly agreeing on it, without agreeing that the decision is the most appropriate means to an agreed objective* (bahwa tidak ada kebijakan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah. Batu uji bagi kebijakan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagai analisis pada akhirnya akan sepakat pada kebijakan tertentu, meskipun tanpa menyepakati bahwa kebijakan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan) ;
6. *Incremental decision-making is essentially remedial and is geared more to the amelioration of present, concrete social imperfection than to the promotion of future social goals* (pembuatan kebijakan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya-upaya konkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang dari pada upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

Dari penjelasan tersebut di atas jelaslah bahwa para pembuat kebijakan pada umumnya cenderung menerima keabsahan kebijakan-kebijakan yang sudah ada dan secara diam-diam setuju untuk melanjutkan kebijakan-kebijakan

terdahulu. Menurut Thomas R. Dye, ada sejumlah alasan kenapa pembuat kebijakan cenderung berbuat seperti itu, yakni:

1. Para pembuat kebijakan pada umumnya tidak mempunyai waktu yang cukup, kecakapan, atau uang untuk meneliti secara cermat semua alternatif kebijakan yang ada. Biaya yang harus dikeluarkan untuk menghimpun seluruh informasi terlalu besar. Para pembuat kebijakan tidak memiliki kemampuan daya ramal yang memadai untuk mengetahui semua akibat dari tiap alternatif kebijakan, tidak mampu untuk memperhitungkan nisbah antara biaya dan manfaat bagi setiap alternatif kebijakan itu mengingat beranekaragamnya nilai-nilai politik, sosial, ekonomi dan budaya. Dengan demikian kebijakan yang benar-benar rasional mungkin malah tidak efisien, jika waktu yang dicurahkan, kecakapan yang diperlukan, dan biaya yang dikeluarkan untuk mengembangkan suatu kebijakan yang rasional itu amat berlebihan.
2. Para pembuat kebijakan pada umumnya menerima keabsahan dari kebijakan-kebijakan sebelumnya karena tidak yakin akan akibat-akibat dari kebijakan-kebijakan yang sama sekali baru atau sama sekali berbeda. Oleh karena itu dirasa aman berurusan dengan program-program yang telah dikenal sebelumnya manakala akibat-akibat dari program-program baru tidak dapat diramalkan. Dalam suasana serba tidak pasti, para pembuat kebijakan akan cenderung melanjutkan kebijakan-kebijakan atau program-program yang telah dilaksanakan sebelumnya tidak peduli apakah kebijakan atau program itu terbukti efektif atau tidak.
3. Dalam program yang ada boleh jadi terdapat investasi besar-besaran (*sunk-cost*) yang mencegah dilakukannya setiap perubahan yang radikal. Investasi tersebut mungkin dalam bentuk uang, bangunan, atau peralatan-peralatan

berat lainnya, atau dalam bentuk sikap-sikap psikologis, kebiasaan-kebiasaan administrasi, atau struktur organisasi.

4. Model inkremental juga layak secara politis. Kesepakatan dalam pembuatan kebijakan akan semakin mudah dicapai apabila pokok-pokok soal yang diperdebatkan, misalnya, hanyalah menyangkut masalah peningkatan anggaran atau pengurangan anggaran, atau menyangkut masalah perubahan-perubahan kecil terhadap program-program yang ada.²⁰

7. Model Permainan

Menurut model ini kebijakan dianggap sebagai pilihan rasional dalam situasi-situasi yang kompetitif (*policy as rational choice in competitive situations*). Ide mengenai permainan (*games*) berpusat pada taktik dan strategi yang digunakan oleh para pemain (*actors*) baik di dalam arena perumusan kebijakan maupun arena pelaksanaan kebijakan.

Model ini pada dasarnya bertitik tolak pada tiga hal pokok, yaitu:

1. Kebijakan yang diambil tergantung pada (setidak-tidaknya) dua pemain atau lebih.
2. Kebijakan yang dipilih ditarik dari dua atau lebih alternatif pemecahan yang diajukan oleh masing-masing pemain.
3. selalu dihadapkan pada situasi yang serba bersaing dalam pengambilan keputusan.²¹

Di dalam arena perumusan kebijakan publik, model ini berguna jika di situ tidak ada satupun pilihan yang terbaik, dan hasil yang terbaik bergantung pada tindakan yang lain. Thomas R. Dye menggambarkan bahwa dua pemain yang akan mengambil suatu kebijakan masing-masing mempunyai dua alternatif pemecahan yang dapat mereka ambil. Keduanya dihadapkan pada situasi yang saling bersaing, dan pilihan akan dijatuhkan pada pilihan yang paling menguntungkan. Dikatakan lebih jauh bahwa para perumus kebijakan terlibat dalam pilihan

yang saling tergantung. Tiap "pemain" harus menyesuaikan tingkah lakunya bukan hanya untuk menggambarkan keinginan dan kemampuannya, tetapi juga perkiraannya mengenai apa yang akan dilakukan oleh pemain lain. Hal ini tidak menjelaskan bagaimana sesungguhnya mereka membuat keputusan dalam situasi kompetitif jika mereka benar-benar rasional.²²

Untuk keperluan analisis implementasi kebijakan, model ini dapat digunakan untuk mengkaji berbagai "permainan" yang dilakukan oleh para pelaksana. Di dalam proses implementasi kebijakan publik para pelaksana melakukan berbagai "permainan" untuk memenangkan kendali atas proses tersebut yang memungkinkan mereka memanfaatkan sumberdaya, menyimpangkan tujuan, menolak inisiatif, dan memboroskan energi.

8. Model Pengamatan Terpadu (*mixed scanning*)

Menurut model ini kebijakan-kebijakan itu tidak sama atau berbeda-beda baik ruang lingkup maupun dampaknya, sehingga pendekatan pembuatan kebijakan berbeda-beda diperlukan untuk jenis keputusan yang berbeda.

Penganjur dari model ini adalah ahli sosiologi organisasi Amitai Etzioni. Model *mixed scanning* ini merupakan model yang menggabungkan unsur-unsur kebaikan yang ada pada model rasional komprehensif dan model inkremental. Model rasional komprehensif akan diterapkan bila *high coverage scanning* (penjelajahan atau pengamatan yang luas) diperlukan. Bila *truncated scanning* (pengamatan yang mendetail suatu objek/sasaran tertentu) diperlukan maka pendekatan inkremental yang dipergunakan.

Model pengamatan terpadu ini menurut Amitai Etzioni²³ akan memungkinkan para pembuat kebijakan untuk memanfaatkan baik model rasional komprehensif maupun model inkremental pada situasi yang berbeda-beda. Dalam beberapa kasus, penggunaan model inkremental mungkin akan

memadai, sementara pada kasus-kasus yang lain model rasional komprehensif yang dipergunakan.

Model pengamatan terpadu juga memperhitungkan tingkat kemampuan para pembuat kebijakan yang berbeda-beda. Secara umum dapat dikatakan, semakin besar kemampuan para pembuat kebijakan untuk memobilisasikan kekuasaannya guna mengimplementasikan kebijakan mereka, semakin besar keperluannya untuk melakukan *scanning*, dan semakin menyeluruh *scanning* itu semakin efektif pengambilan keputusan kebijakan. Dengan demikian, model pengamatan terpadu ini pada hakikatnya merupakan pendekatan kompromi yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkremental dalam proses pengambilan keputusan untuk publik.

CATATAN :

- 1) A. Bullock dan O. Stallybrass. *The Fontana Dictionary of Modern Thought*, London, 1977, hal. 316.
- 2) Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1978, hal. 39.
- 3) Donald Kligner, *Public Administration: A Management Approach*, Houghton Mifflin Co.. 1983, hal. 43.
- 4) Stephen Robbin, *The Administrative Process, Integrating Theory and Practice*, Prentice Hall of India, New Delhi. 1978, hal. 50.
- 5) David Nadler et.al., *Managing Organization: Reading and Cases*. Little Brown Company, Boston, 1982, hal. 2.
- 6) Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Administrasi Negara*. Cv. Rajawali, Jakarta, 1984. hal. 97.
- 7) Miftah Thoha, *ibid..* hal, 83-86.
- 8) Lihat Nicholas Henry. *Administrasi Negara dan Masalah masalah Kenegaraan*. CV Rajawali Pers, Jakarta. 1989. hal. 364-393.
- 9) Thomas R. Dye, *op. cit.*, hal. 20
- 10) Amir Santoso. *Analisis Kebijaksanaan Publik : Suatu Pengantar*, dalam *Jurnal Ilmu Politik* 3, Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 9.
- 11) Thomas R. Dye, *op.cit.* hal. 26.
- 12) Amir Santoso. *op.cit.*, hal. 10.
- 13) Thomas R. Dye, *op. cit..* hal. 23.
- 14) Oberlin Silalahi. *Seberapa Aspek kebijaksanaan Negara*. Liberty, Yogyakarta. 1989. Hal. 51.
- 15) Thomas R. Dye, *op...* hal. 39.
- 16) James E. Anderson, *Public Policy Making*. Holt. Rinehart and Winston, New York, 1979, hal.9-10.
- 17) Yehezkel Dror. *Public Policy Making: Reexamined*, dalam Thomas R. Dye, *op. cit..* hal. 32.
- 18) Lihat James L. Anderson, *op.cit..* hal. 10-11.

- 19) James E. Anderson. *ibid.*, hal. 11.
- 20) Thomas R. Dye, *op. cit.* It. 33-34.
- 21) Thomas R. Dye, *ibid.* hal. 35.
- 22) Thomas R. Dye, *ibid.*
- 23) Lihat James E. Andersen, *op.cit.*, hal. 12-13.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, A. M. (2013). *Examination of the Public Policy in Process in Libya*. University of Salford. Retrieved from http://usir.salford.ac.uk/29405/1/FINAL_THESIS_.pdf
- Ali Mufiz, *Pengantar Administrasi Negara*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1994, hal. 105-112.
- Amir Santoso, 1988, *Analisis Kebijaksanaan Publik : Suatu Pengantar, dalam Jurnal Ilmu Politik 3*, Gramedia, Jakarta.
- _____, 1988, *Analisis Kebijaksanaan Publik : Masalah dan Pendekatan, dalam Jurnal Ilmu Politik 4*, Gramedia, Jakarta.
- Anderson, James E., 1979, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Badjuri, Abdulkahar dan Yuwono, Teguh. 2002. *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*. Semarang: Universitas Diponegoro
- Baker, R. F., Michaels, R. M., & Preston, E. S. (1975). *Public Policy Development: Linking the Technical and Political Processes*. USA: John Wiley and Sons.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1991, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- _____, dan Moestapadidjaja A.R., 1988, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan: Teori dan Penerapannya*. LP3ES, Jakarta.
- Bullock A. dan O. Stallybrass, 1977, *The Fontana Dictionary of Modern Thought*, London.
- Bullock III, Charles S., James E. Anderson dan David W. Bradly, 1983, *Public Policy in the Eighties*, Brooks/Cole Publishing Co., California.
- Burns, James MacGregor, J.W. Peltason, dan Thomas E. Cronin, 1989, *Government by the People*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

- Bryan D. Jones, *Governing Urban America, A Policy Focus*. Little, Brown and company, Baston Toronto, 1983
- Carl J. Friedrich, *Man and his Government*, McGraw Hill, New York, 1963, hal. 79, dalam Thomas R. dye, *ibid*
- Chief J.O. Udoji, *The African Public Servant as a Public Policy Maker , Public Policy in Africa*, African Association for Public Administration and Management, Addis Abeba, 1981.
- Daniel. A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (ed). *Effective Policy Implementation*, Scott, Foresman and Company, London. 1986, hal. 1.
- Dengah, J., Pioh, N., & Kairupan, J. (2017). Evaluasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima Di Kota Manado. *Jurnal Eksekutif*, 2(2), 1-10.
- David Nadler et.al., *Managing Organization: Reading and Cases*. Little Brown Company, Boston, 1982, hal. 2.
- Donald S. Van Meter dan Carl L. Van Horn. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Administration Society. 1978.
- Dunn, William N., 1981, *An Introduction to Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Printice Hall Inc., New York.
- Dye, Thomas R., 1981, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., New Jersey.
- _____, 1976, *Policy Analysis, University of Alabama*. Alabama
- Edward III, George, 1980, *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press, Washington.
- _____, dan Ira Sharkansky, 1978, *The Policy: Predicament*, W.H. Freeman, San Fransisco.
- Easton, S. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: University of Chicago Press
- Eulau, Heinz dan Kenneth Prewitt, 1973, *Labyrinths of Democracy*, Bobbs-Merrill, Indianapolis.

- George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, *The policy Predicament*. W. H. Freeman. San Fransisco. 1978, hal. 2.
- Gerston, L. N. (2014). *Public Policy Making: Process and Principles*. Routledge.
- Grindle, M.S., 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Hanisy, A. (2013). Konsep dasar analisis kebijakan. Al Qodiri: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Keagamaan, 4(1), 48- 63.
- Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, 1970, hal. 71, dalam Thomas R. Dye. *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1981, hal
- Hogwood, Brian dan Lewis A. Gunn, 1986, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- Hoogerwerf, A., 1983, *Ilmu Pemerintahan*, terjemahan B.L.L. Tobing, Erlangga, Jakarta.
- Ismail, M. H., & Sofwani, A. (2016). Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. JRP (Jurnal Review Politik), 6(2), 195-224.
- Henry, Nicholas, 1988, *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*, CV Rajawali Pers, Jakarta.
- James MacGregor Burns, J.W. Peltason, dan Thomas E. Cronin, *Government by the People*, Prentice Hall, Englewod Cliffs. New Jersey, 1989, Hal. 425-426.
- Jenkins, W.I., 1978, *Policy Analysis*, Martin Robertson, Oxford.
- Jones, Bryan D., 1983, *Governing Urban America: A Policy Focus*, Little, Brown and Company, Boston Toronto.
- Jones, Charles O., 1977, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Massachusetts.
- Keefe, William J., Henry J. Abraham, William H. Flanigan, Charles O. Jones, Morris S. Ogul, dan John W. Spanier. 1983, *American Democracy: Institution, Politics, and Policies*, The Dorsey Press, Homewood-Illinois.

- Kligner, Donald, 1983, *Public Administration: A Management Approach*, Houghton Mifflin Co.
- Kurt Finsterbusch dan Annabelle Bender Motz, 1980, *Social Research for Policy Decisions*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California.
- Mazmanian, Peter S dan Paul A. Sabatier (ed), 1986, *Effective Policy Implementation*. Scoot, Foreman and Company, London.
- Miftah Thoha, 1984, *Dimensi-dimensi Prima Administrasi Negara*, CV Rajawali, Jakarta.
- M. Irfan Islamy, 1992, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Moestopadidjaja A.R., 1992. *Studi Kebijakanaksanaan Perkembangan dan Penerapannya dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- _____, *Analisa Kebijakanaksanaan dan Perencanaan Pembangunan Nasional*, dalam Manajemen dan Pembangunan Nomor 8 Tahun II, Juli 1994.
- Muhadjir Darwin, 1993, *Teori Administrasi Negara*, Program S2 Administrasi Negara Gadjahmada. Yogyakarta.
- Nadler, David, 1982, *Managing Organization: Reading and Cases*, Little Brown Company, Boston.
- Nagel, Stuart S., 1983, *Introduction*, dalam Stuart S. Nagel. *Encyclopedia of Policy Studies*, Marcel Dekker Inc.. New York.
- Nakamura, Robert T. dan F. Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, New York,
- Oberlin Silalahi, 1989, *Beberapa Aspek Kebijakanaksanaan Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Peter C. Cleaves, Implementation Amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design, dalam M.S. Grindle,

- Politics and Policy Implementation in the Third world, Princeton University Press, Princeton, 1980, hal. 281.
- Parker, R.S., 1975, *Public Policy and Administration in Australia: A Reader*, John Wiley and Sons, Sydney.
- Paul F. Ellen dan Phillip A. Russo Jr., *Public Policy: Issue, Analysis, and Ideology*. Chatham House Publisher, New Jersey, 1982.
- Pressman, J.L. dan A. Wildavsky, 1984, *Implementation*, University of California Press, Los Angeles
- Quade, E.S., 1982, *Analysis for Public Decision*, North Holland, New York-Amsterdam-Oxford.
- Robbin, Stephen, 1978, *The Administration Process, Integrating Theory and Practice*. Prentice Hall of India. New Delhi
- Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*. St. Martin's Press, New York, 1980, hal. 22-23.
- Roger Cobb dan Charles Elder, *Participation in American Politics: The dynamics of Agenda Building*, dalam James E. Anderson, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979, hal. 55-56.
- Rourke, Francis E., 1976, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little Brown and Company, Boston, Toronto.
- Safitri dkk (2021), Urgensi Analisis Kebijakan, Jurnal Riset Tindakan Indonesia (JRTI) Vol.6, No.1, 2021, pp. 72-76. ISSN: 2502-079X (Print) ISSN: 2503-1619 (Electronic)
- Samodra Wibawa, Yuyun Purbokusumo dan Agus Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, RajaGrafindo Utama Persada, Jakarta.
- Smith, B. (1976). *Polycymaking in British government: An analysis of power and rationality*. Rowman & Littlefield Publishers, Incorporated.

- Solichin Abdul Wahab, 1991, *Analisis Kebijaksanaan: Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Angkara Jakarta.
- Starling, G. (1979). *The politics and economics of public policy: An introductory analysis with cases*. Dorsey.
- Stevent W. Hughes dan Kenneth J. Mijeski, *Politics and Public Policy in Latin America*, westview press Inc., Colorado, 1984, hal. 2.
- Stephen Robbin, *The Administrative Process, Integrating Theory and Practice*, Prentice Hall of India, New Delhi. 1978, hal. 50.
- Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1978, hal. 39.
- _____, 1990, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Rineka, Jakarta.
- Tressa, R. (2015). Analisis Kebijakan Penyelesaian Konflik Antar Desa Di Kabupaten Sigi Provinsi Sulawesi Tengah. *Journal Of Government (Kajian Manajemen Pemerintahan Dan Otonomi Daerah)*, 1(1), 61-90.
- Udoji. Chief J.O., 1981, *The African Public Servant as a Public Policy Maker, Public Policy in Africa*, African Association for Public Administration and Management, Addis Abeba.
- Ukeles, Jacob B. 1977. *Policy Analysis: Myth or Reality*, dalam *Administration Review* 37(5).
- Van Meter D.S. dan C.E. Van Horn, 1978, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, dalam *Administration Society*.
- Wibowo, U. B. (2013). Intensitas Peran Aktor Kebijakan Dan Kekuatan Politis Dalam Perumusan Kebijakan Sertifikasi Pendidik. *Jurnal Penelitian Ilmu Pendidikan*, 6(1), 1-10.
- W.I. Jenkins, *Policy Analysis : A political and Organizational Perspective*, St. Martin's Press, New York. 1978, hal. 15.

William J. Keefe, Henry J. Abraham, William H. Flanigan. Charles O. Jones, Morris S. Ogul, dan John W. Spanier, *American Democracy: Institution, Politics, and Policies*, The Dorsey Press, Homewood-Illinois, 1983, hal. 435-436.

Yehezkel Dror. *Public Policy Making: Reexamined*. Chandler San Francisco, 1968, hal. 12. dalam Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1981, hal. 36.

BIODATA PENULIS**Dr. Irawanto, S.Sos, M.Si**

Dosen Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Publik
STIA Bina Banua Banjarmasin

Penulis lahir di Kepulauan Riau tanggal 08 Nopember 1967. Penulis adalah dosen PNS Dpk yang ditempatkan di STIA Bina Banua Banjarmasin pada tahun 1994. Pendidikan S1 ditempuh pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Studi Administrasi Negara Universitas Riau, Pekanbaru, lulus tahun 1993 dan melanjutkan S2 pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Administrasi di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, lulus tahun 2000. Dan Menyelesaikan Program Doktor di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang Lulus tahun 2016. Saat ini menjadi Dosen di Progam Pascasarjana STIA Bina Banua. Penulis terlibat dalam menulis artikel ilmiah di beberapa Jurnal Terakreditasi Sinta dan surat kabar. Sejak tahun 2012 ikut terlibat sebagai anggota di Dewan Riset Daerah Kalimantan Selatan. Di LLDIKTI XI Tahun 2023 terlibat dalam Tim Satuan Pengawas Internal dan Evaluasi Kinerja Perguruan Tinggi.

BIODATA PENULIS



Dr. Drs. H. Murakhman Sayuti Enggok, MP.
Dosen Program Magister Ilmu Administrasi Publik
Universitas Islam Kalimantan (Uniska)
Muhammad Arsyad Banjarmasin

Penulis lahir dan besar di Banjarmasin pada tanggal 22 Maret 1958 dari ayah H. Mustaffa Enggok (Alm) dan ibu Hj. Saniah (Almh).

Pendidikan formal tingkat dasar dan menengah di selesaikan seluruhnya di Banjarmasin, yaitu SD Negeri Antasari (1970), SMP Negeri VI/Dahlia (1973), SMPP28 Negeri (1977), diseling setahun mengikuti program pertukaran pelajar melalui American Field Service WP 76/77 dan memperoleh diploma dari Stephen Decatur High School, Decatur, Illinois, USA (1977). Selama 2 tahun yaitu dari tahun 1978 sampai dengan tahun 1979 melanjutkan studi ke Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lambung Mangkurat di Banjarmasin, tidak selesai, kemudian baru pada tahun 1983 melanjutkan kembali program strata-1 pada STIA Bina Banua (d/h. Institut Ilmu Administrasi dan Management Bina Banua) hingga memperoleh gelar **sarjana Ilmu Administrasi Niaga tahun**

1988 (*Doktorandus*). Tahun 1994 atas biaya Yayasan Pendidikan Bina Banua, melanjutkan studi pada program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang dan memperoleh ***Magister Pertanian (MP)*** pada tahun 1997 konsentrasi Ekonomi Pertanian/Pembangunan Pertanian. Tahun 2002 diterima sebagai mahasiswa program Doktor Ilmu Administrasi pada Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya dan lulus (31 Maret 2016) dengan memperoleh gelar ***DR (Doktor Ilmu Administrasi)***.

Sejak awal tahun 1989 diterima sebagai Karyawan Yayasan Pendidikan Bina Banua, ditempatkan sebagai Staf Pengajar dengan jabatan fungsional sejak 1 Juni 2006 sebagai Lektor Kepala (Associate Professor). Terhitung 1 Oktober 2019 diangkat sebagai Dosen Tetap ditempatkan pada Program Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Islam Kalimantan (Uniska) Muhammad Arsyad Banjarmasin.

Menikah tahun 1978 dengan Hj. Antung Ida Kusmiaty, S.Sos, dikaruniai 4 orang anak masing-masing Mauland Yasser Rizal., S.Sos (25 Januari 1981), Ayu Agni Addinni., S.Psi (17 Pebruari 1984), Azhar Arif Rizkian Fikri, S.AB (1 Desember 1985) semuanya sudah berkeluarga, dan Addinna Wiediani Aisya, S.Pd, MM. (14 Nopember 1996).