



GoAcademica
Consulting, Researching, & Publishing



Dr. H. Engkus, M.Si.

HAND BOOK

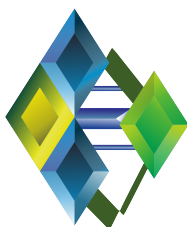
KEBIJAKAN PUBLIK

(KONSEP, FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI SERTA PERUBAHAN)

KEBIJAKAN PUBLIK

(KONSEP, FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI SERTA PERUBAHAN)

Penulis
Dr. H. Engkus, M.Si.



Diterbitkan Atas Kerja Sama PT.
Kimshafi Alung Cipta Dengan
CV. Goacademica



UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf

a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KEBIJAKAN PUBLIK

(KONSEP, FORMULASI, IMPLEMENTASI, DAN EVALUASI SERTA PERUBAHAN)

Penulis

Dr. H. Engkus, M.Si.

Editor : Dr. Fitri Rezeki, S.Pd., M.Pd

Desain Cover : Lituhayu

Ukuran : 18,2 x 25,7 cm

Halaman : iv, 250

Terbitan : Desember 2022

ISBN : 978-623-09-1136-1

Hak Cipta 2022 @ PT Kimshafi Alung Cipta dan Penulis

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT PT KIMSHAFI ALUNG CIPTA

Taman Cibodas Lippo Cikarang

Jalan Ciliwung 1 No 1

Kabupaten Bekasi – Jawa Barat

www.publisher.alungcipta.com

Surel : publisher@alungcipta.com

Phone 085810672763

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT bahwa atas berkat, rahmat dan hidayah-Nya, kami dapat menyelesaikan penyusunan buku ini dengan judul "**HAND BOOK KEBIJAKAN PUBLIK**".

Kami menyadari, bahwa buku ini masih banyak kelemahan yang disebabkan karena masih terbatasnya kemampuan kami dalam melaksanakan penulisan ini maupun cara penyajiannya. Buku ini mengupas konsepsi dan strategi melakukan telaah kebijakan. Pembaca umumnya memperoleh pengetahuan mengenai bagaimana caranya mengupas sebuah kebijakan. Sangat jarang ditemukan karya yang selain menyediakan kerangka konseptual, juga sekaligus mengupas mengenai produk yang dihasilkan dari proses analisis itu. Meskipun sangat ringkas, buku ini mencoba mengisi relung yang masih kosong dalam diskursus analisa kebijakan publik ini. Buku ini menyajikan konsepsi, konteks dan sekaligus framework pengkajian kebijakan sosial sebagai salah satu cabang kebijakan publik. Di dalam buku ini menjelaskan tiga bagian, yaitu pertama menjelaskan berbagai wacana- wacana pembangunan sosial dan kebijakan sosial. Dimana kedua wacana tersebut mengantarkan pada negara kesejahteraan karena dari hasil kedua tersebut menghasilkan kesejahteraan sosial sehingga negara kesejahteraan dapat tercapai. Yang kedua menjelaskan mengenai teori-teori kebijakan sosial atau public. Dimana bagian ini lebih menjurus ke teori karena untuk melangkah ke intinya, di perlukan namanya teori sebagai landasan untuk menganalisis. Yang bagian ketiga menjelaskan proses dalam menganalisis sebuah kebijakan dan bagaimana mengawal(avdokasi) hasil dari proses tersebut. Selain dari itu, di buku ini juga menjelaskan berbagai tantangan bagi kebijakan yang sudah di analisis atau hasil dari menganalisis sebuah kebijakan. Masalah-masalah di masyarakat harus di selesaikan oleh negara. Caranya? Dengan memperbaiki kebijakan yang di turunkan. Jadi buku ini lebih mengarah ke kerangka konseptual daripada teori.

Semoga semua jasa baik yang telah diberikan tersebut mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT.

Akhir kata, kami mengharapakan semoga Buku ini dapat memberikan manfaat bagi semua yang membacanya,

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Bandung, 5 September 2022

Dr. H. Engkus, M.Si.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB 1 KONSEP DAN RUANG LINGKUP KEBIJAKAN PUBLIK	1
A. Pendahuluan	1
B. Kerangka Konseptual	1
C. Hakikat Kebijakan Publik	5
D. Aspek-Aspek Penting dalam Kebijakan Publik	12
E. Kebijakan Publik dan Kepercayaan Publik	16
F. Jenis-Jenis Kebijakan Publik	20
G. Kesimpulan	22
BAB 2 PENDEKATAN KEBIJAKAN	24
A. Pendahuluan	24
B. Kerangka Konseptual	25
C. Lingkup Pendekatan dan Manfaat Mempelajari Kebijakan Publik	27
D. Pendekatan dalam Studi Kebijakan Publik	29
E. Pendekatan dalam Pembuatan Kebijakan Publik	37
F. Pendekatan Implementasi Kebijakan	41
G. Pendekatan Perbandingan Kebijakan	44
H. Pendekatan Evaluasi Kebijakan	45
I. Kesimpulan	48
BAB 3 MODEL KEBIJAKAN PUBLIK	51
A. Pendahuluan	51
B. Kerangka Konseptual	52
C. Pengertian Model Kebijakan	54
D. Fungsi Model Kebijakan	55
E. Model Kebijakan Publik	56
F. Kesimpulan	64
BAB 4 KERANGKA KERJA KEBIJAKAN	65
A. Pendahuluan	65
B. Kerangka Konseptual	66
C. Kerangka Kerja Analisis Kebijakan Publik	74
D. Kesimpulan	82
BAB 5 PROSES KEBIJAKAN	84
A. Pendahuluan	84
B. Kerangka Konseptual	85
C. Definisi Kebijakan Publik	90
D. Proses Kebijakan Publik	94
E. Kesimpulan	98

BAB 6 LINGKUNGAN KEBIJAKAN PUBLIK	100
A. Pendahuluan	100
B. Kerangka Konseptual	101
C. Lingkungan Kebijakan Publik	102
D. Faktor yang Mempengaruhi Lingkungan Kebijakan	104
E. Hubungan antara Lingkungan Kebijakan, Pelaku Kebijakan dan Isi Kebijakan	106
F. Kesimpulan	109
BAB 7 SISTEM KEBIJAKAN PUBLIK	111
A. Pendahuluan	111
B. Kerangka Konseptual	112
C. Pengertian Sistem Kebijakan Publik	113
D. Komponen Sistem Kebijakan Publik	114
E. Elemen-Elemen Sistem Publik	116
F. Sistematika Kebijakan Publik	118
G. Kesimpulan	120
BAB 8 IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH KEBIJAKAN	122
A. Pendahuluan	122
B. Kerangka Konseptual	123
C. Rumusan Kebijakan	127
D. Batasan Masalah Publik	128
E. Sifat-Sifat Masalah Publik	130
F. Tipe-Tipe Masalah Publik	130
G. Pentingnya Data dalam Perumusan Masalah	131
H. Tahapan Perumusan Masalah Kebijakan	132
I. Metode Merumuskan Masalah	133
J. Model-Model Perumusan Kebijakan	133
K. Proses Ideal Perumusan Kebijakan	140
L. Kesimpulan	143
BAB 9 AGENDA KEBIJAKAN	146
A. Pendahuluan	146
B. Kerangka Konseptual	146
C. Pengertian Agenda Kebijakan	149
D. Pemilihan <i>Issue</i> Agenda Kebijakan	150
E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Proses Agenda Kebijakan	153
F. Masalah Kebijakan	268
G. Hubungan Masyarakat Pemerintah dalam Agenda <i>Setting</i>	168
H. Saluran Akses dan Aktor-Aktor	169
I. Persepsi Perancang Agenda	170
J. Kesimpulan	170
BAB 10 FORMULASI KEBIJAKAN	172
A. Pendahuluan	172
B. Kerangka Konseptual	173
C. Pengertian Formulasi Kebijakan	174
D. Tahap-Tahap Formulasi Kebijakan	175
E. Komponen (Unsur) dalam Formulasi Kebijakan	179
F. Nilai – Nilai yang Mempengaruhi Tindakan dari Para Pembuat Keputusan dalam Proses Formulasi Kebijakan	181

G.	Hal-Hal yang Mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan	183
H.	Kesimpulan	185
BAB 11 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN		187
A.	Pendahuluan	187
B.	Kerangka Konseptual	188
C.	Pengertian Kebijakan	189
D.	Pengertian Publik	190
E.	Perspektif Implementasi Kebijakan	191
F.	Model Implementasi Kebijakan	194
G.	Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan	198
H.	Kesimpulan	204
BAB 12 EVALUASI KEBIJAKAN		206
A.	Pendahuluan	206
B.	Kerangka Konseptual	207
C.	Evaluasi Kebijakan	209
D.	Proses Evaluasi Kebijakan	213
E.	Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan	215
F.	Masalah dalam Evaluasi Kebijakan	219
G.	Kesimpulan	221
BAB 13 PERUBAHAN KEBIJAKAN PUBLIK		224
A.	Pendahuluan	224
B.	Kerangka Konseptual	224
C.	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Kebijakan	225
D.	Bentuk-Bentuk Perubahan Kebijakan	227
E.	Pendekatan dan Model Perubahan Kebijakan	228
F.	Terminasi Kebijakan	243
G.	Bentuk-Bentuk Terminasi	244
H.	Pendekatan Terminasi	245
I.	Strategi Terminasi	247
J.	Kesimpulan	249

BAB 1

KONSEP DAN RUANG LINGKUP KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik di negara modern adalah pelayanan publik, yaitu segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Secara empiris, permasalahan yang berhubungan dengan kebijakan publik cukup kompleks. Fenomena kebijakan publik tidak hanya pada proses formulasi dilakukan atau cara substansi kebijakan publik dituangkan dan diimplementasikan, tetapi juga menyangkut dampak atau implikasi yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan publik.

Kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan yang berbeda. Kebijakan publik pun harus mampu mengagregasikan berbagai kepentingan tersebut dalam suatu produk kebijakan yang bersifat prioritas, mendesak, dan mengarah pada upaya untuk menata kepentingan yang lebih luas.

Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijakan. Dengan demikian, salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik sehingga terwujud suatu kebijakan publik tertentu. Tahapan demi tahapan tersebut terangkum sebagai proses siklus pembuatan

kebijakan publik. Setiap tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik mengandung berbagai langkah dan metode yang lebih terperinci lagi. Tahapan yang terdapat dalam pembuatan suatu kebijakan publik memiliki berbagai manfaat serta konsekuensi dari adanya proses tersebut, khususnya bagi para faktor pembuat kebijakan publik.

B. Kerangka Konseptual

Kebijakan publik merupakan semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi pengatur inovasi dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah. Dapat dirumuskan pula bahwa pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi, dan kinerja kebijakan dan program publik (Kencana, 1999:106).

Menelusuri pengertian kebijakan, pertama kebijakan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata bijaksana yang artinya: (1) selalu menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuan), arif, tajam pikirannya; (2) pandai dan ingat-ingat dalam menghadapi kesulitan (cermat; teliti). Pengertian kebijakan sendiri adalah; (1) kepandaian, kemahiran; (2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan dan organisasi); penyertaan cita-cita, tujuan, prinsip dan maksud.

Sementara itu pengertian publik yang berasal dari bahasa Inggris yang berarti negara atau pemerintah. Serangkaian pengertian tersebut diambil makna bahwa pengertian kebijakan publik menurut Santosa adalah *“Serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah”*

Ahli-ahli ini selanjutnya memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud-maksud tertentu, dan

mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Mewakili kelompok tersebut Nakamura dan Smallwood dalam bukunya yang berjudul *The Politics of Policy Implementation*, melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungannya yaitu :

Lingkungan perumusan kebijakan (*Formulation*),

- a. Lingkungan penerapan (*Implementation*), dan
- b. Lingkungan penilaian (*Evaluation*) kebijakan.

Bagi mereka suatu kebijakan melingkupi ketiga lingkungan tadi ini berarti kebijakan publik adalah :

“Serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang mengupayakan baik tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut (*A set of instruction from policy makers to policy implementers that spell out both goals and the mean for achieving those goals*). Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan; lingkungan implementasi dan lingkungan evaluasi”.

Para pakar dalam memberi definisi kebijakan publik sering berbeda sesuai dengan pendekatan masing-masing, bahkan cenderung berselisih pendapat satu sama lain.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip oleh Islamy (2000:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Selanjutnya Dye mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya, dan kebijakan publik harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Hal yang tidak dilakukan pemerintah juga merupakan kebijakan

publik karena mempunyai dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan. (Islamy, 2000:18)

Kaitannya dengan hal tersebut, kebijakan publik tentunya mempunyai suatu kepentingan yang bersifat publik dimana menurut Schubert Jr. mengungkapkan bahwa kepentingan publik itu ternyata paling tidak sedikitnya ada tiga pandangan yaitu :

- a. Pandangan rasionalis yang mengatakan kepentingan publik adalah kepentingan terbanyak dari total penduduk yang ada.
- b. Pandangan idealis mengatakan kepentingan publik itu adalah hal yang luhur, sehingga tidak boleh direka-reka oleh manusia.
- c. Pandangan realis memandang bahwa kepentingan publik adalah hasil kompromi dari pertarungan berbagai kelompok kepentingan.

Menurut James E. Anderson memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah:

- a. Bahwa kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Bahwa kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
- d. Bahwa kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk
- e. Tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat *negatif* dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- f. Bahwa kebijakan dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif). (Islamy, 2000:19).

Menurut pendapat penulis dari pembahasan diatas bahwa kebijakan publik adalah suatu peraturan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kepentingan publik.

C. Hakikat Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan”.

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.

Untuk keperluan praktis, Mustopadidjaja dalam Rakhmat (2009: 132) menawarkan *working definition* yang diharapkan dapat mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan tertentu agar mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi publik, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan.

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho R, 2004; 1-7). Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana dipahami sebagai kebijakan publik. Dengan demikian, kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi, tidak hanya hukum, tetapi juga harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur, formulasi

isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, seperti menjadi undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Menurut Said Zainal Abidin (2004: 23), kebijakan publik tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan khusus di bawahnya.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati. Menurut Riant Nugroho D. (2004: 52), kebijakan publik bukan berarti mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan karena kebijakan publik menyangkut politik.

1. Terminologi Kebijakan Publik

Terminologi kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan Negara pada amanat rakyat yang berdaulat atasnya.

Untuk menjadi agenda kebijakan, yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, dapatkah publik memberikan masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan. Begitu juga pada tahap pelaksanaan, dapatkah publik mengawasi penyimpangan pelaksanaan, juga apakah tersedia mekanisme kontrol publik, yakni proses yang memungkinkan keberatan publik atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan.

2. Rujukan Kebijakan Publik

Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini publik). Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan itu efektif, diperlukan sejumlah hal. *Pertama*, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga publik dapat mengetahui kebijakan yang telah diputuskan. *Kedua*, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya. *Ketiga*, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui kebijakan ini yang dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak. Dalam masyarakat autoriter, kebijakan publik adalah keinginan penguasa semata sehingga penjabaran di atas tidak berjalan.

Dalam masyarakat demokratis, yang sering menjadi persoalan adalah cara menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Kemampuan para pemimpin politik untuk berkomunikasi dengan masyarakat, untuk menampung keinginan mereka adalah satu hal, tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan kepada masyarakat alasan suatu keinginan tidak bisa dipenuhi.

Charles Lindblom (1939) menyatakan bahwa kebijakan publik berkaitan erat dengan pengambilan keputusan karena sama-sama memilih di antara opsi yang tersedia. Adapun terminologi publik memperlihatkan keluasan yang luar biasa untuk didefinisikan. Akan tetapi, dalam hal ini publik berkaitan erat dengan *state*, *market*, dan *civil society*. Ketiganya menjadi faktor dalam arena publik sehingga publik dapat dipahami sebagai sebuah ruang dimensi yang menampakkan interaksi di antara ketiga faktor tersebut.

3. Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Berdasarkan sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik yang menjabarkan kepada masyarakat tentang pelayanan yang menjadi haknya, cara mendapatkannya, persyaratannya, dan bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (Negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

Fokus politik pada kebijakan publik mendekati kajian politik pada administrasi Negara karena satuan analisisnya adalah proses pengambilan keputusan sampai dengan evaluasi dan pengawasan, termasuk pelaksanaannya. Dengan mengambil fokus ini, tidak menutup kemungkinan untuk menjadikan kekuatan politik atau budaya politik sebagai variabel bebas dalam upaya menjelaskan kebijakan publik tertentu sebagai variabel terikat.

4. Prinsip-prinsip kebijakan publik

Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan, menurut Nugroho (2004: 100-105), pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip, yaitu:

- a. Cara merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan)
- b. Cara kebijakan publik diimplementasikan
- c. Cara kebijakan publik dievaluasi

5. Kriteria Penentuan Kebijakan Publik

Menurut Said Zainal Abidin (2004: 56-59), tidak semua kebijakan publik mempunyai prioritas yang sama untuk diproses. Hal tersebut ditentukan oleh proses penyaringan melalui serangkaian kriteria. Berikut ini kriteria yang dapat digunakan dalam menentukan kebijakan.

- a. Efektivitas, mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.

- b. Efisien, dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- c. Cukup, suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumber daya yang ada.
- d. Adil.
- e. Terjawab, kebijakan dibuat agar dapat memenuhi kebutuhan suatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat.
- f. Tingkatan Kebijakan

Secara umum, menurut Said Zainal Abidin (2004: 31-33), kebijakan dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu sebagai berikut.

- a. Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat *negatif*, yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Mengenai tingkatan kebijakan publik secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (1997) mengemukakan sebagai berikut.

- a. Lingkup Nasional

- 1) Kebijakan nasional

Kebijakan nasional adalah kebijakan Negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/MPR, Presiden, dan DPR adalah yang berwenang menetapkan kebijakan nasional. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

2) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Presiden berwenang menetapkan kebijakan umum. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden.

3) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijaksanaan pelaksanaan merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan, yang berwenang adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, atau instruksi pejabat.

b. Lingkup Wilayah Daerah

1) Kebijakan umum

Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Dalam menetapkan kebijakan umum di daerah provinsi, yang berwenang adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Di daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum di tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan di lingkup Wilayah/Daerah ada tiga macam, yaitu:

- a) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Peraturan Daerah;

- b) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di Daerah;
- c) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah Daerah.

Berikut ini yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan antara lain:

- a) Dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- b) Dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- c) Dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- d) Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa Keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota;
- e) Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

Kebijakan publik sangat berkaitan dengan administrasi Negara ketika faktor publik mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu, diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan “administrasi negara.”

Menurut Nigro dan Nigro dalam Islamy, (2001:1) dalam bukunya *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*, administrasi negara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara dan merupakan bagian dari proses politik. Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan.

Oleh karena itu, kebijakan dalam pandangan Lasswell dan Kaplan dalam Abidin, (2004: 21) adalah sarana untuk mencapai tujuan atau sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

Menurut Said Zainal Abidin (2004: 23), kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus dibawahnya.

D. Aspek-Aspek Penting dalam Kebijakan Publik

1. Kebijakan sebagai Suatu Konsep

Bullock et al. dalam PKP2A I LAN, (2009; 11), untuk bisa disebut sebagai kebijakan, suatu keputusan perlu diikuti langkah tindakan pelaksanaan yang bersasaran mencapai tujuan. Oleh karena itu, kebijakan sebagai suatu konsep meliputi beberapa hal berikut ini:

- a. Ketetapan, suatu kebijakan didalamnya mengandung ketentuan-ketentuan tertentu yang memiliki pengaruh mengikat, baik ke dalam maupun luar dari pembuat kebijakan
- b. Maksud, adanya kebijakan adalah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu atau mengatasi masalah tertentu
- c. Keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu
- d. Suatu proses pelaksanaan dari hal-hal yang telah ditetapkan

Berdasarkan pendapat diatas, kebijakan memiliki makna yang berbeda dengan keputusan. Kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari sebuah proses pengambilan keputusan yang harus ditindaklanjutinya dengan pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan demikian bahwa setiap kebijakan merupakan keputusan, sedangkan keputusan belum tentu menjadi sebuah kebijakan (apabila tidak diimplementasikan). Dalam hal implementasi dimungkinkan mengandung suatu langkah tindakan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

2. Kebijakan Publik Merupakan Produk Pemerintah

Meskipun pendapat yang dikemukakan berbeda-beda pada intinya para ahli kebijakan memiliki kesepakatan yang sama, yakni bahwa kebijakan publik merupakan produk dari pemerintah (termasuk lembaga-lembaga pemerintahan)

yang ditujukan untuk memberikan arah dan pedoman untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan (termasuk masalah-masalah yang berhubungan dengan masyarakat/warga negara). Dalam prosesnya, hendaknya kebijakan publik bersifat komprehensif yakni memperhatikan berbagai hal yang mungkin dapat memengaruhi atau dipengaruhi.

3. Elemen-elemen dalam Sistem Kebijakan Publik

Melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan publik bukan merupakan hal yang sederhana. Karena sifatnya yang dapat berimplikasi luas, baik kepada pemerintah maupun masyarakat, proses kebijakan publik dalam formulasinya perlu memperhatikan lingkungan. Dunn dalam PKP2A I LAN, (2009; 13) merumuskan tiga elemen penting dalam sistem kebijakan publik, yaitu:

- a. Lingkungan kebijakan (*policy environments*) keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu “isu (masalah) kebijakan”, yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan kebijakan tersebut.
- b. Kebijakan publik (*public policy*), yaitu keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berhubungan dengan satu sama lain (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu.
- c. Pelaku kebijakan (*policy stakeholders*), yaitu individu atau kelompok yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan-keputusan pemerintah.

4. Aspek-aspek yang Berkaitan dengan Sistem Kebijakan Publik

Burdock (Suaib, 1998) menyatakan perlunya memerhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan. Menurut Burdock terdapat tiga aspek kebijakan yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a. Aspek kesejarahan. Perubahan kebijakan terjadi dalam konteks kebijakan yang sama yang pernah dibuat pada masa lalu.
- b. Aspek lingkungan. Kebijakan publik tidak mungkin terlepas dari pengaruh lingkungan, yaitu ketika kebijakan tersebut dibangun dan dilaksanakan.
- c. Aspek kelembagaan. Suatu kebijakan publik pasti akan selalu berhubungan dengan berbagai lembaga/institusi

Meskipun aspek-aspek penting yang dikemukakan diatas memiliki perbedaan konsep, secara kontekstual terdapat kesamaan pandangan, yaitu lingkungan, materi-substansi kebijakan, dan organisasi/lembaga (pengusul-*stakeholders*; *shareholders*). Ketiga aspek tersebut memiliki hubungan dan saling berkaitan satu sama lain.

Secara empiris lingkungan memiliki pengaruh yang kuat terhadap proses dan dinamika kebijakan publik. Kebijakan publik akan mengatur secara normatif proses interaksi yang dilakukan oleh publik dalam hubungannya dengan pihak lain. Lingkungan itu dibagi menjadi dua batasan, yaitu *pertama*, batasan ruang yang berupa lingkungan dalam (internal), dan *kedua* lingkungan dalam batasan waktu yaitu: aspek sejarah dan aspek orientasi masa depan (*futuristic oriented*).

5. Materi Substansi Kebijakan

a. Hakikat Materi atau Substansi Kebijakan

Materi atau substansi kebijakan menurut Jones dalam PKP2A I LAN, (2011), merupakan aspek penting lainnya bagi sebuah kebijakan, antara lain menyangkut muatan pokok yang berupa kepentingan (*interesting*) para pihak kebijakan publik sebagai bagian dari administrasi publik, baik dalam teori maupun praktik, tentu tidak akan terlepas dari pengaruh kepentingan para pihak yang terlibat atau terkena implikasi didalamnya. Oleh karena itu, dalam substansi ini penting untuk dibangun secara maksimal mengakomodasikan kepentingan-kepentingan yang dimaksud.

Menurut Laswell dan Kaplan dalam Abidin, (2004; 21) kebijakan adalah sarana untuk mencapai tujuan. Kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

b. Variabel-variabel dalam Menyusun Kebijakan

Variabel-variabel dalam Menyusun Kebijakan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai elemen-elemen dasar kebijakan yang menyangkut hal-hal yang mencerminkan keperluan terhadap adanya suatu pemahaman logis, keterlibatan institusional, dan formalisasi dari suatu proses atau mekanisme yang harus ditempuh dalam rangka penyusunan kebijakan.

Merujuk pada pendapat Jones (1976) bahwa dalam perspektif konseptual, variabel-variabel yang perlu diperhatikan dalam penyusunan suatu kebijakan adalah sebagai berikut:

1) Persepsi/Definisi

Substansi/materi kebijakan perlu diuraikan secara jelas, termasuk latar belakang dan permasalahan yang mendorong perlunya mengangkat gagasan kebijakan tersebut. Pendefinisian yang jelas dan tegas diharapkan tidak menimbulkan multi persepsi terhadap substansi kebijakan.

2) Agregasi

Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan terkena dampak sebuah kebijakan. Materi kebijakan harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan *stakeholders* dan *shareholders* secara proporsional dan berkeadilan, mendesak, serta prioritas.

3) Organisasi/Lembaga

Dalam hal ini perlu dicermati tentang *record* para pelaku (*policy maker*) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan. Usulan kebijakan hendaknya sesuai dengan wewenang dan otoritas instansi/organisasi pengusul.

4) Agenda *Setting*.

Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda (dari gagasan hingga mencapai status agenda). Sosialisasi dan internalisasi kepada para *stakeholders* dan *shareholders* hendaknya dilakukan sejak proses perumusan, pembahasan, sampai dengan ditetapkannya suatu kebijakan.

5) Formulasi

Dalam hal ini beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, sumber data/informasi termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan dan prosedur penetapan kebijakan.

E. Kebijakan Publik dan Kepercayaan Publik

1. Hakikat Sebuah Kebijakan Publik

Hakikat dari sebuah kebijakan publik pada dasarnya untuk memberikan keadaan yang kondusif dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan

(administrasi negara). Oleh karena itu, di dalamnya akan mengartikulasikan nilai, norma, dan etika sebagai dasar moral praktik pemerintahan. Selain itu, tujuan dan sasaran sebagai arah yang ingin dicapai dengan adanya kebijakan ini juga merupakan faktor lain yang tidak dapat diabaikan.

Keseluruhan faktor tersebut akan terelaborasikan dalam suatu bentuk kebijakan secara utuh. Mulyadi (2009:43) mengemukakan bahwa pembuatan dan perumusan kebijakan berhubungan dengan proses pengindetifikasian dan penganalisisan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, kemudian dengan kebijakan tersebut akan menentukan nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat.

Dalam setiap kebijakan tidak hanya bertujuan untuk menciptakan adanya keseimbangan di antara kepentingan yang berbeda, tetapi juga harus berfungsi sebagai pemberi nilai.

Untuk merumuskan suatu kebijakan publik dengan baik, terdapat faktor dominan lain yang dapat mempengaruhinya, yaitu masalah kepercayaan (*trust*). Dalam bahasan ini, penulis akan menyebutnya dengan istilah kepercayaan publik (*public trust*), yaitu *public* dimaknai secara luas menyangkut para pihak yang terlibat dan berimplikasi oleh kebijakan yang pemahamannya disesuaikan dengan kontekstual bahasan.

Sebagai pijakan dasar untuk memahami makna publik, merujuk pada pendapat Inu Kencana (Mulyadi, 2009: 33), bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Selanjutnya, dalam dalam konteks bahasan ini, istilah publik dibagi ke dalam dua bagian, yaitu sebagai berikut.

- a. *Inner Public*, yaitu pihak yang membuat, melaksanakan, dan mengendalikannya, serta mengevaluasinya.
- b. *Outer Public*, mencakup masyarakat luas yang berkepentingan dan berimplikasi oleh kebijakan publik.

Kebijakan publik dan kepercayaan publik merupakan dimensi yang saling berkaitan. Keterkaitan di antara keduanya akan mempengaruhi efektivitas kebijakan dan konduktivitas publiknya. Efektivitas kebijakan publik akan terwujud dalam bentuk lancarnya pelaksanaan tugas-tugas pelayanan, terciptanya tertib administrasi, rendahnya maladministrasi, mekanisme yang sederhana, dan mudahnya untuk diimplementasikan. Adapun konduktivitas publik akan terbangun dalam wujud adanya kesamaan persepsi tentang kebijakan, mudahnya memahami dan mengimplementasikan kebijakan, dan daya dukung yang tinggi terhadap kebijakan sebagai suatu pola (*pattern*) yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah. Kondisi publik yang kondusif terhadap suatu kebijakan akan menjadi dorongan dan spirit yang efektif bagi kebijakan tersebut, begitupun sebaliknya.

Pada sisi lain, kepercayaan publik secara luas akan mempengaruhi kebijakan dan konduktivitas publik. Ketika publik tidak lagi memiliki kepercayaan (*trust*) kepada para pelaku kebijakan (*policy makers*), akan sulit bagi kebijakan tersebut untuk diimplementasikan secara benar. Daya dukung publik akan rendah, dan yang kemungkinan terjadi adalah apatis dan apriori terhadap kebijakan, dan lebih jauhnya lagi tidak ada kepatuhan atau ketaatan sebagaimana diharapkan. Dalam situasi ini, segala bentuk kebijakan yang dibangun akan selalu dipermasalahkan.

Permasalahan lain adalah ketika pihak *inner public* tidak memiliki kepercayaan terhadap publiknya (*outer public*). Publik (*outer public*). Publik (*outer*) akan selalu dianggap sebagai pihak yang harus selalu diatur secara formal, publik yang tidak disiplin, rendah kualitas tanggung jawabnya, individualistis dan egosentris, dan sebagainya. Situasi seperti ini tentunya akan menjadikan para pembuat kebijakan terjebak pada pemikiran formalistis, detail, dan rigid dalam memformulasikan kebijakan. Dampak yang muncul adalah detailnya muatan kebijakan yang pada akhirnya menimbulkan rigiditas dan kekakuan dalam implementasinya.

Kecenderungan ketidakpercayaan dari kedua belah pihak dalam proses formulasi kebijakan publik ini hendaknya tidak dibiarkan mengalir mengikuti arus tanpa adanya upaya penghentiannya.

Dalam memformulasikan suatu kebijakan, hendaknya tidak didasarkan pada adanya motif “negatif”. Kebijakan harus dirumuskan dengan suasana objektif sebagai akibat dari adanya kebutuhan bersama, baik pemerintah maupun masyarakat, tentang sesuatu hal yang menjadi kepentingannya.

Pemerintah dan masyarakat harus saling “mengintropeksi” diri agar kepercayaan diantara keduanya dapat tercipta dengan baik. Oleh karena itu, pemerintah hendaknya dapat menunjukkan dan mengembangkan strategi yang efektif untuk membangun kepercayaan publik yang tinggi. Pemerintah yang kuat, birokrasi yang profesional, masyarakat yang terdidik, akan menjadi dorongan dan spirit yang kuat bagi terbangunnya kebijakan publik yang efektif.

Keduanya harus mampu menunjukkan tanggung jawab, akuntabilitas, dan responsibilitas yang tinggi sesuai dengan kapasitasnya.

Ditengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang begitu tinggi, tidak mudah untuk dapat memformulasikan, mewujudkan, dan mengimplementasikan suatu produk kebijakan publik. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan harus mampu memahami kondisi lingkungannya dengan baik. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang teridentifikasi. Penyelesaian memerlukan tindakan-tindakan publik, yaitu melalui pengaturan dan penetapan kebijakan (Dunn, 1994: 58).

Dengan demikian, efektif tidaknya suatu kebijakan (ketika diimplementasikan) tidak dapat dilepaskan dari ada-tidaknya kepercayaan publik terhadap pemerintah selaku *policy maker* dalam proses formulasi kebijakan.

2. Prinsip-prinsip untuk Membangun Kepercayaan Publik

Upaya penciptaan kepercayaan publik perlu dilakukan sejak usulan atau rancangan kebijakan dibuat. Antisipasi dan identifikasi objektif terhadap kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat merupakan salah satu langkah penting bagi terciptanya kebijakan publik yang efektif.

Oleh karena itu, ada prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam rangka membangun kepercayaan publik, yaitu:

- a. Kebijakan publik harus diformulasikan karena adanya kebutuhan masyarakat/ publik untuk menyelesaikan masalah-masalah publiknya (responsibilitas);
- b. Kebijakan publik harus dibangun dengan memperhatikan nilai-nilai publik yang berlaku;
- c. Muatan/ materi kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan keseimbangan kepentingan yang berbeda secara proporsional, objektif dan berkeadilan;
- d. Kebijakan publik juga harus bersifat antisipatif dan prediktif terhadap perkembangan pada masa yang akan datang;
- e. Pada tataran implementasi, kebijakan publik harus diterapkan secara konsisten, tegas, dan akuntabel, serta mengikat semua pihak yang berkepentingan tanpa pembedaan;
- f. Adanya proses internalisasi dan sosialisasi yang intensif agar pemahaman dan persepsi publik terhadap kebijakan dapat terbangun dengan baik; dan
- g. Proses pengawasan dan pengendalian atas implementasi kebijakan publik harus dilakukan secara sistematis dan terkoordinasikan dengan baik.

F. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

James E. Anderson (1970) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut.

1. *Substantive and Procedural Policies*

Substantive Policy adalah kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya, kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain-lain.

Procedural Policy adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*policy stakeholders*). Misalnya undang-undang tentang Pendidikan, yang berwenang membuat adalah Departemen Pendidikan Nasional. Akan tetapi, dalam pelaksanaan pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu DPR, Departemen Kehakiman, Departemen Tenaga Kerja, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan undang-undang tersebut. Instansi-instansi/organisasi-organisasi yang terlibat tersebut disebut *policy stakeholders*.

2. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

Distributive policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/ keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Contoh, kebijakan tentang *tax holiday*.

Redistributive policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak. Contoh, kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Regulatory policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/ pelarangan terhadap perbuatan/ tindakan. Contoh, kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

3. *Material Policy*

Material Policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/ penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh, kebijakan pembuatan rumah sederhana.

4. *Public Goods and Private Goods Policies*

Public goods policy adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/ pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Contoh, kebijakan tentang perlindungan keamanan dan, penyediaan jalan umum.

Private good policy adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/ pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu (perseorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Contoh tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

Dari bab pembahasan diatas berisi tentang hakikat kebijakan publik, aspek-aspek yang berkaitan dengan sistem kebijakan publik, mengenai materi substansi kebijakan, mengenai kebijakan publik dan kepercayaan publik dan yang terakhir mengenai jenis-jenis kebijakan publik.

G. Kesimpulan

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan”. Kebijakan publik adalah suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan tertentu agar mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan Negara dan pembangunan. Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Di dalam hakikat kebijakan publik ada mengenai terminologi kebijakan publik, rujukan kebijakan publik, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis kebijakan publik, prinsip-prinsip kebijakan publik, kriteria penentuan kebijakan publik dan tingkatan kebijakan.

Aspek – aspek penting dalam kebijakan publik yaitu kebijakan sebagai suatu konsep, kebijakan publik merupakan produk pemerintah, elemen-elemen dalam sistem kebijakan publik dan aspek-aspek yang berkaitan dengan sistem kebijakan publik.

Materi atau substansi kebijakan menurut Jones (PKP2A I LAN, 2011), merupakan aspek penting lainnya bagi sebuah kebijakan, antara lain menyangkut muatan pokok yang berupa kepentingan (*interesting*) para pihak kebijakan publik sebagai bagian dari administrasi publik, baik dalam teori maupun praktik, tentu tidak akan terlepas dari pengaruh kepentingan para pihak yang terlibat atau terkena implikasi didalamnya. Oleh karena itu, dalam substansi ini penting untuk dibangun secara maksimal mengakomodasikan kepentingan-kepentingan yang dimaksud.

Hakikat dari sebuah kebijakan publik pada dasarnya untuk memberikan keadaan yang kondusif dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Prinsip-prinsip untuk membangun kepercayaan publik yaitu: 1) kebijakan publik harus diformulasikan karena adanya kebutuhan masyarakat, 2) kebijakan publik harus dibangun dengan memperhatikan nilai-nilai publik yang berlaku, 3) muatan/ materi kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan keseimbangan kepentingan, 4) kebijakan publik juga harus bersifat antisipatif dan prediktif, 5) pada tataran implementasi kebijakan publik harus diterapkan secara konsisten, tegas, dan akuntabel serta mengikat semua pihak, 6) proses pengawasan dan pengendalian atas implementasi kebijakan publik harus dilakukan secara sistematis dan terkoordinasikan dengan baik, 7) adanya proses internalisasi dan sosialisasi yang intensif.

Jenis-jenis dari kebijakan publik yaitu *substantive and procedural policies; public goods and private goods policies; material policy; dan distributive, redistributive, and Regulatory Policies.*

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara Sahya. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
Dwijowito R. (2003). *Kebijakan Publik*. Jakarta : Lex Media Komputindo.
Naihasy, H. Syahrin. (2006). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Mida Pustaka.
Subarsono, AG. (2015). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
(<http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=2211>, diakses 11 September 2017, 21.13 WIB).

BAB 2

PENDEKATAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Di Indonesia, sejak zaman kemerdekaan sampai saat ini sudah cukup banyak perkembangan yang telah dicapai terutama dalam pendekatan kebijakan publik. Untuk memperlancar segala jenis kebijakan yang dikeluarkan maka diperlukan perencanaan yang akan mengarahkan para pembuat kebijakan menuju tujuan yang tepat dan benar melalui sebuah pendekatan kebijakan.

Kebijakan dibuat untuk dapat membuat solusi akan problematika manusia yang bermacam-macam. Pemerintah merupakan lembaga tinggi negara yang merupakan pengambil alih kebijakan bagi rakyatnya, akan tetapi kadang kala kebijakan tersebut dapat diterima dan kadang pula pun ditolak oleh masyarakat.

Pendekatan bukanlah masalah memanipulasi, menduga-duga atau teoritis tanpa fakta atau data yang konkret, dan persiapan pendekatan tentu benar-benar harus dipersiapkan. Pendekatan adalah suatu proses yang penting sebelum melakukan atau bergerak ke hal yang lain.

Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak menimbulkan permasalahan baru. Pengambilan suatu kebijakan tentunya memerlukan analisis yang cukup jeli, dengan menggunakan berbagai pendekatan yang sesuai dengan permasalahan yang akan dipecahkan.

Untuk dapat mengambil langkah bijak yang sesuai dengan problematika yang ada, maka sangat diperlukan bagi pengambil kebijakan untuk memahami pendekatan-pendekatan kebijakan publik yang dapat digunakan sebagai dasar dalam menentukan pengambilan suatu kebijakan.

B. Kerangka Konseptual

Pendekatan berasal dari bahasa Inggris, yaitu *approach*. Dalam pengajaran, *approach* diartikan sebagai *a way of beginning something* (cara memulai sesuatu). Lebih luas lagi, pendekatan berarti seperangkat asumsi mengenai cara belajar-mengajar. Pendekatan merupakan titik awal dalam memandang sesuatu, atau filsafat, atau keyakinan yang kadang kala sulit membuktikannya. Pendekatan ini bersifat aksiomatis. Aksiomatis artinya bahwa kebenaran teori yang digunakan tidak dipersoalkan lagi.

Sedangkan kebijakan publik didefinisikan sebagai “*whatever governments chooses to do or not to do*”. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. (Thomas R. Dye, 1987:3)

Pendekatan kebijakan merupakan pendekatan ilmiah sebagai ilmu sosial terapan (*applied social science*), yang lebih bersifat multidimensi yang tidak hanya berbicara fakta dan nilai, tetapi juga tentang aksi atau tindakan (Dunn, 81:35).

Sebagai ilmu sosial terapan dalam era teknologi modern sekarang ini, pendekatan kebijakan yang multidisiplin berhadapan dengan kondisi lingkungan yang serba kompleks dan dinamis yang menimbulkan tuntutan perubahan fokus dan perluasan wawasan yang cukup signifikan dari kebijakan itu sendiri. Di antara berbagai prinsip yang muncul dari perubahan itu adalah sebagai berikut.

1. Landasan filosofis

Landasan filosofis yang digunakan tidak hanya sebagai filsafat ilmu untuk memahami dan menemukan kebenaran, tetapi juga sebagai landasan filosofis untuk aksi guna memecahkan berbagai masalah yang datang silih berganti dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, aksi atau tindakan menjadi sangat penting daripada kesimpulan tanpa tindakan apa-apa dalam arus perubahan yang semakin cepat. Keynes mengatakan “lebih baik benar setengah matang daripada salah sama sekali” (*It is better to be roughly right than precisely wrong*)” (Dror, 1994:3).

2. Ultrarasional

Dalam studi lanjutan dari kebijakan, orang tidak dapat sekedar berpegang pada rasionalitas. Hubungan antarmanusia dan institusi yang semakin banyak, semakin membuktikan adanya rasionalitas di luar rasionalitas yang biasa. Pada taraf ini, rasionalitas menjadi nisbi dan kita tidak dapat berpegang hanya pada rasionalitas yang berdasarkan pada data-data empiris saja. Dengan demikian, diperlukan adanya keterbukaan untuk memahami kebenaran di luar yang dapat dijangkau dengan ilmu. Kebenaran-kebenaran filosofis dan agamis termasuk kebenaran yang ultrarasional (Dror, 1994:3).

3. Globalisasi

Studi lanjutan dari kebijakan tidak dapat membatasi diri hanya dalam lingkup wawasan daerah dan nasional saja, tetapi sudah harus melihat permasalahan dan hubungannya dalam lingkungan terkait secara global (Gannon :2001:3-21).

4. Perspektif ke depan yang berjangka panjang dan berwawasan luas

Sesuai dengan dinamika perkembangan situasi, ada dua dimensi estimasi dalam hubungannya dengan perspektif ini, yaitu meta-estimasi dan estimasi substansi. Estimasi yang pertama hanya berkenaan dengan perubahan-perubahan yang besar dengan memperhitungkan keterkaitan dalam wawasan yang luas saja. Estimasi yang kedua, memperhitungkan hal-hal yang substantif dengan memperhitungkan keterkaitan yang biasa dalam kehidupan sehari-hari. Lebih lanjut, dalam era perubahan yang terjadi secara cepat, fokus estimasi adalah masa depan, sedangkan masa lampau dan masa kini menjadi dasar dalam perkiraan kedepan itu.

5. Kecenderungan perubahan fokus kebijakan

Ada kecenderungan perubahan fokus kebijakan dari yang bersifat *ad hoc* dan terbatas pada strategi induk dan kebijakan makro. Tendensi lebih terasa pada tataran pemerintah pusat. Pertama, sebagai konsekuensi dari perubahan orientasi ke arah pemerintahan yang makin kecil. Tugas-tugas *ad hoc* dan terbatas

diserahkan pengelolaannya kepada swasta. Pasar menjadi semakin berperan menangani tugas-tugas yang dahulu dilakukan oleh pemerintah. Dalam ekonomi politik, hal ini dapat dijelaskan oleh teori *public choice* dan pendekatan “*market friendly*” sebagai variasi dari teori *counterrevolution neo-klasik* (Todaro, 2000: 95-98). Kedua, sehingga daerah semakin berwenang untuk menangani urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah (Said, 2002: 62-64 dan UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 1).

Dan menurut kelompok kami, kebijakan publik merupakan proses yang kompleks. Sudah menjadi sifat alami manusia yang tidak mampu memahami kenyataan yang menyeluruh tanpa menyederhanakannya terlebih dahulu. Maka dengan penggunaan pendekatan dalam mengkaji kebijakan publik, akan memperjelas bahwa pendekatan disini sangat berguna untuk peran dari kebijakan publik itu sendiri. Seperti yang telah diutarakan diatas, pendekatan kebijakan dalam era modern ini berhadapan dengan kondisi lingkungan yang serba kompleks dan dinamis yang menimbulkan tuntutan perubahan fokus dan perluasan wawasan yang cukup signifikan dari kebijakan itu sendiri. Maka dari itu sifat pendekatan dalam kebijakan ini dinamis, dan berubah menyesuaikan waktu dan zamannya. Di Indonesia sendiri hal ini tentu semakin berkembang akan hal-hal yang mengarah pada pengambilan kebijakan ke arah yang lebih baik dan benar sesuai dengan tujuan yang dicapai.

Berdasarkan hal diatas, pada bab tinjauan pustaka ini dapat ditarik kesimpulan bahwa pendekatan kebijakan merupakan pendekatan ilmiah sebagai ilmu sosial terapan yang lebih bersifat multidimensi yang tidak hanya berbicara fakta dan nilai, tetapi juga tentang aksi atau tindakan. Sebagai ilmu sosial terapan dalam era teknologi modern sekarang ini, pendekatan kebijakan berkembang sesuai dengan kondisi lingkungan yang serba kompleks dan dinamis yang menimbulkan perubahan fokus dan perluasan wawasan yang cukup signifikan dari kebijakan itu sendiri.

C. Lingkup Pendekatan dan Manfaat Mempelajari Kebijakan Publik

Pendekatan studi kebijakan publik menurut Huges (1994, 145) dibedakan menjadi dua kajian, yaitu :

- 1) Analisis kebijakan publik yang digunakan dalam pembuatan keputusan, sehingga keputusan itu benar-benar rasional. Fokus pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formulation*), dengan menggunakan model statistika dan matematika yang canggih. Dalam praktik juga berkaitan dengan implementasi dan evaluasi kebijakan.
- 2) Kebijakan Publik Politik, studi ini lebih menekankan pada hasil dan *outcome* dari, kesehatan, pendidikan, dan lingkungan.

Terkait dengan penggunaan statistik dalam kebijakan publik menurut Patton dan Sawicki (1986:25) bahwa penggunaan statistik dan matematika kurang realistis dalam dunia kebijakan dan politik. Politik itu terkadang kurang rasional dalam beberapa hal. Kebijakan yang rasional, logis dan teknis selalu berbicara untuk dirinya sendiri dan ide-ide yang baik tidak selalu berhasil. Sedangkan studi kebijakan publik akan ditentukan beberapa variabel sebagai berikut, yaitu :

1. Tujuan yang dicapai oleh sebuah program kebijakan, kompleksitas sebuah kebijakan itu ditentukan adanya kompleksitas tujuan, akibatnya semakin sulit mencapai kinerja kebijakan.
2. Mempertimbangkan preferensi nilai dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan akan mengandung berbagai variasi nilai, maka semakin sulit bila dibandingkan dengan mencapai hasil yang pada atas hanya satu variasi nilai.
3. Sumber daya pendukung kebijakan, baik mencakup sumber daya manusia, sumber daya material maupun sumber daya metoda.
4. Kemampuan faktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, baik terkait secara teknis, sosial, managerial dan intelektual.
5. Lingkungan kebijakan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya.

6. Strategi yang digunakan bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*. Kedua pendekatan ini digunakan dalam penulisan buku ini.

Kebijakan publik merupakan studi yang berkaitan dengan problem yang krusial di masyarakat. Dengan adanya problem tersebut, maka diperlukan adanya instrumen untuk mengatasi yang tertuang dalam kebijakan publik. Adanya suatu kebijakan publik pada gilirannya akan menghasilkan peraturan perundang-undangan sebagai barang-barang publik, dalam pengertian lain bahwa kebijakan publik dalam bentuk yang konkret sebagai peraturan perundangan telah dipandang sebagai hal yang menyangkut kepentingan publik, walaupun dalam banyak hal pemerintah seringkali gagal menghasilkan hasil yang diinginkan, jika dilihat dari kacamata kepentingan publik (Brazenly, 1992, 119).

Menurut Jones (1991:46) kebijakan sering digunakan dan dipertukarkan dengan tujuan (*goal*), program (*program*), keputusan (*decision*), hukum (*law*), proposal (*proposal*) dan maksud besar tertentu (*the large certain*). Dari uraian tersebut kebijakan publik sebagai peraturan perundang-undangan harus dipelajari baik secara ilmiah, professional maupun secara politis.

D. Pendekatan dalam Studi Kebijakan Publik

Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni pertama dikenal dengan istilah analisis kebijakan (*Policy Analysis*), dan kedua kebijakan publik politik (*Political Public Policy*) (Hughes, 1994:145). Pada pendekatan pertama, studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*Policy Formation*) dengan menggunakan model-model statistik dan matematika yang canggih. Sedangkan pada pendekatan kedua, lebih menekankan pada hasil *outcome* dari kebijakan publik daripada penggunaan metode statistik, dengan melihat interaksi politik sebagai faktor penentu, dalam berbagai bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lingkungan.

Pada pendekatan pertama, pendekatan kuantitatif digunakan dalam pembuatan keputusan, dengan demikian, keputusan yang diambil benar-benar rasional menurut

pertimbangan untung rugi. Keputusan yang diambil adalah keputusan yang memberikan manfaat bersih paling optimal.

Sayangnya, dalam kenyataan, pendekatan matematika seperti ini kurang realistis dalam dunia kebijakan dan politik. Politik dan kebijakan terkadang kurang rasional dalam beberapa hal. Patton dan Sawicki (1986:25) menulis sebagai berikut.

“If the rational model were to be followed, many rational decisions would have to be compromised because they were not politically feasible. A rational, logical, and technically desirable policy may not be adopted because the political system will not accepted it. The figures don’t always speak for themselves, and good ideas do not always win out. Analysis and decision makers are constantly faced with the conflict between technically superior and politically feasible alternatives.” (Apabila model rasional diikuti, banyak kebijakan rasional yang harus dikompromikan sebab kebijakan tersebut secara politik tidak fisibel. Kebijakan yang rasional, logis, dan teknis layak mungkin tidak dapat diimplementasikan sebab sistem politik tidak menerimanya. *Figure* tersebut tidak selalu berbicara untuk dirinya sendiri dan ide-ide yang baik tidak selalu berhasil. Para analisis dan pembuat kebijakan selalu dihadapkan pada konflik alternatif antara pertimbangan teknis dan politis yang layak).

Beberapa *scholars* ilmu politik mengembangkan berbagai pendekatan teoritis dalam studi kebijakan publik. Secara singkat pendekatan-pendekatan teoritis tersebut, adalah teori sistem (*System Theory*), teori kelompok (*Group Theory*), teori elite (*Elite Theory*), teori proses fungsional (*Functional Process Theory*), dan teori kelembagaan (*Institutionalism*).

1. Teori Sistem

Kebijakan publik yang dipandang sebagai reaksi sistem politik untuk kebutuhan yang timbul dari lingkungan sekitarnya. Sistem politik, seperti yang didefinisikan David Easton (1979), terdiri dari kegiatan dan lembaga yang dapat diidentifikasi dan saling berhubungan dalam masyarakat yang dapat membuat keputusan berdasarkan wewenang (atau penetapan nilai) yang mengikat di masyarakat. Masukan (*input*) sistem politik berasal dari lingkungannya yang terbuka berupa permintaan (*demands*) dan dukungan (*support*). Lingkungan (*environment*) terdiri dari semua kondisi dan kejadian luar sampai pada batas sistem politik. Permintaan (*demands*) adalah klaim yang dibuat seseorang dan kelompok dalam sistem politik untuk bertindak supaya dapat memenuhi keinginannya. Dukungan (*support*) diberikan ketika suatu kelompok dan masing-masing orang mematuhi hasil pemilihan umum, membayar pajak, mematuhi hukum, dan selain itu, menerima keputusan serta tindakan sistem politik yang berkuasa yang dibuat sebagai reaksi dari permintaan. Penempatan nilai kewenangan ini merupakan kebijakan publik. Konsep umpan balik (*feedback*) menunjukkan bahwa kebijakan publik (atau *output*) sesudah itu dapat merubah lingkungan dan permintaan yang muncul di dalamnya seperti karakteristik sistem politik itu sendiri. *Output* kebijakan dapat menghasilkan permintaan baru, yang dapat memberikan *output* kebijakan selanjutnya, dan seterusnya secara kontinyu, sehingga kebijakan publik tidak pernah berakhir.

Kegunaan teori sistem untuk studi kebijakan publik dibatasi oleh sifatnya yang sangat umum. Lebih-lebih hal, tersebut dikatakan tidak banyak memperhatikan bagaimana keputusan dibuat dan bagaimana kebijakan dikembangkan dalam “kotak-hitam” yang disebut sistem politik. Meskipun demikian teori sistem sangat membantu dalam mengorganisasikan pencarian kita dalam pembentukan kebijakan. Teori ini memberi tanda bagi kita mengenai beberapa aspek politik yang penting, seperti: bagaimana input lingkungan yang mempengaruhi isi kebijakan publik dan sifat sistem politik? Bagaimana

kebijakan publik mempengaruhi lingkungan dan permintaan kegiatan selanjutnya? Kekuatan dan faktor lingkungan apakah yang bertindak dalam menimbulkan permintaan pada sistem politik? Bagaimana sistem politik dapat merubah permintaan dalam kebijakan publik dan mempertahankan dirinya sepanjang waktu.

2. Teori Elit (*Elite Theory*)

Dari sudut pandang teori elite, kebijakan publik dapat dianggap sebagai nilai dan pilihan elit pemerintah semata. Penjelasan pokok dari teori elit bahwa kebijakan publik tidak ditentukan oleh “massa” melalui permintaan dan tindakan mereka tetapi kebijakan publik diputuskan oleh suatu elit yang mengatur dan dipengaruhi oleh instansi pejabat publik. Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler dalam bukunya *the irony of democracy* (1970) memberikan ringkasan mengenai teori elit, sebagai berikut:

- a) Masyarakat dapat dibagi menjadi dua. Pertama, mereka-mereka yang sedikit mempunyai kekuasaan dan, kedua, mereka-mereka yang banyak tidak mempunyai kekuasaan. Hanya beberapa orang yang memberikan nilai untuk masyarakat dan massa tidak memutuskan kebijakan publik.
- b) Sedikit orang yang memerintah tidak sama dengan massa yang diperintah. Elit secara tidak proporsional diambil dari masyarakat dengan tingkat sosial-ekonomi yang lebih tinggi.
- c) Pergerakan dari non-elit ke posisi elit harus kontinyu agar terpelihara stabilitas dan menghindari perubahan secara besar-besaran. Hanya non-elite yang telah diterima dalam kesepakatan elite dasar dapat diijinkan masuk dalam lingkaran pemerintah.
- d) Elite membuat kesepakatan berdasarkan sistem-nilai-sosial dan pemeliharaan sistem
- e) Kebijakan publik tidak mencerminkan kebutuhan massa tetapi lebih mencerminkan nilai-nilai dan kebutuhan elit. Perubahan dalam kebijakan

publik lebih merupakan penambahan daripada perombakan (penambahan memungkinkan respon untuk kejadian yang mengancam sistem sosial dengan perubahan atau perpindahan sistem yang minimum).

- f) Elit yang aktif merupakan subjek pengaruh langsung dari massa yang apatis yang relatif kecil. Elit lebih banyak mempengaruhi massa daripada massa yang mempengaruhi elit.

Teori elit merupakan teori pembentukan kebijakan yang agak provokatif. Kebijakan merupakan hasil keluaran elit yang mencerminkan nilai mereka dengan tujuan melayani mereka, salah satu yang mungkin merupakan keinginan publik adalah visi kesejahteraan-massa secara imajiner.

Teori elit memusatkan perhatian pada tugas elit dalam pembentukan kebijakan dan pada kenyataannya bahwa dalam sistem politik orang yang memerintah jauh lebih sedikit daripada orang yang diperintah. Ahli politik, Robert Dahl (1956:464), bahkan jauh-jauh hari mengatakan bahwa teori elit lebih mempunyai kegunaan untuk analisis dan menjelaskan mengenai pembentukan kebijakan dalam beberapa sistem politik saja, khususnya di negara-negara berkembang atau negara-negara komunis, daripada yang lainnya seperti demokrasi pluralis di Amerika Serikat, Kanada, dan Eropa Barat.

3. Teori Kelompok (*Group Theory*)

Sesuai dengan kelompok teori sistem, kebijakan publik merupakan hasil perjuangan kelompok-kelompok. Seperti seorang penulis pernah mengatakan. Apa yang disebut kebijakan publik adalah keseimbangan yang dicapai oleh perjuangan kelompok dalam suatu kejadian dan hal tersebut memberikan keseimbangan di mata golongan atau kelompok yang bertentangan selalu berusaha memberi bobot pada keinginannya (Earl Latham, 1965:36).

Teori kelompok mempunyai anggapan bahwa interaksi dan perjuangan diantara kelompok merupakan kenyataan dari kehidupan politik. Kelompok adalah sekumpulan individu yang berdasarkan kepentingan atau sikap yang membuat klaim pada kelompok lain di masyarakat. Kelompok ini dapat menjadi

kelompok yang mempunyai kepentingan politik apabila membuat klaim kepada lembaga-lembaga pemerintah (David Truman, 1951: 37). Pada konteks ini individu menjadi sangat penting artinya dalam politik hanya bila dia terlibat atau mewakili kelompok. Melalui kelompok inilah seorang individu berusaha menyelamatkan keinginan politiknya atau kelompoknya.

Pada area ini kebijakan publik sewaktu-waktu akan mencerminkan kepentingan kelompok dominan, serta sebaliknya pada kelompok yang tidak dominan. Sebagaimana kelompok akan mendapatkan dan kehilangan kekuasaan serta pengaruh demikian juga kebijakan publik akan berubah dari kepentingan yang mendapat pengaruh melawan kepentingan yang kehilangan pengaruh. Karena itu, tugas pemerintah (kelompok pejabat, bila ingin dikelompokkan) dalam pembentukan kebijakan dijelaskan oleh salah satu pendukung teori kelompok, seperti berikut ini:

Legislatif memisahkan kelompok yang berjuang, mensahkan kemenangan kelompok yang menang, dan mencatat ketentuan penyerahan, kompromi, dan penaklukan dalam bentuk undang-Undang setiap UU cenderung memberikan kompromi karena proses konflik kelompok yang berkepentingan merupakan suatu pertimbangan atau persetujuan. Dalam mengambil suara untuk berbagai persoalan legislasi, legislatif cenderung menampilkan komposisi kekuatan, yaitu: keseimbangan kekuatan di antara kelompok yang bertentangan pada saat pengambilan suara... instansi administrasi yang memberikan peraturan didirikan untuk mengeluarkan ketentuan perjanjian, yang telah dinegosiasi dan disahkan legislatif... pengadilan, semacam birokrasi sipil, merupakan salah satu alat mengatur peraturan yang disetujui. (Earl Latham, 1965:3839).

Teori kelompok ketika memusatkan perhatiannya pada salah satu unsur penggerak utama dalam pembentukan kebijakan, khususnya di masyarakat yang majemuk seperti di Amerika Serikat dan Eropa Barat, terlihat terlalu menonjolkan kepentingan kelompok di satu sisi, dan meremehkan peran kreatif

dan independen yang dimainkan pejabat publik dalam proses kebijakan, di sisi yang lain tentu saja berbagai kelompok telah dibentuk melalui kebijakan publik.

4. Teori Proses Fungsional (*Functional Process Theory*)

Cara lain untuk memahami studi pembentukan kebijakan adalah melihat pada bermacam-macam aktivitas fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan. Harold Lasswell (1956) memberikan skema yang melibatkan tujuh kategori analisis fungsional yang akan bertindak sebagai dasar pembahasan di sini.

- a) *Intelegensi*: yaitu bagaimana informasi kebijakan yang menjadi perhatian dari pembuat kebijakan dikumpulkan dan diproses.
- b) *Rekomendasi*: yaitu bagaimana rekomendasi (atau alternatif) yang sesuai dengan masalah dibuat dan ditawarkan.
- c) *Preskripsi*: yaitu bagaimana aturan umum dipakai atau diumumkan, dan digunakan oleh siapa?
- d) *Invokasi*: yaitu siapa yang menentukan apakah perilaku yang ada bertentangan dengan peraturan atau hukum.
- e) *Aplikasi*: yaitu bagaimana hukum atau peraturan sesungguhnya dilaksanakan atau diterapkan.
- f) *Penghargaan*: yaitu bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan, atau kegagalannya dikur.
- g) *Penghentian*: yaitu bagaimana peraturan atau hukum dihentikan atau diteruskan dengan bentuk yang diubah atau diperbaiki.

Meskipun Lasswell menunjuk hal tersebut di atas sebagai proses pengambilan keputusan, namun hal tersebut berjalan dalam membuat pilihan khusus dan sungguh-sungguh melibatkan bagian kegiatan dalam beberapa hal definisi kebijakan yang telah diberikan ada. Dalam proses selanjutnya, pembuat kebijakan dapat mencari dan menggunakan informasi baru, dalam rangka untuk merubah proses kebijakan yang asli. Rencana analisis ini tidak dikaitkan dengan

lembaga khusus atau pengaturan politik yang dapat dipergunakan dengan jelas untuk analisis pembentukan kebijakan komparatif. Seseorang dapat menanyakan untuk masalah bagaimana bisa terdapat fungsi yang berbeda, apa pengaruhnya, dan oleh siapa dalam sistem politik atau unit pemerintah yang berbeda? Bagaimanapun juga tekanan pada kategori fungsional dapat mengabaikan politik pembuatan kebijakan dan pengaruh variabel lingkungan dalam proses tersebut? Pembentukan kebijakan dengan menggunakan teori ini lebih sekedar proses intelektual.

5. Teori Kelembagaan (*Institutionalism*)

Studi kelembagaan pemerintah merupakan salah satu perhatian ilmu politik yang tertua. Kehidupan politik umumnya berkisar pada lembaga pemerintah seperti: legislatif, eksekutif, pengadilan, dan partai politik. Lebih jauh lagi kebijakan publik awalnya berdasarkan kewenangannya ditentukan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah. Tidak mengherankan kemudian bila ilmuwan politik banyak mencurahkan perhatian pada pendekatan kelembagaan ini. Secara tradisional, pendekatan kelembagaan menitikberatkan pada penjelasan lembaga pemerintah dengan aspek yang lebih formal dan legal yang meliputi organisasi formal, kekuasaan legal, aturan prosedural, dan fungsi atau aktivitasnya. Hubungan formal dengan lembaga lainnya juga menjadi titik berat pendekatan kelembagaan. Biasanya sedikit yang dikerjakan untuk menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga tersebut sesungguhnya beroperasi, lepas dari bagaimana seharusnya beroperasi. Selanjutnya studi kelembagaan melihat bahwa ilmuwan politik mengalihkan perhatian mereka dalam mengajar dan meneliti dari proses politik dalam lembaga politik atau pemerintah menuju pada perilaku peserta dalam proses dan dalam realita politik daripada formalitas.

Kelembagaan, dengan tekanannya pada aspek kelembagaan formal atau struktural dapat dipakai dalam analisis kebijakan publik. Suatu lembaga merupakan sekumpulan pola perilaku manusia yang diatur dan berlangsung sepanjang waktu. Hal ini merupakan sekumpulan pola perilaku mereka yang berbeda dan sungguh-sungguh membedakan pengadilan dan legislatif, dari

instansi administrasi, dan sebagainya, pola perilaku yang diatur ini, yang sering disebut aturan, struktur, dan seterusnya dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dan isi kebijakan publik. Penyusunan struktur dan aturan biasanya pengaruhnya tidak netral, lagipula mereka cenderung untuk memilih beberapa kepentingan dalam masyarakat, juga memilih beberapa hasil kebijakan daripada lainnya.

Meskipun ilmuwan politik sendiri sering memilih pendekatan teori lain, sungguh tidak bertanggungjawab bila mengatakan yang mana yang paling bagus atau yang paling memuaskan. Masing-masing teori menitikberatkan pada aspek politik dan pembuatan kebijakan yang berbeda dan dirasakan lebih bermanfaat untuk tujuan atau situasi tertentu. Umumnya seseorang tidak harus menjadikan dirinya meloncat terlalu kaku atau terlalu dogmatik pada model atau pendekatan teori tertentu. Suatu aturan yang baik seharusnya bersifat selektif dan fleksibel dan menggunakan teori tersebut sebagai konsep untuk mengatur yang kelihatan paling berguna untuk penjelasan kebijakan publik tertentu atau tindakan politik dan untuk analisis yang memuaskan. Kita percaya bahwa penjelasan perilaku politik selain pengesahan pendekatan teoritis yang ada, harus merupakan tujuan utama dari analisis dan tinjauan politik. Masing-masing pendekatan teori yang dibahas diatas dapat menambah pengertian kita pada pembuatan kebijakan.

E. Pendekatan dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Untuk lebih jauh memahami formulasi kebijakan publik, ada beberapa hal yang dijadikan pendekatan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

1. Pendekatan Kekuasaan dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Model kekuasaan (*power*) memandang pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan, yaitu kelas, orang kaya, tatanan birokratis, dan tatanan politik, kelompok penekan, dan kalangan profesional atau ahli pengetahuan teknis. Ada enam macam pendekatan kekuasaan dalam pembuatan keputusan, antara lain sebagai berikut.

a. Elitisme: berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan

Model proses kebijakan elitis berpendapat bahwa kekuasaan terkonsentrasi di tangan sebagian orang atau kelompok. Menurut pandangan elitisme, pembuatan keputusan adalah proses yang dilaksanakan demi keuntungan elite tertentu. Sebagai sebuah model pembuatan keputusan, tujuan elitisme didasarkan pada analisis terhadap cara dunia riil berjalan. Di dunia riil ada pihak-pihak yang berada di atas yang memegang kekuasaan dan ada massa yang tidak memegang kekuasaan. Model ini berasal dari ilmu sosial modern, yakni berakar pada pendapat seorang ahli bernama Karl Marx. Ia berpendapat bahwa elitisme adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari, masyarakat tanpa kelas adalah mitos, dan demokrasi hanya sandiwara. Demokrasi juga dapat dilihat sebagai se bentuk politik, yaitu elite politik bersaing untuk mendapatkan suara dari rakyat untuk mengamankan legitimasi kekuasaan.

b. Pluralisme: berfokus pada cara kekuasaan didistribusikan

Dalam mengkaji kebijakan publik, kaum pluralis cenderung mengasumsikan kebijakan publik adalah hasil persaingan bebas antara ide dan kepentingan. Kekuasaan dianggap didistribusikan secara luas dan sistem politik sangat teratur sehingga proses politik pada esensinya dikendalikan oleh tuntutan dan opini publik. Di wilayah pluralis, partisipasi dalam permainan politik terbuka untuk semua orang, tetapi pandangan demokrasi liberal ini ditentang karena banyak pihak yang beranggapan tidak selalu benar bahwa orang dengan kebutuhan yang banyak paling aktif berpartisipasi dalam politik.

c. Marxisme: berfokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi

Gagasan bahwa masalah dan agenda salah satu set dalam satu dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah gagasan yang bisa dijumpai dalam teori-teori yang lebih luas, yang disebut teori mendalam. Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam

mendefinisikan masalah dan menetapkan agenda merupakan sesuatu yang terjadi di tingkat yang lebih dalam daripada yang terlihat di permukaan atau di level keputusan.

- d. Korporatisme: berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisasi

Korporatisme adalah istilah yang berasal dari abad pertengahan dan dalam gerakan fasis pada periode antara perang dunia. Istilah ini mengandung teori tentang masyarakat yang didasarkan pada pelibatan kelompok-kelompok dalam proses pembuatan kebijakan negara sebagai model untuk mengatasi konflik kepentingan. Akan tetapi, sebagai kerangka analitis yang dikenal sebagai neo-korporatisme telah ternoda, lebih banyak daripada konsep lainnya. Istilah ini menjadi teori populer pada 1970-an dan 1980-an sebagai *explanatory*, dan lebih signifikan sebagai alat yang dipakai para politisi dan kelompok lainnya.

- e. Profesionalisme: berfokus pada kekuasaan kalangan profesional

Perhatian utama dalam analisis kebijakan kontemporer adalah elite profesional mendapatkan kekuasaan dalam pembuatan keputusan dan dalam implementasi kebijakan publik dalam demokrasi liberal. Aliran liberal khususnya, mengkritik cara pertumbuhan *big government* membuat pembuatan keputusan menjadi dikuasai oleh kelompok profesional yang lebih tertarik pada pengambilan keuntungan dan kepentingan sendiri daripada kepentingan publik yang mereka layani.

- f. Teknokrasi: berfokus pada kekuasaan teknis.

Model pembuatan keputusan ini menganggap masyarakat sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Model ini adalah ide-ide yang banyak dieksplorasi dalam fiksi sains dan merupakan tema esensial dari para filsuf. Model ini menopang teori manajemen.

Sebagai gerakan sosial, teknokrasi muncul di Amerika Serikat sebelum perang dunia pertama. Pada periode antara dua perang dunia, kampanye mendukung agar masyarakat diatur secara normal.

2. Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Pendekatan kebijakan sebagian besar berkembang dari kekecewaan terhadap pendekatan yang murni pada politik, yakni dari segi eksekutif, legislatif, dan konstitusi. Kotak hitam David Easton memberikan prospek analisis yang melihat pada politik dan kebijakan dengan cara yang mengabaikan institusi dan konstitusi serta menitikberatkan pada proses kebijakan secara keseluruhan. Akan tetapi, muncul kesadaran akan arti penting penempatan kebijakan publik dalam konteks institusi.

Dalam konteks ini dispesifikasikan tiga kerangka analisis institusional, yaitu sebagai berikut.

a. Institusionalisme Politik

Kerangka pertama adalah se-zaman dengan fungsionalisme struktural David Easton. Perhatiannya melampaui struktur formal dari institusi-institusi dan mengkaji hal-hal yang institusi lakukan atau cara menjalankan fungsi itu dalam realitas, yang berbeda dengan gagasan tipe rasional. Sebagai sebuah pendekatan, kerangka ini orientasinya empiris dan penyampaian gagasannya melalui studi kasus yang mudah dipahami, bukan dengan model teoritis yang dipakai dalam teori ekonomi.

b. **Institusionalisme Sosiologis**

Institusionalisme sosiologis lebih memilih pendekatan historis untuk studi kasus, dan berbeda dengan institusionalisme ekonomi yang lebih fokus pada institusi perusahaan. Institusi ekonomi berkembang dari teori-teori perusahaan yang aplikasi utamanya dalam hal analisis ekonomi

c. **Institusionalisme Ekonomi**

Pendekatan yang berasal dari arah lain, seperti teori hubungan antara masyarakat dan negara, dan konsekuensinya definisi institusi yang berbeda. Dengan demikian, meskipun bersama-sama menitikberatkan pada soal institusi, mereka berbeda dalam hal lain, seperti makna dari konsep institusi yang sesungguhnya.

Masing-masing memberikan pandangan yang berbeda tentang cara institusi membentuk cara pengambilan keputusan, dan khususnya dalam institusionalisme ekonomi, tentang cara institusi disusun agar berfungsi secara efisien.

F. Pendekatan Implementasi Kebijakan

Secara umum, yang membuat perbedaan pendekatan dalam teori implementasi berkaitan dengan hal berikut ini.

- a. Keragaman isu-isu kebijakan atau jenis kebijakan. Isu atau jenis kebijakan yang berbeda menghendaki perbedaan pendekatan pula karena ada jenis kebijakan yang sejak awal diformulasikan sudah rumit dengan melibatkan banyak faktor dan banyak aktor. Ada pula yang relatif mudah. Kebijakan yang cakupannya luas dan menghendaki perubahan yang relatif besar tentu cara implementasi dan tingkat kesulitannya akan berbeda dengan kebijakan yang lebih sederhana.
- b. Keragaman konteks kelembagaan, yang bisa meluas menyangkut generalisasi dapat diterapkan pada sistem politik dan konteks negara yang berbeda. Kebijakan yang sama dapat diimplementasikan dengan cara yang berbeda

bergantung pada sistem politik serta kemampuan sistem administrasi negara yang bersangkutan.

Selain itu, terdapat beberapa pendekatan dalam implementasi kebijakan publik adalah yang pertama pendekatan secara *top-down*, yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan faktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat, sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijaksanaan yang lain.

Yang kedua adalah pendekatan secara *bottom-up*, yaitu pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat). Pendekatan *bottom-up* didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintahan namun hanya ditataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan yang terdesentralisasi. Model ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari level birokrasi paling bawah sampai pada pembuatan keputusan tertinggi di sektor publik maupun sektor privat.

Dalam pelaksanaannya implementasi kebijakan publik memerlukan model implementasi yang berlainan, karena ada kebijakan publik yang perlu diimplementasikan secara *top-down* atau secara *bottom-up*. Kebijakan-kebijakan yang bersifat *top-down* adalah kebijakan yang bersifat secara strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara, seperti kebijakan mengenai antiterorisme, berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-up*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan *national security*, seperti kebijakan alat kontrasepsi, padi varietas unggul, pengembangan ekonomi nelayan dan sejenisnya.

Dalam implementasi sebuah kebijakan pilihan yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat *top-down* dan *bottom-up*. Model ini biasanya lebih dapat berjalan secara efektif, berkesinambungan dan murah, bahkan dapat juga dilaksanakan untuk hal-hal yang bersifat *national security*.

Dalam penelitian ini pendekatan yang paling sesuai adalah pendekatan secara partisipatif dimana kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dapat direspon dengan baik oleh masyarakat. Satu hal yang paling penting adalah implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri. Nugroho (2011), pada dasarnya ada “lima tepat” yang perlu dipenuhi adalah hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu :

- 1) Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat? Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
- 2) Ketepatan pelaksana. Faktor implementasi tidaklah hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*).
- 3) Ketepatan target implementasi. Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu: a) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain; b) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak, kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak; c) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.
- 4) Apakah lingkungan implementasi sudah tepat? Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu a) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi diantara

lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; b) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.

- 5) Tepat proses. Secara umum implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu: a) *policy acceptance*, di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; b) *policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; c) *strategic readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

G. Pendekatan Perbandingan Kebijakan

Dengan catatan tentang isu metodologi perbandingan tersebut, perbandingan kebijakan umumnya dilakukan dengan suatu pendekatan tertentu. Parsons (1995:40) mencatat lima pendekatan perbandingan kebijakan, yaitu sebagai berikut.

- a. Pendekatan sosial-ekonomi, yakni pendekatan yang mencermati bagaimana kebijakan publik sebagai dampak (*outcome*) dari faktor-faktor sosial ekonomi.
- b. Pendekatan pemerintahan partai, yakni pendekatan yang mengkaji bagaimana kompetisi partai dan kontrol partisan dari pemerintah benar-benar bermakna bagi kebijakan (*matters to policy*)
- c. Pendekatan perjuangan kelas, yakni pendekatan yang menjelaskan kebijakan publik dalam pengertian sebagai satu bentuk politik (*the political forms*) dari perjuangan kelas dalam negara-negara kapitalis yang berbeda.

- d. Pendekatan korporatis-baru, yakni pendekatan yang berfokus pada pengaruh dari kepentingan terorganisir dalam penentuan kebijakan publik.
- e. Pendekatan kelembagaan, yakni pendekatan yang mengkaji peranan yang dimiliki oleh negara dan institusi sosial dalam perumusan dan pembentukan kebijakan publik.

Pandangan lain mengenai pendekatan yang dipakai dalam perbandingan kebijakan publik dikemukakan oleh Theodoulou (2002: 7-8). Menurutnya, pendekatan perbandingan kebijakan dapat dikelompokkan ke dalam lima pendekatan sebagai berikut.

- a. Pendekatan nilai kultural (*the cultural values approach*)
- b. Pendekatan korporasi baru (*neo-corporatist approach*)
- c. Pendekatan kelembagaan (*institutional approach*)
- d. Pendekatan sosio-ekonomi (*socio economic approach*)
- e. Pendekatan masalah politik (*the politics matters approach*)

Dari kelima pendekatan tersebut, terdapat dua pendekatan yang berbeda dari pendekatan yang disampaikan oleh Parsons, yakni pendekatan nilai budaya (*the cultural values approach*) dan pendekatan politik bermakna (*the politics matters approach*). Pendekatan nilai budaya mengasumsikan bahwa bangsa-bangsa memiliki nilai yang khas yang kemudian terwadahi dalam budaya mereka. Nilai-nilai tersebut membentuk sikap masyarakat dan pada gilirannya, menjadi landasan bagi dukungan atau tentangan untuk bermacam kebijakan tertentu. Pendekatan politik bermakna memiliki pandangan bahwa terdapat perbedaan yang khas (*distinct difference*) antara bangsa-bangsa demokrasi liberal yang makmur. Perbedaan tersebut jelas terlihat dalam dalam pilihan-pilihan politik yang dibuat oleh bangsa-bangsa tersebut dan pada dampak kebijakan (*policy outcome*) yang terjadi.

H. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

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

1. Evaluasi Semu

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

2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghimpun informasi yang valid mengenai hasil kebijakan dengan tetap melakukan evaluasi atas hasil tersebut berdasarkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan tenaga administratif kebijakan. Pendekatan ini memiliki asumsi bahwa tujuan dan target yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal merupakan ukuran yang paling tepat untuk mengevaluasi manfaat atau nilai suatu kebijakan. Evaluasi formal terdiri dari evaluasi sumatif dan evaluasi formatif. Evaluasi yang bersifat sumatif adalah evaluasi yang dilakukan untuk mengukur pencapaian target atau tujuan segera setelah selesainya suatu kebijakan yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya bersifat pendek dan menengah. Sedangkan evaluasi formatif merupakan evaluasi yang

dilakukan secara terus menerus dalam waktu yang relatif panjang untuk memantau pencapaian target dan tujuan suatu kebijakan. Evaluasi formal ini memiliki beberapa varian, antara lain:

- a. Pertama, evaluasi perkembangan. Yang dimaksud dengan evaluasi perkembangan adalah kegiatan penilaian yang secara eksplisit ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari staf program.
- b. Kedua, evaluasi proses retrospektif. Evaluasi ini terdiri dari pemantauan dan evaluasi setelah suatu kebijakan dilaksanakan pada jangka waktu tertentu. Evaluasi varian ini tidak melakukan intervensi atau manipulasi secara langsung kepada input dan proses kebijakan. Evaluasi ini hanya mendasarkan diri pada informasi yang telah ada tentang kebijakan yang sedang berjalan, yang berhubungan secara langsung dengan hasil *output* dan dampak kebijakan.
- c. Ketiga, evaluasi hasil retrospektif. Evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan tanpa melakukan kontrol secara langsung terhadap input dan proses kebijakan. Kalaupun dilakukan kontrol, itu hanya sebatas kontrol statistik, atau kontrol dengan metode kuantitatif, untuk mengeliminir pengaruh dari banyak faktor. Evaluasi ini dapat dibagi lagi ke dalam dua bentuk, yakni studi inter-sektoral dan studi longitudinal. Studi lintas sektoral adalah studi yang mengevaluasi dua atau lebih kebijakan pada suatu jangka waktu tertentu. Evaluasi ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menemukan signifikannya perbedaan hasil kebijakan dan sekaligus mencari penjelasan atas perbedaan tersebut. Sedangkan studi longitudinal merupakan studi yang mengevaluasi satu atau lebih kebijakan pada dua jangka waktu atau lebih, dengan tujuan untuk mengetahui perubahan dari satu atau lebih kebijakan dari satu waktu ke waktu yang lain.
- d. Keempat, evaluasi eksperimental. Berbeda dengan dua varian sebelumnya, evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil

kebijakan dengan melakukan kontrol secara langsung atas input dan proses kebijakan. Dalam evaluasi ini, hampir seluruh faktor dalam input dan proses dikontrol, dipertahankan secara konstan, dan diposisikan sebagai hipotesis kontrol yang bersifat logis.

3. Evaluasi Keputusan Teoritis

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

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

Berdasarkan hal diatas, pada bab pembahasan ini dengan mengacu pada judul makalah, maka kami melakukan pembahasan, diantaranya pada: lingkup dan manfaat mempelajari kebijakan publik; pendekatan dalam studi kebijakan publik; pendekatan dalam pembuatan kebijakan publik; pendekatan implementasi kebijakan; pendekatan perbandingan kebijakan; dan pendekatan evaluasi kebijakan.

I. Kesimpulan

- a. Di dalam lingkup pendekatan, pendekatan studi kebijakan publik menurut Huges (1994, 145) dibedakan menjadi dua kajian, yaitu: Analisis kebijakan publik yang digunakan dalam pembuatan keputusan, sehingga keputusan itu benar-benar rasional; dan Kebijakan Publik Politik, studi ini lebih menekankan

pada hasil dan *outcome* dari, kesehatan, pendidikan, dan lingkungan. Kebijakan publik sebagai peraturan perundang-undangan harus dipelajari baik secara ilmiah, professional maupun secara politis.

- b. Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni pertama dikenal dengan istilah analisis kebijakan (*Policy Analysis*), dan kedua kebijakan publik politik (*Political Public Policy*) (Hughes, 1994:145). Beberapa *scholars* ilmu politik mengembangkan berbagai pendekatan teoritis dalam studi kebijakan publik. Secara singkat pendekatan-pendekatan teoritis tersebut, adalah teori sistem (*System Theory*), teori kelompok (*Group Theory*), teori elite (*Elite Theory*), teori proses fungsional (*Functional Process Theory*), dan teori kelembagaan (*Institutionalism*).
- c. Pendekatan dalam pembuatan kebijakan publik, yakni Pendekatan Kekuasaan dalam Pembuatan Kebijakan Publik, dan Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik.
- d. Secara umum, pendekatan dalam implementasi kebijakan adalah Keragaman isu-isu kebijakan atau jenis kebijakan dan Keragaman konteks kelembagaan, yang bisa meluas menyangkut generalisasi dapat diterapkan pada sistem politik dan konteks negara yang berbeda.
- e. Pendekatan perbandingan kebijakan menurut Parsons (1995:40), yakni Pendekatan sosial-ekonomi, Pendekatan pemerintahan partai, Pendekatan perjuangan kelas, Pendekatan korporatis-baru, dan Pendekatan kelembagaan.
- f. Dalam pendekatan evaluasi kebijakan terdapat tiga pendekatan besar dalam evaluasi kebijakan, yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis

Berdasarkan hal diatas, pada bab simpulan ini kami menyimpulkan enam pokok atau inti dari masing-masing sub-bahasan yang ada dari bab pembahasan. Selain itu, kami juga menyimpulkan bahwa pendekatan kebijakan publik terdiri dari lima pendekatan, yang diantaranya; teori sistem, teori kelompok, teori elite, proses fungsional, dan teori kelembagaan. Selain itu, tidak hanya dalam studinya

saja, bahwa pendekatan kebijakan juga terdapat dalam pembuatan, implementasi, perbandingan, dan evaluasi kebijakan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. (2012). *Kebijakan Publik. Edisi 2*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Agustino, Leo. (2006). *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung.
- Anggara, Sahya. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Hamdi, Muchlis. (2014). *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Nawawi, Ismail. (2009). *Public Policy; Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya: Putra Media Nusantara.
- Nugroho, Riant. (2011). *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)*. Edisi Ketiga, Revisi 2011. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Subarsono, AG. (2011). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.

BAB 3**MODEL MODEL KEBIJAKAN PUBLIK****A. Pendahuluan**

Setiap pimpinan berkewajiban membuat kebijaksanaan, yang kemudian mengikat bagi setiap orang yang dipimpin, Kebijakan (*policy*) seringkali disamakan dengan istilah seperti politik, program, keputusan, undang-undang, aturan, ketentuan-ketentuan, kesepakatan, konvensi, dan rencana strategis.

Kebijakan Publik (*Public Policy*) juga bisa diartikan sebagai keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.

Dalam beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah sedemikian kompleks akibat krisis multidimensional, maka bagaimanapun keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat namun juga akurat agar persoalan-persoalan yang begitu kompleks dan berat yang dihadapi oleh pemerintah segera dapat diatasi. Kondisi seperti ini, pada akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga tinggi Negara lainnya berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang sulit. Kebijakan yang diambil tersebut terkadang membantu pemerintah dan rakyat Indonesia keluar dari krisis, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya, yakni malah mendelegitimasi pemerintah itu sendiri.

Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak menimbulkan

permasalahan baru. Pengambilan suatu kebijakan tentunya memerlukan analisis yang cukup jeli, dengan menggunakan berbagai model serta pendekatan yang sesuai dengan permasalahan yang akan dipecahkan.

Untuk bisa mengambil kebijakan yang sesuai dengan permasalahan yang ada, dipandang sangat perlu bagi pengambil kebijakan untuk mengerti serta memahami berbagai model dan pendekatan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan suatu kebijakan.

Dalam hal ini, penulis ingin menyampaikan makalah yang berkenaan dengan model-model kebijakan, dalam kaitannya dengan kebijakan publik. Sehingga dengan demikian diharapkan adanya persepsi dan pemahaman tentang model kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri.

Dengan uraian di atas mengenai latar belakang penulisan makalah ini, rumusan masalah yang akan dibahas, serta tujuan dari penulisan, maka dapat disimpulkan bahwa penulisan makalah ini adalah untuk membahas mengenai pengertian, fungsi, dan jenis dari model-model kebijakan.

B. Kerangka Konseptual

Menurut Nugroho (2008:167) pada prinsip terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*top-down*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa (*command-and-control*) dan pola pasar (*economic incentive*).

- a. Model Van Meter dan Van Horn, model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan secara linear dari kebijakan publik, implementer, dan kinerja kebijakan publik.
- b. Model Mazmanian dan Sabatier, model ini disebut kerangka analisis implementasi, model ini mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel.

- c. Model Hogwood dan Gunn, model ini mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok.
- d. Model Goggin, Bowman, dan Lester, model ini bertujuan mengembangkan model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah.
- e. Model Grindle, model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya.
- f. Model Elmore, model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah.
- g. Model George C. Edward, model ini menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif.
- h. Model Nakamura dan Smallwood, model ini menautkan pembentukan kebijakan dalam implementasi kebijakan secara praktikal.
- i. Model Jaringan, model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* diantara sejumlah faktor besar yang berada dalam suatu jaringan (*network*).

Menurut Dunn (2003:232) model kebijakan diartikan sebagai representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan model kebijakan adalah suatu rencana yang telah dipilih untuk menyelesaikan tujuan yang telah direncanakan sebelumnya. Menurut Dunn (2003:234-241) tipe-tipe model kebijakan antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Model Deskriptif, model ini bertujuan menjelaskan atau memprediksi konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan.
- b. Kebijakan Normatif, model yang dirumuskan untuk maksud mengoptimalkan pencapaian utilitas (nilai).

- c. Model Simbolis, sebuah model yang dideskripsikan dalam bahasa logika atau matematika simbolis, sama atau ekuivalen dengan masalah formal.
- d. Model Prosedural, model yang dideskripsikan dalam bentuk prosedur-prosedur elementer yang diciptakan untuk menampilkan hubungan yang dinamis.
- e. Model sebagai pengganti dan perspektif, model kebijakan lepas dari tujuan atau bentuk ekspesinya dapat dipandang sebagai pengganti dari masalah-masalah substantif. Sebaliknya, model perspektif dipandang sebagai satu dari cara banyak lain yang dapat digunakan untuk merumuskan masalah substantif. Maka model kebijakan dapat diartikan sebagai suatu representasi terhadap suatu permasalahan, yang diharapkan dengan adanya model kebijakan dapat mempermudah penyelesaian masalah tersebut.

C. Pengertian Model Kebijakan

Model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang dipilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analis kebijakan. Model adalah isomorfisme antara dua atau lebih teori empiris, sehingga model seringkali sulit diuji kebenarannya di lapangan. Namun model tetap dapat digunakan sebagai pedoman dalam penelitian, terutama penelitian yang bertujuan untuk mengadakan penggalan atau penemuan-penemuan baru.

Model adalah wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Model adalah menyederhanakan dari realitas yang diwakili. Model dapat dibedakan atas model fisik dan model abstrak. Model fisik adalah reproduksi ukuran kecil dari benda atau objek fisik. Model pesawat terbang, model pakaian, model rumah dibuat untuk menggambarkan bentuk asli dari benda yang ingin digambarkannya. Model abstrak adalah penyederhanaan fenomena sosial atau konsep-konsep tertentu yang dinyatakan dalam bentuk pernyataan-pernyataan teoritis, simbol-simbol, gambar atau rumusan-rumusan matematis mengenai fenomena yang dideskripsikannya.

Model menjadi pedoman untuk menemukan (*to discover*) dan mengusulkan hubungan antara konsep-konsep yang digunakan untuk mengamati gejala sosial. Model merupakan representasi sebuah realitas. Model sangat bermanfaat dalam mengkaji kebijakan publik, karena:

- a. Kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, dengan sifat model yang menyederhanakan realitas akan sangat membantu dalam memahami realitas yang kompleks tersebut.
- b. Sifat alamiah manusia yang tidak mampu memahami realitas yang kompleks tanpa menyederhanakannya terlebih dahulu, maka peran model dalam memperjelas kebijakan publik akan semakin berguna.

Menurut Thomas R. Dye menyarankan beberapa kriteria yang dapat dipakai untuk melihat kegunaan suatu model di dalam mengkaji kebijakan publik, yaitu :

- c. Apakah model menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik sehingga dapat memahami hubungan-hubungan tersebut dalam dunia nyata dan memikirkannya dengan lebih jelas.
- d. Apakah model mengidentifikasi aspek-aspek penting dalam kebijakan publik.
- e. Apakah model kongruen (sama dan sebangun) dengan realitas.
- f. Apakah model mengkomunikasikan sesuatu yang bermakna menurut cara yang kita semua dapat mengerti.
- g. Apakah model mengarahkan penyelidikan dan penelitian kebijakan publik.
- h. Apakah model menyarankan penjelasan bagi kebijakan publik.

Ketika kita melakukan penyederhanaan dalam rangka memahami multiplisitas faktor dan kekuatan yang membentuk problem dan proses sosial kita mesti menyusun model, pemetaan atau berpikir. Hal ini mencakup kerangka tempat kita berpikir dan menjelaskan.

D. Fungsi Model Kebijakan

Fungsi utama model adalah untuk mempermudah kita menerangkan suatu benda atau konsep. Dalam beberapa kasus, model dapat didasarkan suatu teori, tetapi model juga dapat dipakai untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari proses perumusan teori. Untuk mempermudah dalam menjelaskan gedung, pasar, pemerintah, partisipasi, atau kesejahteraan tentunya diperlukan model, benda dan konsep di atas tidak mungkin kita bawa kemana-mana.

Kita hanya dapat membawa benda dan konsep tersebut dalam bentuk model. Oleh karena itu, model memiliki fungsi :

- a. Membantu kita untuk memperoleh pemahaman tentang pengoperasiannya sistem alamiah atau sistem buatan manusia. Model membantu kita menjelaskan sistem apa, dan bagaimana sistem tersebut beroperasi.
- b. Membantu kita dalam menjelaskan permasalahan dan memilah-memilih elemen-elemen tertentu yang relevan dengan permasalahan.
- c. Membantu kita memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut.
- d. Membantu kita dalam merumuskan kesimpulan dan hipotesis mengenai hakikat hubungan antar elemen.

E. Model Kebijakan Publik

1. Model Elitis/*Policy as Elite Preference*

Dalam hal ini kebijakan publik dapat dipandang sebagai preferensi dan nilai dari elite penguasa. Teori elite menyatakan bahwa masyarakat bersifat apatis dan kekurangan informasi mengenai kebijakan publik. Karena itu kelompok elite yang akan mempertajam pendapat umum. Pejabat administrator hanyalah pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elite tersebut.

Model elitis memiliki keunggulan bahwa proses pengambilan kebijakan tidak menyita banyak waktu bisa dikatakan bahwa model elitis memiliki efektifitas waktu, mengingat dalam pengambilan kebijakan hanya ditentukan oleh kelompok elit dan tidak terlalu banyak melibatkan pribadi atau kelompok

lain. Adapun kelemahan model elit adalah apabila kelompok elit yang mengambil kebijakan hanya didasarkan pada kepentingan pribadi tanpa memperhatikan kepentingan publik, itu artinya kebijakan yang diambil menurut kelompok elite merupakan kebijakan terbaik akan tetapi bagi publik justru malah menimbulkan permasalahan yang lebih besar.

Model ini mempunyai asumsi bahwa kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan elit yang memerintah.

Model elit lebih memusatkan perhatian pada peranan kepemimpinan dalam pembentukan kebijakan publik. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa dalam suatu sistem politik beberapa orang memerintah orang banyak, para elit politik yang mempengaruhi massa rakyat dan bukan sebaliknya. Model ini dikembangkan dari teori elit yang menentang keras pandangan bahwa kekuasaan dalam masyarakat itu berdistribusi secara merata. Dengan demikian suatu kebijakan publik selalu mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari kaum elit ke massa (rakyat).

2. Model Pluralis/*Policy as Group Equilibrium*/Model Kelompok

Model ini berangkat dari dalil bahwa interaksi antara kelompok-kelompok merupakan titik pusat kenyataan politik. Kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu dan pemerintah. Politik adalah arena perjuangan kelompok untuk memenangkan kebijakan publik. Tugas sistem politik adalah untuk mengelola konflik kelompok. Tindakannya berupa :

- a. Menentukan aturan permainan dalam perjuangan kelompok.
- b. Mengatur kompromi-kompromi ke dalam bentuk kebijakan publik.
- c. Mengatur kompromi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan.
- d. Memperkuat kompromi-kompromi.

Model pluralis memiliki keunggulan bahwa kebijakan yang diambil didasarkan pada kepentingan kelompok dan tidak atas dasar kepentingan pribadi. Kelemahan pada model ini adalah apabila kelompok tersebut tidak memikirkan kepentingan kelompok lain, sehingga kebijakan yang diambil hanya akan menguntungkan kelompok tertentu.

Pada model ini pemerintah membuat kebijakan karena adanya tekanan dari berbagai kelompok. Kebijakan publik merupakan hasil pertimbangan (*equilibrium*) dari berbagai tekanan kepada pemerintah dari berbagai kelompok kepentingan. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaannya, kekuatan, dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya.

Contoh kasus:

Pemerintah Kabupaten Kebumen, melalui bupati KH. M. Nashirudin Al Mansyur menyatakan status “*quo*”, yakni kembali pada keadaan semula atas permasalahan tanah dinas penelitian pengembangan Dislitbang TNI AD (Dinas Penelitian dan Pengembangan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat) dengan Masyarakat wilayah Urut Sewu Kebumen. Artinya penggunaan lahan

untuk kegiatan dilaksanakan seperti sebelum ada permasalahan. “TNI dapat melaksanakan latihan seperti sedia kala. Sedangkan para petani dapat melaksanakan kegiatan bercocok tanam,” selanjutnya penyelesaian permasalahan tanah selanjutnya akan diadakan peninjauan di lapangan oleh TNI, Pemerintah daerah, serta masyarakat. Hal itu dalam rangka penentuan batas kepemilikan tanah.

3. Model Sistem/ *Policy as System output*

Model ini menganggap bahwa kebijakan sebagai keluaran dari suatu sistem (*policy as system output*). Menurut model ini kebijaksanaan 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.

Kebijakan publik merupakan hasil (*output*) dari sistem politik. Kebijakan model ini juga melihat dari tuntutan-tuntutan, dukungan, masukan yang selanjutnya dirubah menjadi kebijakan publik yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat. Intinya sistem politik berfungsi mengubah input menjadi output.

Contoh kasus:

Setelah batik mendapat sertifikat dari UNESCO (*United Nations of Educational, Scientific, and Cultural Organization*) sebagai warisan budaya indonesia, kini pemerintah membuat kebijakan untuk mendaftarkan angklung ke UNESCO agar alat musik khas daerah tersebut tidak diklaim oleh pihak lain. Melalui tahap verifikasi akan terbukti bahwa angklung sangat berperan dalam kelangsungan suku bangsa khususnya di indonesia, jika lolos verifikasi, UNESCO akan mengeluarkan sertifikat dan angklung akan diakui sebagai warisan ahli budaya asli indonesia. Kesenian dan kebudayaan Jawa Barat yang berbahan dasar bambu tengah dihadapkan pada percepatan dunia industri yang membutuhkan inovasi dan kreativitas. Sepanjang tahun 2008, angklung juga berfungsi sebagai

alat promosi budaya dengan berbagai inovasi dalam seni pertunjukan. Angklung telah menjadi salah satu kekuatan diplomasi budaya serta komunikasi non-verbal lintas sektoral yang cukup efektif. Bermain musik bambu juga bermain dengan menggunakan rasa, yang menimbulkan kepekaan dan solidaritas yang menciptakan harmoni sehingga perlu ditanamkan di kalangan generasi pelajar Indonesia. Dengan begitu sangat pantaslah pemerintah mengambil kebijakan untuk mendaftarkan angklung sebagai salah satu warisan budaya asli Indonesia, yang mana bangsa ini memiliki solidaritas dan kepekaan yang tinggi.

4. Model Rasional Komprehensif

Model rasional komprehensif ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Dalam model ini suatu kebijakan yang rasional adalah suatu kebijakan yang sangat efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dengan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.

Dalam model ini para pembuat kebijakan untuk membuat kebijakan yang rasional, harus :

- a. Mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada dalam masyarakat.
- b. Mengetahui semua alternatif kebijakan yang tersedia.
- c. Mengetahui semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan.
- d. Memperhitungkan rasio antara tujuan dan nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijakan.
- e. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Contoh kasus:

Pada saat bulan puasa tahun 2009 kemarin harga gula pasir di pasar Jawa Tengah, khususnya di Semarang melambung tinggi, dengan melihat kondisi tersebut maka Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melakukan kebijakan untuk

melakukan “operasi pasar”, sehingga memberikan alternatif kepada masyarakat yang merasa dirugikan atas kenaikan harga tersebut untuk membeli gula pasir di pasar yang disediakan Pemerintah Provinsi tersebut, tentu saja masyarakat sangat merasakan dampak dari kebijakan tersebut, karena perbedaan yang signifikan antara harga gula pasir di pasar milik Pemerintah Provinsi dan di pasar-pasar biasa

5. Model Penambahan (*The Incremental Model*)/ *Policy as Variation on the Past*.

Model inkremental pada dasarnya memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan pemerintah pada masa lampau dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya.

Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan, yakni:

- a. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan.
- b. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
- c. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
- d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan.
- e. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap paling “tepat”.
- f. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan

terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan.

Keputusan yang diambil dari model ini hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi banyaknya partisipan, keputusan akan lebih mudah dicapai bila persoalan yang disengketakan oleh berbagai kelompok hanya merupakan perubahan terhadap program yang sudah ada, keadaan sebaliknya jika menyangkut perubahan kebijakan besar yang menyangkut keuntungan dan kerugian besar. Pembuatan keputusan secara inkrementalisme adalah penting dalam rangka mengurangi konflik, memelihara stabilitas dan sistem politik itu sendiri.

Dalam pandangan inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada di bawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan inkrementalis dapat mengurangi risiko atau biaya ketidakpastian itu.

Contoh kasus:

Pemerintah berencana menaikkan gaji presiden, menteri, dan para pejabat negara pada tahun 2001. Kebijakan ini diberlakukan untuk menyesuaikan kebutuhan dan kinerja para pejabat negara. Melalui Kemenpan RB (Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) instrumen yang akan dijadikan dasar untuk mengatur kenaikan gaji tersebut telah disiapkan. Namun penentuan besarnya nominal gaji akan ditentukan oleh Departemen Keuangan, adapun beberapa pertimbangan yang dijadikan dasar kenaikan gaji presiden, menteri, dan para pejabat negara yakni, kenaikan gaji berkala yang sudah sejak lama tidak diberikan kepada presiden dan pejabat negara. Sejak lima tahun lalu, gaji presiden dan pejabat negara tidak pernah mengalami kenaikan padahal kebutuhan semakin meningkat, selain itu kenaikan juga dipertimbangkan dari kinerja masing-masing pejabat negara. Karena itu Kemenpan RB telah menyusun pedoman berdasarkan kinerja.

6. Game Teori/ *Policy as Rational Choice Competitive Situations.*

Menurut Thomas R. Dye, teori ini bertitik tolak pada 3 (tiga) hal pokok, yaitu :

- a. Kebijakan yang akan diambil bergantung pada (setidak-tidaknya) dua pemain atau lebih;
- b. Kebijakan yang dipilih ditarik dari dua atau lebih alternatif pemecahan yang diajukan oleh masing-masing pemain;
- c. Pemain-pemain selalu dihadapkan pada situasi yang serba bersaing dalam pengambilan keputusan.

Menurut model ini pilihan kebijakan akan dijatuhkan pada pilihan yang saling menguntungkan, dimana pembuat kebijakan senantiasa dihadapkan pada pilihan yang saling bergantung.

7. Model Institusional

Model ini memandang kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah. Menurut pandangan model ini, kegiatan-kegiatan yang dilakukan warga negara, baik yang dilakukan secara perseorangan maupun kelompok pada umumnya ditujukan pada lembaga pemerintah. Kebijakan ditetapkan, disahkan, dan dilaksanakan serta dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah. Dalam model ini yang membentuk kebijakan publik adalah interaksi antar lembaga-lembaga pemerintah, di lain pihak, betapapun kerasnya kehendak publik, namun apabila tidak mendapat perhatian dari lembaga pemerintah, kehendak tersebut tidak akan menjadi kebijakan publik.

Lembaga pemerintah memberikan karakteristik berbeda dalam kebijakan publik, yaitu :

- a. Pemerintah memberikan legitimasi kepada kebijakan-kebijakan.
- b. Kebijakan-kebijakan pemerintah memerlukan universalitas.

Dengan demikian keunggulan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah adalah bahwa kebijakan tersebut dapat menuntut loyalitas dari semua warga

negaranya dan mempunyai kemampuan membuat kebijakan yang mengatur seluruh masyarakat dan memonopoli penggunaan kekuasaan secara sah yang mendorong individu-individu dan kelompok membentuk pilihan-pilihan mereka dalam kebijakan.

F. Kesimpulan

Model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang dipilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Model menjadi pedoman untuk menemukan (*to discover*) dan mengusulkan hubungan antara konsep-konsep yang digunakan untuk mengamati gejala sosial.

Model memiliki fungsi antara lain: Membantu kita untuk memperoleh pemahaman tentang beroperasinya sistem alamiah atau sistem buatan manusia. Model membantu kita menjelaskan sistem apa, dan bagaimana sistem tersebut beroperasi, membantu kita dalam menjelaskan permasalahan dan memilah-milah elemen-elemen tertentu yang relevan dengan permasalahan, membantu kita memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut, membantu kita dalam merumuskan kesimpulan dan hipotesis mengenai hakikat hubungan antar elemen.

Model-model dalam kebijakan publik antara lain: model politis, model pluralis, model sistem, model rasional komprehensif, model penambahan, game teori, dan model institusional.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. (2014). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Suharto, Edi. (2010). *Analisa Kebijakan Publik panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta
- Nawawi, Ismail. (2009). *PUBLIC POLICY (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek)*. Surabaya: Putra Media Nusantara
- Nugroho, Rian. (2003). *Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Winarno, Budi. (2016). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo

BAB 4**KERANGKA KERJA KEBIJAKAN****A. Pendahuluan**

Kebijakan merupakan kajian yang mempelajari tentang adanya pilihan, atau dengan kata lain apapun yang harus dilakukan atau yang tidak dilakukan oleh seseorang, badan, organisasi maupun negara dalam mengatasi permasalahan yang menyangkut orang banyak dalam bidang tertentu. Analisis kebijakan dalam pengertian ortodoks menurut Bobrow dan Drysek (1987: 16) Parson (2006: 58-59) dimaksudkan untuk meningkatkan metoda mengidentifikasi dan mendefinisikan persoalan, menentukan tujuan dan mengevaluasi alternatif dan mengukur kinerja.

Kerangka kerja terperinci sebagai landasan dalam pembuatan kebijakan yang meliputi penempatan tujuan dan sasaran, penyusunan strategi, pelaksanaan program dan fokus kegiatan serta langkah-langkah atau implementasi yang harus dilaksanakan oleh setiap unit di lingkungan kerja. Kerangka analisis mengandung tujuan dan relasi yang berbeda dengan proses kebijakan. Analisis kebijakan publik harus dilakukan dengan cermat, teliti dan secara komprehensif serta rasional. Etzioni dalam Parson (2006:56) berusaha mempengaruhi proses pembuatan kebijakan melalui riset dan argumen yang bukan hanya mendukung analisis “problem”, tetapi juga analisis tentang apa opsi-opsi kebijakan ini sebagai rangkaian aktivitas sebagai spektrum pengetahuan dalam (*in*) proses kebijakan pengetahuan untuk (*for*) proses kebijakan dan pengetahuan tentang (*about*) proses kebijakan. Namun dalam pelaksanaannya, banyak kerangka kerja kebijakan kadang tidak sesuai dengan realisasinya yang terjadi di lapangan yang membuat kebijakan tidak berjalan sesuai dengan yang direncanakan.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka kami tertarik untuk mengambil pembahasan mengenai *Kerangka Kerja Kebijakan*.

B. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara etimologis, menurut Dunn menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sansekerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan *polis* yang berarti “ negara-kota” dan sansekerta disebut dengan *pur* yang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politica* yang berarti negara.

Beberapa ilmuwan menjelaskan berbagai macam mengenai kebijakan diantaranya, Carl Friedrich dalam Indiahono (2007:18) menyatakan bahwa “kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Ia juga mengatakan bahwa didalam kebijakan terdapat suatu hal pokok yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). Sementara itu Jones mendefinisikan kebijakan yaitu : “Perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada di dalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. Definisi ini memberi makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis. Ini akan dibicarakan secara khusus dalam bagian lain, dalam hubungan dengan sifat dari kebijakan.

2. Kebijakan Publik

Dalam ruang lingkup pemerintahan kebijakan sering dikaitkan dengan kebijakan publik. Berdasarkan berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi

sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan Ndraha mengatakan bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi faktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat.

Oleh karena itu kebijakan publik ini dapat diartikan sebagai suatu hukum. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Kemudian ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, misalnya menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap-tahap kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut:

1) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama

2) Tahap Formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Di Dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif juga bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing faktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4) Tahap Implementasi Kebijakan

Keputusan program kebijakan yang telah disepakati sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap

implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*Implementers*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana

5) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Di Indonesia, kebijakan publik digolongkan kedalam tingkatan yang berbeda atau disebut dengan hierarki yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan pasal 7 sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

3. Implementasi kebijakan publik

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai faktor, organisasi, prosedur, dan

teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan- tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Implementasi juga dapat diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan. Seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program. Dampak implementasi memiliki makna bahwa terdapat perubahan yang dapat diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik dan keputusan yudisial.

Ripley dan Franklin mendefinisikan implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan dengan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai faktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Menurutnya implementasi mencakup beberapa kegiatan:

- a. Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar.
- b. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana desain program
- c. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Secara umum menurut Grindle tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan, dapat direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan yang diinginkan. Dengan demikian kebijakan publik merupakan, pernyataan-pernyataan secara luas mengenai tujuan, sasaran dan sarana. Atau merupakan program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengatakan implementasi kebijakan merupakan tindakan- tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tahap implementasi tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Untuk mengimplementasi kebijakan publik ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan publik dapat dimulai dengan membuat sebuah program yang akan dikaji. Program kemudian akan dilaksanakan sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaannya. Program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan Program dinilai berhasil manakala programnya membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain,

implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah nampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.

Implementasi kebijakan publik adalah hal yang paling berat, karena dalam implementasi sering menemui masalah yang tidak ditemui pada konsep. Implementasi kebijakan selain berkaitan dengan peraturan teknis tentang implementasi kebijakan tersebut juga berkaitan dengan sumber daya manusia dan fasilitas yang akan digunakan untuk mengimplementasi kebijakan tersebut. Edwards III (1984: 1) mengatakan bahwa keputusan pembuat kebijakan akan berhasil dilaksanakan jika ada implementasi yang efektif. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Oleh karena itu, Implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu cara agar kebijakan yang sudah ditetapkan dapat mencapai tujuannya. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi sedangkan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Implementasi melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk mempengaruhi pelaksana kebijakan untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku target group.

Implementasi merupakan proses penting dalam proses kebijakan, dan tidak terpisahkan dalam formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan suatu rencana yang akan sia-sia jika rencana tersebut tidak diimplementasikan. Dalam praktiknya, proses implementasi seringkali terjadi dengan sangat rumit dan kompleks. Dalam hal ini benturan antar faktor baik administrator, petugas lapangan maupun sasaran seringkali terjadi. Selama implementasi berlangsung sering terjadi beragam interpretasi atas tujuan, target maupun strateginya. Di dalam praktiknya, implementasi kebijakan tidak selamanya menemui keberhasilan melainkan juga sering mengalami kegagalan. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian yaitu studi implementasi kebijakan yang bertujuan untuk menilai keberhasilan sebuah kebijakan.

4. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variasi sebagai berikut:

- a. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
- b. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jatuh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- c. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- d. Kemampuan faktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para faktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokratis.

Dengan demikian kebijakan publik adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan

dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

C. Kerangka Kerja Analisis Kebijakan Publik

1. Kerangka Konsep Analisis Kebijakan

Kerangka analisis mengandung tujuan dan relasi yang berbeda dengan proses kebijakan. Analisis kebijakan publik harus dilakukan dengan cermat, teliti dan secara komprehensif serta rasional. Etzioni dalam Parson (2006:56) berusaha mempengaruhi proses pembuatan kebijakan melalui riset dan argumen yang bukan hanya mendukung analisis “problem”, tetapi juga analisis tentang apa opsi-opsi kebijakan ini sebagai rangkaian aktivitas sebagai spektrum pengetahuan dalam (*in*) proses kebijakan pengetahuan untuk (*for*) proses kebijakan dan pengetahuan tentang (*about*) proses kebijakan.

Dengan riset itu mendapatkan data yang akurat dan sesuai dengan kebutuhan baik data primer maupun data yang bersifat sekunder. Dengan adanya data yang telah tersedia mudah mendefinisikan masalah kebijakan publik dan mudah untuk menentukan alternatif pilihan atau opsi-opsi kebijakan yang akan ditetapkan atau merevisi kebijakan yang ada. Gordon et al (1977) secara definitif menetapkan variasi ini dengan pola-pola yang digambarkan dalam sebuah kontinum yang berkaitan dengan analisis kebijakan dan analisis untuk kebijakan yang mencakup determinan kebijakan, analisis isi kebijakan, monitoring dan evaluasi kebijakan, informasi untuk kebijakan dan advokasi kebijakan. Kontinum tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut, yaitu:

- a. Analisis kebijakan mencakup, (a) determinasi kebijakan yang merupakan analisis yang berkaitan dengan cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat, (b) isi kebijakan, analisis ini mencakup deskripsi tentang kebijakan tertentu dan bagaimana ia berkembang dan dalam kaitan hubungan dengan kebijakan sebelumnya, atau analisis ini juga

bisa didasari oleh informasi yang disediakan oleh kerangka nilai teoritis yang mencoba memberikan kritik terhadap kebijakan.

- b. Monitoring dan evaluasi kebijakan. Fokus analisis ini adalah mengkaji bagaimana kinerja kebijakan dengan mempertimbangkan tujuan kebijakan, dan apa dampak kebijakan terhadap suatu persoalan tertentu.
- c. Analisis untuk kebijakan, mencakup (a) advokasi kebijakan berupa riset dan argumen yang dimaksudkan untuk mempengaruhi agenda kebijakan di dalam dan di luar pemerintah, (b) informasi untuk kebijakan; berbentuk analisis yang dimaksudkan untuk memberi informasi bagi aktivitas pembuatan kebijakan.

Sebagai sebuah istilah “kebijakan publik” terkait erat dengan penggunaan berbagai teknik untuk meningkatkan atau kerasionalan proses pembuatan kebijakan. Quaide (1972: 21), Parson (2006: 57) misalnya, mengekspresikan pandangan bahwa tujuan utama analisis ini adalah membantu membuat keputusan untuk membuat pilihan yang lebih baik ketimbang yang dibuat pihak lain. Jadi analisis ini berhubungan dengan manipulasi efektif dunia nyata. Untuk melakukan hal ini analisis tersebut melalui tiga, yaitu:

- a. Penemuan, usaha menemukan alternatif yang memuaskan dan terbaik diantara alternatif-alternatif yang tersedia
- b. Penerimaan, yaitu membuat temuan itu agar diterima dan dimasukkan ke dalam kebijakan atau keputusan
- c. Implementasi, yakni merupakan keputusan kebijakan tanpa ada perubahan terlalu banyak yang bisa membuat alternatif ini menjadi tidak memuaskan.

Analisis kebijakan dalam pengertian ortodoks menurut Bobrow dan Dryzek (1987: 16) Parson (2006: 58-59) dimaksudkan untuk meningkatkan metoda mengidentifikasi dan mendefinisikan persoalan, menentukan tujuan dan mengevaluasi alternatif dan mengukur kinerja. Analisis ini berbasis intervensi dalam pembuatan kebijakan. Tugas utama penganalisis kebijakan publik adalah

memahami dan menjelaskan diskursus atau kerangka-kerangka pemikiran secara rasional. Pendekatan filosofi untuk sistem delivery dalam konteks campuran pasar, hirarki dan jaringan akan mempertanyakan asumsi, nilai dan keyakinan yang mendasari pilihan kebijakan, yaitu:

- a. Analisis Utilitarian, akan membahas apakah suatu campuran tertentu dalam area kebijakan yang efisien.
- b. Analisis yang terkait dengan isu keadilan sosial akan mempertanyakan apakah penerapan suatu kebijakan publik dilakukan dengan cara adil atau setara dan atau apakah hasil campuran tertentu cukup adil.
- c. Analisis yang didasarkan pada gagasan “keadilan minimal” (*minimal state*) mungkin lebih tertarik pada isu apakah hak-hak individu diperluas atau dikurangi.

Sebuah kebijakan mungkin dimaksudkan untuk mendapatkan lebih banyak efisiensi, ketimbang, pemerataan, atau equitas. Hakekat masalah, tujuan analisis, strategi yang akan diterapkan, ketersediaan sumber daya adalah merancang strategi yang akan diterapkan, ketersediaan sumber daya adalah beberapa faktor yang mempengaruhi proses analisis kebijakan. Sehubungan dengan hal tersebut menganalisis adalah merancang strategi alokasi yang dapat dipedomani oleh pihak lain ketika ia akan melakukan advokasi terhadap kebijakan publik.

2. Proses Analisis Kebijakan

Dalam proses kegiatan analisis kebijakan, Suharto (2006, 102) mengemukakan ada enam tahapan analisis kebijakan yang dikembangkan, antara lain:

1) Mengidentifikasi masalah kebijakan

Permasalahan yang ditetapkan dalam analisis kebijakan perlu didefinisikan agar tidak keluar dari konteksnya. Dalam mendefinisikan masalah kebijakan publik pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah publik, dan menetapkan satu masalah publik

yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Dalam pemilihan permasalahan publik didasari beberapa pertimbangan, antara lain: masalah tersebut bersifat yang sedang dihadapi dan merupakan masalah penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan dan aspirasi publik, masalah tersebut mempunyai dampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan publik permasalahan sejalan dengan transformasi publik yang sedang bergerak di masyarakat. Suharto (2004) mengajukan empat parameter yang dapat dijadikan pedoman untuk menetapkan strategis tidaknya suatu masalah publik. Yaitu antara lain:

- a) Faktor, permasalahan kebijakan yang ditetapkan apakah merupakan masalah yang menjadi faktor penentu dalam mengatasi masalah lain yang lebih luas dalam masyarakat?, apakah masalah tersebut bersifat *causally accountable* secara kasual dapat diperhitungkan dan ditulis?.
 - b) Dampak, permasalahan yang telah ditetapkan, apakah ditangani atau direspons oleh kebijakan maka akan membawa manfaat kepada masyarakat luas atau berdampak pada peningkatan kesejahteraan publik?, apakah penanganan masalah tersebut bermantra *socially and economically profitable*, secara ekonomi dan sosial menguntungkan masyarakat banyak?
 - c) Kecenderungan, permasalahan tersebut apakah sejalan dengan kecenderungan global dan nasional?, apakah masalah tersebut bersifat *globally and nationally visible*, sedang menjadi perhatian, dianggap penting atau terekam oleh memori publik dalam skala nasional dan global?
 - d) Nilai, permasalahan tersebut apakah sesuai dengan nilai-nilai dan harapan-harapan kultural yang berkembang di masyarakat lokal? Apakah masalah tersebut secara budaya diterima atau diakui keberadaannya (*culturally acceptable*)?
- 2) Mengumpulkan bukti tentang masalah

Dalam mengumpulkan bukti tentang masalah kebijakan publik merupakan seperangkat pernyataan strategis yang didukung oleh fakta yang sesuai dengan tuntutan masyarakat, bukan oleh gosip atau berita yang belum tentu kebenarannya. Oleh karenanya pernyataan masalah kebijakan harus didukung oleh bukti atau fakta yang relevan, terbaru, akurat dan memadai. Bukti harus disertakan berdasarkan penelitian (data primer), khususnya pada naskah kebijakan yang berbentuk policy studi. Data bisa berasal dari data sekunder, yakni hasil temuan orang lain yang dipublikasikan di buku, koran, internet, dokumen pemerintah. Naskah kebijakan yang berbentuk policy brief dan policy memo jarang menyertakan bukti berdasarkan hasil penelitian primer.

3) Mengkaji penyebab masalah

Penganalisis kebijakan publik dalam menganalisis kebijakan secara realitas tidak ada bedanya dengan para peneliti kedokteran terus berupaya untuk mengidentifikasi berbagai penyebab penyakit. Seperti halnya para dokter, para analisis dan pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi penyebab atau faktor yang memberi kontribusi terhadap masalah publik. Para penganalisis kebijakan publik dapat mengembangkan kebijakan publik untuk mengurangi penyebab atau faktor tersebut. Sebagian besar masalah publik memiliki banyak penyebab dan faktor-faktor penentu. Beberapa situs yang memuat masalah publik biasanya juga biasanya memuat sebab-sebab atau faktor-faktor yang mempengaruhi masalah tersebut.

4) Mengevaluasi kebijakan yang ada

Dalam mengevaluasi kebijakan atau produk yang ada saat ini dapat mengarah pada perbaikan-perbaikan. Evaluasi kebijakan saat ini yang berkaitan dengan penanggulangan masalah publik merupakan sebuah langkah penting dalam proses analisis kebijakan publik. Menganalisis kelebihan dan kekurangan kebijakan publik yang sedang diterapkan dapat menghasilkan rekomendasi bagian-bagian mana saja dari kebijakan yang

sedang beroperasi harus dipertahankan, diperkuat atau diubah. Jika kebijakan yang ada dipandang /dinilai tidak efektif secara menyeluruh, maka kebijakan tersebut perlu diganti secara total pula.

5) Mengembangkan alternatif atau opsi-opsi kebijakan

Penganalisis kebijakan dalam sebuah kelompok membuat perencanaan kegiatan yang akan datang, pertama-tama akan mengidentifikasi beberapa alternatif kegiatan. Kemudian melakukan pengembangan solusi kebijakan publik untuk mengatasi masalah di masyarakat, demikian juga perlu mempertimbangkan beberapa alternatif. Sehubungan dengan hal tersebut, ada dua langkah utama yang sangat bermanfaat bagi pengembangan alternatif kebijakan publik, yaitu:

- a) Mengembangkan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah publik adalah mengeliminasi atau mengurangi sebab atau faktor-faktor menyumbang terhadap masalah.
- b) Menelisik kebijakan yang ada saat ini. Barangkali kelompok masyarakat berpendapat bahwa kebijakan yang ada gagal mengatasi masalah dan karenanya kebijakan itu harus diganti secara total. Atau mungkin kebijakan yang ada hanya perlu diperkuat atau disempurnakan. Misalnya, hukuman yang lebih keras, pendidikan publik mengenai kebijakan, peraturan tambahan, petunjuk yang lebih jelas.

6) Menyeleksi alternatif terbaik

Dalam pengembangan dan menyeleksi alternatif yang terbaik, penganalisis membuat tiga alternatif kebijakan dan penyeleksian awal dengan mengurutkan alternatif tersebut mulai dari alternatif yang dominan sampai alternatif yang kurang dominan. Ada dua kriteria yang dapat membantu menentukan alternatif yang paling baik adalah fisibilitas dan efektivitas. Kebijakan yang terbaik harus memenuhi dua kriteria tersebut, tentunya yang memiliki sebuah nilai tinggi, jika hal tersebut memberikan sebuah kemungkinan.

Efektivitas menunjuk pada kemungkinan bahwa kebijakan kita akan menghasilkan manfaat-manfaat yang dapat mengurangi masalah sosial.

Untuk mencapai tingkat efektivitas yang tinggi, langkah pertama diatas sangat penting. Kebijakan yang memiliki nilai tinggi dalam satu kriteria biasanya memiliki nilai rendah dalam kriteria lainnya. Prinsip umum menunjukkan bahwa fisibilitas biasanya dipandang sebagai kriteria yang lebih penting daripada efektivitas. Dengan kata lain, kebijakan yang memiliki kemungkinan diterima (fisibilitas) secara rasional dipandang lebih utama, meskipun hanya memiliki tingkat efektivitas sedang. Cara yang sederhana untuk memilih alternatif kebijakan adalah dengan mengurutkan terlebih dahulu berdasarkan perkiraan kasar asumsi-asumsi logis mengenai kemungkinan diterimanya kebijakan yang diusulkan. Kemudian pada masing-masing alternatif kebijakan diberikan ringkasan pendek untuk mempermudah penilaian kita terhadap opsi-opsi yang ditulis.

7) Mengidentifikasi manfaat

Manfaat atau kegunaan sebuah kebijakan adalah konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang baik bagi masyarakat atau sebagian besar anggota masyarakat. Beberapa manfaat bersifat “kelihatan” dan mudah diukur dalam rupiah atau jumlah.

3. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variasi sebagai berikut:

- a. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
- b. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jatuh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

- c. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- d. Kemampuan faktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para faktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokratis.

Dari bab pembahasan diatas berisi tentang kerangka konsep analisis kebijakan, proses analisis kebijakan dan kerangka kerja kebijakan publik.

D. Kesimpulan

Kerangka analisis mengandung tujuan dan relasi yang berbeda dengan proses kebijakan. Analisis kebijakan publik harus dilakukan dengan cermat, teliti dan secara komprehensif serta rasional. Etzioni dalam Parson (2006:56) berusaha mempengaruhi proses pembuatan kebijakan melalui riset dan argumen yang bukan hanya mendukung analisis “problem”, tetapi juga analisis tentang apa opsi-opsi kebijakan ini sebagai rangkaian aktivitas sebagai spektrum pengetahuan dalam (*in*) proses kebijakan pengetahuan untuk (*for*) proses kebijakan dan pengetahuan tentang (*about*) proses kebijakan.

Dalam proses kegiatan analisis kebijakan, Suharto (2006, 102) mengemukakan ada enam tahapan analisis kebijakan yang dikembangkan, antara lain:

mengidentifikasi masalah kebijakan, mengumpulkan bukti tentang masalah, mengkaji penyebab masalah, mengevaluasi kebijakan yang ada, mengembangkan alternatif atau opsi-opsi kebijakan, menyeleksi alternatif terbaik, dan mengidentifikasi manfaat.

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variasi sebagai berikut: tujuan yang akan dicapai, preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan, sumberdaya yang mendukung kebijakan, kemampuan faktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya dan strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Suharto, Edi. (2012). *Analisis Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial)*. Bandung: Alfabeta.
- Anggara, Sahya. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Subarsono, AG. (2013). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

BAB 5**PROSES KEBIJAKAN****A. Pendahuluan**

Akhir-akhir ini, kita dihadapkan pada sebuah dilema kebijakan yang nyata. Sebuah fakta yang menarik, dimana produksi kebijakan, baik di tingkat nasional maupun daerah terus bertambah. Namun, seiring dengan bertambahnya kebijakan tersebut, sejumlah masalah justru terus terjadi. Sebut saja masalah bencana baik karena bencana alam maupun bencana akibat ulah manusia, tidak menunjukkan tanda-tanda berhenti. Gunung meletus, bencana banjir, ancaman tsunami, masalah kemacetan, pesawat jatuh, tabrakan kereta api dan lain sebagainya seolah tak pernah takut dengan kebijakan yang lahir, bahkan berani menantang, melawan dan bahkan membunuh.

Padahal, secara teori, kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang diambil untuk menghadapi situasi atau permasalahan, mengandung nilai-nilai tertentu, memuat ketentuan tentang tujuan, cara dan sarana untuk mencapainya. Apa yang salah dengan kebijakan kita? Bukankah kita telah memiliki faktor-faktor kebijakan baik dari pemerintah maupun dari kalangan legislatif? Atau sebenarnya kita tidak memahami proses merumuskan kebijakan? Atau jangan-jangan kita salah merumuskan agenda setting? Ataupun banyaknya kepentingan yang harus kita akomodasi, sehingga kebijakan kita cenderung tidak fokus.

Saat ini, produk kebijakan publik di Indonesia masih memiliki wajah yang memprihatinkan yang ditandai antara lain adanya tumpang tindih kebijakan, ketidakjelasan urgensi keberadaan kebijakan publik, prosedur yang tidak tepat dalam pembuatan kebijakan publik, serta minimnya naskah akademik sebagai dasar pembuatan kebijakan. Permasalahan tersebut akan semakin mengemuka jika kita kaitkan dengan kewenangan. Idealnya kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggung jawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya. Sering sekali

kewenangan ini diterjemahkan secara berbeda di antara level pemerintahan, sehingga yang terjadi kemudian adalah melegalisir kewenangan dengan tindakan pengaturan melalui pembuatan kebijakan publik yang mengakibatkan munculnya fenomena tumpang tindih kebijakan di berbagai level pemerintahan.

Catatan lain bagi perkembangan kebijakan publik di Indonesia adalah mengenai akuntabilitas. Akuntabilitas kebijakan publik diartikan sebagai upaya sebuah kebijakan publik dapat dipertanggungjawabkan secara memadai kepada masyarakat yang dilayaninya. Berkaca dari berbagai permasalahan di atas, maka upaya menciptakan akuntabilitas kebijakan publik masih membutuhkan berbagai pembenahan dalam proses pembuatan kebijakan publik di Indonesia. Upaya pembenahan tersebut antara lain telah dilakukan oleh Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

B. Kerangka Konseptual

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (policy formulation) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah.
- b. Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.
- c. Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami faktor-faktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Berdasarkan pengertian pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang dibentuk oleh para faktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada

dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel-variabel yang harus dikaji. Kebijakan publik merupakan suatu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menguatkan dan saling membentuk. Kebijakan publik tidak terlepas dari sebuah proses kegiatan yang melibatkan faktor-faktor yang akan bermain dalam proses pembuatan kebijakan. Menurut beberapa ahli, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami faktor-faktor yang terlibat atau pemeran serta (participants) dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.

Proses perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik, karena dari sinilah akan dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Tidak semua isu yang dianggap masalah bagi masyarakat perlu dipecahkan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, yang akan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi sebuah kebijakan setelah melalui berbagai tahapan.

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan upaya untuk memecahkan masalah dalam masyarakat. Menurut Mitroff dan Kliman dalam Dunn (2003:80), perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari tiga tahap yang berbeda namun saling bergantung, yaitu : 1) konseptualisasi masalah (2) spesifikasi masalah (3) pengenalan masalah. Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun di antara ketiga tahap tersebut, namun suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematis Untuk bergerak dari situasi problematis ke masalah substantif, analisis kebijakan perlu mengkonsepsikan masalah, yaitu mendefinisikan menurut peristilahan dasar atau umum.

Pada proses kebijaksanaan yang baik menurut Jones dalam Abdul Wahab (2008:29), harus melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan dengan menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

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

Penjelasan yang dikemukakan oleh Jones, merupakan ciri perumusan yang baik. Sehingga dijadikan suatu tolak ukur atau acuan untuk mengukur kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi masalah yaitu bagaimana sebuah lembaga atau institusi yang mempunyai kewenangan dalam perumusan kebijakan publik dengan mengelompokkan atau mengklasifikasikan masalah-masalah yang melatarbelakangi perumusan kebijakan tersebut untuk dilakukan.
- b. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu, yaitu bagaimana perumusan kebijakan mempunyai tujuan yang jelas. Sehingga kebijakan yang dibuat dapat dijadikan cara untuk mengatasi permasalahan yang ada.
- c. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan, yaitu bagaimana sebuah institusi atau lembaga mengelompokkan atau mengklasifikasikan semua alternatif yang ada yang dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada.
- d. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif. Alternatif yang telah diidentifikasi yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada, lalu alternatif-alternatif tersebut dinilai atau

diprediksikan. Apa saja akibat-akibat yang timbul jika kebijakan tersebut diimplementasikan.

- e. Membandingkan akibat-akibat tersebut selalu mengacu pada tujuan, yaitu setelah beberapa alternatif yang tersusun berjenjang sesuai dengan tingkat resiko dan penilaian yang paling baik untuk digunakan, maka perlu adanya pengkajian ulang apakah alternatif yang telah terpilih sesuai dengan tujuan awal dan salah satu upaya yang tepat dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang ada.
- f. Memilih alternatif terbaik, setelah masalah-masalah yang timbul, diidentifikasi dan diprediksikan akibat apa saja yang timbul jika kebijakan itu diimplementasikan. Maka bagian yang terakhir adalah memilih alternatif terbaik untuk dijadikan cara dalam mengatasi permasalahan yang ada.

Berdasarkan pada ciri tersebut dapat dilihat bagaimana dalam perumusan kebijakan berusaha untuk menganalisis semua aspek dari setiap isu yang muncul dan menguji di setiap alternatif yang ada apakah alternatif terbaik yang pilih sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, sehingga dengan menggunakan cara demikian suatu kebijakan yang dikeluarkan akan mempunyai tujuan yang jelas dan tepat sasaran demi kepentingan publik.

Pada pembahasan mengenai proses kebijakan publik, maka faktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi faktor dan kelembagaan merupakan penentu proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Menurut howlett dan Ramesh dalam Madani (2011:36) menjelaskan bahwa pada prinsipnya faktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Anderson dalam Madani (2011:37) bahwa faktor kebijakan meliputi faktor internal birokrasi dan faktor eksternal yang

selalu mempunyai konsen terhadap kebijakan. Faktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat ahli, maka dapat disimpulkan bahwa faktor kebijakan yaitu seorang maupun sekelompok orang yang terlibat dalam penentu kebijakan, baik pada proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Faktor kebijakan ini dapat berasal dari pejabat pemerintah, masyarakat, kaum buruh, maupun kelompok kepentingan.

Menurut Anderson dalam Madani (2011:41), menyatakan bahwa dengan memperhatikan berbagai ragam dan pendekatan dalam memahami berbagai faktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, maka konsep dan konteks faktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, maka faktor yang terlibat secara garis besarnya dapat dipilah menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok dalam organisasi birokrasi (*the official policy makers*) dan yang lain adalah kelompok di luar birokrasi (*un-official policy maker*).

Winarno dalam Madani (2011:41) berpandangan bahwa kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal seperti badan –badan administrasi pemerintah yang meliputi: eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sementara itu, kelompok non formal terdiri dari:

- a. Kelompok kepentingan (*interest groups*), seperti kelompok buruh, dan kelompok perusahaan;
- b. Kelompok partai politik;
- c. Warga negara individual;

Kelompok besar tersebut kemudian jika dianalisis secara lebih detail maka faktor kebijakan yang sering kali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi dapat berupa:

- a. Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (*authoritative*).

Yang pertama adalah relevan dengan konsep yang selalu melibatkan tiga oknum penting di dalamnya yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

- b. Mereka yang tergolong sebagai partisipan atau faktor tidak resmi.

Kelompok yang kedua adalah mereka yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung maupun menolak hasil kebijakan yang ada. Pada kelompok yang kedua inilah seringkali wujudnya dapat berupa kelompok kepentingan, faktor partai politik, faktor para ahli dan sarjana atau entrepreneur serta para intelektual yang ada.

Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa faktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dibagi menjadi kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal biasanya terdiri dari faktor resmi yang mempunyai kekuasaan untuk membuat kebijakan seperti eksekutif, legislatif dan eksekutif. Sedangkan pada faktor non-formal terdiri dari masyarakat baik individu, kelompok kepentingan maupun partai politik.

C. Definisi Kebijakan Publik

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai “*public policy*”, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut

ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

James E. Anderson memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu.

James E. Anderson secara lebih jelas menyatakan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian ini, menurutnya, berimplikasi pada:

- a. Bahwa kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan,
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah,
- c. Bahwa kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah,
- d. Bahwa kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu,
- e. Bahwa kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Dalam pengertian ini, James E. Anderson menyatakan bahwa kebijakan selalu terkait dengan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

James Anderson menyatakan adanya keharusan untuk membedakan antara apa yang ingin dilaksanakan pemerintah dengan apa yang sebenarnya mereka lakukan di

lapangan. Hal ini menjadi penting karena kebijakan bukan hanya sebuah keputusan sederhana untuk memutuskan sesuatu dalam suatu momen tertentu, namun kebijakan harus dilihat sebagai sebuah proses. Untuk itulah pengertian kebijakan sebagai suatu arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik bila konsep ini dirinci menjadi beberapa kategori. Kategori-kategori itu antara lain adalah tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*).

Tuntutan-tuntutan kebijakan adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh faktor-faktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Keputusan kebijakan dipengertiankan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Sedangkan pernyataan-pernyataan kebijakan adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Hasil-hasil kebijakan lebih merujuk pada manifestasi nyata dari kebijakan, yaitu hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.

Sementara itu pakar kebijakan public, salah satunya Thomas R. Dye mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai publik faktor, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Seorang pakar mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya

dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh Aminullah dalam Muhammadi,(2001: 371 – 372).

Adapun dampak-dampak kebijakan lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang menjadi keputusan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang bertujuan untuk memecahkan masalah demi kepentingan masyarakat.

D. Proses Kebijakan Publik

Charles Lindblom dalam Budi Winarno:2002 mengutarakan bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan, lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Dari berbagai jenis pemeran serta ini, Charles Lindblom mengemukakan bahwa mereka mempunyai peran khusus yang meliputi: warganegara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin badan legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai negeri sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha.

Setelah masalah-masalah publik diidentifikasi, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana kebijakan publik harus dirumuskan. Dalam tahap ini, mengetahui faktor-faktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan merupakan hal yang esensial karena dengan demikian kita akan dapat memperkirakan seperti apakah kebijakan publik tersebut akan dirumuskan. Bagaimana masalah publik tersebut akan didefinisikan sangat tergantung pada siapa yang merumuskan kebijakan tersebut yang pada akhirnya, akan menentukan bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan.

Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam tulisan James Anderson, Charles Lindblom, maupun James Lester dan Joseph Stewart, Jr.dalam Budi Winarno (2002) disebutkan bahwa faktor-faktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan dapat dibagi kedalam dua kelompok atau pemeran serta, yaitu:

- a. Pemeran serta resmi, meliputi agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif.
- b. Pemeran serta tidak resmi, meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warga negara individu.

Menurut Thomas R. Dye (1992) Proses Kebijakan Publik meliputi beberapa hal berikut:

a. Identifikasi Masalah Kebijakan (*Identification of Policy Problem*)

Tahap pertama dalam proses perumusan kebijakan publik adalah pengidentifikasian masalah, permasalahan, keinginan, tuntutan, aspirasi, dan kehendak yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.

b. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*) dan Penyusunan skala prioritas

Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi.

Pada tahap ini beberapa masalah dimasukkan dalam agenda untuk dipilih. Terdapat masalah yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan, masalah yang mungkin ditunda pembahasannya, atau mungkin tidak disentuh sama sekali. Masing-masing masalah yang dimasukkan atau tidak dimasukkan dalam agenda memiliki argumentasi masing-masing. Pihak-pihak yang terlibat dalam tahap penyusunan agenda harus secara jeli melihat masalah-masalah mana saja yang memiliki tingkat relevansi tinggi dengan masalah kebijakan. Sehingga pemilihan dapat menemukan masalah kebijakan yang tepat.

Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu. Dalam penyusunan skala prioritas, ada begitu banyak permasalahan, keinginan, tuntutan, maupun aspirasi dari masyarakat, semuanya tidak mungkin dapat diselesaikan dan dipenuhi sekaligus secara bersamaan. Oleh sebab itu, pemerintah perlu melakukan penyusunan skala prioritas, skala prioritas ini bisa ditentukan apabila pengidentifikasian masalah sudah dilakukan, sehingga dapat diketahui permasalahan apa saja yang harus segera didahulukan untuk diatasi dengan kebijakan publik.

c. Perumusan Kebijakan (*Policy Formulation*)

Tahap ketiga dari proses perumusan kebijakan publik adalah perumusan rancangan kebijakan. Masalah yang sudah dimasukkan dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan dalam tahap formulasi kebijakan. Dari berbagai masalah yang ada tersebut ditentukan masalah mana yang merupakan masalah yang benar-benar layak dijadikan fokus pembahasan.

Jika permasalahan sudah diidentifikasi dan ditentukan skala prioritasnya, maka pemerintah mulai menyusun rancangan kebijakan untuk menyelesaikan atau mengatasi permasalahan tersebut. Dalam menyusun dan merumuskan rancangan kebijakan, pemerintah tetap memperhatikan pendapat atau masukan dari masyarakat. Formulasi (perumusan) kebijakan dapat berbentuk undang-undang, perpu, kepres, perda, dan lain sebagainya. Bentuk-bentuk formulasi kebijakan ini disesuaikan dengan tingkat dan kebutuhan permasalahan. Perumusan merupakan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif.

d. Pengesahan Kebijakan (*Legitimizing of Policies*)

Tahap yang ke empat dalam proses perumusan kebijakan publik adalah penetapan dan pengesahan kebijakan. Pada tahap ini rumusan rancangan kebijakan sudah selesai dibahas dan disepakati oleh lembaga yang terkait. Dengan demikian, rancangan kebijakan publik tersebut siap untuk ditetapkan dan disahkan dalam bentuk peraturan atau undang-undang. Kebijakan yang sudah disahkan tersebut perlu disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum diberlakukan. Hal ini bertujuan agar masyarakat mengetahui kebijakan baru tersebut, memahami maksud dan tujuan kebijakan, dan siap untuk melaksanakannya. Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.

e. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Tahap kelima dalam proses perumusan kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

Dalam pelaksanaan suatu kebijakan, masyarakat sudah dianggap siap untuk mengikuti dan menerapkan kebijakan tersebut, termasuk pemerintah sendiri. Pada tahap ini, semua kebijakan yang telah dirumuskan tadi diuji secara nyata, sehingga dapat diketahui apakah kebijakan baru tersebut yang diambil itu dapat mengatasi permasalahan atau tidak. Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

f. Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Tahap terakhir adalah evaluasi kebijakan publik. Pada tahap ini pelaksanaan kebijakan publik dievaluasi untuk mengetahui apakah sudah sesuai dengan harapan masyarakat dan terbukti efektif memecahkan masalah atau tidak. Jika hasilnya baik maka kebijakan tersebut diteruskan, sebaliknya jika kebijakan tersebut itu menimbulkan dampak atau permasalahan baru, maka sudah selayaknya kebijakan tersebut ditinjau ulang atau diperbaiki. Dalam evaluasi ini diketahui pula prestasi yang dicapai dari kebijakan publik tersebut, sehingga dapat dijadikan acuan untuk perumusan kebijakan berikutnya. Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dievaluasi, untuk dilihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah

atau tidak. Pada tahap ini, ditentukan kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan telah meraih hasil yang diinginkan.

Pada tahap ini, penilaian tidak hanya menilai implementasi dari kebijakan. Namun lebih jauh, penilaian ini akan menentukan perubahan terhadap kebijakan. Suatu kebijakan dapat tetap seperti semula, diubah atau dihilangkan sama sekali.

E. Kesimpulan

Kebijakan Publik merupakan suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel-variabel yang harus dikaji. Kebijakan publik merupakan suatu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Kebijakan publik tidak terlepas dari sebuah proses kegiatan yang melibatkan faktor-faktor yang akan bermain dalam proses pembuatan kebijakan. Menurut beberapa ahli, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami faktor-faktor yang terlibat atau pemeran serta (*participants*) dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.

Menurut Thomas R. Dye (1992) Proses Kebijakan Publik meliputi beberapa hal berikut:

- a. Identifikasi Masalah Kebijakan (*Identification of Policy Problem*)
- b. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*) dan Penyusunan skala prioritas
- c. Perumusan Kebijakan (*Policy Formulation*)
- d. Pengesahan Kebijakan (*Legitimizing of Policies*)

- e. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)
- f. Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Pada pembahasan mengenai proses kebijakan publik, maka faktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi faktor dan kelembagaan merupakan penentu proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Faktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dibagi menjadi kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal biasanya terdiri dari faktor resmi yang mempunyai kekuasaan untuk membuat kebijakan seperti eksekutif, legislatif dan eksekutif. Sedangkan pada faktor non formal terdiri dari masyarakat baik individu, kelompok kepentingan maupun faktor partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Widodo, Joko. (2001). *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Suharto, Edi.(2010). *Analisa Kebijakan Publik: panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan public*. Bandung: Alfabeta.
- Nugroho, Riant. (2003). *Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. (2008). *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

BAB 6**LINGKUNGAN KEBIJAKAN PUBLIK****A. Pendahuluan**

Kebijakan publik menurut Easton merupakan pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Menurutnya, kebijakan publik merupakan bentuk intervensi negara untuk melindungi kepentingan masyarakat (kelompok) yang kurang beruntung. Dari definisi tersebut maka kebijakan publik merupakan proses pengambilan keputusan (*decision making*). Berdasarkan definisinya, sebuah kebijakan publik akan efisien ketika berada dalam ranah pemerintahan. Artinya, kekuasaan negara dalam kebijakan publik ini sangat besar. Kebijakan publik mengandung 3 (tiga) komponen penting yang saling berkaitan dalam proses formulasi kebijakan publik yakni Pelaku Kebijakan, Isi Kebijakan dan Lingkungan Kebijakan.

Sebagai sebuah sistem, kebijakan publik merupakan suatu rangkaian dari beberapa komponen yang saling terkait, bukanlah satuan-satuan komponen yang berdiri sendiri. Sistem kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Dunn, sedikitnya terdiri atas tiga komponen, yaitu kebijakan publik (*public policies*), stakeholders kebijakan (*policy stakeholders*), dan lingkungan kebijakan (*policy environment*). Komponen pertama, kebijakan publik (*public policies*) merupakan isi kebijakan itu sendiri (*policy content*) yang terdiri dari sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan apa-apa) yang dibuat oleh lembaga dan pejabat pemerintah. Isi sebuah kebijakan merespon berbagai masalah publik (*public issues*) yang mencakup berbagai bidang kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan dan semacamnya. Tingkat ketepatan keputusan sebuah kebijakan tergantung pada ketepatan dalam merumuskan masalah publik yang ingin dipecahkan.

B. Kerangka Konseptual

Lingkungan kebijakan (*policy environment*), yaitu konteks khusus dimana sebuah kebijakan terjadi, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh stakeholder kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Lingkungan kebijakan ini bisa bermacam-macam bentuknya, seperti tingkat keamanan, kemampuan daya beli masyarakat, tingkat pengangguran, tingkat demokratisasi pemerintahan dan sebagainya. Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan itu sendiri. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konsentrasi dari lingkungan yang akan memengaruhi *policy makers*. Faktor lingkungan tersebut antara lain: karakteristik geografi, seperti: sumber daya alam, iklim, dan topografi; variabel demografi, seperti: banyaknya penduduk, distribusi penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi dan politik.

Dalam pembahasan selanjutnya akan difokuskan ke dalam dua variabel lingkungan, yakni variabel kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel sosial ekonomi (*socio economic variable*).

- a. Kebudayaan Politik. Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda, dan ini berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari suatu masyarakat ke masyarakat lain. Kebudayaan oleh seorang pakar antropologi Clyde Kluckhohn didefinisikan sebagai *the total life way of people, the social legacy the individual acquires from this group* (keseluruhan cara hidup masyarakat dan warisan sosial diperoleh dari kelompoknya). Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan sosial, tetapi bukan satu-satunya penentu.
- b. Kondisi sosial ekonomi. Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan antara pemerintah dengan pribadi. Salah satu sumber konflik, khususnya dalam masyarakat yang maju adalah aktivitas ekonomi. Konflik dapat berkembang dari

kepentingan yang berbeda antara perusahaan besar dan kecil, pemilik perusahaan dan buruh, debitur dan kreditur, *costumer* dan penjual, petani dengan pembeli hasil-hasil pertanian, dan sebagainya.

Maka dapat dikatakan bahwa Lingkungan kebijakan ini akan menentukan apakah sebuah kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan dukungan atau penolakan dari para pelaksana atau sasaran kebijakan tersebut.

C. Lingkungan Kebijakan Publik

Lingkungan kebijakan (*policy environment*), yaitu konteks khusus dimana sebuah kebijakan terjadi, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh *stakeholders* kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Lingkungan kebijakan ini bisa bermacam-macam bentuknya, seperti tingkat keamanan, kemampuan daya beli masyarakat, tingkat pengangguran, tingkat demokratisasi pemerintahan dan sebagainya. Lingkungan kebijakan ini akan menentukan apakah sebuah kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan dukungan atau penolakan dari para pelaksana atau sasaran kebijakan tersebut.

Dalam lingkungan kebijakan dikenal ada dua bagian, yaitu lingkungan Internal dan lingkungan eksternal. Dimana dari kedua lingkungan tersebut mempengaruhi kebijakan publik. Hal tersebut sependapat dengan Anderson dalam putri (2010) yang menyatakan Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara, sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*non-governmental participants*).

1. Lingkungan Internal

Lingkungan internal yaitu lingkungan terdapat struktur formal dari bagaimana kebijakan tersebut dibuat. Dalam arti struktur formal tersebut dalam dilihat siapakah yang berhak membuat kebijakan. Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan

kebijakan publik. Menurut Anderson terdiri atas legislatif; eksekutif; badan administratif; serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para stafnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif menurut Anderson merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan. Dalam konteks Amerika, aktor ini merujuk kepada sejumlah badan seperti misalnya Badan Penerbangan Federal (*Federal Aviation Agency*) serta Badan Perlindungan Lingkungan (*Environmental Protection Agency*). Di Pihak lain menurut Anderson, Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk mereview kebijakan serta penafsiran mereka terhadap undang-undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

2. Lingkungan Eksternal

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut oleh Anderson sebagai peserta non pemerintahan (*non-governmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan.

Dalam kasus kebijakan tertentu perlu diperhatikan pula lingkungan internasional dan kebijakan internasional. Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat sehingga pelaku kebijakan dalam

membuat kebijakan publik harus benar-benar memperhatikan lingkungan dimana tuntutan sebuah kebijakan berasal.

Pandangan Seorang pakar publik David Easton dan Dye kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari input, konvensi, dan output. Dalam konteks ini ada dua variabel makro yang mempengaruhi kebijakan publik, yakni lingkungan domestik dan lingkungan internasional. Baik lingkungan domestik maupun lingkungan internasional atau global dapat memberikan input yang berupa dukungan atau tuntutan terhadap sebuah sistem politik. Kemudian para aktor dalam sistem politik akan memproses atau mengonversi input tersebut menjadi output yang berwujud peraturan dan kebijakan. Peraturan dan kebijakan tersebut akan diterima oleh masyarakat, selanjutnya masyarakat akan memberikan umpan balik dalam bentuk input baru kepada sistem politik tersebut. Apabila kebijakan tersebut memberikan insentif, maka masyarakat akan mendukungnya, sebaliknya, apabila kebijakan tersebut bersifat disinsentif, maka masyarakat akan menolaknya. Lingkungan kebijakan, seperti adanya krisis ekonomi, gejolak politik yang ada pada suatu negara akan memengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponnya. Yakni memasukkannya ke dalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan. Misalnya kebijakan pengembangan investasi yang saat menyerap tenaga kerja, kebijakan pengurangan pajak untuk memacu pertumbuhan ekonomi, dan kebijakan keamanan untuk mengatasi gejolak politik.

D. Faktor yang Mempengaruhi Lingkungan Kebijakan

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan itu sendiri. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konsentrasi dari lingkungan yang akan memengaruhi *policy makers*. Faktor lingkungan tersebut

antara lain: karakteristik geografi, seperti: sumber daya alam, iklim, dan topografi: variabel demografi, seperti: banyaknya penduduk, distribusi penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi dan politik.

Dalam pembahasan selanjutnya akan difokuskan ke dalam dua variabel lingkungan, yakni variabel kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel sosial ekonomi (*socio economic variable*).

- a. Kebudayaan Politik. Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda, dan ini berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari suatu masyarakat ke masyarakat lain. Kebudayaan oleh seorang pakar antropologi Clyde Kluckhohn didefinisikan sebagai *the total life way of people, the social legacy the individual acquires from this group* (keseluruhan cara hidup masyarakat dan warisan sosial diperoleh dari kelompoknya). Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan sosial, tetapi bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya salah satu faktor lingkungan yang mempengaruhi perilaku masyarakat. Kebudayaan politik adalah bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup tentang nilai, kepercayaan, dan sikap tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warga negaranya.
- b. Kondisi sosial ekonomi. Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan antara pemerintah dengan pribadi. Salah satu sumber konflik, khususnya dalam masyarakat yang maju adalah aktivitas ekonomi. Konflik dapat berkembang dari kepentingan yang berbeda antara perusahaan besar dan kecil, pemilik perusahaan dan buruh, debitur dan kreditur, *costumer* dan penjual, petani dengan pembeli hasil-hasil pertanian, dan sebagainya. Hubungan antara kelompok-kelompok yang berbeda di atas dapat dikurangi atau diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dalam wujud perubahan ekonomi atau pembangunan. Suatu kebijakan pemerintah dapat melindungi kelompok yang lemah, dan menciptakan keseimbangan hubungan antara kelompok yang berbeda.

Industrialisasi yang cepat dan pertumbuhan berbagai kelompok bisnis besar yang terjadi di Amerika Serikat pada abad sembilan belas sebagai akibat dari tata ekonomi baru, telah mendorong para petani, kalangan bisnis kecil dan elemen-elemen reformis untuk menuntut pemerintah agar mengontrol kalangan bisnis besar.

E. Hubungan antara Lingkungan Kebijakan, Pelaku Kebijakan dan Isi Kebijakan

Kebijakan publik menurut Easton merupakan pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Menurutnya, kebijakan publik merupakan bentuk intervensi negara untuk melindungi kepentingan masyarakat (kelompok) yang kurang beruntung. Dari definisi tersebut maka kebijakan publik merupakan proses pengambilan keputusan (*decision making*). Berdasarkan definisinya, sebuah kebijakan publik akan efisien ketika berada dalam ranah pemerintahan. Artinya, kekuasaan negara dalam kebijakan publik ini sangat besar. Kebijakan publik mengandung 3 (tiga) komponen penting yang saling berkaitan dalam proses formulasi kebijakan publik yakni Pelaku Kebijakan, Isi Kebijakan dan Lingkungan Kebijakan.

1. Hubungan Antara Pelaku Kebijakan dan Lingkungan Kebijakan

Kebijakan dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat atau publik yang menginginkan adanya sebuah perubahan. Pelaku kebijakan biasanya terdiri dari kelompok masyarakat, organisasi profesi, partai politik, badan-badan pemerintah, wakil rakyat dan analisis kebijaksanaan. Mereka bertugas membuat kebijakan atas masukan dari lingkungan dimana lahir sebuah isu tentang kebijakan.

Lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu dimana kejadian-kejadian disekitar isu kebijakan itu timbul, mempengaruhi dan dipengaruhi juga oleh pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menyusun sebuah kebijakan tentunya harus berdasar pada input yang berasal dari lingkungan yang berpangkal pada

masyarakat atau publik. Lingkungan lahir karena adanya *demand* atau tuntutan, harapan atau keinginan dari lingkungan yang selanjutnya hal ini oleh pelaku kebijakan akan dijadikan sebuah kebijakan untuk publik.

Sebagai pelaku kebijakan, aktor kebijakan harus melihat apa yang menjadi tuntutan dari pada lingkungan tersebut, hal ini untuk memenuhi tuntutan publik yang menginginkan perubahan. Akan tetapi, aktor politik selaku pelaku kebijakan dalam formulasi sebuah kebijakan terkadang dalam menghasilkan sebuah keputusan atau kebijakan belum tentu masyarakat menerima kebijakan tersebut. Hal ini biasanya disebabkan oleh beberapa hal antara lain:

a. Kebijakan tidak sesuai dengan kondisi lingkungan

Ada beberapa kebijakan yang dibuat oleh pelaku kebijakan sangat tidak sesuai dengan kondisi daerah setempat, keputusan tersebut malah merugikan atau malah tidak bermanfaat sama sekali. Hal ini disebabkan karena pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan tidak menimbang-nimbang segala aspek yang muncul terhadap lingkungan karena setiap daerah berbeda pula kondisi lingkungannya sehingga akan berpengaruh terhadap penerimaan sebuah keputusan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pelaku kebijakan maka akan lahir sebuah isi kebijakan yang tidak relevan dengan lingkungan setempat.

Ada banyak contoh namun salah satu contoh sebuah kebijakan yang tidak sesuai kondisi daerah dimana lingkungan berada adalah adanya kebijakan yang dibuat untuk menaikkan standar kelulusan siswa menjadi 5,00 bagi daerah terpencil yang jauh di Papua dengan terbatasnya sarana dan prasarana, tenaga pengajar dan keterbatasan lain hal ini menjadi sangat mustahil. Bagaimana mau menerapkan standar pendidikan jika ada siswa yang belum bisa membaca bahkan menulis. Tentunya hal ini bukan berlaku di Papua semata akan di seluruh daerah terpencil di tanah air.

b. Kebijakan yang dikeluarkan atas dasar kepentingan beberapa pelaku kebijakan

Kebijakan biasanya dikeluarkan juga atas dasar kepentingan pelaku kebijakan tersebut, hal ini didasarkan atas pertimbangan lingkungan dimana pelaku kebijakan berada. Artinya bahwa kebijakan yang dikeluarkan tersebut dirasa akan menguntungkan pelaku kebijakan dibandingkan memikirkan kepuasan publik pada umumnya.

2. Hubungan Antara Lingkungan dan Isi kebijakan

Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Dalam melahirkan sebuah keputusan atau isi kebijakan, para pelaku kebijakan tentunya menginput berbagai masukan dari lingkungan, lingkungan dimana publik berada sangat berpengaruh terhadap isi suatu kebijakan. Sudah barang tentu masing-masing lingkungan mempunyai kondisi yang berbeda-beda sehingga perbedaan lingkungan ini akan sangat berpengaruh kepada isi kebijakan yang akan dibuat, sebab isi kebijakan yang lahir belum tentu akan dengan cepat dan mudah diterima oleh lingkungan yang berbeda.

Artinya bahwa lingkungan sangat berpengaruh besar terhadap lahirnya sebuah isi kebijakan, sebab dari lingkungan yang bergejolak akan lahir sebuah agenda setting yang oleh pelaku kebijakan sangat layak untuk dapat dijadikan sebuah kebijakan bagi publik. Sehingga jika lingkungan kurang memberikan pengaruhnya maka kebijakan yang lahir pun akan kurang bermanfaat bagi publik sendiri.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa antara lingkungan dan isi kebijakan sangat berpengaruh besar bagi pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah

keputusan dalam melahirkan sebuah isi dari pada sebuah kebijakan bagi masyarakat luas.

Dengan demikian Hubungan antara kelompok-kelompok yang berbeda di atas dapat dikurangi atau diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dalam wujud perubahan ekonomi atau pembangunan. Suatu kebijakan pemerintah dapat melindungi kelompok yang lemah, dan menciptakan keseimbangan hubungan antara kelompok yang berbeda.

F. Kesimpulan

Lingkungan kebijakan (policy environment), yaitu konteks khusus dimana sebuah kebijakan terjadi, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh stakeholder kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Lingkungan kebijakan ini bisa bermacam-macam bentuknya, seperti tingkat keamanan, kemampuan daya beli masyarakat, tingkat pengangguran, tingkat demokratisasi pemerintahan dan sebagainya. Lingkungan kebijakan ini akan menentukan apakah sebuah kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan dukungan atau penolakan dari para pelaksana atau sasaran kebijakan tersebut.

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan itu sendiri. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konsentrasi dari lingkungan yang akan memengaruhi *policy makers*. Faktor lingkungan tersebut antara lain: karakteristik geografi, seperti: sumber daya alam, iklim, dan topografi; variabel demografi, seperti: banyaknya penduduk, distribusi penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi dan politik.

Kebijakan dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat atau publik yang menginginkan adanya sebuah perubahan. Pelaku kebijakan biasanya terdiri dari kelompok masyarakat, organisasi profesi, partai politik, badan-badan pemerintah, wakil rakyat dan analisis kebijaksanaan. Mereka bertugas membuat kebijakan atas

masuk dari lingkungan dimana lahir sebuah isu tentang kebijakan. Lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu dimana kejadian-kejadian disekitar isu kebijakan itu timbul, mempengaruhi dan dipengaruhi juga oleh pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menyusun sebuah kebijakan tentunya harus berdasar pada input yang berasal dari lingkungan yang berpangkal pada masyarakat atau publik. Lingkungan lahir karena adanya demand atau tuntutan, harapan atau keinginan dari lingkungan yang selanjutnya hal ini oleh pelaku kebijakan akan dijadikan sebuah kebijakan untuk publik. Sebagai pelaku kebijakan, aktor kebijakan harus melihat apa yang menjadi tuntutan dari pada lingkungan tersebut, hal ini untuk memenuhi tuntutan publik yang menginginkan perubahan. Akan tetapi, aktor politik selaku pelaku kebijakan dalam formulasi sebuah kebijakan terkadang dalam menghasilkan sebuah keputusan atau kebijakan belum tentu masyarakat menerima kebijakan tersebut. Dalam melahirkan sebuah keputusan atau isi kebijakan, para pelaku kebijakan tentunya menginput berbagai masukan dari lingkungan, lingkungan dimana publik berada sangat berpengaruh terhadap isi suatu kebijakan. Sudah barang tentu masing-masing lingkungan mempunyai kondisi yang berbeda-beda sehingga perbedaan lingkungan ini akan sangat berpengaruh kepada isi kebijakan yang akan dibuat, sebab isi kebijakan yang lahir belum tentu akan dengan cepat dan mudah diterima oleh lingkungan yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. (2014). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Suharto, Edi. (2010). *Analisa Kebijakan Publik panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta
- Nawawi, Ismail. (2009). *Public Policy (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek)*. Surabaya: Putra Media Nusantara
- Nugroho, Riant. (2003). *Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Winarno, Budi. (2016). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo

BAB 7**SISTEM KEBIJAKAN PUBLIK****A. Pendahuluan**

Dalam suatu negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi yang konstitusional mengoperasikan keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan pada proses kebijakan. Proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kinerja kebijakan (Mustopadidjaja 2003).

Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

Sistem kebijakan publik merupakan pola kelembagaan secara menyeluruh dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan berbagai komponen dan elemen kebijakan yang saling bergantung dan berhubungan. Maka dari itu perlu kiranya pembahasan mengenai elemen dan komponen yang saling berhubungan dalam sistem kebijakan publik agar kebijakan publik dapat berjalan dengan lancar dalam prosesnya.

B. Kerangka Konseptual

Sistem dapat diartikan sebagai kesatuan yang terbentuk dari beberapa unsur (elemen). Unsur, komponen atau bagian yang banyak ini satu sama lain berada dalam keterkaitan yang mengikat dan fungsional. Masing-masing kohesif satu sama lain, sehingga ketotalitasannya unit terjaga utuh eksistensinya.

Kebijakan menurut Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak) yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Kemudian, pengertian mengenai sistem kebijakan publik dikemukakan oleh beberapa ahli, seperti William Dunn yang menjelaskan bahwa sistem kebijakan merupakan :

“The overall institutional pattern within which policies are made, involves interrelationships among three elements : public policies, policy stakeholders, and policy environments.(Keseluruhan pola kelembagaan dimana kebijakan dibuat, melibatkan hubungan timbal balik di antara tiga elemen: kebijakan publik, pemangku kepentingan kebijakan, dan lingkungan kebijakan.)

Selanjutnya Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja AR, (1988), mengartikan sistem kebijakan publik sebagai Tatanan kelembagaan yang berperan

atau merupakan wahana dalam penyelenggaraan sebagian atau keseluruhan proses kebijakan (formulasi, implementasi, dan evaluasi kinerja kebijakan) yang mengakomodasikan kegiatan teknis (*technical process*) maupun sosiopolitis (*socio political process*) “. selain itu, Mustopadidjaja berpendapat bahwa sistem kebijakan adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan diantara 4 elemen (unsur), yaitu:

- a. Masalah kebijakan publik
- b. Pembuatan kebijakan publik
- c. Kebijakan publik
- d. Dampaknya terhadap kelompok sasaran (*target groups*).

Mengenai tinjauan pustaka ini, maka kami ambil beberapa teori yang berkaitan dengan judul makalah kami mengenai sistem kebijakan publik sebagai pendukung bagi pembahasan isi makalah.

Tinjauan pustaka merupakan bagian makalah yang membahas mengenai teori-teori terkait judul makalah yakni teori mengenai sistem kebijakan publik yang terdiri dari teori sistem teori kebijakan dan teori sistem kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli.

C. Pengertian Sistem Kebijakan Publik

Yang dimaksud dengan sistem kebijakan adalah pola kelembagaan secara menyeluruh dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan berbagai komponen dan elemen kebijakan yang saling bergantung dan berhubungan.

William Dunn yang menjelaskan bahwa sistem kebijakan merupakan :

“The overall institutional pattern within which policies are made, involves interrelationships among three elements : public policies, policy stakeholders, and policy environments.”(Keseluruhan pola kelembagaan dimana kebijakan

dibuat, melibatkan hubungan timbal balik di antara tiga elemen: kebijakan publik, pemangku kepentingan kebijakan, dan lingkungan kebijakan.)

Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja AR, (1988), mengartikan sistem kebijakan publik sebagai tatanan kelembagaan yang berperan atau merupakan wahana dalam penyelenggaraan sebagian atau keseluruhan proses kebijakan (formulasi, implementasi, dan evaluasi kinerja kebijakan) yang mengakomodasikan kegiatan teknis (*technical process*) maupun sosiopolitis (*socio political process*).

Selain itu, Mustopadidjaja berpendapat bahwa sistem kebijakan adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan di antara 4 elemen(unsur), yaitu

- a. Masalah kebijakan publik
- b. Pembuatan kebijakan publik
- c. Kebijakan publik
- d. Dampaknya terhadap kelompok sasaran (*target groups*).

D. Komponen Sistem Kebijakan Publik

Sebagai sebuah sistem, kebijakan publik merupakan suatu rangkaian dari beberapa komponen yang saling terkait, bukanlah satuan-satuan komponen yang berdiri sendiri. Sistem kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Dunn, sedikitnya terdiri atas tiga komponen, yaitu kebijakan publik (*public policies*), stakeholders kebijakan (*policy stakeholders*), dan lingkungan kebijakan (*policy environment*).

- a. Komponen pertama, kebijakan publik (*public policies*) merupakan isi kebijakan itu sendiri (*policy content*) yang terdiri dari sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan apa-apa) yang dibuat oleh lembaga dan pejabat pemerintah. Isi sebuah kebijakan merespon berbagai masalah publik (*public issues*) yang mencakup berbagai bidang kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi,

kesehatan, pendidikan, kesejahteraan dan sebagainya. Tingkat ketepatan keputusan sebuah kebijakan tergantung pada ketepatan dalam merumuskan masalah publik yang ingin dipecahkan.

- b. Komponen kedua, stakeholder kebijakan (*policy stakeholder*), yaitu individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan sebuah kebijakan yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan atau kebijakan tersebut. Stakeholder kebijakan tersebut bisa terdiri dari sekelompok warga, organisasi buruh, pedagang kaki lima, komunitas wartawan, partai politik, lembaga pemerintahan, dan sebagainya. Stakeholder kebijakan memberikan respon yang berbeda-beda terhadap suatu kebijakan publik, tergantung pada lingkungan kebijakan dan karakteristik dampak yang diterima masing-masing.
- c. Komponen ketiga, lingkungan kebijakan (*policy environment*), yaitu konteks khusus dimana sebuah kebijakan terjadi, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh stakeholder kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Lingkungan kebijakan ini bisa bermacam-macam bentuknya, seperti tingkat keamanan, kemampuan daya beli masyarakat, tingkat pengangguran, tingkat demokratisasi pemerintahan dan sebagainya. Lingkungan kebijakan ini akan menentukan apakah sebuah kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan dukungan atau penolakan dari para pelaksana atau sasaran kebijakan tersebut.

Sependapat dengan Dunn, Mustopadidjaja memisahkan komponen stakeholder kebijakan menjadi 2 komponen, yaitu:

- a. Pembuat dan pelaksana kebijakan yaitu orang atau sekelompok orang atau organisasi tertentu yang mempunyai peran dalam pembuatan atau pelaksanaan sebuah kebijakan
- b. Kelompok sasaran kebijakan adalah orang atau sekelompok orang atau organisasi yang mendapat pengaruh atas sebuah kebijakan publik.

Lebih lanjut, Mustopadidjaja menegaskan bahwa sebuah sistem kebijakan berperan dan berpengaruh terhadap proses dalam siklus sebuah kebijakan (*policy cycle*).



E. Elemen-Elemen Sistem Kebijakan Publik

Dalam sistem pembuatan kebijakan publik terdapat 4 elemen (unsur) yang saling berhubungan, yaitu masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran (*target groups*).

Sebagai suatu sistem, maka dalam sistem kebijakan publik dikenal adanya unsur-unsur: *Input* → *Process* → *Output*. Adapun elemen-elemen (unsur-unsur) sistem kebijakan publik adalah:

1. Masalah Kebijakan Publik sebagai Input

Masalah kebijakan publik ini timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan publik yaitu suatu keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya "masalah kebijakan publik" tersebut, yang berupa tuntutan-tuntutan, keinginan-keinginan masyarakat atau tantangan dan peluang, yang diharapkan segera diatasi melalui suatu kebijakan publik. Masalah itu dapat juga timbul justru karena dikeluarkannya suatu kebijakan publik baru.

Sebagai contohnya adalah masalah kebijakan publik dapat timbul karena adanya dorongan dari masyarakat. Misalnya, timbulnya INPRES SD, INPRES Pasar, INPRES Puskesmas, karena adanya pandangan masyarakat (pada waktu itu) tentang kurangnya pemerataan pembangunan.

Pembangunan dikatakan sudah berhasil, tetapi kurang merata. Masalah kebijakan juga dapat timbul, justru karena adanya kebijakan pemerintah. Misalnya, sebagai akibat adanya kebijakan pemerintah DKI Jakarta, bahwa untuk beberapa jalan protokol, kendaraan beroda empat (kecuali taksi dan Bus Kota) diwajibkan berpenumpang minimal tiga orang, yang kemudian terkenal dengan sebutan "*three in one*". Kebijakan ini mengakibatkan timbulnya masalah "*Jockey*", yaitu "orang-orang yang dibayar" ikut mobil yang berpenumpang kurang dari tiga orang.

2. Pembuatan Kebijakan Publik sebagai *Process* (proses)

Proses pembuatan kebijakan publik itu bersifat politis, dimana dalam proses tersebut terlibat berbagai kelompok kepentingan yang berbeda-beda, bahkan ada yang saling bertentangan.

Dalam proses ini terlibat berbagai macam *policy stakeholders*, yaitu mereka-mereka yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu kebijakan publik. *Policy Stakeholders* bisa pejabat pemerintah, pejabat negara, lembaga pemerintah, dan juga dari lingkungan masyarakat (bukan pemerintah), misalnya partai politik, kelompok-kelompok kepentingan, pengusaha dan sebagainya.

3. Kebijakan Publik sebagai *Output*

Kebijakan publik yang berupa serangkaian tindakan dimaksudkan untuk untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu seperti yang diinginkan oleh kebijakan publik.

4. *Impacts* (dampak),

Impact (dampak) merupakan dampak kebijakan terhadap kelompok sasaran (*target groups*). Kelompok sasaran (*target groups*) adalah orang-orang, kelompok-kelompok orang, atau organisasi-organisasi, yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi atau diubah oleh kebijakan publik tersebut.

F. Sistematika Kebijakan Publik

Sistematika proses kebijakan publik adalah serangkaian proses atau tahapan kegiatan terstruktur dan terorganisir yang dilakukan dalam menentukan suatu kebijakan.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn, adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya:

- a. Telah mencapai titik kritis tertentu à jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius;
- b. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu à berdampak dramatis;
- c. Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepent. orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;
- d. Menjangkau dampak yang amat luas;
- e. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat;
- f. Menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya)

Karakteristik: Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.

Ilustrasi: Legislator negara dan sponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimiikan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.

Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder.

2. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap

perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi – cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini , evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Demikian pembahasan yang dapat kami sampaikan mengenai sistem kebijakan publik yang terdiri dari pengertian, komponen, elemen-elemen beserta sistematika kebijakan publik.

G. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil ialah sistem kebijakan publik merupakan pola kelembagaan secara menyeluruh dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan berbagai komponen dan elemen kebijakan yang saling bergantung dan berhubungan.

Komponen yang terdapat dalam sistem kebijakan publik terdiri dari tiga elemen yang saling berhubungan antara lain kebijakan publik, pemangku kepentingan kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

Sedangkan elemen-elemen yang terdapat dalam sistem kebijakan publik terdiri dari Masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran (*target groups*).

Komponen dan elemen-elemen tersebut saling berhubungan dalam mendukung proses pembuatan kebijakan publik yang terdiri dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/ legitimasi kebijakan serta penilaian/ evaluasi kebijakan

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. (2014). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Baedhowi. (2009). *Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Konsep Dasar dan Implementasi*. Semarang: Pelita Insani.
- Suharto, Edi. (2010). *Analisa Kebijakan Publik panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta
- Nugroho, Rian. (2003). *Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Winarno, Budi. (2016). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo

BAB 8**IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH KEBIJAKAN****A. Pendahuluan**

Identifikasi dan Perumusan Masalah Kebijakan merupakan salah satu proses atau tahapan dalam menentukan kebijakan publik agar efisien dan efektif terhadap masalah yang terjadi. Oleh karena itu, identifikasi dan perumusan masalah kebijakan sangat penting dalam proses penetapan kebijakan dalam memecahkan persoalan atau masalah yang sedang terjadi.

Identifikasi Masalah Kebijakan adalah salah satu cara dalam memahami, menganalisis, memaknai, dan menguraikan permasalahan yang terjadi agar kesenjangan atau masalah yang sedang terjadi bisa dapat diketahui, dipahami, dimengerti dan diuraikan secara spesifik dengan sejelas mungkin. Sedangkan perumusan masalah kebijakan adalah cara atau tahap dimana mencari jalan keluar atau solusi sebaik mungkin setelah masalah teridentifikasi dengan jelas, dengan menetapkan peraturan atau kebijakan oleh lembaga yang berwenang yang kemudian ditaati atau dipatuhi oleh semua stakeholder agar terciptanya hal-hal yang diharapkan atau stabil kembali.

Oleh sebab itu, identifikasi dan perumusan masalah kebijakan adalah dua hal yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena untuk menghasilkan sebuah produk kebijakan yang sesuai dengan permasalahan, maka kebijakan yang dikeluarkan harus mengetahui, memahami, memaknai, dan menguraikan permasalahan yang sedang terjadi yang mana disebut dengan identifikasi masalah kebijakan.

Banyak produk kebijakan yang kurang efisien dan efektif, ini dikarenakan adanya miss atau kesalahan pada salah satu proses dalam tahapan kebijakan publik. Salah satu diantaranya adalah tidak sinkron nya diantara salah satu tahapan dalam proses tahapan kebijakan publik dalam pemecahan masalah sosial atau yang sedang

terjadi. Misalnya, identifikasi masalah kebijakan dengan perumusan masalah kebijakan. Banyak pemangku kebijakan yang kurang atau lemah dalam mengidentifikasi masalah kebijakan sehingga kebijakan yang dihasilkan melalui perumusan masalah kebijakan tidak sesuai dengan permasalahan yang terjadi di masyarakat. Kurang peran aktifnya pemangku kebijakan dalam memahami kebutuhan masyarakat sehingga menghasilkan produk kebijakan yang asal-asalan atau hanya syarat formalitas sebagai melaksanakan tugas jabatan tanpa pertanggung jawaban.

B. Kerangka Konseptual

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah.
- b. Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Berdasarkan pengertian pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang dibentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik.

Kemudian menurut Islamy (2000:77-101) bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu:

1. Perumusan Masalah (*defining problem*).

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat disusun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik dimulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

2. Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pembuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompetisi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder dalam Islamy (2000:83) mengartikan kebijakan sebagai:

“Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing”.

3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah.

- a. Menurut Winarno (2002:83) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut.
- b. Menurut Islamy (2000:92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi:
 1. Mengidentifikasi alternatif.
 2. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
 3. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
 4. Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

4. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk diambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam membuat kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan.

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur sedikit-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan

serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. Bargaining meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*compromise*).

Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang diterima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan persuasif dan bargaining. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya.

Terdapat sejumlah model perumusan kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli antara lain: Model Institusional, Model Elit–Massa, Model Kelompok, Model Sistem–Politik, *Model Rational-Comprehensive*, *Model Incremental*, *Model Mixed-Scanning*.

Dan menurut kelompok kami, bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang dibentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik.

Berdasarkan hal di atas, pada bab tinjauan pustaka ini dapat ditarik kesimpulan bahwa perumusan masalah kebijakan atau formulasi kebijakan adalah suatu cara yang dilakukan oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah-masalah yang sedang terjadi dan menentukan alternatif-alternatif kebijakan yang akan diambil. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat disusun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik dimulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

C. Rumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik karena di sini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu, pertama kali harus disadari beberapa hal hakiki dari kebijakan public. Keynes memperkenalkan kebijakan pemerintah untuk mengatasi economic malaise yang dialami oleh Amerika Serikat di tahun 1932. Kebijakan Keynes pada intinya adalah bahwa pemerintah harus melakukan intervensi-intervensi melalui kebijakan-kebijakan public untuk menjaga kesinambungan kehidupan bersama, khususnya yang menjadi fokus Keynes dan para pengikutnya di bidang ekonomi. Karena fokusnya adalah intervensi, maka yang harus menjadi perhatian dari kebijakan public adalah kebijakan publik mengarah kepada tindakan-tindakan yang dapat dilakukan pada wilayah-wilayah yang memang dapat diintervensi.

Rumusan kebijakan berkenaan dengan persoalan bagaimana masalah-masalah public memperoleh perhatian para pembuat kebijakan, bagaimana usul-usul kebijakan dirumuskan untuk menanggapi masalah-masalah tertentu, dan bagaimana sesuatu usul kebijakan tertentu dipilih diantara begitu banyak pilihan. Aspek ini amat erat hubungannya dengan salah satu pokok bahasan dalam administrasi public, yakni konsep kepentingan public. Dalam konsep ini dipertanyakan siapakah yang benar-benar merumuskan kebijakan, batas antara organisasi publik dan privat, dan penggunaan teknik-teknik analisis dalam memilih berbagai alternatif.

Kebijakan publik lahir dari adanya tuntutan kebijakan (*policy demands*) suatu tuntutan yang ditujukan kepada para pejabat public oleh para pelaku dalam sistem politik, untuk bertindak atau tidak bertindak, dalam suatu kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan manusiawi, ketidakpuasan, atau perampasan. Terhadap masalah-masalah inilah dilakukan kegiatan-kegiatan penanggulangan.

Tuntutan akan adanya kebijakan (*policy demands*) yang secara sukses mendapatkan perhatian para pembuat kebijakan, merupakan suatu keputusan kebijakan (*policy decision*). Hal yang dimaksud dengan keputusan kebijakan adalah keputusan yang diambil oleh pejabat public yang memiliki otorita atau mempunyai

kewenangan untuk memberikan pengarahan dan isi pada kegiatan kebijakan publik. Termasuk dalam pengertian ini, antara lain keputusan-keputusan untuk menetapkan status, mengumumkan peraturan-peraturan administrasi, dan membuat penafsiran yudisial dan hukum.

Pihak yang bisa merumuskan kebijakan publik, tidak hanya kalangan eksekutif. Kebijakan publik diformulasikan pula oleh pejabat eksekutif, legislative, peradilan, dan administrasi, meskipun mereka pada gilirannya akan melaksanakan keputusan kebijakan-kebijakan baru atau penafsiran kembali suatu kebijakan yang telah ada. Dalam kondisi demikian, berbagai kelompok penekan (*interest group*) dan para pelobi (*citizen lobbies*) akan berusaha mempengaruhi proses formulasi kebijakan.

Sesuai dengan pandangan kaum pluralis, kebijakan public adalah produk dari perjuangan kelompok (kaum prularis adalah sekelompok orang yang mempunyai faham yang menyatakan adanya berbagai keragaman dalam masyarakat).

Menurut teori elite, kebijakan public dapat dipandang sebagai pencerminan nilai-nilai dan preferensi elite penguasa. Bukan sebagai refleksi ilia dan preferensi masa. Kelompok elite biasa terdapat di antara kelompok penekan yang dominan, perwakilan terpilih, dan cabang-cabang birokratik.

Model perumusan kebijakan yang berorientasi pada tujuan dapat dirinci susunan kegiatannya sebagai berikut:

- a. Tetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu.
- b. Periksa kecukupan sumber daya yang tersedia, khususnya waktu, manusia, sistem, dan dana.
- c. Susunlah kebijakan yang mendukung pengelolaan sumber daya tersebut untuk mencapai tujuan.

D. Batasan Masalah Publik

Sebuah masalah dikatakan sebagai masalah privat apabila masalah tersebut dapat diatasi tanpa mempengaruhi orang lain (Jones, 1991:71) atau tanpa harus melibatkan pemerintah. Sebagai contoh, ketika seorang penduduk miskin di kota kesulitan membeli beras karena harganya yang terus membumbung tinggi, sebetulnya itu adalah masalah pribadi. Tetapi ketika beberapa penduduk yang mengalami masalah nasib yang sama mulai mengorganisir dan melakukan tuntutan kepada pemerintah upaya menurunkan harga beras, maka kita menyaksikan bahwa masalah kenaikan harga beras tersebut bergeser dari masalah pribadi menjadi masalah public. Suatu gejala menjadi masalah public ketika gejala tersebut dirasakan sebagai kesulitan bersama oleh sekelompok masyarakat dan hanya dapat diatasi melalui intervensi pemerintah. Oleh karena itu, masalah publik dapat dipahami sebagai belum terpenuhinya kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang diinginkan oleh publik, dan pemenuhannya hanya mungkin melalui kebijakan pemerintah.

Setiap kebijakan mempunyai keterbatasan, diantaranya:

- a. Keterbatasan yang pertama adalah sumberdaya waktu. Sebuah pemerintahan berjalan dalam kurun waktu 5 tahun, dimana hanya dalam rentang waktu itulah ia harus bekerja secara efisien dan efektif.
- b. Keterbatasan yang kedua adalah keterbatasan kemampuan sumber daya manusia. Teramat banyak kebijakan public yang baik yang akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai.
- c. Keterbatasan yang ketiga adalah keterbatasan kelembagaan yang dimaksudkan sebagai keterbatasan kelembagaan adalah sejauh mana kualitas praktek manajemen professional di dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak di bidang *profit* maupun *non-profit*.
- d. Keterbatasan keempat adalah keterbatasan yang klasik tetapi tidak kalah penting, yakni keterbatasan dana atau anggaran. Kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak adanya dana atau anggaran.

- e. Keterbatasan kelima adalah keterbatasan yang bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri.

E. Sifat-Sifat Masalah Publik

Merumuskan suatu masalah publik yang benar dan tepat adalah tidaklah mudah karena sifat masalah publik yang sangat kompleks. Berikut ini diuraikan karakteristik dari masalah public (Dunn, 1994:140-141):

- a. Saling ketergantungan antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain.
- b. Subjektivitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Oleh karena itu, suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, bisa jadi bukan masalah untuk lingkungan yang lain.
- c. *Artificiality* masalah, yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi. Pendapatan perkapita yang rendah menjadi masalah karena pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- d. Dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah selalu berubah. Masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau lingkungannya berbeda. Demikian juga, masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama jika waktunya berbeda.

F. Tipe-Tipe Masalah Publik

Dalam analisis kebijakan publik terdapat beberapa tipologi masalah (Dunn, 1994:146). Ditinjau dari tingkat kompleksitasnya, masalah dapat dikategorikan menjadi tiga, yakni diantaranya:

Masalah terstruktur dengan baik, adalah masalah yang pemecahannya hanya melibatkan beberapa pembuat kebijakan, dengan alternatif pemecahan terbatas, nilai dari pemecahan masalah disetujui, dan hasilnya lebih dapat dipastikan dengan tingkat probabilitas yang dapat dihitung.

Sedangkan masalah agak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan beberapa pembuat kebijakan, alternatif pemecahannya terbatas, nilai yang akan dikejar disetujui, tetapi hasilnya tidak pasti dengan tingkat probabilitas yang sulit dihitung.

Kemudian masalah yang tidak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan banyak pembuat kebijakan, alternatif pemecahannya tidak terbatas, nilai yang akan dikejar masih menimbulkan konflik, dan hasil akhirnya sangat sulit diketahui dengan pasti karena tingkat probabilitasnya sangat sulit dihitung.

Tipologi Masalah Kebijakan

Elemen	Terstruktur baik	Agak terstruktur	Tidak terstruktur
Pembuat Kebijakan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tak terbatas
Kegunaan (nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Probabilitas	Dapat dihitung	Sulit dihitung	Sangat sulit dihitung
Contoh	Penghentian PNS	Pembebasan Tanah	Kemiskinan, Kriminalitas

G. Pentingnya Data Dalam Perumusan Masalah

Dalam kegiatan perumusan masalah, para analisis kebijakan sangat membutuhkan data dan informasi untuk dapat merumuskan masalahnya dengan tepat dan benar. Data dan informasi tersebut dapat bersifat *time series* (kurun waktu) atau *cross sectional* (antara lokasi yang berbeda). Data time series sangat membantu memahami perubahan gejala dari waktu tertentu ke waktu yang lain, misalnya data jumlah kriminalitas di Indonesia selama sepuluh tahun terakhir ini. Sedangkan data

cross sectional dapat membantu memberikan gambaran tentang suatu gejala antara lokasi yang berbeda. Apabila perumusan masalah tanpa didukung data dan informasi, dan hanya mendasarkan pada asumsi, bisa menyebabkan analisis merumuskan masalah secara salah. Analisis dapat menggunakan data dan informasi dari: (1) data sekunder, seperti laporan tahunan, triwulan, atau bulanan, informasi dari surat kabar, jurnal, bulletin, dan data statistik yang lain; dan (2) data primer, seperti data dari pra-survei dan hasil wawancara.

Para analisis sering menghadapi beberapa kendala yang berhubungan dengan data dan informasi tersebut, antara lain:

- a. Kurang tersedianya data dan informasi yang baru. Dalam praktik tidak mudah menemukan data yang baru pada instansi pemerintah.
- b. Rendahnya kualitas data dan informasi karena rendahnya kompetensi petugas pengumpul dan pengolah data atau terjadinya bias pelaporan untuk alasan tertentu.
- c. Sistem manajemen data yang belum standar, yang menyangkut masalah klasifikasi, penyajian, keteraturan pengolahan, dan ukuran yang digunakan.

H. Tahapan Perumusan Masalah Kebijakan

Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni: (1) pencarian masalah; (2) pendefinisian masalah; (3) spesifikasi masalah; dan (4) pengenalan masalah. Perumusan masalah diawali dengan adanya situasi masalah diawali dengan adanya situasi masalah, yakni serangkaian situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan dan terasa ada sesuatu yang salah.

Agar pembuat kebijakan dapat merumuskan masalah nya dengan benar dan tepat, maka Patton dan Sawicki (1987:107) mengajukan tujuh tahap dalam merumuskan masalah sebagai berikut:

- a. Pikirkan kenapa suatu gejala dianggap sebagai masalah
- b. Tetapkan batasan masalah yang akan dipecahkan

- c. Kumpulkan fakta dan informasi yang berhubungan dengan masalah yang telah ditetapkan
- d. Rumuskan tujuan dan sasaran yang akan dicapai
- e. Identifikasi *policy envelope* (variabel-variabel yang mempengaruhi masalah)
- f. Tunjukkan biaya dan manfaat dari masalah yang hendak diatasi
- g. Rumuskan masalah kebijakannya dengan baik

I. Metode Merumuskan Masalah

Metode merumuskan masalah adalah metode untuk mengenali, mendefinisikan, dan merumuskan masalah sehingga masalah tersebut dapat dipahami dengan baik. Ada beberapa metode untuk merumuskan masalah seperti diuraikan berikut ini:

- a. Analisis batas, yakni usaha memetakan masalahnya melalui *snowball sampling* dari *stakeholder*. Ini disebabkan karena analisis kebijakan sering dihadapkan pada masalah yang tidak jelas dan rumit, sehingga perlu minta bantuan *stakeholders* untuk memberikan informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan.
- b. Analisis klasifikasi, yakni mengklasifikasikan masalah kedalam kategori-kategori tertentu dengan tujuan untuk lebih memudahkan analisis.
- c. Brainstorming, yakni metode untuk merumuskan masalah melalui curah pendapat dari orang-orang yang mengetahui kondisi yang ada.
- d. Analisis perspektif ganda, yaitu metode untuk memperoleh pandangan yang bervariasi dari perspektif yang berbeda mengenai suatu masalah dan pemecahannya.

J. Model-Model Perumusan Kebijakan

1. Model kelembagaan

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan adalah tugas pemerintah. Jadi apapun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Model ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan. Menurut Dye ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan dalam kehidupan bersama.

Model kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan di mana kebijakan itu diterapkan.

2. Model proses

Di dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Untuk itu, kebijakan public merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkain kegiatan:

Kebijakan Publik sebagai Proses

Identifikasi masalah	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan.
Menata agenda formulasi kebijakan	Memutuskan isu apa yang hendak dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
Perumusan proposal kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
Legitimasi kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum.

Implementasi kebijakan	Mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran, dan pengumpulan pajak.
Evaluasi kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan utputnya, mengevaluasi pengaruh, dan kelompok sasaran dan non-sasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.

3. Model Kelompok

Model pengambilan kebijakan teori kelompok pengandaian kebijakan sebagai titik keseimbangan. Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Individu di dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung maupun melalui media massa dalam menyampaikan tuntutananya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan public yang diperlukan.

Model teori kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

4. Model Teori Elit

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu kelompok pemegang kekuasaan atau elit dan kelompok yang tidak memiliki kekuasaan atau masa.

Dalam model teori elit ini ada dua penilaian yaitu penilaian negatif dan positif. Pada pandangan penilaian negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya dalam sistem politik pemegang kekuasaan politiknya yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Dalam konteks ini masyarakat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan.

Sedangkan pandangan penilaian positifnya melihat bahwa seseorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa Negara-bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan pesaingnya.

5. Model Rasionalis

Model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini adalah model yang paling banyak diikuti dalam praktek formulasi kebijakan di seluruh dunia.

Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan:

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

6. Model Inkremental

Model incremental ini melihat bahwa kebijakan public merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pengambil kebijakan dihadapkan kepada ketidakpastian yang

muncul di sekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warganya.

7. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed-Scanning*)

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dengan model incremental. Pakar sosiologi organisasi Amitai Etzioni memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Pada dasarnya, model ini adalah model yang amat menyederhanakan masalah. Di Indonesia model ini disukai karena merupakan “model kompromi”, meski tidak efektif. Mengkropomikan rasional dan incremental dapat dilihat ketika Soekarno menggabungkan antara agama dan komunisme pada doktrinnya dan disebut sebagai Nasakom. Jadi, meski banyak pakar memasukan sebagai salah satu model, dapat dikatakan bahwa model ini hanya sebagai salah satu wacana, yang tidak perlu kita masukan sebagai salah satu model terpilih.

8. Model Demokratis

Model ini berkembang khususnya di Negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi, seperti Indonesia. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi good governance bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasi keberadaannya.

Model ini dekat dengan model pilihan public, namun kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat, dan dalam kelangkaan sumber daya. Namun, jika dapat dilaksanakan model ini sangat efektif dalam

implementasinya, karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan, karena setiap pihak bertanggung jawab atas kebijakan yang dirumuskan.

9. Model Strategis

Meskipun disebut strategis bukan berarti pendekatan yang lain tidak strategis. Intinya adalah bahwa pendekatan ini menggunakan rumusan tuntutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Makna perencanaan strategis, yaitu upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi, dan mengapa organisasi, dan mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternative, dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang.

Perencanaan strategis lebih memfokuskan kepada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi, dan berorientasi kepada tindakan.

10. Model Teori Permainan (*Game Teori*)

Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini mendasarkan kepada formulasi kebijakan yang rasional namun di dalam kondisi kompetisi di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga actor-aktor lain. Inti dari teori permainan yang terpenting adalah bahwa ia mengakomodasi kenyataan paling riil, bahwa setiap Negara, setiap pemerintahan, setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum.

11. Model Pilihan Publik

Model pilihan public melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Model ini membantu untuk menjelaskan kepada para pemenang pemilu

acapkali gagal memberikan yang terbaik kepada masyarakat, karena mereka lebih mementingkan kepada publiknya yaitu para pemberi suara atau pendukungnya. Model ini juga membantu kita memahami kenapa kebijakan-kebijakan public tempatnya selalu tengah-tengah dari kebijakan yang liberal maupun yang konservatif.

12. Model Sistem

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen: *input* , proses, dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah. Jadi, formulasi kebijakan public dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau output sistem dari sistem politik.

13. Model Deliberatif

Model deliberative atau juga disebut sebagai model jejaring, kolaboratif, argumentatif, ataupun discursive. Model deliberative atau musyawarah melihat proses perumusan kebijakan sebagai sebuah proses interaksi untuk saling membuat konstruksi atas pemahaman dari sebuah realitas, atau juga membuat konstruksi realitas itu sendiri. Peran pemerintah disini lebih sebagai legislator dari kehendak public. Sementara peran analisis kebijakan sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan public untuk dijadikan sebagai kebijakan public.

14. Model *Garbage Can*

Model *garbage can* dikembangkan Kingdom berdasarkan gagasan dari Cohen, March, dan Olsen, yang menyatakan bahwa organisasi kadangkala berubah menjadi sebuah “*organized anarchies*” di mana keputusan yang dibuat bukanlah keputusan yang rasional.

Menurut Cohen, pembuatan keputusan dalam kondisi “*organized anarchy*” berlangsung pada empat tahapan yang terpisah, yaitu: permasalahan, solusi,

partisipasi, dan peluang-peluang pilihan. Kingdom mengubahnya menjadi tiga tahapan yang terpisah, yaitu: permasalahan, kebijakan, dan politik. Yang menjadi masalah dalam model kebijakan ini adalah para pembuat kebijakan tidak membuat kebijakan terlebih dahulu, baru kemudian mencari permasalahan yang sekiranya cocok dengan kebijakan yang dibuatnya. Akibatnya, permasalahan yang justru terjadi adalah para pembuat kebijakan justru mencari permasalahan sebagai pembenaran atas keputusan kebijakan yang dibuatnya.

K. Proses Ideal Perumusan Kebijakan

Proses perumusan kebijakan secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut:

- a. Menetapkan isu kebijakan. Pertama adalah munculnya isu kebijakan dari kehidupan bersama, baik di tingkat lokal, nasional, maupun global. Isu kebijakan dapat berupa masalah dan/atau kebutuhan dari masyarakat atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan dari pemerintah. Masalah dimaksud dapat berupa masalah yang (a) sudah dan sedang muncul, dan (b) masalah yang berpotensi besar untuk muncul di masa depan.
- b. Membentuk tim perumus. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, maka perlu dibentuk tim perumus kebijakan, yang terdiri dari pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan public. Waktu untuk pembentukan tim ini paling lama selama 7 hari.
- c. Proses Pra-kebijakan. tim perumus kebijakan merumuskan naskah kebijakan, kemudian merumuskan draf nol kebijakan. Dalam kasus Indonesia, karena ada kewajiban membuat naskah akademis, maka setelah membuat naskah kebijakan, dapat disusun naskah akademik, kemudian dibuat draf nol. Naskah kebijakan yang berisi tentang pembenaran pembuatan kebijakan, yang berisi tentang pancasila dan pasal UUD 1945, nilai-nilai kebaikan yang dimenangkan, tujuan

dan target kebijakan, dan arah umum kebijakan. Naskah akademik dapat mengacu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Untuk draf nol, bentuk draf nol tidak harus berbentuk pasal-pasal, melainkan hal-hal yang akan diatur oleh kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya.

- d. Proses public pertama. Setelah terbentuk rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum public 1, dalam jenjang sebagai berikut:
 - a) Forum public yang pertama, yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait. Apabila dimungkinkan, perlu diikutsertakan anggota legislatif yang membidangi bidang terkait. Diskusi dengan forum ini paling banyak dilakukan 3 kali dalam waktu lama 1 bulan. Tujuan dari diskusi ini adalah melakukan verifikasi secara akademis kebenaran-kebenaran ilmiah.
 - b) Setelah itu dilakukan diskusi dengan forum public yang kedua, yaitu dengan instansi pemerintah di luar lembaga pemerintahan yang merumuskan kebijakan tersebut. Pertemuan antar instansi ini idealnya dilakukan paling banyak 3 kali dalam waktu paling lama 1 bulan. Pada tingkat tertentu, diskusi forum publik yang ketiga ini melibatkan komisi atau bidang terkait di lembaga legislatif.
 - c) Diskusi forum public yang ketiga adalah dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena dampak langsung. Diskusi ini dilakukan dengan tujuan mendapatkan verifikasi secara sosial dan politik dari kelompok masyarakat yang terkait secara langsung.
- e. Rumusan draf 1. Dari tahapan 4 dihasilkan produk berupa draf kebijakan atau draf perundangan. Naskah dari draf ini sudah berupa pasal-pasal yang mengacu kepada naskah akademik dan draf nol.
- f. Proses public kedua. Draft kebijakan didiskusikan kembali dengan tahapan yang hampir sama dengan forum publik sebelumnya, yaitu:

- a) Forum publik yang pertama, yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait. Apabila dimungkinkan, perlu diikutsertakan anggota legislatif yang membidangi bidang terkait. Diskusi dengan forum ini paling banyak dilakukan 3 kali dalam waktu lama 1 bulan. Tujuan dari diskusi ini adalah melakukan verifikasi secara akademis kebenaran-kebenaran ilmiah.
- b) Setelah itu dilakukan diskusi dengan forum publik yang kedua, yaitu dengan instansi pemerintah di luar lembaga pemerintahan yang merumuskan kebijakan tersebut. Pertemuan antar instansi ini idealnya dilakukan paling banyak 3 kali dalam waktu paling lama 1 bulan. Pada tingkat tertentu, diskusi forum public yang ketiga ini melibatkan komisi atau bidang terkait di lembaga legislatif.
- c) Diskusi forum public yang ketiga adalah dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena dampak langsung. Diskusi ini dilakukan dengan tujuan mendapatkan verifikasi secara sosial dan politik dari kelompok masyarakat yang terkait secara langsung.
- d) Diskusi forum public yang keempat adalah dengan seluruh pihak terkait secara luas, dengan menghadirkan tokoh-tokoh masyarakat, termasuk didalamnya adalah lembaga swadaya masyarakat yang mengurus isu terkait, asosiasi usaha terkait. Diskusi ini ditujukan untuk membangun pemahaman public terhadap rencana munculnya suatu kebijakan. Forum keempat ini diselenggarakan maksimal 2 kali dalam waktu maksimal 1 bulan. Tujuannya bukan untuk mendapatkan persetujuan seluruh peserta, melainkan mendapatkan masukan (khususnya kritis) public terhadap kebijakan yang akan dibuat.
- g. Rumusan Draf 2. Hasil diskusi publik ini kemudian dijadikan sebagai materi penyusunan pasal-pasal kebijakan yang akan dikerjakan oleh Tim Perumus. Draf ini disebut sebagai Draf 2 dengan masa perumusan maksimal 1 minggu kerja (5 hari).

- h. Forum Focused Group Discussion (FGD) khusus. Pada tahap ini tim perumus didampingi oleh ahli khusus kebijakan dan ahli hukum memproses draf 2 untuk menjadi draf final. Pada tahap ini dapat dilaksanakan satu kali FGD khusus.
- i. Draft Final. Hasil dari forum FGD khusus berupa draf final menjadi naskah akhir untuk diajukan kepada pimpinan puncak lembaga pemerintah terkait.
- j. Pengesahan Kebijakan. Draft final diajukan kepada pimpinan organisasi pemerintah yang mempunyai kewenangan Presiden, Menteri, Kepala Lembaga Pemerintahan, Non-Kementerian, Kepala Daerah, Kepala Satuan Tugas, dll. Ketua tim perumus mengawal proses pengesahan untuk memastikan tidak ada sabotase atau free rider pada saat menuju pengesahan. Jika naskah dimaksud merupakan naskah Rancangan Undang-Undang, maka pengesahan berupa pengesahan dari eksekutif untuk diajukan ke proses legislasi. Jika kebijakan berada pada ruang lingkup eksekutif dapat dilanjutkan ke proses implementasi kebijakan, maka proses perundang-undangan masuk ke tahap legislasi.

L. Kesimpulan

Rumusan kebijakan berkenaan dengan persoalan bagaimana masalah-masalah public memperoleh perhatian para pembuat kebijakan, bagaimana usul-usul kebijakan dirumuskan untuk menanggapi masalah-masalah tertentu, dan bagaimana sesuatu usul kebijakan tertentu dipilih diantara begitu banyak pilihan.

Masalah publik dapat dipahami sebagai belum terpenuhinya kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang diinginkan oleh publik, dan pemenuhannya hanya mungkin melalui kebijakan pemerintah. Setiap kebijakan mempunyai keterbatasan, diantaranya: keterbatasan yang pertama adalah sumberdaya waktu, keterbatasan yang kedua adalah keterbatasan kemampuan sumber daya manusia, keterbatasan yang ketiga adalah keterbatasan kelembagaan yang dimaksudkan sebagai keterbatasan kelembagaan adalah sejauh mana kualitas praktek manajemen professional di dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak di bidang *profit* maupun *non-profit*, keterbatasan keempat adalah keterbatasan yang klasik tetapi tidak

kalah penting, yakni keterbatasan dana atau anggaran, keterbatasan kelima adalah keterbatasan yang bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri.

Merumuskan suatu masalah public yang benar dan tepat adalah tidaklah mudah karena sifat masalah public yang sangat kompleks. Berikut ini diuraikan karakteristik dari masalah public (Dunn, 1994:140-141): saling ketergantungan antara berbagai masalah, subjektivitas dari masalah kebijakan, *artificiality* masalah, yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi, dinamika masalah kebijakan.

Tipe-tipe masalah publik terdiri dari Masalah terstruktur dengan baik, adalah masalah yang pemecahannya hanya melibatkan beberapa pembuat kebijakan, dengan alternatif pemecahan terbatas, nilai dari pemecahan masalah disetujui, dan hasilnya lebih dapat dipastikan dengan tingkat probabilitas yang dapat dihitung. Sedangkan masalah agak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan beberapa pembuat kebijakan, alternatif pemecahannya terbatas, nilai yang akan dikejar disetujui, tetapi hasilnya tidak pasti dengan tingkat probabilitas yang sulit dihitung.

Dalam kegiatan perumusan masalah, para analisis kebijakan sangat membutuhkan data dan informasi untuk dapat merumuskan masalahnya dengan tepat dan benar. Data dan informasi tersebut dapat bersifat *time series* (kurun waktu) atau *cross sectional* (antara lokasi yang berbeda).

Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni: (1) pencarian masalah; (2) pendefinisian masalah; (3) spesifikasi masalah; dan (4) pengenalan masalah. Perumusan masalah diawali dengan adanya situasi masalah diawali dengan adanya situasi masalah, yakni serangkaian situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan dan terasa ada sesuatu yang salah.

Metode merumuskan masalah adalah metode untuk mengenali, mendefinisikan, dan merumuskan masalah sehingga masalah tersebut dapat dipahami dengan baik. Ada beberapa metode untuk merumuskan masalah seperti diuraikan

berikut ini: Analisis batas, Analisis klasifikasi, Brainstorming, Analisis perspektif ganda.

Model-model perumusan kebijakan terdiri dari beberapa model diantaranya: Model Kelembagaan, Model Proses, Model Kelompok, Model Teori Elit, Model Rasionalis, Model Inkremental, Model Pengamatan Terpadu, Model Demokratis, Model Strategis, Model Teori Permainan, Model Pilihan Publik, Model Sistem, Model Deliberatif, Model Carbage Can.

Proses perumusan kebijakan secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut: Menetapkan isu kebijakan, Membentuk tim perumus, Proses Pra-kebijakan, tim perumus kebijakan merumuskan naskah kebijakan, kemudian merumuskan draf nol kebijakan, Proses public pertama, Rumusan draf 1, Proses publik kedua, Rumusan Draft 2, Forum Focused Group Discussion khusus, Draft Final, Pengesahan Kebijakan.

Berdasarkan hal di atas, pada bab simpulan ini kami menyimpulkan sembilan pokok atau inti dari masing-masing sub bahasan yang ada dari bab pembahasan. Selain itu, kami juga menyimpulkan bahwa perumusan kebijakan publik terdiri dari empat belas model perumusan, yang diantaranya; Model Kelembagaan, Model Proses, Model Kelompok, Model Teori Elit, Model Rasionalis, Model Inkremental, Model Pengamatan Terpadu, Model Demokratis, Model Strategis, Model Teori Permainan, Model Pilihan Publik, Model Sistem, Model Deliberatif, Model Carbage Can.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. (2012). *Kebijakan Publik. Edisi 2*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Hamdi, Muchlis. (2014). *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Nugroho, Riant. (2014). *Public Policy*. Jakarta: Elex media Komputindo.
- Santosa, Panji, (2012). *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Subarsono, AG. (2011). *Analisi Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

BAB 9**AGENDA KEBIJAKAN****A. Pendahuluan**

Dalam beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah sedemikian kompleks akibat krisis multidimensional, maka bagaimanapun keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat namun juga akurat agar persoalan-persoalan yang begitu kompleks dan berat yang dihadapi oleh pemerintah segera dapat diatasi. Kondisi seperti ini pada akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga tinggi Negara lainnya berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang sulit. Kebijakan yang diambil tersebut terkadang membantu pemerintah dan rakyat Indonesia keluar dari krisis, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya, yakni malah mendelegitimasi pemerintah itu sendiri.

Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak menimbulkan permasalahan baru. Pengambilan suatu kebijakan tentunya memerlukan analisis yang cukup jeli, dengan menyusun agenda setting dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Untuk bisa mengambil kebijakan yang sesuai dengan permasalahan yang ada, dipandang sangat perlu bagi pengambil kebijakan untuk mengerti serta memahami Agenda kebijakan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan suatu kebijakan.

B. Kerangka Konseptual

Menurut Jones (1991,105-106) agenda adalah istilah tentang pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya. Disisi lain ia mengatakan agenda adalah sebuah istilah yang dipakai untuk memproyeksikan isu-isu yang harus ditangani demi

menjawab kepentingan umum. Selanjutnya ia mengatakan agenda pemerintah merupakan suatu wujud keseriusan para *decision maker* kebijakan dalam rangka menyelesaikan persoalan yang tengah dialami atau dirasakan. dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni:

- a. Membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah
- b. Membuat bahasan masalah
- c. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah . Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat , dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi , sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Cobb & Charles Elder (1972:85), Jones (1991,105-106) membedakan agenda sebagai berikut:

1. Agenda *Systematic* (the *systematic* agenda)

Berisi mengenai semua persoalan secara umum oleh anggota kelompok politik mengenai semua persoalan yang dipandang secara umum oleh anggota kelompok politik sebagai suatu hal yang patut memperoleh perhatian publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam lewenangan yang sah dari setiap tingkat pemerintahan yang ada. Misalnya masalah kemiskinan akan muncul pada tingkat pemerintahan daerah. Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional. Agenda *systematic* pada dasarnya merupakan agenda diskusi yang berasal dari isu-isu yang berkembang dalam masyarakat.

2. Agenda *Institusional*

Merupakan agenda yang terdiri dari persoalan-persoalan yang termasuk dalam agenda *systematic* dimana kemudian para pejabat publik memberikan perhatian yang serius dan aktif atas isu-isu yang berkembang dalam agenda *systematic*. Sejak terdapat bermacam-macam cara dimana keputusan kebijakan dapat dibuat, maka akan terdapat pula bermacam-macam agenda institusional. Agenda institusional dapat berupa agenda lama , yaitu problem yang selalu muncul secara reguler , misalnya keamanan, kemiskinan dan sebagainya. Agenda ini karena seringnya muncul sehingga sudah dikenali polanya. Dan agenda baru , timbul karena situasi atau kejadian tertentu, misalnya pemogokan buruh pencemaran limbah dan sebagainya.

Permasalahan agar dapat dimasukkan ke agenda publik Cobb dan Elder (1972:85) mengatakan bahwa mengubah permasalahan kebijakan menjadi masalah politik yang hangat sehingga ia menjadi agenda *systematic* lalu menjadi agenda institusional, dengan kriteria sebagai berikut, yaitu:

- a. Kelompok berusaha untuk memelihara dirinya sendiri dalam suatu negara dengan keseimbangan yang wajar , dan bila sesuatu yang mengancam kondisi ini , maka harus melakukan tindakan.
- b. Kepemimpinan politik , apakah yang melatar belakangi pertimbangan mendapat keuntungan politis atau perhatiannya memang untuk kepentingan publik atau keduanya sangat mungkin dan dapat mempengaruhi perubahan isu-isu menjadi agenda kebijakan.
- c. Konsekuensi beberapa kritis atau kejadian yang besar atau luar biasa, seperti bencana nasional, terorisme dan kejadian sejenisnya.
- d. Kegiatan semacam pemerotesan, demonstrasi , serta perusakan menjadi perhatian dalam agenda politik nasional yang utama.
- e. Masalah atau isu-isu di tingkat masyarakat yang diliputi oleh media massa secara besar-besaran sehingga dapat mempengaruhi opini publik. Yang mampu mendorong perubahan ke arah terbentuknya agenda kebijakan di level pemerintah

Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik menurut (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya:

- a. Telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius
- b. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis
- c. Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa
- d. Menjangkau dampak yang amat luas
- e. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat

Berdasarkan hal di atas, pada kerangka konseptual ini dapat ditarik kesimpulan bahwa agenda kebijakan dapat diartikan sebagai sebuah istilah yang dipakai untuk memproyeksikan isu-isu yang harus ditangani demi menjawab kepentingan umum atau masalah-masalah yang ada di masyarakat. Dengan adanya agenda kebijakan publik maka diharapkan permasalahan dapat di wadahi dan dimasukan kedalam daftar permasalahan untuk selanjutnya dapat diatasi atau diberi solusi.

C. Pengertian Agenda Kebijakan

Agenda setting merupakan sebuah langkah awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Sehingga agenda setting menjadi tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Agenda setting adalah tahap penjasar tahapan kebijakan lainnya. Di dalam masalah kebijakan dan agenda setting ini nantinya akan dapat diketahui kearah mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah apakah berpihak kepada rakyat atau sebaliknya. Dalam penentuan kebijakan public sangatlah dipengaruhi oleh factor lingkungan.

Anderson, (1979), menyatakan bahwa Agenda Pemerintah (*Governmental Agenda*) merupakan pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya, yang

biasanya berada pada tahap awal proses perumusan kebijakan, menyangkut bagaimana suatu masalah public dikembangkan, didefinisikan, dan diformulasikan makna dan cara pemecahannya.

Agenda kebijakan merupakan sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai sebab untuk ditindak lanjuti atau diproses pihak yang berwenang menjadi kebijakan. (Abidin, 2005)

Menurut Jones (1984) bahwa agenda pada umumnya digunakan untuk menggambarkan issues yang dinilai oleh publik perlu diambil suatu tindakan.

Muhadjir Darwin (1995) menyatakan bahwa 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. Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Dengan demikian, maka agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah 'prioritas' yang biasanya dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibandingkan dengan agenda lain.

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

D. Pemilihan *Issue* Agenda Kebijakan

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Policy issues

biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan, isu-isu atau masalah tersebut harus berkompetisi antara satu sama lain dan akhirnya hanya masalah-masalah tertentu saja yang akan menang dan masuk kedalam agenda kebijakan.

Karakteristik: Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.

Ilustrasi: Legislator negara dan sponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimkan ke komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.

Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder. Dalam proses penyusunan Agenda jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Ada banyak masalah publik yang muncul atau yang dituntut pemecahannya, tetapi tidak semua masalah publik tersebut mendapat perhatian yang seksama dari para pembuat kebijakan. Pilihan atau kecondongan perhatian pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil atau beberapa masalah-masalah publik tersebut menyebabkan timbulnya agenda kebijakan (*policy agenda*).

Islam menyatakan bahwa suatu agenda pemerintah (*governmental agenda*) tidak seharusnya dipandang sebagai suatu daftar normal dari berbagai masalah-masalah yang harus diperbincangkan oleh pembuat keputusan, tetapi hanyalah

menggambarkan masalah-masalah atau isu-isu, dimana pembuat keputusan merasa harus memberikan perhatian yang aktif dan serius padanya.

Barbara Nelson, menyatakan bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut.

Proses masuknya isu ke dalam agenda kebijakan tidak sepenuhnya dapat dilakukan secara rasional, tetapi lebih cenderung bersifat politis. Alasan yang rasional biasanya hanya digunakan sebagai sarana pendorong untuk mendapatkan prioritas. Karena itu dapat dikatakan bahwa alasan yang rasional belum tentu berhasil memasukkan kepentingan dalam agenda kebijakan, dan sebaliknya, yang masuk dalam agenda kebijakan belum tentu berdasarkan alasan yang rasional.

Wahab (2005) mengutip pendapat Kimber, 1974; Salesbury, 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) menyatakan bahwa secara teoritis, suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan, untuk dijadikan agenda kebijakan publik, kalau memenuhi beberapa kriteria tertentu:

- a. Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja; atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
- b. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
- c. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dan sudut kepentingan orang banyak bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
- d. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
- e. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.

- f. Isu tersebut menyangkut suatu persediaan yang fashionable, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Sedangkan *Lester* dan *Stewart* menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi kriteria berikut:

- a. Bila suatu isu telah melampaui suatu proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama dibiarkan. Misalnya kebakaran hutan.
- b. Suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut memiliki sifat partikularis, dimana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar. Misalnya isu mengenai kebocoran lapisan ozon dan pemanasan global.
- c. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor human *interest*.
- d. Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dan masyarakat
- e. Isu tersebut sedang menjadi tren atau sedang diminati oleh banyak orang.

E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Proses Agenda Kebijakan

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi proses agenda kebijakan, yaitu :

1. Perkembangan Sistem Pemerintahan yang Demokratis

Setiap pemerintah mempunyai warna dan ciri tersendiri dalam kebijakan yang dibuatnya. Hal ini merupakan variasi yang menarik bagi para ilmuwan politik dan kebijakan publik. Kebijakan Soeharto misalnya, mempunyai gaya yang berbeda dengan kebijakan Soekarno, sekalipun kedua pemerintahan itu mempunyai bentuk yang sama sebagai otoritarian. Begitu juga antar gaya kebijakan Habibie dengan gaya kebijakan Gus Dur dan Megawati. Masing masing mempunyai gaya dan ciri tersendiri yang berbeda. Perbedaan itu tidak saja terletak pada sistem pemerintahan yang dianut, tetapi juga pada gaya kepemimpinan yang dipengaruhi pada latar belakang pendidikan, budaya, dan

kepribadian masing-masing. Di samping itu, terdapat perbedaan lain yang oleh Huntington dikatakan sebagai *degree of government*, yaitu derajat yang menunjukkan kemampuan pemerintah, sejauh mana kebijakan yang dibuatnya mampu diimplementasikan.

Jika ditelaah lebih lanjut, terlihat bahwa perbedaan antara kebijakan yang dibuat dengan kemampuan implementasi disebabkan oleh salah satu atau dua faktor, yaitu kelemahan konsepsi kebijakan itu sendiri dan kelemahan Administrasi atau birokrasi pemerintah sebagai sarana implementasi kebijakan. Kelemahan pertama sebagai akibat dari terpisahnya masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Sementara itu, kelemahan kedua karena birokrasi pemerintah di Negara-negara berkembang masih lemah, baik sebagai akibat dari kekurangan sarana dan rendahnya tingkat teknologi yang digunakan maupun karena rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan sumber daya aparatur.

Dalam hal ini, masyarakat masih melihat kegiatan pembangunan dan urusan pemerintahan lainnya sebagai tugas dan tanggung jawab penuh pemerintah yang terpisah dari urusan masyarakat. Keadaan itu mengakibatkan pemerintah harus bekerja sendiri tanpa ada partisipasi dan dukungan dari masyarakat. Oleh karena itu, banyak upaya telah dilakukan dan akan lebih banyak lagi yang harus dikerjakan untuk meningkatkan kemampuan aparatur dan mengembangkan kesadaran terhadap peran yang dapat dan harus dimainkan oleh masyarakat dalam penataan pemerintahan.

Sejalan dengan perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis di hampir semua negara, kajian terhadap analisis kebijakan publik dewasa ini menjadi semakin menarik. Dalam sistem ini, pemerintahan dikelola berdasarkan partisipasi masyarakat secara luas. Kebijakan publik tidak lagi diputuskan di belakang meja oleh satu atau dua/tiga orang pejabat yang merasa bertanggung jawab dalam suatu bidang, tetapi harus dilakukan melalui prosedur demokrasi dengan melibatkan orang banyak, baik secara langsung, maupun tidak langsung. Bahkan sekarang, suara terbanyak dalam parlemen pun tidak dapat lagi secara

bebas memutuskan sendiri dalam ruang yang tertutup tanpa mendapat dukungan masyarakat secara luas.

Perkembangan teknologi dalam bidang informasi dan komunikasi yang semakin maju telah memungkinkan masyarakat untuk secara langsung mengikuti setiap langkah dalam proses kebijakan publik. Pada gilirannya, hal ini menurut segenap pihak yang terlibat dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan untuk memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi masyarakat. Kebijakan yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat tidak akan mendapat dukungan dan akan sulit diimplementasikan. Dukungan masyarakat ini menjadi semakin penting sejalan dengan kecenderungan semakin berkurangnya keterlibatan pemerintah untuk secara langsung menangani sendiri tugas-tugas tersebut. Dewasa ini yang lebih banyak diserahkan untuk ditangani oleh pihak swasta, sekalipun tanggung jawab tetap ada di tangan pemerintah. Bagaimana ini bisa terjadi? disinilah letak "seni" pemerintah baru dalam "era demokrasi dengan teknologi maju" sekarang ini.

Namun demikian, sebagai sebuah sistem buatan manusia, proses perumusan kebijakan secara demokratis seperti yang berlaku di Negara maju juga mempunyai berbagai keterbatasan. Keterbatasan itu terlihat dari adanya bias dalam proses penyusunan agenda kebijakan publik. Dalam proses penyusunan Agenda kebijakan yang dilakukan secara terbuka, setiap kelompok dalam masyarakat bebas bersaing. Masing-masing kelompok memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya agar masuk dalam agenda kebijakan pemerintah. Akibatnya dapat dipastikan bahwa aspirasi dan kepentingan kelompok yang lebih kuat mempunyai kemungkinan yang lebih besar untuk masuk daripada kepentingan dari kelompok yang lebih lemah.

Dalam hubungan yang sama, Jones menjelaskan hal ini melalui konsep "active and legitimate groups" dalam sistem demokrasi. Pengertian aktif menurut Jones, berkaitan dengan kerapian organisasi, struktur, kepemimpinan, dukungan dan ketersediaan sumber daya. Dikarenakan yang paling muda melakukan aktivitas adalah kelompok yang memiliki semua sarana itu, sehingga

isu yang berkaitan dengan kepentingan kelompok kaya menjadi lebih menonjol dari pada isu yang mewakili kepentingan kelompok miskin. Sementara itu, legitimasi mempunyai makna terpenuhinya standar "diterima" dalam masyarakat (*standard of social acceptability*). Ini berarti adanya kelompok–kelompok lain yang tidak memenuhi standar yang dimaksud. Sebagai konsekuensi dan pengertian "aktif dan "legitimasi" ini, terlihat bahwa konsep demokrasi dalam proses penyusunan agenda kebijakan telah menimbulkan pemihakan terhadap kepentingan kelompok tertentu dan pengabaian terhadap kelompok lain.

Sejalan dengan hal itu, Truman menunjuk sisi lain dari persoalan yang sama pada munculnya persaingan di antara kekuatan–kekuatan besar untuk mendorong pemerintah memilih salah Satu diantara beberapa kepentingan. Truman menguraikan keadaan ini melalui konsep yang disebutnya sebagai the inevitable gravitation toward government. Jika satu kelompok melakukan aksi untuk mempengaruhi agar kepentingannya masuk dalam agenda pemerintah dengan mengerahkan sumber daya yang ada padanya, maka kelompok lain juga akan berusaha untuk melakukan reaksi yang sama kuatnya. Akibatnya, akan terbentuk kondisi keseimbangan baru yang lebih tinggi dari keseimbangan semula. Pada saat itu, pemerintah berada di antara dua atau beberapa kekuatan besar yang saling bersaing. Hanya pemerintah yang kuat sajalah yang sanggup bertahan untuk tidak terombang ambing oleh kepentingan salah satu pihak dan mampu merumuskan kebijakan yang memihak pada kepentingan umum, serta mengimplementasikannya.

Edward dan Sharkausky melihat persaingan ini sebagai akibat dari keterbatasan waktu, personal dan dana yang tersedia dari pemerintah untuk menangani seluruh masalah kebijakan sekaligus. Sehubungan dengan hal itu, agenda kebijakan menjadi suatu keharusan. Namun, yang perlu dihindari adalah dominasi yang berlebihan dari kepentingan kelompok kuat dan penyingkiran kepentingan kelompok miskin dari agenda kebijakan publik.

2. Sikap Pemerintah dalam Proses Penyusunan Agenda

Sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda kebijakan itu merupakan pilihan salah satu atau kombinasi di antara tiga sikap berikut :

- a. Inisiatif dan prosesnya dilakukan oleh para pengambil kebijakan sendiri. keadaan ini di Indonesia biasanya terjadi dalam proses pembuatan keputusan presiden, keputusan menteri dan sebagainya.
- b. Desakan pihak lain di luar pemerintah, seperti (lembaga swadaya Masyarakat /LSM, organisasi massa, dan pertain politik). Dewasa ini, banyak kebijakan pemerintah dalam bidang ekonomi terpaksa dilakukan karena desakan dari IMF sekalipun di kalangan para ahli masih meragukan manfaatnya.
- c. Lembaga-lembaga penelitian milik pemerintah melalui temuan–temuan ilmiah atau data-data yang dikumpulkan dalam masyarakat. Hal ini banyak terjadi pada berbagai temuan BPPT dan LIPI.
- d. Perorangan di luar organisasi pemerintah yang mengangkat suatu isu dalam masyarakat. contohnya, isu “busang” yang diangkat oleh “Amin Rais”, sehingga berkembang menjadi langkah awal dari sebuah reformasi total.
- e. Media massa yang mematangkan suatu isu, sehingga menjadi pusat perhatian pemerintah (Edward,et.al., 1978 :100).

Sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda kebijakan itu merupakan pilihan salah satu atau kombinasi di antara tiga sikap berikut :

- a. Membiarkan apa yang terjadi. Dalam hal ini, pemerintah bersikap pasif terhadap proses berlangsung sambil memengaruhi dan mengawasi secara tidak langsung (tut wuri handayani).
- b. Memfasilitasi masyarakat untuk merumuskan masalah dan menyalurkannya melalui prosedur yang formal (ing madyo mangun karso).
- c. Pemerintah bertindak aktif dalam merumuskan masalah dan memprosesnya dalam agenda kebijakan (ing ngarso sung toledo).

Manakah di antara sikap-sikap ini yang akan diambil oleh pemerintah? tergantung pada kematangan masyarakat, pentingnya atau strategisnya isu, tersedianya informasi, dan pentingnya penerimaan masyarakat. Kematangan masyarakat dapat dilihat pada kesadarannya terhadap pentingnya kebijakan pemerintah dalam kehidupan rakyat dan kemampuan rakyat memengaruhi proses kebijakan. Semakin matang suatu masyarakat maka semakin penting perlunya pemerintah ikut secara langsung dalam membantu masyarakat merumuskan masalah yang mereka hadapi dan memproses masuknya ke dalam agenda kebijakan. Pentingnya suatu isu diukur berdasarkan nilai strategis dari isu yang bersangkutan, yakni wawasan yang diliputi resiko yang dapat terjadi, dan jangka waktu pengaruh yang mungkin terjadi dalam masyarakat, serta jumlah dan kelompok orang yang terlibat. Semakin penting strateginya sebuah isu, semakin besar kemungkinan pemerintah melibatkan diri dalam proses penyusunan agenda kebijakan. Selanjutnya, sikap pemerintah akan ditemukan oleh tersedianya informasi tentang suatu isu maka semakin besar dorongan bagi pemerintah untuk bersikap aktif. Sebaliknya semakin kurang tersedianya informasi semakin kurang informasi-informasi, semakin pemerintah bersikap cenderung aktif. akhirnya sikap pemerintah juga ditentukan oleh sejauh mana pentingnya penerimaan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan.

Dalam masyarakat yang maju dan terdapat persaingan kelompok, penerimaan masyarakat terhadap perumusan kebijakan semakin penting. Setiap kelompok menjadi sangat peka terhadap tiap kata dalam perumusan kebijakan itu. oleh sebab itu, pemerintah tidak boleh bersikap aktif jika tidak mau menjadi korban dari pihak-pihak yang bertikai. Sebaliknya, juga tidak boleh bersikap pasif membiarkan kelompok-kelompok itu "bertikai tanpa ujung". Dari ketiga kemungkinan sikap tersebut, pemerintah cenderung akan memilih :

- a. Bersikap pasif dan membiarkan apa yang akan terjadi jika masyarakatnya matang, isu yang berkembang tidak penting, informasi kurang dan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan penting.

- b. Memfasilitasi proses yang berjalan jika masyarakatnya matang, isu yang berkembang boleh jadi penting atau kurang penting, informasi cukup tersedia dan penerimaan masyarakat penting.
- c. Bertindak aktif jika masyarakat kurang matang, isunya penting, informasi cukup tersedia, sedangkan penerimaan masyarakat tidak penting. Artinya, dalam masyarakat tidak ada konflik yang menonjol.

3. Bentuk Pemerintahan atau Realisasi Otonomi Daerah

Dengan berbagai keterbatasan yang terdapat dalam proses penyusunan agenda dan formulasi kebijakan yang mengakibatkan tersingkirnya kepentingan kelompok yang lebih lemah dapat diatasi, jika rakyat diberi wewenang yang lebih langsung untuk ikut serta dalam proses tersebut. Keadaan ini berkaitan dengan struktur organisasi pemerintah dan distribusi wewenang yang lebih proporsional dan komplementer pada setiap tingkat organisasi pemerintah itu, dengan kata lain, ini berarti perlakuan sistem otonomi daerah.

Dalam sistem otonomi daerah, wilayah negara dibagi dalam unit-unit yang lebih kecil. masing-masing unit mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan dalam batas yurisdiksi administrasinya sendiri. Dengan cara demikian, urusan pemerintahan didekatkan kepada rakyat, sehingga pemerintahan menjadi lebih efektif dan efisien. Menjadi lebih efektif karena penyelenggaraan pemerintahan yang berlangsung dalam wilayah yang lebih kecil, lebih memungkinkan penguasaan materi permasalahan dan penampungan aspirasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan.

Semakin dekat kepada rakyat, semakin dapat dihindarkan terjadinya perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang sia-sia, karena rakyat secara langsung dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Langsung kepada rakyat sebagai pemilik negara. penyelenggaraan pemerintahan dalam unit yang lebih kecil dan lebih dekat kepada rakyat juga menjadi lebih efisien. Dalam proses perumusan kebijakan yang seperti itu, nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat secara langsung dapat dilibatkan.

Waktu dan biaya yang diperlukan untuk diidentifikasi aspirasi masyarakat dan sosialisasi perumusan kebijakan tersebut dapat ditekan sekecil mungkin. Dengan demikian, dapat ditumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab rakyat terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintahan yang dekat dengan rakyat adalah pemerintahan yang realistis. Pengelolaan pemerintahan menjadi bagian dari kehidupan rakyat sehari-hari. Teori-teori modern, baik yang berkenaan dengan konsep pemerintahan maupun tentang pembangunan sekaligus dapat menyatu dengan nilai-nilai tradisional dalam masyarakat setempat.

Sebaliknya, pemerintahan yang jauh dari rakyat cenderung tidak menjadi realistis. Ketentuan-ketentuan dalam pemerintahan dan pembangunan menjadi barang "cangkokan" yang lepas dari kehidupan. Akibatnya, pemerintahan menjadi sesuatu yang "asing", yang jauh dari dunia rakyat sehari-hari.

Atas dasar pertimbangan tersebut, dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 pasal 1 butir (h) tentang pemerintahan daerah, pengertian tentang otonomi daerah dikaitkan dengan keperluan masuknya aspirasi masyarakat dalam kebijakan public.

"Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan "

Istilah "menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat" dalam ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai keperluan melibatkan masyarakat dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Dengan kata lain, ini berarti pengikut sertaan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Apakah dengan sistem otonomi daerah seluruh kepentingan dalam masyarakat dapat dipastikan masuk dalam kebijakan, sehingga tidak perlu ada perubahan lagi? Memang, kebijakan yang baik adalah kebijakan yang sesuai dengan dan mampu menampung aspirasi masyarakat. Namun, ini tidak berarti seluruh kepentingan dan aspirasi akan masuk dalam agenda kebijaksanaan, berhubung dengan

berbagai keterbatasan seperti disebutkan terdahulu. Selain itu, yang perlu disadari adalah bahwa dalam masyarakat yang berkembang, aspirasi itu juga ikut berkembang. Oleh karena itu, masuknya aspirasi masyarakat dalam perumusan kebijakan tidak berarti tertampungnya seluruh kepentingan yang ada dalam masyarakat untuk selama-lamanya. Tidak tertampungnya seluruh kepentingan merupakan indikasi bahwa masyarakat itu hidup dan tumbuh. Tanpa ada perkiraan demikian, berarti kita memaksakan kelanggengan suatu kebijakan dan mematikan perkembangan masyarakat.

4. Partisipasi Masyarakat

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, ada satu hal yang sangat penting, yaitu partisipasi masyarakat. Partisipasi ini dapat mengambil bentuk dukungan dan/atau tantangan. Partisipasi ini boleh jadi bersifat spontan, berlanjut atau sporadis, secara damai atau kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif (Huntington, et. al., 1990:4, terj.).

Huntington membatasi pengertian partisipasi sebagai "kegiatan warga Negara biasa (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah". Pengertian ini memiliki konotasi bahwa proses perumusan kebijakan dilakukan pemerintah "di luar rakyat". Rakyat berada diluar proses. Partisipasi rakyat hanya bersifat memberi pengaruh pada proses tersebut. Ditinjau dengan konsep pilihan sikap oleh pemerintah seperti yang telah disebutkan di atas, sikap pemerintah di sini bersifat aktif dan masyarakat sudah atau belum begitu berkembang. Huntington juga melihat partisipasi sebagai kegiatan, bukan sekedar sebagai sikap dari orang-orang biasa, bukan oleh kalangan militer, birokrat atau para politisi profesional.

Dalam perspektif ekonomi, seperti yang ditunjukkan oleh Bryant dan White (1982), partisipasi dapat terjadi jika manfaat yang mungkin diperoleh lebih besar dari pada pengorbanan (biaya) langsung, maupun pengorbanan (biaya) tidak langsung.

5. Jenis Agenda Kebijakan

Agenda kebijakan dapat dibedakan dari prioritas politik, dimana biasanya memberikan ranking pada item agenda, dengan pertimbangan yang lebih penting atau penekanan pada beberapa kebijakan dibandingkan dengan yang lainnya.

Dalam sistem politik akan terdapat sejumlah agenda kebijakan : Roger Cobb dan Charles Elder melihat dua tipe dasar agenda, yaitu: agenda sistemik (*the systemic agenda*) dan agenda institusional (*institutional agenda* atau agenda pemerintahan). Agenda sistemik, menurut pemahaman dan pengertian yang diajukan dalam buku *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda- Building*, berisi mengenai semua persoalan yang dipandang secara umum oleh anggota kelompok politik sebagai sesuatu hal yang patut memperoleh perhatian publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah dari setiap tingkat pemerintahan yang ada.

Karena itu, agenda sistemik akan ada variasi level sistem politik baik dalam aras lokal, regional dan nasional. Contoh: masalah kriminalitas di jalan, akan muncul pada tingkat pemerintahan lokal, pemerintah lokal, pemerintah regional, maupun pemerintah nasional. Tetapi masalah pembayaran utang luar negeri hanya akan ada pada agenda sistemik level nasional. Agenda sistemik pada dasarnya merupakan agenda diskusi/pembicaraan yang berasal dari isu-isu yang berkembang di masyarakat.

Bila pada dasarnya agenda sistemik adalah merupakan agenda diskusi/pembicaraan yang berasal dari isu-isu yang berkembang dalam masyarakat. Pertanyaannya sekarang adalah: bagaimana caranya suatu isu kebijakan dapat muncul menjadi agenda sistemik? Menurut Cobb dan Elder ada tiga persyaratan agar isu-isu kebijakan dapat masuk ke dalam agenda sistemik. Pertama, isu itu memperoleh perhatian yang luas atau setidaknya dapat menimbulkan kesadaran publik; kedua, adanya persepsi dan pandangan publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah tersebut; dan ketiga, adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah pemerintah untuk menyelesaikan/mengatasinya (1972:84-85).

Agenda yang kedua adalah agenda institusional atau agenda pemerintahan yang terdiri dari pemerintahan yang terdiri dari persoalan-persoalan yang termaktub dalam agenda sistemik dimana kemudian para pejabat publik memberikan perhatian yang serius dan aktif atas isu-isu yang berkembang dalam agenda sistemik. Sejak terdapat bermacam-macam cara dimana keputusan kebijakan dapat dibuat, maka akan terdapat pula bermacam-macam agenda institusional.

Di tingkat nasional, akan ditemui agenda hukum, administrasi, kepresidenan, dan agenda parlemen. Agenda institusional merupakan agenda pelaksanaan yang sifatnya lebih spesifik dan konkret daripada agenda sistemik. Kriminalitas di jalan raya mungkin menjadi agenda sistemik, Parlemen akan dihadapkan dengan proposal yang lebih spesifik, yang berhubungan dengan permasalahan ini, misalnya bantuan sumberdaya pada instansi pelaksana hukum lokal sehingga kriminalitas di jalan raya dapat ditangani.

Agenda institusional, merujuk pada Cobb dan Elder, dapat berisi “masalah-masalah lama” (*old items*) dan masalah-masalah baru (*new items*). Masalah-masalah lama merupakan problem yang selalu muncul secara reguler pada agenda pemerintah, seperti misalnya: peningkatan pembayaran pegawai negeri, keamanan, penambahan fasilitas publik, atau alokasi anggaran. Masalah-masalah lama ini sudah biasa bagi para pengambil kebijakan (cukup dikenali) sehingga alternatif yang berhubungan dengan permasalahan tersebut relatif sudah agak terpolakan jalan keluarnya. Sedangkan masalah-masalah baru timbul karena situasi atau kejadian tertentu, seperti pemogokan karyawan kereta api, atau krisis kebijakan luar negeri, atau karena perkembangan dukungan yang meluas bagi suatu tindakan pada masalah-masalah seperti pengawasan senjata atau pengurangan polusi udara. Masalah-masalah baru yang mencapai agenda sistemik lama-kelamaan pun dapat menjadi masalah-masalah yang semakin lama juga menjadi problem yang selalu muncul pada agenda pemerintah secara reguler.

Bila kita hendak menyederhanakan perbedaan antara agenda sistemik dan agenda institusional. Maka dapat kita simpulkan bahwa agenda sistemik biasanya bersifat abstrak umum, dan kurang menunjukkan alternatif cara-cara pemecahan. Sedangkan agenda institusional mempunyai sifat khas dan lebih konkret.

Roger W. Cobb dan Charles D. Elder mengidentifikasi dua macam agenda pokok, yaitu:

a. Agenda Sistemik

Terdiri dari semua isu yang menurut pandangan anggota-anggota masyarakat politik pantas mendapat perhatian publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam yurisdiksi wewenang pemerintah yang sevara sah ada. Agenda ini terdapat dalam setiap sistem politik di tingkat nasional dan di daerah. Agenda sistemik pada dasarnya merupakan agenda pembahasan. Tindakan mengenai suatu masalah hanya akan ada apabila masalah tersebut di ajukan kepada lembaga pemerintah dengan suatu kewenangan untuk mengambil tindakan yang pantas.

b. Agenda Lembaga atau Pemerintah

Terdiri dari masalah-masalah yang mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari pejabat pemerintah. Karena terdapat bermacam-macam pokok agenda yang membutuhkan keputusan-keputusan kebijakan maka terdapat pula banyak agenda lembaga. Agenda lembaga merupakan agenda tindakan yang memiliki sifat lebih khusus dan lebih konkret bila dibandingkan dengan agenda sistemik. Pokok-pokok agenda lembaga dapat dibedakan menjadi 2 yaitu:

1) Pokok-pokok agenda lama

Pokok-pokok agenda lama cenderung tidak mendapatkan prioritas dari para pembuat kebijakan. Alokasi waktu yang diberikan terbatas, serta agendanya selalu sarat dengan masalah. Hal ini terjadi karena

masalah-masalah telah tercantum lama dalam agenda sehingga para pembuat keputusan cenderung beranggapan bahwa masalah-masalah lama tersebut telah mendapat perhatian yang cukup besar dan para pejabat lebih mempunyai pemahaman terhadap masalah tersebut.

2) Pokok-pokok agenda baru

Pokok-pokok agenda baru tercantum secara teratur dalam agenda. Misalnya, kenaikan gaji pegawai dan alokasi anggaran belanja. Agenda ini biasanya ikenal oleh para pejabat dan alternatif-alternatif untuk menanggulangnya telah terpola sedemikian rupa. Pokok-pokok agenda baru timbul dari keadaan-keadaan tertentu. Misalnya, pemogokan buruh kereta api atau krisis kebijakan luar negeri.

6. Permasalahan yang Dapat Mencapai Agenda Kebijakan

Permasalahan yang dapat mencapai agenda kebijakan, yaitu :

a. Persoalan Kelompok Kepentingan.

David Truman menyatakan bahwa kelompok berusaha untuk memelihara dirinya sendiri dalam suatu Negara dengan keseimbangan yang wajar, dan bila sesuatu mengancam kondisi ini, mereka akan bereaksi. Masalah umum/public dapat menjadi agenda institusional apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan kelompok yang ada sehingga mereka akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.

b. Kepemimpinan Politik.

Para pemimpin politik apakah dilatarbelakangi oleh pertimbangan mendapatkan keuntungan politis atau perhatiannya memang pada kepentingan publik, atau oleh kedua-duanya, sangat memungkinkan dan dapat mempengaruhi perubahan isu-isu menjadi agenda kebijakan.

c. Konsekuensi dari beberapa krisis atau kejadian yang besar atau luar biasa, seperti bencana nasional, terorisme, dll. Hal ini dimungkinkan karena setiap persoalan besar akan menyita perhatian luas dari masyarakat dan juga pejabat publik sehingga menimbulkan tanggapan dari mereka untuk menyikapinya.

- d. Adanya gerakan pemrotesan yang besar sehingga menggiring tindakan kekerasan didalamnya.
- e. Permasalahan atau isu-isu di tingkat masyarakat diliput oleh media secara besar-besaran sehingga mempengaruhi opini publik.

F. Masalah Kebijakan

1. Contoh Masalah

Untuk menelaah isi atau masalah kebijakan, menurut Ripley perlu dipahami terlebih dahulu kondisi yang berkembang dalam masyarakat.

Contoh: Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak

Masalah kebijakan dalam kenaikan harga BBM adalah dari segi naiknya harga minyak mentah dunia yang berpengaruh pada perekonomian suatu Negara. Dengan naiknya harga minyak mentah dunia, pemerintah memiliki permasalahan tentang BBM apakah nantinya pemerintah akan menaikkan atau akan tetap pada harga awal.

Jika pemerintah menaikkan harga BBM masalah dari kebijakan akan luas dampaknya. Terutama dari segi ekonomi mengingat daya beli masyarakat kita yang masih rendah. Sehingga masyarakat miskin akan bertambah. Atau dari segi sosial, dengan biaya produksi yang tinggi para pengusaha akan menekan biaya produksi, dan biasanya pengusaha dalam upaya penekanan biaya produksi akan mem-PHK karyawan.

Dengan masalah yang vital dan menyangkut masyarakat banyak. Pemerintah dituntut untuk bijak dalam mengambil kebijakan ini, karena masalah ini menyangkut masyarakat banyak dan pemerintah itu sendiri.

G. Hubungan Masyarakat Pemerintah dalam Agenda *Setting*

Perlu dipahami bahwa dalam agenda setting muncul komitisi dikalangan aktor. Mereka melontarkan berbagai issue yang akan dijadikan agenda pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menarik perhatian pemerintah terhadap kompetisi yang ada. Isu dari aktor dan kelompok supaya menjadi agenda kebijakan.

Menurut Davies dalam Lester dan Stewart (2000) ada 3 kegiatan yang dilakukan oleh aktor dan kelompok dalam berkompetisi yaitu:

- a. Inisiasi masalah yang timbul didalam masyarakat yang mendorong masing-masing individu melakukan aksi.
- b. Difusi mentransformasikan masalah agar menjadi perhatian pemerintah.
- c. Prosesing mengkonversikan isu kedalam item-item agenda.

Jika kita melihat kebijakan tentang kenaikan Harga BBM dari hubungan masyarakat dan pemerintah. Di dalam kebijakan ini terjadi pro dan Kontra antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat turun kejalan sebagai aksi penentangan kebijakan, dengan asumsi jika BBM dinaikan maka beban Hidup masyarakat akan naik dan melihat masyarakat kita yang sebagian besar masih jauh dibawah garis kemiskinan.

Disisi lain pemerintah yang dilematis antara menekan agar APBN tetap stabil. Jika menaikkan harga BBM tentunya akan pemerintah akan dapat mengurangi subsidi terhadap BBM. Dan jika tidak menaikkan maka APBN akan terkuras dan akan mengalami kekurangan.

H. Saluran Akses dan Aktor-Aktor

Saluran akses dan aktor-aktor, dalam masalah Kenaikan BBM saluran yang dipakai oleh aktor adalah yang pertama adalah partai politik berperan sebagai pengkaji, dibadan legislatif beberapa partai menolak atas kenaikan harga BBM tapi beberapa lagi menerima dan setuju atas kenaikan harga BBM, dan disinilah kebijakan itu terjadi perdebatan walau akhirnya suara penolakan kebijakan Kenaikan BBM kalah banyak.

Saluran kedua adalah Media massa, baik masyarakat dan pemerintah menyalurkan opininya lewat media. Opini sebagai alat untuk mempengaruhi masyarakat, opini yang setuju dan tidak. Media berperan sebagai sarana penyalur opini masyarakat dan pemerintah.

I. Persepsi Perancang Agenda

Dalam hal ini persepsi perancang kebijakan ini adalah pemerintah dan para politisi yang duduk didalam legislatif.

Berdasarkan hal di atas, pada bab pembahasan ini dengan mengacu pada judul makalah, maka kami melakukan pembahasan, diantaranya pada : Pengertian agenda kebijakan, pemilihan Issue kebijakan publik, faktor-faktor yang mempengaruhi proses agenda, jenis-jenis agenda kebijakan, permasalahan yang dapat mencapai agenda kebijakan, dan masalah kebijakan.

J. Kesimpulan

Agenda kebijakan merupakan sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai sebab untuk ditindak lanjuti atau diproses pihak yang berwenang menjadi kebijakan.

Cobb & Elder (Anderson, 1979) mengklasifikasikan agenda kebijakan atas dua jenis, yaitu : *pertama*, agenda Sistemik (*systemic agenda*) terdiri atas semua isu yang dipandang secara umum oleh anggota masyarakat sebagai masalah yang patut memperoleh perhatian publik, mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap jenjang pemerintahan masing-masing. Dan *kedua*, agenda Pemerintah (*governmental agenda*), agenda pemerintah adalah serangkaian masalah yang secara tegas mendapat perhatian aktif dan serius dari pembuat kebijakan, guna mendapatkan penyelesaian melalui kebijakan publik yang otoritatif.

Permasalahan yang dapat mencapai agenda kebijakan yaitu persoalan kelompok kepentingan, kepemimpinan politik, konsekuensi, adanya gerakan pemrotesan yang besar sehingga menggiring tindakan kekerasan didalamnya, dan permasalahan atau isu-isu di tingkat masyarakat diliput oleh media secara besar-besaran sehingga mempengaruhi opini publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. (2006). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta
- Hamdi, Muchlis. (2014). *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Subarsono, AG. (2011). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Supiyadi, Dedi. (2015). *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

BAB 10**FORMULASI KEBIJAKAN****A. Pendahuluan**

Akhir – akhir ini kita sering kali dilema dengan yang dinamakan kebijakan. Sebuah fakta yang menarik, dimana produksi kebijakan, baik di tingkat nasional maupun daerah terus bertambah. Namun, seiring dengan bertambahnya kebijakan tersebut, sejumlah masalah justru terus terjadi. Sebut saja masalah bencana baik karena bencana alam maupun bencana akibat ulah manusia, tidak menunjukkan tanda-tanda berhenti. Gunung meletus, bencana banjir, ancaman tsunami, masalah kemacetan, pesawat jatuh, tabrakan kereta api dan lain sebagainya seolah tak pernah takut dengan kebijakan yang lahir, bahkan berani menantang, melawan dan bahkan membunuh! Padahal, secara teori, kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang diambil untuk menghadapi situasi atau permasalahan, mengandung nilai-nilai tertentu, memuat ketentuan tentang tujuan, cara dan sarana untuk mencapainya. Apa Yang salah dengan kebijakan kita? Bukankah kita telah memiliki aktor-aktor kebijakan baik dari pemerintah maupun dari kalangan legislatif? Atau sebenarnya kita tidak memahami proses merumuskan kebijakan? Atau jangan-jangan kita salah merumuskan agenda setting. Ataukah banyaknya kepentingan yang harus kita akomodasi, sehingga kebijakan kita cenderung tidak fokus.

Pelayanan pemerintah kepada masyarakat pada hakekatnya identik dengan berbagai bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh tiap Departemen atau Dinas di Daerah . Manifestasi dari berbagai bentuk kebijakn diatas itulah yang selanjutnya akan dirasakan secara langsung ataupun tidak langsung oleh masyarakat. Satu kebijakan yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan dalam kenyataanya tidak banyak menerima penolakan, dan sebaliknya, manakala formulasi kebijakan yang dirumuskan tidak merepresentasikan kebutuhan (rakyat banyak) serta kurang merespon pasar, jelas mendapat respon negatif dari rakyat selaku pihak yang harus menerima kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

B. Kerangka Konseptual

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik di negara modern adalah pelayanan publik, yaitu segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Secara empiris, permasalahan yang berhubungan dengan kebijakan publik cukup kompleks. Fenomena kebijakan publik tidak hanya pada proses formulasi kebijakan dilakukan atau cara substansi kebijakan publik dituangkan dan diimplementasikan, tetapi juga menyangkut dampak atau implikasi yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan publik. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Salah satu tahap kebijakan publik tersebut adalah tahap formulasi kebijakan membahas masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Didalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif juga bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan publik sebagai berikut:

Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Tjokroamidjojo dalam Islam (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Menurut pendapat kami dari pembahasan diatas bahwa formulasi kebijakan itu adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang.

C. Pengertian Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan publik ialah langkah paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karenanya apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat pada masa yang akan datang. Menurut Anderson dalam Winarno, (2007 : 93) formulasi kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolahan tahap formulasi (Wibawa; 1994, 2). Tjokroamidjojo (Islamy; 1991, 24) mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses

pembuatan kebijakan negara (publik), Udoji (Wahab ; 2001, 17) merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai *“The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)”*.

Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linier.

D. Tahap-Tahap Formulasi Kebijakan

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

1. Perumusan masalah kebijakan

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi objektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang

sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu problem, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki political will untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi problem kebijakan, memasukkannya kedalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

2. Penyusunan agenda pemerintah.

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya.

Anderson (1966, 57-59) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem-problem umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

- a. Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
- b. Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, manakala para pemimpin politik didorong

atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya.

- c. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah.
- d. Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
- e. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

3. Perumusan Usulan Kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

- a. Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.

- b. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
- c. Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.
- d. Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekuensi dari pilihannya.

4. Pengesahan Kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*conforming to recognized principles or accepted*

standards). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining* (Andersson; 1966, 80). *Persuasion* diartikan sebagai “Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri”. Sedangkan *Bargaining* diterjemahkan sebagai “Suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka”. Yang termasuk ke dalam kategori *bargaining* adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Baik *persuasion* maupun *bargaining*, kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

E. Komponen (Unsur) dalam Formulasi Kebijakan

Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (*unsur*) yang saling berhubungan secara resiprokal sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback*.

Menurut Wibawa (1994, 13), komponen (unsur) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan adalah :

1. Tindakan

Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang (*ajeg*) guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem

kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem itu ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan guna mencapai tujuan tersebut, maka pada giliran berikutnya, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tadi akan mengubah atau setidaknya mempengaruhi tujuan sistem.

2. Aktor

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan *serta* menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

3. Orientasi Nilai

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis *nilai-nilai* yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan

diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal.

F. Nilai – Nilai yang Mempengaruhi Tindakan dari Para Pembuat Keputusan dalam Proses Formulasi Kebijakan

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara ajeg dengan melibatkan para stakeholders (*aktor*) guna menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan problem publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut. Anderson (1966), Winarno (1989, 16) dan Wibawa (1994, 21) mengemukakan bahwa nilai-nilai (ukuran) yang mempengaruhi tindakan dari para pembuat keputusan dalam proses formulasi kebijakan dapat dibagi kedalam beberapa kategori, yakni:

1. Nilai-nilai politik

Dimana keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tentu. Seperti umumnya pada paradigma kritis dalam kebijakan publik, maka dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik itu tidak boleh dilepaskan dalam fokus kajiannya, sebab apabila kita melepaskan kenyataan politik itu dari proses pembuatan kebijakan publik, maka kebijakan yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya sementara kebijakan publik itu sendiri tidak pernah . kebijakan dipahami sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, dimana sumber-sumber kekuasaan itu berasal dari strata sosial, birokrasi, akademis, profesionalisme, kekuatan modal dan lain sebagainya.

2. Nilai-nilai organisasi

Dalam hal ini keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para *stakeholders* lebih dipengaruhi serta dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok, sehingga pada gilirannya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan organisasi mereka ketimbang kepentingan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan adanya sebuah perangkat sistemik yang mampu mengeliminir kecenderungan tersebut.

3. Nilai-nilai pribadi

Dimana seringkali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.

Proses formulasi kebijakan dalam konteks ini lebih dipahami sebagai suatu proses yang terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, motivasi dan hubungan interpersonal. Fokus dari pandangan ini adalah siapa mendapatkan nilai apa, kappa ia mendapatkan nilai tersebut dan bagaimana ia mengaktualisasikan nilai yang telah dianutnya.

4. Nilai-nilai kebijakan

Dalam hal ini keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dan dapat dipertanggungjawabkan. Termasuk dalam kategori ini adalah nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan dan lain-lain. Pandangan ini melihat bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespon stimulasi dari lingkungannya. Artinya, di sini, akan banyak terlihat tentang bagaimana seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, bagaimana mereka menggunakan informasi yang mereka miliki, bagaimana mereka menentukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, bagaimana mereka mempersepsi

realitas yang ditemui, bagaimana informasi diproses dan bagaimana informasi dikomunikasikan dalam organisasi.

5. Nilai-nilai ideologi

Dimana nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, ideologi juga masih merupakan sarana untuk merasionalisasikan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

G. Hal-Hal yang Mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan

Menurut Nigro and Nigro dalam Islamy (1991, 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama “*rational comprehensive*” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau

pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar proses formulasi kebijakan.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan, hal ini disebabkan karena adanya kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan.

H. Kesimpulan

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolahan tahap formulasi.

Tahap – tahap formulasi kebijakan diantaranya Perumusan masalah kebijakan, Penyusunan agenda pemerintah., pengusulan agenda kebijakan dan pengesahan kebijakan.

Komponen (unsur) dalam Formulasi Kebijakan Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (*unsur*) yang saling berhubungan secara resiprokal sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback*. formulasi kebijakan adalah Tindakan, Aktor dan Orientasi Nilai.

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara ajeg dengan melibatkan para *stakeholders (actor)* guna menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan problem publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut.

Menurut Nigro and Nigro dalam Islamy; (1991, 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah Adanya pengaruh tekanan-

tekanan dari luar,Adanya pengaruh kebiasaan lama, Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi ,Adanya pengaruh dari kelompok luar dan Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. (2006). *Dasar – Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Penerbit Alfabeta.
- Hamdi, Muchlis. (2014). *Kebijakan Publik : Proses, Analisis Dan Partisipasi*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Supiyadi, Dedi. (2015). “ *Studi Kebijakan Publik Dan Pelayanan Publik* “. Bandung : Alfabeta.
- Subarsono, AG. (2011). “ *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori Dan Aplikasi)* “. Yogyakarta : Pustaka Belajar.
- Winarno, Budi.(2007). “ *Kebijakan Publik : Teori Dan Proses* “. Yogyakarta : Media Pressindo.

BAB 11**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN****A. Pendahuluan**

Eugene Bardach dalam tulisannya mengatakan bahwa penulis yang lebih awal memberikan perhatian terhadap masalah implementasi ialah Douglas R. Bunker dalam penyajiannya di depan *the American Association for the Advancement of Science* pada tahun 1970. Pada saat itu disajikan untuk pertama kali secara konseptual tentang proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik (Edward III, 1984: 1). Konsep tersebut kemudian semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran mengenai implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan (Wahab, 1991: 117).

Oleh karena itu, implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982, dalam Tarigan, 2000: 14; Wibawa dkk., 1994: 15). Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Edwards III (1984: 1) bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro (Wibawa, 1994: 2).

B. Kerangka Konseptual

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

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

Alasan implementasi menjadi sangat penting adalah:

- a. Tanpa implementasi kebijakan tak akan bisa mewujudkan hasilnya.
- b. Implementasi bukanlah proses yang sederhana, tetapi sangat kompleks dan rumit.
- c. Benturan kepentingan antar aktor baik administrator, petugas lapangan, maupun sasaran sering terjadi.
- d. Selama implementasi sering terjadi berbagai interpretasi atas tujuan, target maupun strateginya.
- e. Implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel, baik variabel individual maupun organisasional.
- f. Dalam prakteknya sering terjadi kegagalan dalam implementasi.
- g. Banyaknya kegagalan dalam implementasi kebijakan telah memunculkan kajian baru dalam studi kebijakan yaitu studi implementasi kebijakan.
- h. Guna menilai keberhasilan atau kinerja sebuah kebijakan maka dilakukan evaluasi kebijakan.

Grindle (1980: 7) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (Wibawa, dkk., 1994: 15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (1980: 7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementer, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986: 21-48).

C. Pengertian Kebijakan

Menurut Maarse (1987), Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh isi dari kebijakan yang harus dilaksanakan dimana isi yang tidak jelas dan samar akan membingungkan para pelaksana di lapangan sehingga interpretasinya akan berbeda. Lanjut Aminullah dalam Muhammadiyah, (2001: 371– 372): bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Dalam merumuskan kebijakan, merumuskan model kebijakan antara lain menjadi: model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model inkremental, model teori permainan, model pilihan publik, dan model sistem.

Kemudian ditentukan pula oleh tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan sehingga pelaksana dapat bekerja optimal. Lalu ditentukan juga oleh banyaknya dukungan yang harus dimiliki agar kebijakan dapat dilaksanakan dan pembagian dari potensi-potensi yang ada seperti diferensiasi wewenang dalam struktur organisasi. Dengan ini Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin (Said Zainal Abidin,2004:31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

D. Pengertian Publik

Menurut Zain Badudu, istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat.

Menurut Syafiie dan kawan-kawannya, mendefinisikan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintahan terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang

menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, menawarkan meskipun hasilnya tidak terkait pada produk sesuatu secara fisik.

Dikaitkan dengan pelayanan, menurut Kepmenpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn dalam Grindle, (1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Berdasarkan teori-teori yang telah diuraikan diatas, maka kami dapat menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah kemampuan meminimalkan penggunaan sumberdaya secara benar dan tepat dalam pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat yang direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan, dengan ditandai bahwa implementasi kebijakan publik suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan beberapa indikator yaitu: hemat, benar, tepat waktu, kebutuhan, kepuasan, *alternative*, koordinasi, penerapan, pengambilan keputusan, dan tanggungjawab serta evaluasi kebijakan.

E. Perspektif Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10). Edwards III mengajukan pendekatan

masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni:

- a. Faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan?
- b. Faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan. Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni:

- a. Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang;
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis;
- c. Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah;
- d. Awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983: 5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara *output* kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan (Ripley & Franklin, 1986: 11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni:

- a. Banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan,
- b. Adanya program yang tidak di desain dengan baik.

Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian. Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara

empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980: 7).

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu:

- a. Kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan
- b. Kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan atau sebaliknya.

F. Model Implementasi Kebijakan

Menurut Sabatier (1986: 21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan

model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

1. Model Linier Implementasi Kebijakan

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Baedhowi, 2004: 47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap

kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

2. Model Interaktif Implementasi Kebijakan

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan. Meskipun persyaratan input sumber daya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumber daya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang menerapkannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut

dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta *output* dan *outcome* nya.

Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan model proses implementasi kebijakan (Tarigan, 2000: 20). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut:

- a. Jumlah perubahan yang akan dihasilkan,
- b. Jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, Korten (baca dalam Tarigan, 2000: 19) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.

3. Model Kesesuaian

David C. Korten dalam Tarigan, (1988) Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat,

yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas *outputnya* tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan *output* program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaat dan organisasi juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam *outcomes* (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

G. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik.

Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat. Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986: 12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

- a. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang,
- b. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta
- c. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Sedangkan menurut Goggin et al. (1990: 20-21, 31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya *transfer* informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel:

- a. Dorongan dan paksaan pada tingkat federal,
- b. Kapasitas pusat/negara,
- c. Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui:

- a. Besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan
 - b. Bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.
- Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan (lihat kembali Gambar 3 dan penjelasannya) sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan,
- b. Sumber kebijakan,
- c. Ciri atau sifat badan/instansi pelaksana,

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

Menurut Quade (1984: 310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu:

- a. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan;
- b. Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya;
- c. Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan
- d. Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” (lihat Wahab, 1991: 117). Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu:

- a. Mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap;

- b. Kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan
- c. pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup:

- a. Kesukaran teknis,
- b. Keragaman perilaku kelompok sasaran,
- c. Persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan
- d. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup:

- a. Kejelasan dan konsistensi tujuan,
- b. Ketepatan alokasi sumber daya,
- c. Keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana,
- d. Aturan keputusan dari badan pelaksana,
- e. Rekrutmen pejabat pelaksana, dan
- f. Akses formal pihak luar.

Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup:

- a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi,
- b. Dukungan publik,
- c. Sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok,
- d. Dukungan dari pejabat atasan, dan

e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup:

- 1) *Output* kebijakan badan pelaksana,
- 2) Ketersediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan,
- 3) Dampak nyata *output* kebijakan,
- 4) Dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan
- 5) Perbaikan.

Berdasarkan hal di atas, pada bab pembahasan ini dengan mengacu pada judul makalah, maka kami melakukan pembahasan, diantaranya pada: implementasi kebijakan dilihat dari berbagai perspektif; model implementasi kebijakan menurut beberapa ahli; serta kriteria pengukuran implementasi kebijakan.

H. Kesimpulan

1. Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan. Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil.
2. Terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Model kebijakan: model linier implementasi kebijakan; model interaktif implementasi kebijakan; model kesesuaian. Untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan.
3. Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi didasarkan pada tiga aspek, yaitu:
 - a. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang,
 - b. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta
 - c. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Berdasarkan hal di atas, pada bab simpulan ini kami menyimpulkan tiga pokok atau inti dari masing-masing sub bahasan yang ada dari bab pembahasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Korten, David C dan Syahrir. (1980). *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,
- Syafiie, dkk. (2010). *Hukum Etika Pemerintahan (Edisi Revisi)*. Rineka Cipta.
- Wahab, Solichin A. (1991). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Wibawa, Samodra. (1994). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Intermedia
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Media Pressindo.

- Zain Badudu. (2001). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Baedhowi. (2004). *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*. Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.
- Keban, Yeremias T. (2007). *Pembangunan Birokrasi di Indonesia: Agenda Kenegaraan yang Terabaikan*. Pidato Pengukuran Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Tarigan, Antonius. (2000). *Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial: Studi Kasus Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Dati II Lebak, Jawa Barat*. Tesis Magister Administrasi Publik UGM Yogyakarta.
- Kepmenpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, tentang Pedoman Umum. Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

BAB 12**EVALUASI KEBIJAKAN****A. Pendahuluan**

Evaluasi pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang mencoba menilai suatu objek tertentu, objek ini bisa jadi adalah suatu kebijakan, kinerja kegiatan, atau alur pelaksanaan suatu kebijakan meliputi berhasil atau tidaknya kebijakan tersebut. Dalam proses evaluasi tentu tidak lepas dari proses penilaian alur kebijakan yang telah dilaksanakan dan kemudian dalam evaluasi juga akan ada standar operasional prosedur dan standar penilaian tertentu yang menjadi identitas khusus bagi aparat yang merumuskan kebijakan publik tersebut.

Bagi suatu negara tentu evaluasi merupakan hal terpenting setelah adanya kebijakan publik, setelah melewati tahap-tahap lain dalam alur kebijakan publik maka hal utama yang harus dilakukan adalah penilaian terhadap kebijakan yang telah dijalankan di ranah publik. Perlu dipahami bahwa proses evaluasi sangat urgen dilakukan karena ini menyangkut berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Dan berkesinambungan atau tidaknya pemerintah melakukan kebijakan sejenis tergantung pada bobt nilai yang diberikan dari proses evaluasi, apabila tingkat keberhasilan mencapai 70 % maka itu sudah cukup untuk pemerintah kembali melanjutkan program kebijakan tersebut. Dengan demikian, evaluasi kebijakan merupakan salah satu proses dari kebijakan yang sangat penting guna menilai keberlangsungan suatu kebijakan hingga membuahkan hasil sebagaimana dengan tujuan yang ingin dicapai.

Evaluasi dalam pelaksanaannya memiliki tahapan atau langkah-langkah yang dapat dilakukan agar dapat berjalan secara sistematis. Evaluasi dengan ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan yang lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi lain.

Sehingga dengan latar ini sudah cukup bagi penulis menjadi suatu alasan pengambilan judul makalah dengan tema "evaluasi kebijakan publik".

B. Kerangka Konseptual

Menurut Muhadjir dalam Widodo mengemukakan “Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat “membuahkan hasil”, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan”.

Dalam bahasa yang lebih singkat Jones dalam Winarno mengartikan evaluasi adalah “Kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan”. Serta secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai “Kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi, dan dampak”. Hal ini berarti bahwa proses evaluasi tidak hanya dapat dilakukan pada tahapan akhir saja, melainkan keseluruhan dari proses kebijakan dapat dievaluasi.

Evaluasi kebijakan publik, dalam tahapan pelaksanaannya menggunakan pengembangan beberapa indikator untuk menghindari timbulnya bias serta sebagai pedoman ataupun arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang ditetapkan menjadi tolak ukur dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik. Nugroho menjelaskan bahwasannya evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. William N. Dunn mengemukakan beberapa kriteria rekomendasi kebijakan yang sama dengan kriteria evaluasi kebijakan, kriteria rekomendasi kebijakan terdiri atas:

- a. Efektifitas (*effectiveness*)
- b. Efisiensi (*efficiency*)
- c. Kecukupan (*adequacy*)
- d. Perataan (*equity*)
- e. Responsivitas (*responsiveness*)

f. Ketepatan (*appropriateness*)

Evaluasi dalam pelaksanaannya memiliki tahapan atau langkah-langkah yang dapat dilakukan agar dapat berjalan secara sistematis. Evaluasi dengan ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan yang lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi lain. Edward A. Suchman di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

James Anderson dalam Winarno membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. Dunn membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga bagian antara lain:

- a. Evaluasi semu
- b. Evaluasi Formal
- c. Evaluasi keputusan teoritis

Menurut Wibawa dalam Nugroho, evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Eksplanasi
- b. Kepatuhan
- c. Audit

d. Akunting

Anderson dalam Winarno mengidentifikasi enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan. Diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan
- b. Kausalitas
- c. Dampak kebijakan yang menyebar
- d. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data
- e. Resistensi pejabat
- f. Evaluasi mengurangi dampak

Sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijakan, evaluasi memiliki fungsi dan tujuan. Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal.

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi harus memperhatikan dampak kebijakannya.

C. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik, namun seringkali tahapan ini diabaikan dan hanya berakhir pada tahap implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi kebijakan digunakan untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik.

Menurut Muhadjir dalam Widodo mengemukakan “Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat

“membuahkan hasil”, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan”.

Dalam bahasa yang lebih singkat Jones dalam Winarno mengartikan evaluasi adalah “Kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan”. Serta secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai “Kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi, dan dampak”. Hal ini berarti bahwa proses evaluasi tidak hanya dapat dilakukan pada tahapan akhir saja, melainkan keseluruhan dari proses kebijakan dapat dievaluasi.

Dengan demikian, evaluasi kebijakan merupakan salah satu proses dari kebijakan yang sangat penting guna menilai keberlangsungan suatu kebijakan hingga membuahkan hasil sebagaimana dengan tujuan yang ingin dicapai.

1. Kriteria evaluasi kebijakan

Evaluasi kebijakan publik, dalam tahapan pelaksanaannya menggunakan pengembangan beberapa indikator untuk menghindari timbulnya bias serta sebagai pedoman ataupun arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang ditetapkan menjadi tolak ukur dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik. Nugroho menjelaskan bahwasannya evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. William N. Dunn mengemukakan beberapa kriteria rekomendasi kebijakan yang sama dengan kriteria evaluasi kebijakan, kriteria rekomendasi kebijakan terdiri atas:

a. Efektifitas (*effectiveness*)

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.

b. Efisiensi (*efficiency*)

Berkeaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

c. Kecukupan (*adequacy*)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

d. Perataan (*equity*)

Erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan.

Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan, atau pelayanan pendidikan kadang-kadang didistribusikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat berhubungan dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risoris masyarakat.

e. Responsivitas (*responsiveness*)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

f. Ketepatan (*appropriateness*)

Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas, substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-

sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

2. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson dalam Winarno membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

a. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

c. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, di mana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan Kebijakan Program Jamkesta, dengan mencari tahu apakah kebijakan yang dijalankan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

D. Proses Evaluasi Kebijakan

Evaluasi dalam pelaksanaannya memiliki tahapan atau langkah-langkah yang dapat dilakukan agar dapat berjalan secara sistematis. Evaluasi dengan ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan yang lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi lain.

Edward A. Suchman di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Langkah-langkah tersebut dibuat agar suatu evaluasi dapat efektif dengan berjalan secara sistematis. Pada pelaksanaannya sendiri, evaluasi tidak terlepas dari kemungkinan timbulnya masalah atau kendala.

1. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik memiliki tipe dan pendekatan yang beragam dan berbeda, tergantung dari pada tujuan ataupun sudut pandang dari para evaluator yang akan melakukan evaluasi.

Dunn membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga bagian antara lain:

- a. Evaluasi Semu

Evaluasi semu (Pseudo Evaluation) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang

manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (self evident) atau tidak kontroversial.

b. Evaluasi Formal

Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

c. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program.

E. Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan

Sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijakan, evaluasi memiliki fungsi dan tujuan. Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

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

Menurut Wibawa dalam Nugroho, evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi

Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

2. Kepatuhan

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

3. Audit

Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.

4. Akunting

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat *sosial* ekonomi dari kebijakan tersebut.

Beberapa ahli yang mengemukakan tentang tujuan-tujuan dari evaluasi, Subarsono merinci beberapa tujuan dari evaluasi antara lain sebagai berikut:

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui derajat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.
- c. Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan.

Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target. Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik. Oleh karena itu evaluasi kebijakan, pada prinsipnya digunakan untuk mengevaluasi empat aspek dalam proses kebijakan publik, yaitu:

- a. Proses pembuatan kebijakan
- b. Proses implementasi
- c. Konsekuensi kebijakan
- d. Efektivitas dampak kebijakan

1. Dimensi evaluasi kebijakan

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi.

Menurut Winarno setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- a. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat.
- b. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan.
- c. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang.
- d. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.
- e. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.
- b. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang

digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada.

- c. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

F. Masalah dalam Evaluasi Kebijakan

Anderson dalam Winarno mengidentifikasi enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan. Diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan

Bila tujuan-tujuan dari suatu kebijakan tidak jelas atau tersebar, maka kesulitan yang timbul adalah menentukan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Ketidakjelasan biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan.

2. Kausalitas

Terdapat kesulitan dalam melakukan penentuan kausalitas antara tindakan-tindakan yang dilakukan terutama dalam masalah-masalah yang kompleks. Seringkali ditemukan suatu perubahan terjadi, tetapi tidak disebabkan suatu tindakan atau kebijakan.

3. Dampak kebijakan yang menyebar

Tindakan-tindakan kebijakan mungkin mempengaruhi kelompok-kelompok lain selain kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Hal ini sebagai akibat dari eksternalitas atau dampak yang melimpah yakni suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan atau kelompok selain mereka yang menjadi sasaran kebijakan.

4. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data

Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan.

5. Resistensi pejabat

Para pejabat pelaksana program mempunyai kecenderungan untuk tidak mendorong studi-studi evaluasi, menolak memberikan data, atau tidak menyediakan dokumen yang lengkap.

6. Evaluasi mengurangi dampak

Berdasarkan alasan tertentu, suatu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan mungkin diabaikan atau dikritik sebagai evaluasi yang tidak meyakinkan. Hal inilah yang mendorong mengapa suatu evaluasi kebijakan yang telah dilakukan tidak mendapat perhatian yang semestinya bahkan diabaikan, meskipun evaluasi tersebut benar.

G. Kesimpulan

Evaluasi merupakan salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik, namun seringkali tahapan ini diabaikan dan hanya berakhir pada tahap implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi kebijakan digunakan untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik.

Edward A. Suchman di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu :

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Anderson dalam Winarno mengidentifikasi enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan. Diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan
- b. Kausalitas

- c. Dampak kebijakan yang menyebar
- d. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data
- e. Resistensi pejabat
- f. Evaluasi mengurangi dampak

DAFTAR PUSTAKA

- Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Agustino, Leo. (2008). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Suharto, Edi. (2010). *Analisa Kebijakan Publik: panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan public*. Bandung: Alfabeta.
- Nugroho, Riant. (2008). *Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

BAB 13**PERUBAHAN KEBIJAKAN PUBLIK****A. Pendahuluan**

Tahap evaluasi kebijakan dapat dipandang sebagai akhir proses kebijakan dan dapat juga diartikan tidak. Sebab, setelah tahap evaluasi kebijakan masih ada tahap perubahan dan terminasi kebijakan. Kedua tahapan ini dilaksanakan setelah masalah dan kegagalan kebijakan diidentifikasi. Namun demikian, tentunya tidak semua kebijakan akan menemukan masalah sehingga gagal meraih dampak yang diinginkan, banyak juga diantaranya yang berhasil. Proses kebijakan jauh lebih kompleks dari itu.

Dalam proses kebijakan, pemerintah seringkali harus berhadapan dengan entitas-entitas lain seperti parlemen dan kelompok kepentingan (*iron triangles*). Negara dipandang sebagai arena netral bagi kompetisi maupun konsensus kepentingan kelompok dalam membentuk hasil-hasil kebijakan. Dalam situasi ini setiap kelompok mempunyai akses yang sama terhadap pembuat kebijakan. Kelebihan dari kelompok teori ini mampu menjelaskan perubahan kebijakan sebagai gambaran perubahan yang lebih besar dalam masyarakat, terjadi pergeseran kepentingan antar berbagai kelompok penekan dalam proses *policy making*. Dari kondisi diatas, kami mencoba menarik suatu kesimpulan bahwa perubahan kebijakan memiliki faktor penyebab dan pendekatan model dalam proses perubahan kebijakan tersebut. Sehingga menjadi dasar bagi kami dalam menetapkan rumusan masalah serta tujuan dari pembuatan makalah ini.

B. Kerangka Konseptual**1. Perubahan Kebijakan (*Policy Change*)**

Setelah evaluasi tahap berikutnya dalam siklus kebijakan adalah perubahan kebijakan disusul dengan terminasi. Dalam dua tahap ini kebijakan di *review* dan mungkin akan dihentikan atau mengalami perubahan. Setelah itu siklus

kebijakan dimulai dari awal lagi, kebijakan akan direformulasi dan direimplementasi. Para ilmuwan politik biasanya berpandangan bahwa pembuatan kebijakan merupakan akibat dari perjuangan kekuasaan dari berbagai kelompok di masyarakat dengan berbagai sumberdaya dan kepentingan. Perjuangan tersebut terjadi struktur kelembagaan yang ada dalam lingkungan sosial ekonomi yang berubah-ubah. Dengan demikian implikasinya adalah perubahan dan terminasi kebijakan menjadi sangat penting untuk diobservasi oleh ilmuwan politik karena dipandang sebagai awal kelanjutan dari perjuangan kekuasaan dalam kehidupan politik.

Skenario kebijakan publik, menurut Putra (2003:66) harus bersandar pada prinsip konsep terbuka (*open ended concept*). Sebab yang harus disadari, bahwa kebijakan publik itu berada dalam dinamika politik masyarakat. Sementara proses politik yang ada di masyarakat sifatnya sangatlah dinamis, dan perubahan-perubahan yang akan terjadi di tengah perjalanan, adalah sebuah kewajaran dalam sebuah masyarakat yang dinamis. Maka, skenario kebijakan publik pun tidak harus terpaku pada rancangan yang telah ditetapkan di awal. Namun, ia harus siap berubah mengikuti perubahan yang ada di lingkungan kebijakannya.

Paul Sabatier dan Hank C. Jenkins-Smith dalam Nugroho, (2008:496), menamai revisi kebijakan sebagai *policy change* (perubahan kebijakan). Perubahan kebijakan adalah proses yang terjadi sebagai akibat interaksi dari berbagai pihak yang berkoalisi. Sedangkan menurut Winarno (2014:251), konsep perubahan kebijakan (*policy change*) merujuk pada penggantian kebijakan yang sudah ada dengan satu atau lebih kebijakan yang lain.

C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perubahan Kebijakan

Perubahan kebijakan ini, meliputi pengambilan kebijakan baru dan merevisi kebijakan yang sudah ada. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi dilakukannya perubahan kebijakan, antara lain:

- a. Sejauh mana kebijakan awal dinilai mampu memecahkan persoalan, atau meraih dampak yang diinginkan.
- b. Berkaitan dengan penilaian sejauh mana kebijakan yang sama mampu untuk dikelola.
- c. Kelemahan yang mungkin ada selama proses implementasi kebijakan berlangsung.
- d. Kekuatan politik dan kesadaran dari kelompok-kelompok sasaran kebijakan.
- e. Adanya perluasan kegiatan yang terdapat dalam bidang-bidang kebijakan.
- f. Kebijakan itu sendiri menciptakan kondisi-kondisi yang membutuhkan perubahan oleh karena itu tidak memadai, atau karena adanya akibat-akibat yang bertentangan.
- g. Tingkat relatif pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan implikasi keuangan dari komitmen kebijakan yang ada.

Berkenaan dengan variasi perubahan kebijakan, menurut Hogwood dan Peters dalam Parson, (2014: 574), variasi perubahan dapat dipahami dalam *term* tipe perubahan sebagai berikut:

- a. Inovasi kebijakan, yaitu tipe perubahan yang diambil ketika pemerintah menjadi terlibat dalam *problem* atau area yang baru. Langkah ini diambil seiring dengan adanya fakta bahwa ruang kebijakan *modern* itu sangat padat (*crowded*), kebijakan baru kemudian akan diletakkan dalam kerangka yang ada di dalam konteks kebijakan terikat yang sudah ada.
- b. Suksesi kebijakan, yaitu penggantian kebijakan yang sudah ada dengan kebijakan yang lain. Pada tipe perubahan ini, tidak menimbulkan perubahan fundamental dalam pendekatannya, tetapi melanjutkan kebijakan yang sudah ada.
- c. Pemeliharaan kebijakan, adalah adaptasi kebijakan–kebijakan atau penyesuaian untuk menjaga agar kebijakan tetap berada dalam jalurnya.

- d. Terminasi kebijakan, merupakan sisi lain dari inovasi. Pada terminasi, sebuah kebijakan atau program akan dihentikan atau “dikurangi”, dan pengeluaran publik pada kebijakan itu akan dipotong. Langkah ini dilakukan ketika sebuah kebijakan dipandang telah selesai.

D. Bentuk-Bentuk Perubahan Kebijakan

Konsep perubahan kebijakan menunjuk pada pergantian satu atau lebih kebijakan dengan satu atau lebih kebijakan lain. Perubahan kebijakan dapat terjadi dalam tiga bentuk Easton, (1992) dalam Kusumanegara, (2010, p.143):

- a. Perubahan inkremental pada kebijakan yang sudah ada, jadi sebuah kebijakan tidak diubah seluruhnya. Akan tetapi, hanya beberapa bagian saja yang dilakukan perubahan.
- b. Pembuatan undang-undang baru untuk kebijakan-kebijakan khusus. Perubahan status baru dalam area kebijakan *public* tertentu.
- c. Penggantian kebijakan yang besar sebagai akibat dari pemilihan umum kembali. Sebab, elit politik atau rezim yang memerintah berganti.

Jarang ditemukan kebijakan yang terus terpelihara seperti bentuknya semula dalam berkali-kali perputaran siklus. Perubahan terhadap kebijakan tergantung pada berbagai faktor yang muncul pada saat kebijakan dinilai memecahkan masalah atau tidak, keterampilan mengadministrasikan kebijakan saat implementasi, munculnya cacat saat implementasi, dan ketika berbagai kekuatan politik menaruh perhatian pada kebijakan.

Menurut Lester dan Steward (2000) dalam Kusumanegara, (2010, p. 144), dalam beberapa kasus perubahan kebijakan terjadi dalam beberapa bentuk yaitu:

- a. Linier, perubahan kebijakan hanya berbentuk linear. Misalnya perubahan kebijakan ketenagakerjaan yang ditangani pemerintah dengan kebijakan pelatihan kerja yang ditangani pemerintah bekerja sama dengan pihak swasta.

- b. Konsolidasi, penggabungan (*merger*) beberapa program yang dianggap cocok. Misalnya penggabungan program-program kesehatan dengan program kesejahteraan.
- c. Splitting, pemisahan satu program menjadi dua atau beberapa paket program. Hal ini disebabkan munculnya konflik antar program ketika diimplementasikan.
- d. Non Linier, perubahan program secara nonlinear. Beberapa perubahan kebijakan bersifat kompleks dan meliputi elemen perubahan lainnya. Misalnya program bantuan sementara untuk keluarga miskin berubah menjadi program bantuan untuk anak-anak terbelakang.

Hogwood dan Gunn dalam Lester dan Steward, (2000) dalam Kusumanegara, (2010, p. 144) mengetengahkan tiga alasan untuk perubahan kebijakan di negara barat yaitu:

- a. Pemerintah memperluas aktivitasnya dalam kebijakan tertentu, sehingga tumpang tindih dengan program yang sedang berjalan.
- b. Kebijakan itu sendiri yang menciptakan kondisi yang mensyaratkan perubahan karena ketidak mampuannya menciptakan efek samping sesuai yang diharapkan. Kekeliruan proses di legislative (pada saat perubahan) dianggap sebagai sebab perubahan kebijakan. Dalam hal ini agar tidak terjadi perubahan kebijakan, anggota legislatif bekerja lebih baik lagi.
- c. Tingkat relativitas keberlanjutan pertumbuhan ekonomi dan implikasi finansialnya menyebabkan suatu kebijakan yang ada kemudian dianggap tidak diperlukan lagi, hanya bersifat pemborosan, dan tidak tepat.

E. Pendekatan dan Model Perubahan Kebijakan

Perubahan kebijakan dapat dijelaskan melalui sejumlah teori yang dibangun dengan jalan pikiran (metodologi) yang berbeda-beda. Ada sejumlah teori yang dihasilkan dari kajian-kajian yang berlangsung secara eksklusif di suatu negara yang abai terhadap proses internasional atau lintas negara, dan ada pula studi yang tidak

terlalu hirau dengan dinamika internal suatu negara. Dalam perkembangannya terdapat beberapa studi yang bersifat transnasional yang menjadi jembatan dari kedua pendekatan.

Ada tiga pendekatan berdasarkan unit analisis, atau domain perubahan kebijakan. Tiga pendekatan tersebut adalah pendekatan domestik, pendekatan internasional, dan pendekatan transnasional. Di dalam pendekatan domestik dengan level analisis berada di wilayah domestik, terdiri dari model otoritas, model pluralis, model sistem, model individual, dan model advokasi koalisi. Di dalam pendekatan internasional dengan unit analisis faktor-faktor internasional terdapat 2 model perubahan kebijakan, yaitu model neoliberal institusional dan model strukturalis globalis. Sedangkan di dalam pendekatan yang lintas batas negara dengan unit analisis faktor-faktor transnasional setidaknya terdapat 3 model, yaitu model *policy network*, model *policy deliberative*, dan model *epistemic community*. Berdasarkan model-model ini akan dilakukan review untuk menelaah metodologi di balik model-model tersebut. Model intermestik kiranya dapat 155 ditemukan dari kombinasi dari berbagai model yang ada, dengan fokus kajian pada peranan ide dan faktor dalam perubahan kebijakan.

a) Pendekatan Domestik

1. Model Institusionalis

Bagi penganut model institusionalis, perubahan kebijakan merupakan hasil dari upaya negara untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkannya. Negara dipandang sebagai kekuatan yang utuh, yang memiliki rasionalitas untuk mewujudkan kepentingannya. Di dalam model ini tidak ada tempat bagi persaingan antar faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan. Tidak ada “politik” dalam proses penyusunan kebijakan karena semuanya diarahkan untuk mencapai kepentingan nasional yang homogen yang berorientasi pada kekuasaan.

Negara di dalam sistem demokrasi liberal sekalipun memiliki kapasitas untuk memisahkan diri dari kekuatan-kekuatan eksternal. Pendekatan yang

state-centered ini menggambarkan institusi negara seringkali bertindak secara stabil dan berkelanjutan dalam jangka waktu yang lama dan proses kebijakan digambarkan sebagai tahapan-tahapan yang terdiri atas tahap agenda *setting*, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan, perubahan kebijakan, dan terminasi kebijakan.

Untuk analisis makro atas realitas sosial dan politik yang tujuannya menyederhanakan interaksi yang rumit antar faktor dalam proses kebijakan, teori ini cukup bisa menjelaskan. Namun jika diperlukan pemahaman yang lebih rinci atas proses perubahan kebijakan, teori ini menjadi kurang berfungsi. Model institusionalis tidak memperhatikan peran ide dalam perubahan kebijakan. Ide diakui sebagai varian yang tidak menjelaskan karena fokus kajian lebih pada faktor kepentingan nasional. Untuk itu model otoritas tidak bisa digunakan untuk menggambarkan pentingnya peran ide dalam proses perubahan kebijakan.

2. Model Pluralis

Menurut model pluralis, definisi problem dan penetapan agenda kebijakan pada dasarnya adalah hasil dari kompetisi antar kelompok yang berbeda. Perubahan kebijakan memerlukan dukungan koalisi yang luas dari berbagai kelompok kepentingan tertentu yang bisa berbasis pada fungsi, kepentingan, nilai, perspektif, maupun identitas. Perubahan kebijakan menciptakan *the winner* dan *the loser*. Oleh karena itu perubahan kebijakan hanya mungkin terjadi apabila koalisi kelompok (calon) pemenang cukup kuat untuk mempengaruhi para penyusun kebijakan dalam menerapkan kebijakan tertentu.

Bagi penganut model ini, mereduksi proses kebijakan menjadi proses rasionalisasi kepentingan negara oleh elit seperti yang oleh dijelaskan kelompok otonomi negara merupakan penyederhanaan kenyataan yang berlebihan dan misleading. Proses kebijakan jauh lebih kompleks dari itu. Dalam proses kebijakan, pemerintah seringkali harus berhadapan dengan

entitas-entitas lain seperti parlemen dan kelompok kepentingan (*iron triangles*). Negara dipandang sebagai arena netral bagi kompetisi maupun konsensus kepentingan kelompok dalam membentuk hasil-hasil kebijakan. Dalam situasi ini setiap kelompok mempunyai akses yang sama terhadap pembuat kebijakan. Kelebihan dari kelompok teori ini mampu menjelaskan perubahan kebijakan sebagai gambaran perubahan yang lebih besar dalam masyarakat, terjadi pergeseran kepentingan antar berbagai kelompok penekan dalam proses *policy making*. Namun model ini mengabaikan peran ide dalam proses kebijakan, karena yang dipentingkan adalah faktor kepentingan dari para kelompok kepentingan yang terlibat dalam proses kebijakan.

3. Model Sistem

Model sistem dikembangkan oleh David Easton (1965) dan Gabriel Almond (1978) yang dibentuk oleh tiga konsep, yaitu sistem, struktur, dan fungsi. Menurut model ini, sistem memiliki sifat terdiri dari banyak bagian, masing-masing bagian saling berhubungan dan saling tergantung, dan sistem memiliki batasan yang memisahkannya dengan lingkungan yang juga terdiri dari sistem-sistem lain. Sistem politik merupakan bagian dari sistem sosial yang menjalankan alokasi nilai-nilai dalam bentuk kebijakan yang alokasinya bersifat otoritatif mengikat seluruh masyarakat dan disebut negara.

Berdasarkan pendekatan struktural fungsional Gabriel Almond, dalam setiap sistem politik pasti terdapat struktur-struktur politik meliputi kelompok kepentingan, partai politik, birokrasi, badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam setiap sistem politik juga pasti terdapat fungsi-fungsi yang harus ada demi keberlangsungan sistem politik itu sendiri dan juga terdapat struktur politik tertentu. Fungsi-fungsi politik yang ada meliputi fungsi input yaitu artikulasi kepentingan, sosialisasi politik, komunikasi politik, dan rekrutmen politik, dan fungsi output yaitu pembuatan, penerapan, dan evaluasi kebijakan.

Proses politik dimulai dengan masuknya tuntutan dan dukungan dari struktur-struktur politik sebagai *input* kebijakan, yang kemudian diolah dalam proses konversi sehingga menghasilkan kebijakan tertentu yang bisa dievaluasi lagi. Terdapat mekanisme *feedback* sebagai input untuk perubahan kebijakan. Suatu sistem politik dikelilingi oleh lingkungan domestik dan lingkungan internasional, dan sistem politik bisa mempengaruhi ataupun dipengaruhi oleh kedua lingkungan tersebut. Model sistem menolak penempatan institusi politik sebagai unit dasar analisis politik, sejalan dengan pemikiran kelompok “behavioralis” model ini menempatkan individu dan kelompok sosial sebagai unit analisis.

Kelebihan dari model sistem adalah bisa membuat ilmu politik “lebih ilmiah” dan membuka jalan bagi masuknya pengaruh disiplin ilmu lain ke dalam ilmu politik sehingga lebih berkembang. Model sistem sendiri sangat dipengaruhi oleh ilmu ekologi. Seperti halnya model kelompok kepentingan model sistem tidak terlalu hirau pada peran ide dalam proses kebijakan, karena yang dipentingkan adalah faktor kepentingan dari faktor individu dan kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan.

4. Model Rasional

Model rasional berangkat dari asumsi maksimalisasi kegunaan (*utility maximalization*) dari pendekatan ilmu ekonomi. Masyarakat terdiri dari individu rasional yang bertindak untuk mencapai kepentingannya sendiri. Bagi teori pilihan rasional, kebijakan publik adalah hasil interaksi politik diantara pelaku rasional untuk memaksimalkan keuntungan bagi dirinya sendiri. Kebijakan dibuat berdasarkan kalkulasi untung rugi, alternatif pilihan yang mendatangkan keuntungan terbesar akan dipilih sebagai kebijakan. Model rasional dapat dilakukan ketika pembuat kebijakan mengetahui apa keinginan dan kebutuhan masyarakat, mengetahui seluruh alternatif kebijakan dan konsekuensinya, serta memilih alternatif kebijakan yang paling efisien. Namun model ini memiliki kelemahan karena rasionalitas manusia bersifat terbatas (*bounded rationality*).

Menurut model rasionalis, ide tidaklah penting (*unimportant*) atau bukan hal yang luar biasa (*epiphenomenal*) sebab faktor selalu mengantisipasi hasil dari aksi mereka secara rasional sehingga berhasil. Dalam versi ekstrim, ide hanya bawaan dan melekat dalam rasionalitas faktor. Elit yang saling bersaing menggunakan ide populer untuk propaganda atau melegitimasi kepentingannya dan ide sendiri tidak memainkan peran penting sebagai penyebab perubahan kebijakan. Yang dimaksud kepentingan, dalam model rasionalitas individu adalah pemaksimalan kekayaan, tetapi juga mencakup hal yang lebih luas meliputi *values as status* dan kekuasaan. Ide adalah *given* dan perhatiannya fokus pada variasi paksaan yang dihadapi oleh para faktor. Para ilmuwan yang menggunakan pendekatan-pendekatan model rasional menurunkan ide pada peran yang minimal.

5. Model Koalisi Advokasi

Model koalisi advokasi bersumber pada pemikiran teori sub-sistem Freeman (1965), kajian agenda setting dan perubahan kebijakan Hugh Heclo (1978), dan ACF dari Paul A Sabatier dan Jenkins-Smith (1993). Dalam model ini sistem politik bersifat *fragmented* dan proses *policy making* bersifat dinamis. Heclo menciptakan dua konsep penting terkait proses agenda *setting* dalam perubahan kebijakan, yaitu *issue networks* dan *technopolis*. *Issue network* merupakan jaringan informal yang dibangun oleh individu-individu dari berbagai kelompok kepentingan, organisasi publik dan privat, serta *ordinary citizens* yang disebut technopolis yang memiliki keahlian dan concern isu yang sama. Mereka bersifat *mutual interest* dan berkepentingan untuk mempengaruhi proses perubahan kebijakan.

Di tahun 1990-an Sabatier dan Jenkins-Smith menggambarkan proses agenda setting dan perubahan kebijakan dilakukan di dalam sub-sistem kebijakan yang tidak hanya terdiri dari para pembuat kebijakan tetapi juga sejumlah faktor yang terlibat dalam problem kebijakan dan

pengimplementasi kebijakan. Mereka meliputi unsur-unsur dari *iron triangle* (birokrasi, parlemen, dan kelompok kepentingan), analis akademik, *think tank*, peneliti, jurnalis, dan faktor di level pemerintahan lainnya yang kemudian membentuk koalisi-koalisi advokasi. Koalisi advokasi dapat dibedakan berdasarkan keyakinan dan sumberdaya yang dimilikinya dan koalisi advokasi dalam sub-sistem tidaklah statis dan monolitik karena terdapat proses pembelajaran berorientasi kebijakan diantara unsur-unsur yang terkait. Oleh karena itu dalam model ini faktor keyakinan, nilai, dan ide berperan sangat penting dalam proses perubahan kebijakan. Menurut Sabatier, untuk memahami perubahan kebijakan perlu dilihat faktor-faktor yang membuat opini elit bergeser dalam periode yang relatif panjang dan terus menerus. Karena proses kebijakan cenderung bersifat dinamis maka perlu ada broker kebijakan yang dianggap mampu mencari kompromi yang masuk akal dan realistis diantara pandangan-pandangan yang didukung oleh koalisi-koalisi advokasi tersebut.

Kelebihan dari model ACF Sabatier dibandingkan dengan teori-teori sebelumnya adalah Sabatier memperlihatkan bahwa proses perubahan kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh proses pembelajaran berorientasi kebijakan (*policy-oriented learning*) yang dilakukan oleh koalisi-koalisi advokasi di dalam sub-sistem saja, tetapi juga dipengaruhi oleh kondisi eksternal diluar sub-sistem. Gambaran ini mengindikasikan bahwa agenda *setting* dan tawaran kebijakan dalam proses perubahan kebijakan bisa dipengaruhi oleh kejadian dari luar sub-sistem. Dengan demikian walaupun tidak secara eksplisit menyebut aspek internasional dan domestik, namun model ini telah menjadi warna baru dalam studi *public policy* yang telah lama didominasi oleh ilmu administrasi publik serta ilmu politik dan pemerintahan yang cenderung *domestic oriented*.

Kelemahan dari model koalisi advokasi yang menjadi sasaran kritik adalah proses masuknya pengaruh dari kejadian di luar sub sistem dalam proses perubahan kebijakan masih kurang jelas, karena kondisi di luar sub-

sistem digambarkan hanya berupa seperangkat data sehingga perlu ada proses pemaknaan atau aktivitas kognitif yang melibatkan komunitas yang lebih luas diluar subsistem.

b) Pendekatan Internasional

1. Model Tekanan Eksternal

Dalam model ini, perubahan kebijakan suatu negara cenderung sebagai cara untuk mencari rasa aman di tengah konstelasi politik internasional yang anarkis atau tidak menentu. Dengan demikian peran negara tidaklah penting karena perilaku faktor dipengaruhi oleh sistem internasional. Oleh karena itu unit-unit atau faktor-faktor yang berbeda akan cenderung memiliki persamaan perilaku (Nye, Jr, 1988). Misalnya, intensitas saling ketergantungan dan derajat institusionalisasi atau internalisasi ide dan aturan internasional ke dalam kebijakan domestik tidaklah berbeda antara satu negara dengan negara lain, walaupun kondisi masing-masing faktor berbeda. Menurut model ini, aturan internasional kebanyakan mewakili kepentingan negara-negara besar (Mearsheimer, 1994/1995) dan negara dominan (*hegemon*) memainkan peran penting dalam mencegah pembelotan dari aturan-aturan tersebut melalui denda dan sanksi (Gilpin, 2001).

2. Model Preferensi

Global Model ini berdasar pada pemikiran liberalisme bahwa politik melibatkan faktor-faktor di luar negara seperti individu, kelompok kepentingan, perusahaan multinasional, NGO/INGO, lembaga-lembaga donor internasional, dll. Isu-isu yang dibahas pun tidak hanya terbatas pada kepentingan 159 keamanan negara tetapi jauh lebih luas, apalagi di era globalisasi dimana batas negara menjadi tidak signifikan pengaruhnya dan *complex interdependence* menjadi konsep utama.

Ciri *complex interdependence* adalah (1) hubungan internasional atau politik global dilaksanakan melalui banyak jalur disamping jalur resmi

pemerintah (*interstate*). Disini negara tidak selalu bertindak sebagai faktor utama karena banyak faktor non negara yang berperan secara transnasional sehingga proses kebijakan negara sulit bahkan tidak bisa bersifat independen (2) isu yang melatar belakangi hubungan transnasional tidak hanya isu keamanan dan politik tetapi juga isu-isu ekonomi, kemanusiaan, lingkungan, dll. (3) kekuatan militer tidak selalu berperan untuk meredakan konflik, justru peran lembaga-lembaga internasional semakin meningkat.

Lembaga-lembaga internasional menentukan agenda, mendorong pembentukan koalisi, dan menyediakan pedoman bagi negara dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapinya. Bahkan dalam isu-isu tertentu berlaku rezim internasional yang dengan ketat mengawasi perilaku negara-negara anggotanya dan menjatuhkan sanksi jika terjadi pelanggaran. Inilah model *neoliberal institutional* dimana fenomena interdependensi dan referensi lembaga internasional maupun faktor transnasional menjadi instrumen utama perubahan kebijakan Negara.

3. Model Strukturalis atau Globalis

Model ini menjelaskan bahwa kebijakan atau perubahan kebijakan yang terjadi di suatu negara tidak asli dari pemerintah sendiri, karena negara hanya menjadi alat dari kelas dominan. Kebijakan tersebut dipaksakan oleh kekuatan dari luar, misalnya para donor sebagai syarat untuk memperoleh bantuan asing. Jadi perubahan kebijakan disebabkan oleh kepentingan *eksternal*.

Model strukturalis atau globalisasi berasal dari analisis kelas Karl Marx yang menjelaskan hubungan antara kelas kapitalis dengan kelas buruh dalam suatu masyarakat atau negara. Proses kebijakan dimaknai sebagai persaingan antar kelas dan negara hanya menjadi alat dari kelas dominan, yaitu kelas kapitalis. Hingga poin ini sesungguhnya analisis kelas masih bisa dikelompokkan ke dalam model *pluralis* (politik domestik). Namun, pemikiran Marx tentang eksploitasi oleh pihak yang kuat terhadap yang

lemah memberikan inspirasi kepada pemikiran pengikut Marx selanjutnya, dan kajiannya masuk ke wilayah kajian ilmu hubungan internasional.

Model Strukturalis mengkaji hubungan antara negara-negara maju dan berkembang sebagai hubungan yang eksploitatif. Dalam mempertahankan kepentingan dominasi ekonominya, negara-negara maju yang mewakili kepentingan kelas kapitalis seringkali menggunakan lembaga-lembaga pembangunan dan keuangan internasional untuk menekan negara-negara berkembang agar mereka memfasilitasi operasi kapital global di negaranya masing-masing. Dengan demikian, proses kebijakan terutama di negara-negara berkembang sangat dipengaruhi oleh kepentingan faktor eksternal yang memaksakan kebijakan kepada pemerintah sebagai syarat bantuan dan investasi. Proses perubahan kebijakan negara dengan bantuan para komprador dicampuri oleh kekuatan asing dan sebagian kebijakan pemerintah mencerminkan kepentingan asing.

c) Pendekatan Transnasional

1. Model Jaringan (*Network*)

Model ini mengkaji aspek relasional dan informasional dalam perubahan kebijakan. Didasari oleh prinsip bahwa *network* dibangun karena faktor bersifat interdependen dan memerlukan sumberdaya dari pihak lain untuk mencapai tujuannya. *Network* terdiri atas dua kelompok faktor, yaitu negara (*state*) di satu sisi dan faktor non negara (partai politik, kelompok kepentingan, dan NGOs/SMOs) disisi lain sehingga disebut *state-society centered*. Negara menempati posisi penting karena memiliki sumberdaya dalam proses kebijakan sedangkan faktor non negara juga berperan dalam mendukung ataupun tidak mendukung perubahan kebijakan sehingga membentuk *differentiated policy*.

Kelebihan dari model ini adalah dapat menggambarkan metafora tentang kompleksitas hubungan-hubungan yang eksis dalam masyarakat yang modern dan plural. Proses perubahan kebijakan dipengaruhi oleh pola

kontak dan hubungan baik secara formal maupun non formal dalam satu jaringan (*network*) yang bersifat transnasional. Untuk mengurai kompleksitas jaringan, Silke Adam dan Hanspeter Kriesi (2007) membuat tipologi berdasarkan distribusi kekuatan (*distribution of power*) dan tipe interaksi (*type of interaction*) dalam jaringan. Distribusi kekuatan bisa terkonsentrasi maupun terfragmentasi, dan tipe interaksi dalam jaringan bisa berbentuk konflik, bargaining, maupun kerjasama. Perubahan kebijakan sangat dipengaruhi oleh pola relasi dari keduanya. Namun yang menjadi dasar perekat jaringan dalam model ini adalah *shared resources* dan *shared interest* diantara “anggota” *network*.

2. Model Jaringan Intelektual

Menurut model jaringan intelektual, negara tidak selalu mengetahui secara persis apa yang menjadi kepentingannya dan mengetahui bagaimana cara mencapainya. Proses kebijakan diwarnai kompleksitas dan ketidakmenentuan sehingga para faktor kebijakan seringkali memerlukan *advice* dari para intelektual yang memiliki integritas tinggi, ahli di bidangnya, serta memiliki kapasitas teknis dan menguasai detail informasi tentang sebuah isu atau ide kebijakan.

Jaringan intelektual yang berbentuk komunitas epistemik bisa diartikan sebagai sekumpulan faktor (individu maupun organisasi) yang memiliki ide dan cara pandang yang sama terhadap suatu isu kebijakan. Mereka tidak terbatas pada organ-organ yang secara sempit didefinisikan sebagai institusi-institusi politik (seperti eksekutif, legislatif, partai politik, dll) namun juga organ-organ yang selama ini “berkelit” untuk diidentifikasi sebagai faktor politik seperti universitas, pusat-pusat pengkajian, asosiasi keilmuan, staf ahli, dan sebagainya. Bahkan institusi-institusi internasional yang konsen pada isu kebijakan yang sama juga bisa menjadi jaringan intelektual, karena proses difusi ide dan pengetahuan tidak mengenal batas negara.

Anggota komunitas epistemik bersifat plural dan saling berinteraksi tidak hanya di ranah domestik tetapi juga di ranah transnasional. Komunitas epistemik pendukung suatu ide merupakan variabel yang berperan dalam mewujudkan ide menjadi sebuah kebijakan. Dalam komunitas epistemik proses perubahan kebijakan dimaknai sebagai proses difusi ide dan learning, yang bisa berdampak pada perubahan pola kebijakan negara. Karakter relasi dari komunitas epistemik mengacu pada “*trust*” dan “*shared appreciation*” dan jika terjadi konflik akan dikurangi dalam sebuah konsensus.

Jaringan intelektual ala Gramsci diperankan oleh organik intelektual yaitu setiap intelektual yang kehadirannya terkait dengan kepentingan kelas yang mereka wakili. Dalam model ini, ide memang berperan tetapi selalu dikaitkan dengan kepentingan kelas-kelas tertentu, terutama kelas kapitalis. Hegemoni atas kelas-kelas tertentu bukanlah sesuatu yang dipaksakan, namun harus diraih oleh organik intelektual dengan upaya-upaya politis, kultural, maupun intelektual. Ini berarti kelas yang lebih berkuasa harus “menguniversalkan” ide dan kepentingannya, serta harus memastikan bahwa ide dan kepentingan itu tidak hanya bisa tetapi harus menjadi pandangan dan kepentingan kelompok sub-koordinat sehingga menghasilkan blok historis dan memproduksi hegemoni.

3. Model Konstruktivis

Dalam model ini, perubahan kebijakan sangat dipengaruhi oleh norma internasional. Norma internasional akan lebih mudah terinternalisasi dan terlegitimasi dalam kebijakan domestik jika bersentuhan dengan nilai, identitas, maupun *believe* faktor-faktor domestik. Namun jika norma dari luar tersebut bertentangan maka akan sulit untuk diterima. Tidak seperti model-model rasionalis maupun strukturalis materialis yang melihat perubahan kebijakan karena faktor kepentingan, model konstruktivis lebih melihat perubahan kebijakan dari faktor norma atau ide atau nilai. Proses internalisasi norma internasional adalah melalui proses kognitif.

Perubahan kebijakan juga merupakan hasil dari interaksi antara agen dan struktur. Struktur sosial tidak bisa berubah tanpa adanya agen dan struktur yang saling berinteraksi. Peran lembaga-lembaga internasional dan faktor-faktor transnasional adalah sebagai agen sekaligus struktur.

4. Model Deliberative

Model ini menekankan pentingnya *difference* dalam memahami politik pada umumnya dan proses kebijakan pada khususnya, karena masyarakat secara kultural semakin kompleks dan setiap relasi sosial dibingkai oleh struktur pemaknaan tertentu. Perubahan kebijakan terjadi karena adanya perubahan *discourse* yang menata pola relasi sosial yang normal sehingga kunci dari perubahan kebijakan adalah struktur pemaknaan *discourse* (*grand narrative*), dan bukan karena faktor-faktor. “Pendidikatan” perilaku bisa destrukturasi oleh pemaknaan *discourse* dari orang-orang yang terlibat. Rekomendasi kebijakan bisa berbeda karena inti *discourse*-nya berbeda. Menurut Foucault (1990), *discourse* dimaknai sebagai sistem pemikiran (*system of thought*).

Model deliberatif menghasilkan pendekatan argumentatif yang fokus pada studi tentang bagaimana bahasa membentuk cara kita memaknai dunia. Pendekatan ini berdasarkan pandangan kaum Post-Strukturalis seperti Foucault, Habermas, dkk untuk menjelaskan bagaimana argumen kebijakan diseleksi dan dibentuk oleh relasi kekuasaan. Dari pendekatan ini proses kebijakan melibatkan eksplorasi *policy discourse* untuk menyusun argumentasi yang membentuk *frame* kebijakan yang didalamnya berisi problematika serta solusinya. Titik awal untuk memahami pendekatan ini adalah bahwa bahasa yang dipakai untuk membicarakan kebijakan dan problematikanya tidak bersifat netral. Oleh karena itu untuk memahami bagaimana “*problem*” didefinisikan maka harus dipahami pula proses penyusunan *discourse*-nya, yaitu apa yang terjadi ketika isu dibuat dalam bahasa atau *discourse* tertentu.

Perjuangan untuk mencari kekuasaan diwujudkan dalam perjuangan untuk menentukan *discourse* dimana *problem* kebijakan disusun oleh *epistemic notions* atau *discourse coalitions* yang lintas batas negara. Proses ini disebut sebagai proses rasionalitas komunikatif, proses deliberative, atau proses sosial. Dalam proses ini *epistemic notions* atau *discourse coalitions* yang bekerja untuk mempengaruhi kebijakan akan berusaha menyusun argumentasi yang bersifat persuasif sehingga dapat mendominasi *policy discourse*, yang berarti pula menentukan arah kebijakan. Dalam model deliberatif ide tidak menjadi penting, karena ide kebijakan sangat tergantung pada *discourse* dan *counter discourse* dalam proses rasionalitas komunikatif atau proses deliberative. Dari beberapa model perubahan kebijakan diatas dapat dirangkum dalam tabel 1 berikut ini. Tabel 1. Beberapa Model dalam Studi Perubahan Kebijakan

Variabel Model	Faktor/Level Analisis	Proses Perubahan Kebijakan	Faktor yang Berpengaruh/ Penting
Pendekatan Domestik			
Institusionalis	Negara	A-politis: decision making	Kepentingan Nasional/negara, yang didefinisikan oleh elit penguasa
Pluralis	Kelompok, faktor bukan Negara	Proses politik: <i>policy making</i>	Kepentingan kelompok
Sistem	Sistem politik domestic	Proses Politik: konversi	Kepentingan sistem
Pilihan rasional	Faktor Individual;	Proses politik: maksimalisasi hasil	Kepentingan individu

	individu, entitas politik		
Koalisi Advokasi	Sub-sistem	Proses politik dan kognitif: bargaining dan learning	<i>Belief system/ide</i>
Pendekatan Internasional			
Tekanan Eksternal	Sistem politik internasional	Proses Politik: konflik	Kepentingan negara besar
Preferensi Global	Lembaga lembaga Internasional	Proses Politik: kerjasama/konsensus	Kepentingan global
Struktural/ Globalis	Kelas global	Proses Politik: konflik/eksploitatif	Kepentingan faktor eksternal berbasis kelas/hegemon.

Pendekatan Transnasional			
Jaringan (Network)	Faktor Domestik dan Internasional	Proses Politik: konflik, bargaining, dan kerjasama	Kepentingan jaringan
Jaringan Intelektual	Faktor Domestik dan Internasional	Proses Kognitif: learning atau hegemoni	Pengetahuan/Ide

Konstruktivis	Faktor Domestik dan Internasional	Proses Kognitif: penerimaan atau penolakan	Norma internasional
Deliberative	Faktor Domestik dan Internasional	Proses sosial	Discourse dan counter discourse

F. Terminasi Kebijakan

Istilah terminasi kebijakan mengarah pada penghapusan agensi, mengarahkan kembali kebijakan dasar, penghapusan program, penghapusan sebagian (agensi, kebijakan dasar, dan program), dan pengurangan anggaran. Sebagai konsep, terminasi kebijakan menjadi objek pembahasan dalam studi kebijakan publik mulai tahun 1970-an. Ketika itu, para ilmuwan menitikberatkan perhatian pada penghapusan eksistensi organisasi sebagai cara untuk mengakhiri kebijakan atau program yang dianggap gagal mencapai tujuannya. Terminasi sebenarnya merupakan fase tersulit dilakukan dalam siklus kebijakan publik.

Seketika keputusan dibuat; kebijakan, program, dan para agensinya segera membentuk dan mempunyai cara kehidupan sendiri. Munculnya tuntutan politik agar kebijakan determinasi biasanya disebabkan terkontaminasinya implementasi kebijakan dan komponen-komponennya oleh kepentingan pribadi ataupun kepentingan jangka pendek faktor yang terlibat. Sehingga kebijakan atau program mengalami masalah pembiayaan. Berkaitan dengan itu, kelompok koalisi antiterminasi segera melakukan mobilisasi dan menggunakan segala sumber daya yang dimiliki untuk mempertahankan kebijakan, program, dan organisasi yang dituntut untuk determinasi. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa upaya terminasi memakan biaya yang tidak sedikit.

Sejak tahun 1970-an perhatian terhadap terminasi kian meningkat disebabkan oleh dua alasan pokok, yaitu:

- a. Beberapa kebijakan dan program ternyata tidak efektif sehingga perlu dihapuskan.
- b. Adanya suasana politik yang tidak mendukung pelaksanaan program serta pengurangan fiskal yang biasanya berwujud penyusutan anggaran.

G. Bentuk-Bentuk Terminasi

Terminasi kebijakan dapat terjadi pada negara maju maupun negara berkembang dengan berbagai bentuk. Menurut Lester dan Stewart bentuk-bentuk terminasi adalah:

- a. Terminasi fungsional yaitu terminasi yang terarah pada tindakan seluruh area kebijakan meliputi baik organisasi maupun kebijakannya sendiri. Namun terminasi bentuk seperti ini jarang ditemukan. Namun dalam kasus yang *sensitif* seperti pergantian rezim politik sangat mungkin terjadi terminasi fungsional. Misalnya penghapusan seluruh area kebijakan otonomi daerah di bawah UU No. 18 Tahun 1965 oleh pemerintah orde Baru karena dianggap bermuatan ideologis komunis dan secara politis *counter productive* bagi strategi penciptaan stabilitas politik.
- b. Terminasi organisasi yaitu tertuju pada penghapusan seluruh organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan atau program, akibat dari kegagalannya mencapai tujuan. Contohnya adalah penghapusan Departemen Penerangan pada masa Abdurrahman Wahiddi Indonesia. Departemen Penerangan dihapuskan karena selama ini berfungsi hanya sebagai penyambung lidah pemerintah kepada rakyat, tidak sebaliknya. Sehingga tidak sesuai dengan reformasi politik yang lebih mengutamakan pada pemberdayaan politik rakyat.
- c. Terminasi kebijakan yaitu tertuju kepada penghapusan sebuah kebijakan ketika teori dan pendekatan yang mendukung sudah tidak dipercaya kebenarannya oleh faktor-faktor formal. Contohnya adalah PP No. 10 tahun 1959 yang dikeluarkan pada masa kabinet Djuanda. Peraturan tersebut menetapkan pelarangan usaha kecil milik orang asing di tingkat desa setelah Desember 1959. Peraturan

pemerintah ini mempunyai semangat pribuminisme perdagangan sebagaimana kebijakan sebelumnya, namun dalam perkembangannya, para elit birokrat, militer, dan Soekarno dalam sistem politik demokrasi dipimpin tidak antusias terhadap tujuan kebijakan itu. Akhirnya kebijakan itupun menghilang.

- d. Terminasi program dilakukan untuk mengeliminasi program-program spesifik. Terminasi bentuk ini sering dilakukan karena konstituensinya terbatas sehingga tidak memerlukan biaya besar dibandingkan dengan menghapus program dengan konstitusi yang cakupannya luas. Contohnya adalah penghapusan program sosial seperti *revenue sharing* program, yaitu semacam program pemerataan pendapatan yang dilakukan dalam pemerintahan Nixon tahun 1972. Program ini akhirnya dihapuskan pada tahun 1986 karena pemerintah federal menanggung beban defisit anggaran yang cukup besar. Di Indonesia pernah pula terjadi penghapusan program, misal Program Banteng pada dekade tahun 1950-an karena kegagalan implementasinya, yaitu kegagalan memunculkan wirausahawan pribumi yang difasilitasi oleh pemerintah dan penggunaan uang negara yang tidak semestinya seperti penyalahgunaan kredit dalam skala besar.

H. Pendekatan Terminasi

Dalam studi terminasi kebijakan ada dua pendekatan yang sering digunakan oleh para ahli yaitu: terminasi *big bang* dan *long whimper*.

1. Pendekatan *Big bang*

Dalam pendekatan *big bang*, pihak pemegang otoritas kebijakan menetapkan terminasi secara desisif dalam dilakukan dalam waktu cepat, sehingga tidak memberi kesempatan kepada oposisi untuk mengorganisir kekuatan lawan langkah terminasi. Lebih ekstrim lagi pemegang otoritas segera menutup isu terminasi dengan kekuatan pamungkas. Terminasi semacam ini terjadi jika kebijakan sepenuhnya merupakan arena pertarungan politik dalam jangka waktu yang lama dan melibatkan begitu banyak partisipan.

2. Pendekatan *Long whimper*

Pendekatan kedua adalah *long whimper* menunjukkan terminasi sebagai akhir dari proses penurunan sumber daya organisasi dalam waktu yang lama. Proses yang terjadi disebut juga dekrementalisme, yaitu konsep yang menggambarkan penurunan anggaran organisasi secara perlahan atau posisi organisasi yang tersudut dari waktu ke waktu, dan akhirnya perlahan-lahan tereliminasi (Lester dan Stewart, 2000 dalam (Kusumanegara, 2010, p. 153).

Terminasi kebijakan tidak sepenuhnya didasarkan pada alasan rasional dan administrasi semata namun nilai-nilai politik dan ideologi merupakan *variabel* kunci untuk menjelaskan langkah yang dilakukan terminasi. Munculnya kebijakan terminasi, pertimbangan-pertimbangan politik lebih mengemukakan dibandingkan pertimbangan evaluasi.

Terminasi dengan alasan politik ditunjukkan dengan adanya oposisi terhadap kebijakan yang sedang berjalan yang kemudian dinilai buruk karena bertentangan dengan nilai-nilai dan kepentingan sosial, politik dan ekonomi para oposisi. Namun ada kalanya terminasi diputuskan secara rasional misalkan demi mengurangi pemborosan pengeluaran negara atau penggantian kebijakan dengan kebijakan baru yang dianggap lebih berguna bagi masyarakat.

I. Strategi Terminasi

Untuk kebutuhan praktis, ada beberapa strategi untuk melakukan terminasi kebijakan sebagaimana diungkapkan oleh Robert Behn (Lester dan Stewart, 2000 dalam (Kusumanegara, 2010, p. 153) berikut:

- a. Para terminator disarankan untuk tidak mengumbar informasi secara dini mengenai terminasi kebijakan tertentu sehingga memberikan peluang pada oposisi untuk mengorganisir pendukungnya. Informasi baru diungkap jika mempunyai justifikasi komprehensif secara formal (memperoleh landasan hukum).
- b. Terminator akan lebih berhasil menghapus kebijakan jika memperluas pendukungnya hingga keluar basis pendukungnya secara tradisional.
- c. Memfokuskan terminasi pada kebijakan atau program yang secara politis tidak merusak.
- d. Memanfaatkan ideology untuk memberi perspektif baru bahwa kebijakan yang akan dieliminasi bersifat merusak.
- e. Menciptakan langkah-langkah yang akan menggagalkan terjadinya kompromi berbagai kelompok yang mendukung kebijakan yang akan dieliminasi.
- f. Menggunakan para outsider mengembangkan isu-isu yang mungkin menguntungkan kebijakan yang akan dihapus.
- g. Menghindari pemungutan suara di lembaga legislatif, karena para legislator biasanya berorientasi pada dukungan bukan pada permusuhan. Sehingga pemungutan suara di legislatif sangat mungkin menggagalkan terminasi kebijakan-kebijakan yang populer.
- h. Para terminator dari birokrasi disarankan menghindari konflik antara kekuatan konstitusional presiden dan legislatif.
- i. Menerima peningkatan biaya terminasi dalam jangka pendek.

- j. Menawarkan pekerjaan alternatif bagi pekerja yang terlibat dalam program yang dieliminasi, serta memberi biaya pengganti pada organisasi klien yang terlibat dalam program.
- k. Menciptakan kasus yang menimbulkan persepsi bahwa kebijakan baru yang lebih baik perlu diadopsi tetapi dengan persyaratan adanya penghapusan kebijakan yang sedang berjalan (yang menjadi sasaran terminasi).
- l. Karena terminasi merupakan cara yang sulit, maka supaya tidak *counter productive* para terminator disarankan melakukan terminasi tidak sembarangan dan tergesa-gesa. Terminasi dilakukan hanya jika benar-benar diperlukan dan dianggap sangat penting serta terpaksa.

J. Kesimpulan

Perubahan kebijakan adalah proses yang terjadi sebagai akibat interaksi dari berbagai pihak yang berkoalisi. Perubahan kebijakan merupakan konsekuensi dari tahap evaluasi dalam proses pembuatan kebijakan, hasil evaluasi dapat memungkinkan kebijakan direvisi atau tetap dilanjutkan.

Faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan dapat dipahami dari kondisi kebijakan sebelumnya yaitu, sejauh mana kebijakan awal dinilai mampu memecahkan persoalan atau sesuai dengan yang diharapkan dan mampu atau tidaknya suatu kebijakan dikelola dalam tahap implementasi. Adanya kekuatan politik atau kelompok yang mempengaruhi kebijakan tersebut serta munculnya dampak dari perubahan kebijakan sebelumnya. Serta kondisi ekonomi suatu Negara yang cenderung labil.

Perubahan kebijakan mengambil tiga bentuk, yaitu: incremental, pembuatan undang-undang baru untuk kebijakan khusus, penggantian kebijakan yang besar sebagai akibat pemilu kembali. Bentuk-bentuk perubahan kebijakan yang terjadi antara lain: pertama linear, mencakup penggantian secara langsung suatu kebijakan oleh kebijakan lain; kedua konsolidasi, penggabungan kebijakan-kebijakan sebelumnya ke dalam suatu kebijakan baru; ketiga splitting, beberapa badan/agensi dipecah-pecah ke dalam beberapa komponen; keempat nonlinear, kebijakan mencakup unsur-unsur dari jenis perubahan lain dan kompleks.

Terminasi kebijakan merupakan konsekuensi dari adanya perubahan kebijakan, mengarah pada penghapusan agensi, mengarahkan kembali kebijakan dasar, penghapusan program, penghapusan sebagian (agensi, kebijakan dasar, dan program), dan pengurangan anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Manalu, Dimpos. (2009). *Gerakan Sosial Dan Perubahan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kusumanegara, S. (2010). *Model dan Faktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.

- Pasolong, H. (2007). "*Teori Administrasi Publik*". Bandung: Alfabeta.
- Wahab, S. (2008). "*Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*". Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, B. (2007). "*Kebijakan Publik Teori dan Konsep*", Yogyakarta: Media Pressindo.



Dr. H. Engkus, M.Si., dilahirkan di Ciamis, pada tanggal 5 Juli 1962. Menikah dengan Dra. Hj. Neni Rustati pada tahun 1989 dan telah dikaruniai 2 (dua) orang anak yakni Rizki Alief Fajarini, SH. MKn. dan Muhammad Taufan Ashshidiqi, SE., MM. Mengenyam pendidikan mulai dari Sekolah Dasar Negeri (SDN) 2 Cikalong (1974), Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) Pangandaran (1977), Sekolah Menengah Tingkat Atas Negeri (SMAN) 2 Bandung (1981), Sarjana (S-1) Administrasi Negara di Universitas Padjadjaran Bandung (1987) dan Sarjana (S-1) Ekonomi Manajemen di STIE STEMBI Bandung (2006), Program Pascasarjana (S-2) Ilmu Administrasi di Universitas Pasundan (UNPAS) Bandung (2001), dan Program Doktoralnya (S-3) Ilmu Sosial BKU Ilmu Administrasi Publik Universitas Pasundan (UNPAS) Bandung (2012).

Mengawali karirnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (1983), Kasubsi Pendaftaran Perusahaan pada Kantor Departemen Perdagangan (1988), Kepala Urusan Analisa Data Program dan Laporan (1990), Kasubsi Industri dan Perdagangan (1995), menjadi Kepala Seksi Bimbingan Perdagangan Luar Negeri pada Dinas Perdagangan (1995), Kasubdin Pengembangan Komoditi pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan (2001), Kasubdin Perdagangan (2002), Kasubdin Industri (2005), Kabid Sarana dan Pengembangan Perdagangan pada Dinas Koperasi UKM Perindustrian dan Perdagangan (2008), dan Kabid Perdagangan Dalam dan Luar Negeri (2012).

Adapun Pendidikan dan Latihan Fungsional/Struktural yang telah diikuti diantaranya, Kursus Manajemen Proyek (1996), Pendidikan dan Latihan ADUMLA (1997), Pendidikan dan Latihan SPAMA (2001), Pendidikan dan Latihan, Diklat PPNS. PK. Eksekutif Departemen Perdagangan RI (2005), ESQ *Leadership Training* (2006), Diklat Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (2007-2010), *Training of Trainers (TOT) Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan dan Pola Kerja Terpadu* (2011), dan *Training of Trainers (TOT) outbound* (2011).

Penulis sudah aktif berorganisasi sejak tergabung dalam organisasi kemasyarakatan MKGR (2003 – sekarang). Lembaga Cegah Kejahatan Indoneisa (LCKI) DPD Kabupaten Bandung (2012 – sekarang). Perkumpulan Ilmuwan Administrasi Negara Indonesia (PIANI), 2015 -sekarang. IAPA (Indonesian Association for Public Administration) 2016 – sekarang. ADIPI (Asosiasi Dosen Ilmu Politik Indonesia) 2017 – sekarang. Penulis juga meraih penghargaan berupa Piagam Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya 20 tahun dari Presiden Republik Indonesia (2005) dan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya 30 tahun (2014).

Pengalaman mengajarnya sebagai Dosen Luar Biasa Akademi Perdagangan Bandung (1995-1999), Dosen Tamu UNPAS (2005), Dosen Tetap S1 STAI Al-Jawami Bandung (2001 – Sekarang). Dosen Luar Biasa S1 UNIGA (2011 – Sekarang) Dosen Luar Biasa S2 STIA Pajajaran Bandung (2012 – Sekarang), Dosen Luar Biasa S1 Universitas Bale Bandung (UNIBBA, 2012 – Sekarang), Dosen Luar Biasa UIN SGD Bandung (2013 – 2015), dan menjadi Dosen Tetap UIN SGD BDG (2015 – sekarang). Dosen Luar Biasa S2 Universitas Pangandaran (UNPAN) (2014), Dosen Luar Biasa Universitas Al-Ghifari (2014 – sekarang).

Beberapa karya ilmiah yang pernah diterbitkan dan dipublikasikan bisa diakses di <https://scholar.google.co.id/citations?user=c3to4JwAAAAJ&hl=id>

