

BUKU AJAR

KEBIJAKAN PUBLIK

ADMINISTRASI, PERUMUSAN, IMPLEMENTASI, PELAKSANAAN,
ANALISIS DAN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK



DR.HJ. SITI MARWIYAH, M.SI
2022

PRAKATA

Kebijakan publik adalah untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh suatu masyarakat, yang dicoba untuk diselesaikan dengan kebijakan publik yang mengikat kepada seluruh anggota masyarakat tersebut. Keputusan yang mengikat bagi orang banyak padataran 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 di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh suatu masyarakat, dan perumusan masalah merupakan langkah awal dalam pembuatan suatu kebijakan publik.

Disadari atau tidak disadari kebijakan publik kehadirannya dibutuhkan dan mempengaruhi sendi-sendi kehidupan masyarakat. Semenjak dari keperluan masyarakat akan memiliki akta lahir sampai pencatatan kematian; mulai berkendara di lalu lintas jalan raya hingga kembali lagi di rumah. Sebagai sarana mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara, Kebijakan publik sebenarnya ada dan setua adanya negara itu sendiri. Bilamana kebijakan publik telah dirumuskan dengan sebaik-baiknya, maka wajar jika kita berharap hasilnya akan dapat membawa kemaslahatan bagi publik sebagaimana tujuannya. Hal ini menunjukkan pentingnya kebijakan publik bagi masyarakat dalam suatu negara.

Secara umum kebijakan publik dimengerti sebagai bagian upaya atau tindakan pemerintah berupa pengaturan/keputusan yang dibuat dalam rangka

menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahannya. Dalam tataran praktek, kebijakan publik adalah hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara yang berisikan langkah-langkah pemerintah dalam menyelenggarakan negara yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah atau birokrasi.

Buku sederhana ini dapat dijadikan bahan ajar bagi seluruh masyarakat Indonesia sebagai kajian dalam bidang administrasi dan kebijakan publik. Dan akan memberikan pemahaman dan pengetahuan dalam buku ini. Penyusunan buku ini penulis banyak mengambil dari berbagai sumber baik buku-buku atau tulisan seperti yang tercantum dalam daftar pustaka. Semoga buku sederhana ini memberikan manfaat bagi semua pihak dan dapat menjadi bahan referensi bagi pembaca khususnya mengenai administrasi dan kebijakan publik. SELAMAT MEMBACA.

DAFTAR ISI

PRAKATA	ii
DAFTAR ISI	iv
BAB I ADMINISTRASI	1
A. Pengertian Administrasi.....	1
B. Fungsi Administrasi.....	2
C. Ruang Lingkup Administrasi.....	3
D. Paradigma Administrasi.....	4
E. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik.....	7
F. Pergeseran Administrasi Negara ke Publik.....	8
G. Hubungan Administrasi dengan Kebijakan Publik	10
BAB II DASAR KEBIJAKAN PUBLIK	12
A. Pengertian Kebijakan Publik	12
B. Ciri-Ciri Kebijakan Publik.....	13
C. Jenis Kebijakan Publik	13
D. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	14
E. Kerangka Kerja Kebijakan Publik	16
BAB III PERUMUSAN KEBIJAKAN	19
A. Pengertian Perumusan Kebijakan	19
B. Model-Model Perumusan Kebijakan	20
C. Proses Perumusan Masalah Kebijakan	28
D. Alasan-Alasan Perumusan Kebijakan.....	30
E. Interaksi Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik.....	31
BAB IV IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	36
A. Pengertian Implementasi Kebijakan	36
B. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan.....	37
C. Unsur-Unsur Proses Implementasi Kebijakan	37
D. Model Implementasi Kebijakan Publik	38

E. Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik.....	42
BAB V PELAKSANAAN KEBIJAKAN PUBLIK.....	46
A. Pengertian Pelaksanaan Kebijakan Publik	46
B. Aspek-aspek yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Publik ..	47
C. Faktor Yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan	49
D. Komponen Kebijakan Publik	51
E. Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Publik.....	53
BAB VI ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK.....	57
A. Pengertian Analisis Kebijakan Publik.....	57
B. Bentuk-Bentuk Analisis Kebijakan.....	60
BAB VII EVALUASI KEBIJAKAN.....	68
A. Pengertian Evaluasi Kebijakan.....	68
B. Evaluasi dalam analisis kebijakan.....	71
DAFTAR PUSTAKA	79

BAB I ADMINISTRASI

A. Pengertian Administrasi

Admintrasi dalam kehidupan sehari-hari atau dalam dunia kerja pastinya sudah tidak asing dengan istilah admintrasi. Kata ini sering dijumpai dan digunakan, namun tidak semua mengetahui apa sebenarnya yang dimaksud dengan admintrasi itu sendiri. Menurut Dr. Sondang Siagian (2012:13) administrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan menurut Haryadi dalam jurnal (Herliana, 2016) administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan pada rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Soewarno dalam Wijaya & Irawan (2018), Administrasi adalah suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan/kegiatan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk tujuan. Sedangkan menurut The Liang Gie (2009:9) dalam bukunya administrasi perkantoran modern mengatakan bahwa administrasi memiliki pengertian dalam arti luas, yaitu adminstrasi merupakan proses kerjasama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuan sebelumnya. Hal tersebut menyelesaikan bahwa serangkaian kegiatan yang memerlukan proses kerja sama dan bukan merupakan hal yang baru karena dia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya pemedahan manusia.

Dari beberapa pengertian administrasi diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggara kebijaksanaan untuk mencapai tujuan dan di pergunakan dalam kehidupan sehari-hari ataupun didalam dunia luar

maupun didalam untuk itu administrasi juga berguna dalam berbagai hal.

B. Fungsi Administrasi

Berdasarkan pengertian administrasi menurut para ahli pengertian tersebut dapat disimpulkan jika pekerjaan ini memiliki fungsi atau peran yang sangat penting. Berikut ini adalah beberapa fungsi administrasi yang harus anda ketahui:

1. Planing

Berdasarkan salah satu pengertian administrasi perkantoran menurut para ahli menyebutkan jika administrasi adalah sebuah kegiatan perencanaan. Maka, fungsi administrasi yang pertama adalah fungsi planning atau perencanaan dimana dalam perencanaan ini dibutuhkan pengumpulan dan pengolahan data kemudian menyusun perencanaan.

2. Organizing

Fungsi selanjutnya yang juga menjadi pengertian administrasi perkantoran menurut para ahli adalah fungsi organizing atau pengorganisasian. Fungsi ini adalah menyusun serta membentuk hubungan kerja antara satu pihak dengan pihak lain hingga terwujud kesatuan.

3. Reporting

Fungsi lain dari administrasi ini adalah reporting dimana kegiatan yang dilakukan adalah melaporkan perkembangan dan hasil kegiatan melalui keterangan, baik dalam bentuk lisan maupun tulisan. Dengan adanya fungsi ini, pihak yang menerima laporan kegiatan bisa mengetahui dan mendapatkan gambaran informasi atas pelaksanaan tugas yang sudah dikerjakan.

4. Budgeting

Fungsi terakhir ini sebenarnya bisa masuk dalam ramah administrasi namun dalam bidang keuangan. Dimana jika dilihat berdasarkan fungsi administrasi keuangan ini adalah untuk mengelola atau mengatur segala perencanaan tentang anggaran atau keuangan yang digunakan. Pada dasarnya, pengetahuan administrasi keuangan ini hampir sama dengan administrasi perkantoran, namun lebih spesifik dalam fungsi mengatur keuangan.

C. Ruang Lingkup Administrasi

The Liang Gie (2009:9) Ruang lingkup administrasi yaitu bahwa ini terdiri dari informasi atau keterangan tentang suatu hal atau peristiwa yang diperoleh terutama melalui pembacaan atau pengamatan seperti:

1. Menghimpun/Merangkit

Menghimpun merupakan suatu kegiatan untuk mencari dan mengumpulkan informasi atau keterangan secara detail kemudian di simpan untuk tujuan agar nanti bisa gunakan bila diperlukan.

2. Mencatat atau Menuliskan atau Mengetik

Mencatat, menuliskan atau mengetik adalah lanjutan dari segala kegiatan yang menghimpun keseluruhan data yang diperoleh agar dapat disimpan, dibaca atau dikirim.

3. Mengelola/Koordinasi

Mengelola adalah menganalisis suatu bentuk data administrasi yang telah ada atau yang sudah ada guna untuk mendapatkan hasil/output dari data yang dihimpun.

4. Menyimpan

Menyimpan adalah kegiatan mengamankan data/dokumen atau mendokumentasikan data dengan berbagai cara untuk nantinya di gunakan kembali jika di perlukan.

5. Mengirim

Mengirim adalah kegiatan sebagai macam data/file ke pihak lain lebih baik dari dalam organisasi ataupun dari luar organisasi perlu mengirim dengan baik.

D. Paradigma Administrasi

Perkembangan peradaban, pemikiran dan dinamika masyarakat berdampak pada perkembangan ilmu pengetahuan termasuk ilmu administrasi publik. Denhardt dan Denhardt 2003 dalam Sabaruddin 2015 membagi perkembangan ilmu administrasi publik pada tiga paradigma besar, yaitu:

1. Paradigma Administrasi Publik Klasik tahun 1887-1987

Konsep administrasi publik klasik dalam perkembangannya menurut Denhardt dan Denhardt dalam Sabaruddin 2015:16 memunculkan konsep-konsep baru yaitu:

Pertama, model rasional pandangan Herbert A Simon yang mengungkapkan bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan standar lainnya, konsep utama yang ditampilkan Simon adalah Rasionalitas.

Kedua, pilihan publik. pandangan ini didasarkan pada tiga asumsi kunci yaitu:

- a) Teori ini memusatkan perhatian pada individu dengan asumsi bahwa pengambil keputusan perorangan adalah rasional, mementingkan diri sendiri dan berusaha memanfaatkan orang lain.

- b) Teori ini memusatkan perhatian pada barang publik sebagai output dari badan-badan publik.
- c) Teori ini berdasarkan asumsi bahwa situasi keputusan berbeda akan menghasilkan pendekatan yang berbeda dalam penentuan pilhan.

Denhardt dan Denhardt 2003 dalam Sabaruddin 2015:17 menjelaskan pandangan administrasi publik klasik yaitu:

- a) Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh instansi yang berwenang.
- b) Public policy dan administasi berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan politik.
- c) Administrasi publik mempunyai peranan terbatas dalam pembuatan kebijakan dan lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan publik.
- d) Pemberian pelayanan public harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat atau birokrat politik.
- e) Administrasi negara bertanggung jawab secara demokratis kepada pejabat politik.
- f) Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer menjalankan puncak organisasi.
- g) Peranan administrator publi dirumuskan sebagai fungsi planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting.

Berdasarkan pandangan tersebut maka perspektif Administrasi publik klasik menempatkan organisasi tertutup sehingga keterlibatan masyarakat dan pemerintahan dinilai tidak penting.

2. Paradigma *New Public Management*/Manajemen Publik Baru tahun 1990-2000

Lahirnya konsep new public management (NPM) pada awal tahun 1990-an merupakan reaksi terhadap lemahnya birokrasi tradisional dalam paradigma administrasi publik klasik. Dernhardt dan Dernhardt 2013:13 dalam Sabaruddin 2015 menjelaskan perspektif new public management semua pimpinan/manajer didorong untuk menemukan cara baru dan inovatif untuk mencapai hasil maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan.

NPM berkehendak meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas sehingga kurang memperhatikan keadilan social. Nilai-nilai ekonomis (bisnis) yang dianut NPM seringkali bertentangan dengan demokrasi dan kepentingan publik. Pengelolaan pelayanan publik yang diserahkan kepada sector swasta pada satu sisi meningkatkan kinerja pelayanan public, namun cenderung dinikmati orang-orang yang memiliki kekuasaan dan kekayaan.

3. Paradigma *New Public Service* (Pelayanan Publik Baru)

Menurut Dernhardt dan Dernhardt 2003:170 (dalam Sabaruddin 2015:21) perspektif NPS mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang semata sebagai kepentingan pribadi namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain.

Dalam pendekatan NPS, administrasi public tidak bisa dijalankan seperti perusahaan swasta seperti dikehendaki NPM karena administrasi Negara harus mampu menciptakan suasana demokratis dalam keseluruhan proses kebijakan publik, yaitu

dengan memperhatikan kepentingan dan nilai yang hidup dalam masyarakat. Pegawai pemerintah tidak melayani pelanggan tetapi memberikan pelayanan untuk kepentingan demokrasi (Dernhardt dan dernhardt dalam Syafri 2012:196).

Sementara itu istilah *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung stakeholder diluar negara, berorientasi consensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang bertujuan membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik (Ansell dan Hash 2007 dalam Syafri 2012:198).

D. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Pergeseran paradigma Administrasi Publik diungkapkan oleh Benington dan Hartley yang dikutip oleh Wilson (2002) dalam Meehan (2003), serta Denhardt dan Denhardt (2000 dan 2003) tentu saja akan membawa implikasi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Administrasi Publik dikemukakan Benington dan Hartley, telah bergeser dari model Administrasi Publik *Tradisional* dan *New Public Management* menuju ke model Citizen-Centered Governance oleh Denhardt dan Denhardt (2000 dan 2003) disebut sebagai *the New Public Service*. Pergeseran tersebut akan membawa Pemerintahan Daerah di Indonesia yang merupakan bagian dari Administrasi Publik untuk menyesuaikan dirinya dengan paradigma terkini dari Administrasi Publik tersebut.

Masyarakat dalam paradigma Citizen-Centered Governance ataupun *the New Public Service* akan lebih memperankan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Benington dan Hartley, model Citizen Centered Governance bahwa menempatkan masyarakat sipil sebagai

penentu strategi dari kebijakan publik serta penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan dengan mengoptimalkan jejaring dan kemitraan. Selain itu, pemerintah juga mengoptimalkan pemerintahannya agar dalam mengayomi masyarakat dengan baik dan sesuai dengan tujuan yang ditentukannya. Sejalan dengan itu, Denhardt dan Denhardt mengemukakan bahwa model *the New Public Service* mendasarkan kepada teori demokratis dimana kepentingan publik merupakan hasil dialog diantara para pemangku kepentingan pemerintahan yang melayani masyarakat serta pencapaian sasaran kebijakan melalui pembangunan yang bekerja sama dengan publik, *non profit* dan lembaga swasta (Kurniawan, Teguh 2007).

E. Pergeseran Administrasi Negara ke Publik

Perkembangan ilmu administrasi negara akhir ini telah mengalami pergeseran di titik tekan dari *Administration of Public ke Administration by Public* dimana dalam *Administration of Public* negara sebagai agen pertama implementasi fungsi Negara atau pemerintahan. Konsep ini menekankan fungsi pemerintahan bertugas sebagai *public service (administration of public)*. Sementara *Administration by Public* berorientasi bahwa publik demand are differentiated, dalam arti fungsi pemerintah hanyalah sebagai pelayanan, perubahan yang bertitik tekan pada putting the customers in the driver set. Dimana determinasi pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama sebagai driving forces.

Dikalangan masyarakat istilah *Public Administration* yang selalu menimbulkan pertanyaan di kalangan akademisi seiring dengan perubahan masyarakat yang semakin dinamis. dengan kondisi faktual yang dilihat dari pengelolaan pemerintah dalam berorientasi pada kekuasaan yang ada. Orientasi kekuasaan yang dilakukan oleh

pemerintahan inilah yang telah menimbulkan persepsi tentang pengertian Public Administration dengan Administrasi Negara. Namun dengan seiringnya perkembangan zaman, Istilah ini telah bergeser sesuai dengan pergeseran cara berpikir serta realita perubahan pengelolaan pemerintah itu sendiri. perubahan makna publik sebagai negara, menjadi publik sebagai masyarakat. Dalam arti bahwa administrasi negara bukan lagi terlalu berorientasi kepada aktivitas oleh Negara atau pemerintahan, tetapi juga menjadi perubahan dan pelatihan kepada masyarakat. Pendekatan administrasi negara tidak lagi kepada negara tetapi titik tekannya kepada masyarakat.

Utomo, (2008:8) mengatakan bahwa proses, sistem, prosedur, hierarki atau lawfull state tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu diketahui dan merupakan skill. Tetapi results, teamwork fleksibilitas harulah lebih dikedepankan disebabkan oleh tekanan, pengaruh, adanya differetianted public demand. Sedangkan sebagai seorang administrator atau mereka yang mendalami administrasi publik dituntut untuk memiliki pengetahuan, skill, kemampuan, profesionalisme, kapabilitas untuk mengembangkan konsep organisasi serta mengorganisir dan aktivitas dalam melakukan perubahan dan pelatihan administrasi dengan infrastruktur dalam memahami tuntutan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dari penjelasan diatas tidak berarti bahwa administrasi publik (negara) melepaskan atau terlepas sama sekali dari kehidupan atau permasalahan dalam pemerintahan yang telah melepaskannya. Meskipun administrasi negara (publik) tidak lagi berdasarkan pada paradigma I (Paradigma dikotomi politik dan administrasi).

F. Hubungan Administrasi dengan Kebijakan Publik

Administrasi adalah jenis pekerjaan yang memanfaatkan aktivitas manusia dalam pola kerjasama sebagai upaya mencapai tujuan dengan cara yang efektif dan efisien, menurut Rahmat dalam (Siswandi, 2017). Sedangkan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan (Anderson dalam Agustino, 2017:17). Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Jadi, ada hubungannya kebijakan publik dengan administrasi yaitu karena segala aktivitas pemerintah yang mempengaruhi kehidupan masyarakat dalam keseharian, baik dalam lingkup nasional maupun daerah.

Pentingnya administrasi dengan kebijakan publik yaitu kebijakan publik menjadi fokus dalam administrasi. Dimana fokus dari administrasi itu adalah efektifitas dan efisiensi. Dalam administrasi, kebijakan publik itu berasal dan dibuat oleh pemerintah sebagai fungsi dinamis dari negara yang ditujukan untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan. Kebijakan publik menyangkut kepentingan orang banyak, berdampak luas pada masyarakat, berhubungan dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Administrasi mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Dalam administrasi tentu saja sering adanya permasalahan-permasalahan publik yang butuh adanya penyelesaian. Untuk menyelesaikan permasalahan publik tersebut perlu adanya penguasaan kajian kebijakan publik bagi birokrat dan analisis kebijakan publik. Dengan adanya kebijakan publik maka para birokrat

akan dapat mengetahui isu-isu tersebut sudah termasuk ke dalam isu publik ataukah belum, apakah permasalahan tersebut menjadi permasalahan publik atau tidak. Selain itu dengan adanya kebijakan publik para birokrat juga akan mengetahui apakah kebijakan publik sudah responsif terhadap masalah/kebutuhan/aspirasi masyarakat. Administrasi pasti berkenaan dengan tindakan pemerintah dalam mengelola kegiatan yang ada atau implementasi kebijakan publik.

BAB II DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan bentuk rangkaian kegiatan yang berupa aktivitas atau membuat tentang keputusan rencana program oleh pihak pemerintah tersebut. Sedangkan menurut Fredrich dalam Agustino, (2017:166) “kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan dan kesempatan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Pengertian kebijakan publik yang diberikan oleh Thomas R. Dye dalam Ayuningtyas (2014:8) yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever governments choose to do or not to do*)”. Sementara itu, Anderson dalam Agustino (2017:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok actor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.

Menurut Abdul Wahab (2005), kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah satu rangkayan yang harus dilaksanakan atau tidak, itu sudah menjadi keputusan pemerintah yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok actor. Berkaitan dengan suatu permasalahan yang diperhatikan oleh pemerintah, kebijakan publik

memberikan suatu tindakan sanksi yang mengarah pada suatu permasalahan yang telah menjadi perhatian penuh pemerintah.

B. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Ciri-ciri kebijakan publik menurut Suharno (2010: 22-24), antara lain:

1. Kebijakan publik adalah tindakan yang mengarah pada tujuan sebagai perilaku atau yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri dari tindakan yang saling berkaitan dengan pola yang mengarah pada tujuan tertentu dan dilakukan oleh pejabat pemerintah dan keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang, melainkan diikuti dengan keputusan yang ada sangkut pautnya dengan implementasi dalam pemaksaan pemberlakuan.
4. Kebijakan ada sangkut pautnya dengan apa yang menjadi pernyataan yang benar dilakukan oleh pemerintah dengan bidang tertentu.
5. Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, karena meliputi keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau melakukan yang akan menjadi masalah dengan itu pemerintah harus mengikuti/campur tangan dengan apa yang sudah terjadi/masalah yang ada.

C. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James Anderson yang dikutip Suharno (2010:24-25) menyampaikan bahwa kategori kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan *substantif* dan kebijakan *procedural*

Kebijakan *substantif* merupakan kebijakan yang menyangkut dengan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah tersebut. Sedangkan kebijakan *prosedural* merupakan bagaimana kebijakan dijalankan.

2. Kebijakan *distributive*, kebijakan *regulatori* dan kebijakan *redistributive*

Kebijakan *distributif* merupakan distribusi pelayanan atau pemanfaatan kepada masyarakat atau individu. Kebijakan *regulatori* merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan *redistributif* merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3. Kebijakan material dan kebijakan simbolik

Kebijakan material merupakan kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya secara detail pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis merupakan kebijakan yang memberikan manfaat kepada kelompok sasaran.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum dan barang privat

Kebijakan barang umum merupakan kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan barang privat merupakan kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

D. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William N. Dunn, (2003) adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda merupakan sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas dalam mengatur kebijakan publik. Dalam proses inilah ada didalam ruang untuk melaksanakan apa yang menjadi kebutuhan. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan sering disebut juga sebagai masalah kebijakan publik, biasanya muncul karena telah terjadi saling berpendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang sudah selesai atau akan ditempuh mengenai karakter permasalahan tersebut.

2. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, setelah itu masalah didefinisikan untuk 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 di pilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi ialah memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sudah direncanakan harus didukung. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi symbol itu

namun dimana melalui proses bagi warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan kebijakan yang telah diambil dan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

5. Evaluasi Kebijakan/Penilaian

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi di pandang 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, programprogram yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

E. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010: 31) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

1. Tujuan yang akan dicapai

Hal 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 untuk mencapainya juga semakin mudah.

2. Prefensi nilai

Prefensi nilai perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

3. Sumber daya yang mendukung kebijakan

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.

4. Kemampuan actor

Kemampuan actor yang akan terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas actor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.

5. Lingkungan

Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

6. Strategi

Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.

Rangkuman:

Kebijakan publik merupakan suatu tindakan pejabat yang mengarah pada acak dan serba kebetulan di era politik modern ini. Akan tetapi saling berkaitan dengan pola yang mengarah pada tujuan yang dilakukan pejabat atau pemerintah menjadi keputusan diri sendiri, karena keputusan tidak selalu

mencakup pada perundang-undangan melainkan ada sangkut pautnya dengan implementasi dan pemaksaan berlakuan, karena kebijakan pejabat pemerintah akan bersangkutan dengan bidang tertentu. Kebijakan pejabat harus ada sangkut/campur tangan pemerintah jika suatu kebijakan publik mengarah pada suatu ketidak baiakan atau negative. Apapun yang menjadi kebijakan pejabat pemerintah harus memahami dan mengoreksi arah tujuan kebijakan tersebut.

Kebijakan di distribusikan melalui dengan pelayanan yang menjadi manfaat bagi masyarakat individu maupun kelompok dan ada kebijakan menjadi sebuah larangan bagi masyarakat sebagai mana hal tersebut menjadi bertentangan dengan sebuah undang – undang berlaku telah di tetapkan oleh pejabat pemerintah yang mengarah pada masyarakat individu maupun sosial. Dalam melakukan kebijakan publik yang seharusnya melalui beberapa cara untuk memenuhi sebuah permasalahan yang sulit maka harus melewati dengan seksama agar mempermudah dalam melaksanakan kebijakn publik.

BAB III PERUMUSAN KEBIJAKAN

A. Pengertian Perumusan Kebijakan

Pengertian perumusan kebijakan publik dalam disini mengutip pendapat Anderson (Winarno, 2002) bahwa perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus. Sedangkan pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek seperti bagaimana masalah-masalah publik menjadi perhatian para pembuat kebijakan, bagaimana proposal kebijakan dirumuskan untuk masalah-masalah khusus, dan bagaimana proposal tersebut dipilih di antara berbagai alternatif yang saling berkompetisi. Pembuatan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan.

Perumusan kebijakan dibuat bukan tanpa pertimbangan tertentu, menurut Purwanto (2005) ada asumsi-asumsi yang berkenaan dengan perumusan kebijakan yaitu:

1. Tidak terbatas hanya dilakukan oleh satu aktor,
2. Sering tidak diawali dengan rumusan permasalahan yang jelas,
3. Tidak dimonopoli oleh suatu institusi pemerintah,
4. Formulasi dan reformulasi dapat terjadi secara terus menerus dalam jangka panjang, dan
5. Karena bersifat kompetisi antar aktor maka formulasi menimbulkan situasi ada yang kalah dan menang.

Perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan

berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan. Namun, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Terkait permasalahan itu, terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya.

B. Model-Model Perumusan Kebijakan

Merumuskan kebijakan bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut. Perumusan kebijakan akan lebih mudah dimengerti apabila menggunakan suatu model atau pendekatan tertentu. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

Ada cukup banyak model perumusan kebijakan yang dipaparkan oleh beberapa ahli, hanya saja yang akan dibahas hanyalah beberapa dari model tersebut, diantaranya:

1. Model Sistem-politik

Model ini diangkat dari uraian sarjana politik David Easton. Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (inputs, withinputs, outputs dan feedback) dan memandang kebijakan sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (dalam hal ini yaitu

sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada di sekitarnya.

Konsep “sistem” itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan aktivitas–aktivitas politik dalam masyarakat sehingga model ini memandang kebijakan sebagai hasil/output dari sistem politik yang berfungsi mengubah tuntutan, dukungan, dan sumber-sumber, menjadikan ini semua adalah masukan/input, dimana masukan atau inputs ini menjadi keputusan atau kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (outputs). Konsep sistem” ini juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan menanggapi kekuatan dalam lingkungannya. Inputs yang sudah diterima oleh sistem politik dijadikan dalam bentuk tuntutan dan dukungan (Islamy, 2004:45).

Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadangkala bertentangan antara satu dengan yang lain. Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan (kebijakan-kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Oleh karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni:

- Menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan,
- Menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan

- Menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).

Dengan penjelasan yang demikian, maka model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisasikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan. Secara singkat bisa dipahami, perumusan kebijakan dengan menggunakan model sistem ini mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil dari output dari sistem. Seperti yang dipelajari dalam ilmu politik yang dikemukakan David Easton, yang terdiri atas input, throughput, dan output dimana model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif (Nugroho, 2006: 96).

2. Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model yang paling dikenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan. Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan sebagai maximum social gain yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini mengatakan bahwa proses penyusunan kebijakan harus didasarkan pada kebutuhan 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 dan aspek ekonomis. Cara-cara memformulasikan atau merumuskan kebijakannya sesuai urutan adalah sebagai berikut:

- Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya
- Menemukan pilihan-pilihan
- Menilai konsekuensi masing-masing pilihan

- Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
- Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

Apabila dirunut, model ini merupakan model ideal dalam merumuskan kebijakan, dalam arti mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas kebijakan. Studi-studi kebijakan biasanya memfokuskan pada tingkat efisiensi dan keefektifan kebijakan (Nugroho, 2006: 82).

Namun, model ini juga memiliki kelemahan dan kelebihan. Beberapa ahli yang memuji model ini di antaranya:

- a) Lutrin dan Settle, yang berpendapat bahwa “Model rasional komprehensif dipandang sebagai suatu prosedur yang optimal yang akan banyak diinginkan dalam berbagai keadaan”
- b) Nicholas Henry, yang berpendapat bahwa “Model rasional komprehensif menjelaskan tentang bagaimana kebijakan negara itu seharusnya dibuat di lembaga pemerintahan secara optimal. Hal inilah yang menjadikan model rasional komprehensif begitu berharga bagi administrasi negara karena model ini berhubungan dengan bagaimana kebijakan itu dibuat secara lebih baik”
- c) Ira Sharkansky, yang berpendapat bahwa “Model ini adalah menggunakan rasionalitas, dimana rasionalitas adalah suatu nilai yang telah diterima secara luas pada kebudayaan kita”.
- d) James E. Anderson, yang berpendapat bahwa “model pembuatan keputusan yang banyak dikenal dan juga mungkin yang banyak/diterima secara luas adalah model rasional komprehensif (Islamy, 2004: 52-53).

3. Model Inkrementalis

Model ini merupakan model penambahan (inkrementalis). Model ini lahir berdasarkan kritik dan perbaikan terhadap model rasional-komprehensif dengan mengubah (memodifikasi) sedikit-sedikit kebijakan yang sudah dibuat oleh model rasional komprehensif (Islamy,2004: 59). Dijelaskan bahwa para pembuat kebijakan dalam model rasional komprehensif tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasional dikarenakan para pembuat kebijakan tidak memiliki cukup waktu, intelektual dan biaya. Ada muncul kekhawatiran dari dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, ada hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik (Nugroho, 2006: 89).

Model inkrementalis berusaha mempertahankan komitmen kebijakan di masa lalu untuk mempertahankan kinerja yang telah dicapai. Model kebijakan inkrementalis tidak saja terjadi karena keterbatasan sumber daya, melainkan juga karena keberhasilan di masa lalu yang menciptakan rasa puas diri yang berkepanjangan (Nugroho, 2006: 89-91). Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada di bawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi-konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan-keputusan inkremental dapat mengurangi resiko atau biaya ketidakpastian itu. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah-masalah yang ada.

Disamping itu, pada hakikatnya orang ingin bertindak secara pragmatis, tidak selalu mencari cara hingga yang paling baik dalam menanggulangi suatu masalah. Singkatnya, inkrementalisme menghasilkan keputusan-keputusan yang terbatas, dapat dilakukan dan diterima. Model inkremental ini juga memiliki kekurangan dan kelebihan. Hal ini bisa kita lihat dari beberapa pendapat dari beberapa ahli. (Islamy, 2004: 65) Seperti komentar James Anderson yang mengatakan bahwa,

“Inkrementalis adalah suatu model yang tepat dalam merumuskan kebijakan karena ia akan lebih mudah mencapai kesepakatan bila masalah-masalah yang dipertentangkan di antara beberapa kelompok hanyalah sekedar memodifikasi atas kebijakan-kebijakan yang sudah ada. Karena para pembuat kebijakan selalu bekerja dalam kondisi yang tidak menentu, sehingga dalam memepertimbangkan konsekuensi tindakannya di masa mendatang dapat mengurangi resiko biaya-biaya atas ketidakpastian tersebut. Inkrementalisme juga realistis karena mengakui bahwa para pembuat kebijakan memiliki kekurangan waktu, keahlian dan sumber-sumber lain yang diperlukan untuk melakukan analisisnya. Lagipula, manusia pada hakikatnya adalah pragmatis, tidak selalu mencari satu cara yang terbaik untuk mengatasi masalahnya tetapi secara lebih sederhana mencari sesuatu yang cukup baik untuk mengatasi masalahnya. Jadi secara singkat inkrementalisme menghasilkan keputusan-keputusan

yang terbatas, dapat dilaksanakandan dapat diterima”.

Di balik kelebihanannya, tetap saja ada yang mengkritisi model inkremental ini. Seperti yang diungkapkan oleh Terry W.Hartle. Hartle mengungkapkan bahwa inkrementalisme cenderung mengabaikan pembaruan karena hanya memusatkan perhatiannya pada tujuan jangka pendek dan hanya mencapai beberapa variasi dari kebijakan yang sudah digunakan/lampau (Islamy, 2004: 69).

4. Model Penyelidikan Campuran

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Inisiatornya adalah pakar sosiologi organisasi yang bernama Amitai Etzioni pada tahun 1967. Ia 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.

Model ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera :kamera dengan wide angle untuk melihat keseluruhan, dan kamera dengan zoom untuk melihat detailnya (Nugroho, 2006: 98). Artinya, jika memakai dua model sebelumnya yaitu model rasional dan inkremental, maka bisa digambarkan bahwa pendekatan rasionalitas sebagai wide angle (sudut lebih luas) yaitu memiliki sudut yang lebar tetapi tidak detail atau rinci.

Pendekatan rasionalitas menghasilkan sebuah pengamatan yang membutuhkan biaya yang besar dan cenderung melampaui

kemampuan. Hal ini akan memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya dan kemungkinan membebani kemampuan-kemampuan untuk mengambil tindakan. Sedangkan inkrementalisme dengan zoomnya akan memusatkan perhatian hanya pada daerah-daerah serta pola-pola yang telah diamati yang memerlukan pengamatan yang lebih mendalam.

Model ini menyodorkan konsepsi mixed scanning (pengamatan terpadu) sebagai suatu pendekatan untuk mengambil keputusan yang bersifat fundamental maupun yang inkremental. Model ini belajar dari kelebihan dan kekurangan model-model sebelumnya. Model mixed scanning ini memanfaatkan dua macam model sebelumnya secara fleksibel dan sangat tergantung dengan masalah dan situasinya. Model mixed scanning memperhitungkan tingkat kemampuan para pembuat keputusan untuk memobilisasikan kekuasaannya serta semakin efektif guna mengimplementasikan keputusan-keputusan mereka. Lebih mudah dipahami bahwa model ini adalah model yang amat menyederhanakan masalah. Model ini disukai karena pada hakikatnya model ini merupakan pendekatan kompromi yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkrementalisme dalam proses pengambilan keputusan (Abdul Wahab, 2005: 26).

Dari beberapa model atau pendekatan dalam pembuatan kebijakan yang sudah dipaparkan sebelumnya, masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Dalam hal ini, tidak ada pernyataan yang mana yang paling baik dan sesuai di antara beberapa model tersebut. Yang pastinya, untuk menentukan model mana yang akan dipakai untuk merumuskan kebijakan,

haruslah yang paling baik dan berlandaskan pada kriteria-kriteria tertentu yang sesuai dengan kebutuhan

C. Proses Perumusan Masalah Kebijakan

Berkenaan dengan proses perumusan masalah kebijakan, Singadilaga (2002:7) mengemukakan bahwa perumusan kebijakan merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan atau serangkaian tindakan (program) pemerintah untuk mengatasi/memecahkan suatu masalah tertentu. Perumusan itu meliputi:

1. Mengidentifikasi alternative

Sebelum pembuat kebijakan merumuskan usulan kebijakannya, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif-alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut. Alternatif kebijakan itu tidak begitu saja tersedia dihadapan pembuat kebijakan. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip dapat saja mungkin dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi bagi problem baru pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan alternatif-alternatif kebijakan yang baru. Alternatif yang baru inipun perlu diberikan identifikasinya, sehingga masing-masing alternatif nampak jelas karakteristiknya.

2. Mengidentifikasi dan merumuskan alternative

Setelah alternatif kebijakan diberi identitas, apakah sesuai atau tidak dengan kontek permasalahannya, maka masing-masing alternatif diberi batasan pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu dirumuskan maka akan semakin mudah pula pembuat kebijakan menilai atau mempertimbangkan kebaikan dan keburukan (kelemahan) masing-masing alternatif tersebut. Alternatif yang tidak dirumuskan dengan baik akan sulit untuk

dinilai, dengan demikian ia tidak dapat dipakai sebagai alternatif pemecahan masalah. Apabila setiap alternatif kebijakan dapat dirumuskan dengan baik, maka hal ini akan mempermudah proses penilaian masing-masing alternatif tersebut.

3. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia

Semua alternatif yang telah dirumuskan oleh perumus kebijakan perlu dinilai untuk diketahui konsekuensinya masing-masing baik yang positif maupun negatif. Menilai alternatif berarti memberi bobot atau harga tertentu pada setiap, sehingga nampak jelas dampak ekonomis dan non ekonomisnya baik yang positif maupun yang negatif.

Melalui penilaian dengan kriteria-kriteria yang jelas akan diperoleh konsekuensi-konsekuensi alternatif. Alternatif kebijakan untuk menentukan alternatif mana yang dapat dipilih pembuat kebijakan dalam memecahkan masalahnya. Alternatif yang diperkirakan mempunyai dampak positif lebih besar harus dipilih, dan sebaliknya alternatif yang dampak negatifnya besar harus ditinggalkan.

Untuk dapat melakukan penilaian secara baik terhadap alternatif kebijakan diperlukan kriteria tertentu, misalnya kriteria yang sering dipakai adalah “aplikabilitas dan akseptabilitas alternatif” yang mudah dilaksanakannya (praktis dan pragmatis) dan diterima serta menguntungkan bagi semua pihak. Selain kriteria, perumus kebijakan juga perlu memiliki alat informasi yang cukup dan relevan agar dapat melakukan penilaian alternatif kebijakan dengan baik.

4. Memilih alternatif yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan.

Kegiatan memilih alternatif yang “memuaskan” sangat dipengaruhi oleh hasil penilaian terhadap masing-masing alternatif yang tersedia. Kegiatan memilih alternatif ini harus bersifat obyektif dan subyektif. Obyektif artinya alternatif itu dinilai dan dipilih berdasarkan patokan-patokan yang rasionalis, sehingga alternatif yang dipilih dapat memberikan konsekuensi atau dampak positif yang besar. Sedangkan subyektif artinya alternatif yang dipilih itu juga harus diperhatikan aspek emosional pembuat kebijakan dan masyarakat serta menguntungkan baik pembuat kebijakan maupun pihak-pihak yang terkena pengaruh langsung atau tidak langsung dari pilihan tersebut.

D. Alasan-Alasan Perumusan Kebijakan

Pada proses kebijaksanaan yang baik menurut Jones dalam Abdul Wahab (2008:29): Golongan rasionalis ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

b. Mengidentifikasi masalah.

Mengidentifikasi masalah yaitu bagaimana melaksanakan sebuah lembaga atau institusi yang mempunyai kewenangan dalam perumusan kebijakan publik dengan mengelompokkan atau mengklasifikasikan masalah-masalah yang melatar-belakangi perumusan kebijakan tersebut untuk dilakukan

c. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu.

Yaitu bagaimana perumusan kebijakan mempunyai tujuan yang jelas. Sehingga kebijakan yang di buat dapat dijadikan cara untuk mengatasi permasalahan yang ada.

- d. Mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan.

Ialah bagaimana sebuah institusi atau lembaga mengelompokkan atau mengklasifikasikan semua alternatif yang ada yang dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada.

- e. Meramalkan atau memprediksikan akibat-akibat dari 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.

- f. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan.

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.

- g. 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.

E. Interaksi Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik.

Pada pembahasan mengenai kebijakan publik, maka aktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor 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 aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisa 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 aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsen terhadap kebijakan. Aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat ahli, maka dapat disimpulkan bahwa aktor kebijakan yaitu seorang maupun sekelompok orang yang terlibat dalam penentu kebijakan, baik pada proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Aktor 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 memahai berbagai aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, maka konsep dan konteks aktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, maka aktor 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:

1. Kelompok kepentingan (interest groups), seperti kelompok buruh, dan kelompok perusahaan;
2. Kelompok partai politik;
3. Warga negara individual;

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

1. Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (authoritative).
2. Yang pertama adalah relevan dengan konsep yang selalu melibatkan tiga oknum penting di dalamnya yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.
3. Mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi.

Kelompok yang kedua adalah mereka yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada. Pada kelompok yang kedua inilah seringkali wujudnya dapat berupa

kelompok kepentingan, aktor partai politik, aktor para ahli dan sarjana atau enterpreneur serta para intelektual yang ada.

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

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 aktor-aktor yang akan bermain dalam proses pembuatan kebijakan. Menurut beberapa ahli, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta (partisipants) dalam proses pembuatan kebijakan tersebut. Charles Lindblom 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: warga negara 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 aktor-aktor 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 menurut James Anderson, Charles Lindblom, maupun James Lester dan Joseph Stewart, Jr. disebutkan bahwa aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok atau pemeran serta, yaitu :

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

BAB IV IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

A. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara etimologis kata implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *“to implement”*. Dalam kamus *“to implement”* yang artinya menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu dan *“to partical effect”* yang artinya untuk menimbulkan efek atau dampak. Sesuatu yang dilaksanakan untuk menimbulkan efek atau dampak itu dapat berupa peraturan undang-undang, keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan. Sementara itu Mazmanian dan Paul Sabatier sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab melihat *“implementasi adalah sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik berasal dari legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.*

Van Meter dan Van Horn (1974) dalam Agustino 2017: 126) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai: *“Tindakan dalam keputusan sebelumnya. Tindakan ini mencakup usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam waktu kurun maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan mencapai tujuanyang telah diterapkan”*. Sedangkan implementasi kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi. Definisi yang umum dipakai menyangkut kebijakan implementasi *“Implementasi adalah tindakantindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”* Wahab (1997: 63).

Dari beberapa pengertian menurut para ahli dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan suatu bentuk tindakan yang akan berupa dengan keputusan yang telah diterapkan untuk menyelesaikan suatu masalah yang akan lebih menjamin disuatu hari nanti.

B. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan

Menurut M. Irfan Islamy (2009:102-106) untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan membagitahap implementasi dalam 2 bentuk yaitu :

1. Self-executing, yaitu bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasi dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara terhadap kedaulatan Negara lain.
2. Non self-executing, yaitu bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

C. Unsur-Unsur Proses Implementasi Kebijakan

Pandangan yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier, yakni antara apa yang disebut sebagai perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan tidak dianggap sebagai suatu hal yang terpisah, sekalipun mungkin secara analitis bisa dibedakan. Maka dari itu bahwa unsur-unsur dari proses implementasi yakni:

1. Proses Implementasi Program/Kebijakan adalah serangkaian aktivitas tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan) yang meliputi pengambilan keputusan, tahapantahapan strategis maupun operasional yang dilaksanakan guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi

kenyataan, serta guna mencapai sasaran program (kebijakan) yang telah ditetapkan semula.

2. Proses implementasi sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil atau bahkan gagal, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai, atau “outcomes”, karena dalam proses tersebut, terlibat berbagai pihak yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung ataupun menghambat pencapaian sasaran program.
3. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak yakni:
 - b) Adanya program/kebijakan.
 - c) Target Groups.
 - d) Unsur pelaksana/implementor.
4. Implementasi program atau kebijaksanaan, tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa/steril, sehingga faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) dapat mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan.

D. Model Implementasi Kebijakan Publik

1. Model implementasi Charles O. Jones

Charles Jones menganalisis masalah implementasi kebijakan dengan cara yang skematis dengan mendasarkan pada konsep aktivitas fungsional dan mengemukakan beberapa dimensi dari pelaksanaan pemerintah mengenai program-program yang disahkan, kemudian menentukan implementasinya. Juga membahas aktor-aktor yang terlibat dengan memfokuskan pada birokrasi sebagai lembaga pelaksana primer.

Menurut O. Jones ada tiga aktivitas utama yang penting dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- a) Organisasi merupakan pembentukan atau penataan kembali sumber daya dengan unit-unit metode untuk menjadikan program berjalan (restrukturisasi sumber daya, pembentukan unit, dan metode untuk pelaksanaan program).
- b) Interpretasi merupakan penafsiran agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan (merancang program kedalam rencana dan tindakan yang dapat diterima dan dilaksanakan).
- c) Penerapan merupakan kebutuhan rutin dari pelayanan pembayaran atau lainnya, yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program (dukungan pendanaan dan lain-lain sesuai tujuan program).

Sehubungan dengan aktivitas fungsional tersebut adalah dari sudut organisasi dapat dilihat dari aktor atau bahan-bahan yang berperan dalam implementasi kebijakan atau program dengan memfokuskan pada birokrasi. Dari sudut interpretasi dapat dilihat bahwa proses interpretasi banyak dilakukan oleh badan-badan eksekutif birokrat, dan beberapa pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan suatu program tertentu.

2. Model Implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, antara lain:

- a) Standart sasaran kebijakan dan standart sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat teralisasi.
- b) Sumber daya, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumberdaya non manusia.

- c) Hubungan antar organisasi yaitu perlu banyak program implementasi sebuah program dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- d) Karakteristik pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Kemudian semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi yakni variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
- f) Disposisi Implementator adalah mencakup respon implementator tiga hal penting, yaitu: respon implementator terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementator, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

Hal ini dikemukakan berdasarkan kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikendaki relatif sedikit. Sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan, relatif tinggi. Standart dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan.

Disamping itu standart dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelas respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan

menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standart dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana.

3. Model Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983)—A Framework for Policy Impementation Analysis

Menurut kedua ahli ini tentang kebijakan berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuantujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud yaitu:

- Mudah atau tidaknya masalah kebijakanpublik yang akan dibuat
- Peningkatan dan ruang lingkup perubahan perilaku yang akan dikehendaki
- Kemampuan kebijakan secara terstruktur perlu proses implementasi secara tepat
- Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi.

4. Model Thomas R. Dye (1992) – Model Implementasi Interaktif

Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika program dianggap kurang memenuhi harapan stakeholders. Ini berarti bahwa tahap implementasi program atau kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

E. Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Untuk itu implementasi kebijakan publik terdapat factor pendukung dan factor penghambur, diantaranya:

- Faktor pendukung kebijakan publik

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Dalam implementasi, tujuan dan sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2. Sumber kebijakan

Sumber kebijakan adalah yang mencakup dana atau perangsang yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif dan efisien.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan

Implementasi ini dapat berjalan efektif apabila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana untuk memperoleh keputusan benar.

4. Karakteristik badan pelaksana

Karakteristik badan pelaksana sangat erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.

▪ Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana dan penerapan prioritas, atau program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. **Kedua**, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. **Ketiga**, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. **Keempat**, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan kaitannya dengan sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

2. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat

memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

3. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

4. Pembagian Potensi

Sebab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

Rangkuman:

Dalam melakukan pengimplementasi kebijakan untuk melaksanakan berbagai keputusan yang telah diterapkan dan menyelesaikan suatu masalah yang akan lebih menjamin disuatu hari nanti. Aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan dari permasalahan yang akan meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output bagi masyarakat. Implementasi kebijakan perlu melalui beberapa tahap agar menghasilkan output dengan baik. Implementasi bukan lah proses mekanisme yang secara otomatis, yang dimana sesuai dengan pembuatan kebijakan merupakan proses kegiatan yang begitu rumit dan kepentingan yang akan terlibat baik sebagai pelaksanaan kebijakan.

Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi social ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak

menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan yang sah/pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan yang harus dijadikan, dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan yaitu paa keputusan pelaksanaan kebijakan.

BAB V PELAKSANAAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pengertian Pelaksanaan Kebijakan Publik

Pelaksanaan kebijakan merupakan aktivitas lanjutan dari perumusan dan pengesahan kebijakan (Mutiasari et al, 2016). Maka dapat dimaknai bahwa pelaksanaan kebijakan publik merupakan aktivitas yang dilakukan oleh individu maupun kelompok dalam mencapai suatu tujuan yang didasari oleh kebijakan yang telah disahkan. Dampak dari pelaksanaan kebijakan adalah munculnya konsekuensi dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Hasil pelaksanaan kebijakan yang dievaluasi akan mendapatkan hasil yang diharapkan (intended) atau juga hasil yang tidak diharapkan (spillover negative effect). Maka dapat disimpulkan bahwa setiap kebijakan yang ditetapkan akan memiliki dampak. Pelaksanaan kebijakan terdiri dari tiga unsur utama yaitu:

1. Spesifikasi rincian program

Spesifikasi rincian program berhubungan dengan dimana dan bagaimana lembaga melaksanakan program dan seperti apa program atau hukum ditafsirkan;

2. Alokasi sumber daya

Berhubungan dengan pembiayaan, personil dan organisasi yaang melaksanakan serta bertanggung jawab atas keterlaksanaan program;

3. Keputusan

Berhubungan dengan ketetapan yang dilaksanakan, (Jann and Wegrich, 2007).

Pelaksanaan kebijakan akan berdampak kepada keberhasilan kebijakan tersebut. Sebuah kebijakan dikatakan berhasil apabila memberikan pengaruh positif kepada masyarakat. Artinya bahwa

kebijakan mampu mengarahkan masyarakat menjadi lebih terarah dan sesuai dengan keinginan pemerintah. Maka pemerintah memiliki kewajiban dalam mengawasi keterlaksanaan kebijakan melalui perancangan program dan strukturisasi proses pelaksanaan. Maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan kegiatan, program dan aktivitas dalam penerapan keputusan kebijakan dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan pada keputusan kebijakan.

B. Aspek-aspek yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Publik

Menurut Edwards III, pelaksanaan kebijakan dapat diartikan sebagai bagian dari tahapan proses kebijaksanaan, yang posisinya berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan tersebut (output, outcome). Lebih lanjut, Edward III mengidentifikasi aspek-aspek yang diduga kuat berkontribusi pada pelaksanaan kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat aspek mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, baik secara langsung maupun tidak secara langsung, dan masing-masing aspek saling berpengaruh terhadap aspek lainnya (Wahyudi, 2016).

1. Kewenangan/ Struktur Birokrasi

Kewenangan merupakan otoritas/ legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik (Afandi & Warjio, 2015). Kewenangan ini berkaitan dengan struktur birokrasi yang melekat pada posisi/ strata kelembagaan atau individu sebagai pelaksana kebijakan. Karakteristik utama dari birokrasi umumnya tertuang dalam prosedur kerja atau Standard Operating Procedures (SOP) dan fragmentasi organisasi.

2. Komunikasi

Komunikasi adalah aktivitas yang mengakibatkan orang lain menginterpretasikan suatu ide/gagasan, terutama yang dimaksudkan oleh pembicara atau penulis melalui sesuatu sistem yang biasa (lazim) baik dengan simbol-simbol, signal-signal, maupun perilaku (Wardhani, Hasiolan, & Minarsih, 2016). Komunikasi mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik, dimana komunikasi yang tidak baik dapat menimbulkan dampak-dampak buruk bagi pelaksanaan kebijakan. Pencapaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik mensyaratkan pelaksana untuk mengetahui yang harus dilakukan secara jelas; tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga dapat mengurangi kesenjangan antara rencana dan pelaksanaan kebijakan.

Apabila penyampaian informasi tentang tujuan dan sasaran suatu kebijakan kepada kelompok sasaran tidak jelas, dimungkinkan terjadi resistensi dari kelompok sasaran (Afandi & Warjio, 2015). Kemampuan komunikasi diarahkan agar pelaksana kegiatan dapat berunding satu sama lain dan menemukan titik kesepahaman/ konsensus yang saling menguntungkan. Konsensus yang terbagun dapat meningkatkan kinerja personal dalam bekerja dengan menemukan kondisi win-win solution pada setiap permasalahan (Ramdhani & Suryadi, 2005).

3. Sumberdaya

Pelaksanaan kebijakan harus ditunjang oleh ketersediaan sumberdaya (manusia, materi, dan metoda). Pelaksanaan kebijakan publik perlu dilakukan secara cermat, jelas, dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumberdaya yang diperlukan, maka pelaksanaan kebijakan akan cenderung

tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Tanpa dukungan sumberdaya, kebijakan hanya akan menjadi dokumen yang tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat, atau upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Dengan demikian, sumberdaya merupakan faktor penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumberdaya dalam pelaksanaan kebijakan publik diantaranya: staf yang memadai, informasi, pendanaan, wewenang, dan fasilitas pendukung lainnya (Afandi & Warjio, 2015). Disposisi atau sikap dari pelaksana

4. Disposisi

adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, seperti komitmen, disiplin, kejujuran, kecerdasan, dan sifat demokratis (Wahab, 2010). Apabila pelaksana kebijakan memiliki disposisi yang baik, maka dia diduga kuat akan menjalankan kebijakan dengan baik, sebaliknya apabila pelaksana kebijakan memiliki sikap atau cara pandang yang berbeda dengan maksud dan arah dari kebijakan, maka dimungkinkan proses pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan efektif dan efisien. Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan dukungan atau hambatan terhadap pelaksanaan kebijakan tergantung dari kesesuaian kompetensi dan sikap dari pelaksana. Karena itu, pemilihan dan penetapan personalia pelaksana kebijakan dipersyaratkan individu-individu yang memiliki kompetensi dan dedikasi yang tepat pada kebijakan yang telah ditetapkan (Afandi & Warjio, 2015).

C. Faktor Yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Faktor Menurut Suharno (2010: 52-53) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator

sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut di kritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut di pandang memuaskan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan atau keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno, 2010:52-53).

D. Komponen Kebijakan Publik

Kebijakan publik mengandung tiga komponen penting yang saling berkaitan dalam proses formulasi kebijakan publik, yaitu pelaku kebijakan, isi kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

1. Pelaku/Aktor Kebijakan

Orang-orang atau pelaku yang terlibat dalam perumusan kebijakan disebut aktor kebijakan. Menurut James Anderson, aktor kebijakan dibagi dalam dua peran, yaitu pelaku resmi dan pelaku tidak resmi.

- a) Pelaku Resmi adalah pemerintah yang terdiri atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif adalah lembaga yang bertugas merumuskan dan membentuk kebijakan berupa undang-undang dan menjadi sebuah kebijakan. Undang-undang tersebut menjadi payung hukum bagi pembuatan kebijakan publik pada level berikutnya, seperti instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan-keputusan hingga peraturan daerah di bawahnya. Setelah kebijakan dibuat oleh lembaga legislatif, fungsi eksekutif adalah melaksanakan kebijakan publik tersebut atau

mengimplementasikan kepada publik tentang isi dari sebuah kebijakan yang telah lahir. Lembaga pemerintah yudikatif bertugas mengawasi dan memberikan pertimbangan sanksi apabila terdapat kesalahan atau kekeliruan dalam proses implementasi sebuah kebijakan publik.

- b) Pelaku Tidak Resmi berasal dari luar lembaga pemerintah, seperti kelompok kepentingan, partai politik, organisasi massa, warga negara, dan individu. Pelaku ini tidak mempunyai peran dalam pengambilan keputusan kebijakan, tetapi berperan dalam memberikan saran, usul, masukan, bahkan intervensi kepada pelaku resmi pembuat kebijakan agar dapat meloloskan atau menggunakan bentuk kebijakan yang mereka inginkan.

2. Lingkungan Kebijakan

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan dalam suatu sistem politik. Akan tetapi, proses perumusan kebijakan publik yang dihasilkan tentu memerhatikan pula faktor sumber daya alam, iklim, topografi, jumlah penduduk, distribusi penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi, dan politik. Dalam kasus kebijakan tertentu perlu diperhatikan pula lingkungan internasional dan kebijakan internasional (Anderson, 1979).

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 memerhatikan lingkungan tuntutan sebuah kebijakan berasal.

3. Isi Kebijakan

adalah hasil akhir dari sebuah formulasi kebijakan yang telah terwujud dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan daerah. Wujud dari kebijakan publik tersebut tertuang dalam isi kebijakan yang memuat pertimbangan, penetapan, dan keputusan yang selanjutnya terdiri atas bab dan pasal hingga aturan-aturan tambahan. Isi dari kebijakan tentu disesuaikan dengan kondisi lingkungan setempat, yaitu awal kebijakan itu berasal. Apabila isi kebijakan tidak diarahkan pada suatu kondisi lingkungan yang sesuai, akan terjadi kegagalan implementasi kebijakan publik. Isi kebijakan tentu harus mengakomodasi kepentingan publik, bukan kepentingan golongan tertentu sehingga dapat menjawab tuntutan masyarakat.

E. Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Publik

Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Publik Keberhasilan implementasi kebijakan membutuhkan keterlibatan stakeholders secara demokratis dan partisipatif. Stakeholders dan pembuat kebijakan harus terus menerus terlibat dalam dialog untuk menganalisis konsekuensi dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, evaluasi pelaksanaan kebijakan perlu dilakukan untuk melihat akuntabilitas dan peningkatan kinerja suatu kebijakan publik. Model Helmut Wollman menguraikan evaluasi pelaksanaan kebijakan pada tiga tipe utama, yaitu: *ex-ante evaluation*, *on-going evaluation*,

dan ex-post evaluation (Lintjewas, Tulus, & Egetan, 2016). a. Evaluasi pada Tahap Perencanaan (ex-ante).

1. Evaluasi ex-ante adalah evaluasi kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan dengan tujuan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya (Diansari, 2016). Secara hipotetik, tipe evaluasi ex-ante ditujukan untuk mengantisipasi dan memberikan penilaian awal atas perkiraan pengaruh, dampak, atau konsekuensi dari kebijakan yang direncanakan atau yang telah ditetapkan. Tujuannya adalah memberikan informasi yang relevan dengan kebijakan atau dengan proses pembuatan kebijakan yang sedang berjalan. Tipe evaluasi ex-ante juga memberikan analisa dampak terhadap lingkungan kebijakan (Lintjewas, Tulus, & Egetan, 2016).
2. Evaluasi pada Tahap Pelaksanaan (on-going)

Evaluasi on-going yaitu evaluasi dilakukan pada saat pelaksanaan kebijakan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan kebijakan dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya (Diansari, 2016). Evaluasi on-going secara umum dimaksudkan untuk menjamin agar tindakan yang dilaksanakan sesuai dengan perencanaan, bukan dimaksudkan untuk evaluasi penilaian akhir capaian kinerja pelaksanaan kebijakan.

Dengan dilakukan evaluasi on-going, jika terjadi penyimpangan, diharapkan akan dapat dilakukan langkah perbaikan sedini mungkin melalui sejumlah rancangan/rekomendasi, sehingga hasil akhir pelaksanaan kebijakan akan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan (Christiyanto,

Nurfitriyah, & Sutadji, 2016). Esensi dari evaluasi on-going adalah untuk memberikan informasi yang relevan yang dapat dipergunakan untuk memperbaiki proses pelaksanaan kebijakan ke arah yang ingin dicapai (Lintjewas, Tulus, & Egetan, 2016).

3. Evaluasi pada Tahap Pasca-Pelaksanaan (ex-post)

Ex-post evaluation merupakan model evaluasi klasik dari evaluasi pelaksanaan kebijakan. Evaluasi ex-post dimaksudkan untuk memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian tujuan serta dampak dari kebijakan yang telah dilaksanakan (Lintjewas, Tulus, & Egetan, 2016). Evaluasi ex-post adalah evaluasi yang dilaksanakan setelah pelaksanaan kebijakan berakhir, yang ditujukan untuk menganalisa tingkat pencapaian (keluaran/ hasil/ dampak) pelaksanaan kebijakan. Evaluasi ex-post digunakan untuk menilai efisiensi (keluaran dan hasil dibandingkan masukan), efektivitas (pencapaian tujuan dan sasaran), ataupun manfaat (dampak pelaksanaan kebijakan terhadap penyelesaian masalah) (Diansari, 2016).

Rangkuman:

Pelaksanaan kebijakan publik pada dasarnya bertujuan untuk menghapus segala bentuk penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat/pejabat publik. Pelaksanaan kebijakn perlu dengan implementasi atau penerapan suatu kebijakan publik melalui program, aktifitas, aksi, atau tindakan dalam suatu mekanisme yang terikat pada suatu sistem tertentu. Pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program, melainkan menyangkut pula pada partisipasi masyarakat,kekuatan politik, ekonomi dan sosial dengan berbagai pihak.

Pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan secara tepat sasaran dan berdaya guna akan mampu memecahkan suatu permasalahan secara baik, semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang digunakan, maka akan semakin juga dalam pelaksanaan kebijakan publik. Semakin diperlukan teori dan modal yang mampu menjelaskan ketepatan pelaksanaan kebijakan yang berkenaan dengan dampak yang dihasilkannya dan bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dan merugikan kepentingan masyarakat.

BAB VI ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pengertian Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan merupakan suatu prosedur berfikir yang sudah lama dikenal dan dilakukan dalam sejarah manusia. Menurut Duncan MacRae (1976), analisis kebijakan adalah sebagai suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan argumentasi rasional dengan menggunakan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan membuahka pemikiran dalam rangka upaya memecahkan masalah publik. Lebih lanjut Suryadi dan Tilaar menegaskan bahwa analisis kebijakan adalah sebagai suatu cara atau prosedur dalam menggunakan pemahaman manusia terhadap dan untuk pemecahan masalah kebijakan. Dalam pembuatan kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula. Menurut Winarno ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni:

- 1) Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- 2) Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- 3) Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teoriteori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijaka. publik dan pembentuknya. Sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

Analisis kebijakan tidak semata-mata melakukan analisis terhadap data dan informasi, akan tetapi memperhatikan seluruh aspek

yang menyangkut proses pembuatan suatu kebijakan, mulai dari analisis terhadap masalahnya, pengumpulan informasi, analisis, penentuan alternatif kebijakan, sampai kepada penyampaian alternatif tersebut terhadap para pembuat keputusan. Rumusan alternatif kebijakan yang dihasilkan dari suatu proses analisis kebijakan ini tidak dengan sendirinya atau secara langsung dapat dijadikan suatu kebijakan. Jika rumusan kebijakan ini sudah didukung oleh suatu kekuatan otoritas, alternatif, maka alternatif kebijakan itu sendiri akan berubah menjadi suatu kebijakan. Jadi prosedur yang dapat menghasilkan alternatif kebijakan merupakan proses rasional.

Analisis kebijakan versi Dunn adalah analisis kebijakan yang dipahami sebagai sebuah aktifitas intelektual dan praktis yang bertujuan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan dalam proses analisis kebijakan. Kegiatan penganalisisan kebijakan dapat bersifat formal dan hati-hati yang melibatkan penelitian mendalam terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang berkaitan dengan evaluasi suatu program yang telah dilaksanakan. Dalam metode analisis versi Dunn terdapat lima prosedur yang harus dilewati dalam sebuah proses analisis kebijakan, yaitu:

1. Definisi: Menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Prediksi: Menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika melakukan sesuatu.
3. Preskripsi: Menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi kebijakan di masa datang.

4. Deskripsi: Menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi: Kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah

Proses analisis kebijakan tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Merumuskan masalah. Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan, atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Fase-fase perumusan masalah meliputi pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah.
2. Peramalan masa depan. Peramalan atau forecasting adalah prosedur untuk membuat informasi aktual tentang situasi sosial di masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan.
3. Rekomendasi kebijakan. Tugas membuat rekomendasi kebijakan mengharuskan analisis kebijakan menentukan alternatif yang terbaik dan mengapa. Karenanya prosedur analisis kebijakan berkaitan dengan masalah etika dan moral. Dalam rekomendasi kebijakan terdapat enam kriteria utama, yaitu efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan (equity), responsivitas, dan kelayakan.
4. Pemantauan hasil kebijakan. Pemantauan atau monitoring merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat kebijakan publik. Pemantauan, setidaknya memainkan empat fungsi dalam analisis kebijakan, yaitu eksplanasi, akuntansi, pemeriksaan dan kepatuhan (compliance).

B. Bentuk-Bentuk Analisis Kebijakan

1. Analisis kebijakan prospektif

Analisis kebijakan prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencirrii cara beroperasinya para ekonomi, analisis system dan peneliti operasi. Analisis kebijakan prospektif mungkin paling baik dicontohkan dari deskripsi analisis kebijakan yang diberikan oleh Walter Williams.

Analisis kebijakan menurut Williams merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan; secara konseptual tidak termasuk mengumpulkan informasi. "Sebaliknya penelitian kebijakan berkenaan dengan" semua studi yang menggunakan metodologi ilmiah untuk menerangkan fenomena dan/atau menentukan hubungan diantara mereka. Analisis prospektif acapkali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya - upaya pemerintah untuk memecahkannya .

2. Analisis Kebijakan Retrospektif

Analisis kebijakan retrospektif dalam banyak hal sesuai dengan deskripsi penelitian kebijakan yang dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis yaitu:

- h. Analisis yang berorientasi pada disiplin (Discipline-oriented analysts)

Kelompok ini sebagian besar terdiri dari para ilmuwan politik dan sosiologi, terutama berusaha untuk mengembangkan dan menguji teori yang didasarkan pada teori dan menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan. Kelompok ini jarang berusaha untuk mengidentifikasi tujuan dan sasaran spesifik dari para pembuat kebijakan dan tidak melakukan usaha apa pun untuk membedakan "variable kebijakan yang merupakan hal yang dapat diubah melalui manipulasi kebijakan, dan variabel situasional yang tidak dapat dimanipulasi".

Sebagai contoh, analisis mengenai pengaruh kompetisi partai terhadap tingkat pengeluaran pemerintah tidak menghasilkan informasi tentang tujuan jangka pendek dan tujuan jangka panjang yang spesifik dari para pembuat kebijakan ; kompetisi partai juga belum merupakan variabel yang dapat dimanipulasi yang dapat digunakan oleh para pembuat kebijakan untuk menghasilkan perubahan dalam pengeluaran pemerintah

i. Analisis berorientasi pada masalah (Problem-oriented analysts)

Kelompok ini sebagian besar juga terdiri dari para ilmuwan ilmu politik dan sosiologi, dan juga berusaha untuk menerangkan sebab dan konsekuensi dari kebijakan. Meskipun begitu, para analis yang berorientasi pada masalah ini, kurang menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori yang dianggap penting di dalam disiplin ilmu sosial, tetapi

lebih menaruh perhatian pada identifikasi variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah. Walau pun begitu analisis yang berorientasi pada masalah jarang menyajikan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan yang spesifik dari para pembuat kebijakan, terutama karena masalah praktis yang dianalisis biasanya bersifat umum.

Sebagai contoh, analisis pengaruh investasi publik dalam bidang pendidikan terhadap prestasi murid di AS memberikan informasi tentang variabel yang dapat dimanipulasi (investasi publik) tetapi tidak memberikan informasi tentang sasaran yang khusus dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan lainnya yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan pendidikan.

- j. Analisis yang berorientasi pada aplikasi (Applications-oriented analysts)

Kelompok analis yang ketiga ini mencakup ilmuwan politik dan sosiologi, tetapi juga orang yang datang dari bidang studi profesional pekerjaan sosial (social work) dan administrasi publik dan bidang studi yang sejenis seperti penelitian evaluasi. Kelompok ini juga berusaha untuk menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Lebih jauh, kelompok ini tidak hanya menaruh perhatian pada variabel kebijakan, tetapi juga melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku

kebijakan. Informasi mengenai tujuan-tujuan dan sasaran kebijakan memberi landasan bagi pemantauan, dan evaluasi hasil kebijakan yang spesifik, yang dapat digunakan oleh para praktisi untuk merumuskan masalah kebijakan, mengembangkan alternatif kebijakan baru, dan merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan masalah.

Sebagai contoh, para analis yang berorientasi pada aplikasi ini dapat membuat perhitungan mengenai faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan program pendidikan anak-anak prasekolah, walaupun analisis mereka berakhir dengan perumusan masalah dan pengembangan suatu sintesis pemecahan masalah-masalah kebijakan.

Gaya pengoperasian ketiga kelompok analis kebijakan retrospektif tersebut memiliki kelebihan dan kelemahannya sendiri. Analisis kebijakan yang berorientasi pada disiplin jarang menghasilkan informasi yang secara langsung bermanfaat untuk merumuskan pemecahan atas masalah-masalah kebijakan, terutama karena variabel-variabel yang paling relevan bagi pengujian teori-teori ilmiah umum juga jarang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk melakukan manipulasi kebijakan. Bahkan ketika para analis yang berorientasi pada masalah menemukan masalah penting seperti kesempatan pendidikan, energy/kriminalitas, informasi yang diperoleh mungkin bersifat makronegatif. Informasi makronegatif menerangkan sebab dan konsekuensi luas dari kebijakan dan menggunakan data-data agregat untuk menunjukkan mengapa kebijakan dan program tertentu tidak berhasil, sebagaimana dibedakan dari informasi

mikropositif yang menunjukkan kebijakan dan program apa yang berhasil dan di bawah kondisi spesifik apa. Ada baiknya pembuat kebijakan tahu bahwa frekuensi kejahatan lebih besar di daerah perkotaan dibanding di daerah pedesaan, tetapi akan lebih berguna lagi.

3. Analisis Kebijakan Yang Terintegrasi

Analisis kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analis untuk secara terus menerus menghasilkan dan menstransformasikan informasi setiap saat.

Hal ini berarti bahwa analisis dapat terlibat dalam transformasi komponen informasi kebijakan searah dengan putaran jarum jam berulang kali sebelum akhirnya pemecahan masalah kebijakan yang memuaskan ditemukan. Analisis yang terintegrasi dengan begitu bersifat terus menerus, berulang-ulang, tanpa ujung paling tidak dalam prinsipnya. Analisis dapat memulai penciptaan dan transformasi informasi pada setiap titik dari lingkaran analisis, baik sebelum atau sesudah aksi. Selanjutnya, hubungan antara dua "tahap" analisis kebijakan, misalnya antara perumusan masalah dan peramalan dapat dipandang sebagai "titik" dialektis, di mana tidak mungkin untuk menyatakan dengan pasti di mana penggunaan metode analisis kebijakan dimulai dan berakhir. "Analisis yang terintegrasi dapat digambarkan dengan mempertentangkan antara

evaluasi retrospektif terhadap kebijakan publik dan eksperimen program kebijakan.

Evaluasi restrospektif terhadap kebijakan dan program di dalam sejumlah bidang seperti pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial secara khusus menilai kinerja kebijakan dan program yang sedang berjalan. Sebaliknya eksperimen kebijakan dan program menilai kinerja program dan kebijakan baru dalam hal hasil nyatanya. Untuk menilai bentuk baru dari aksi kebijakan di bawah kondisi politik dan administrasi yang realistis, perlu sekali untuk menciptakan informasi pada setiap tahap analisis kebijakan: perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Analisis kebijakan prospektif dan retrospektif, meskipun memulai dan mengakhiri analisis pada waktu yang berbeda, mengharuskan analisis melengkapi bagian dari lingkaran analisis.

Analisis kebijakan yang terintegrasi mempunyai semua kelebihan yang dimiliki oleh semua metodologi analisis prospektif dan retrospektif, tetapi tidak satupun dari kelemahan mereka . Analisis yang terintegrasi melakukan pemantauan dan evaluasi kebijakan secara terus menerus sepanjang waktu. Tidak demikian halnya dengan analisis prospektif dan retrospektif, yang menyediakan lebih sedikit informasi.

Sebagai contoh, analisis kebijakan prospektif cenderung lemah dalam hal keterbatasannya dan ketidakcukupan informasi yang dihasilkannya menyangkut perubahan nilai tujuan dan sasaran yang terjadi setelah suatu kebijakan diimplementasikan. Sebaliknya, analisis kebijakan retrospektif lemah dalam hal ketidakmampuannya untuk mengarahkan aksi - aksi kebijakan, karena sebagian besar terikat pada informasi yang pasif

mengenai konsekuensi kebijakan setelah diimplementasikan. Akhirnya, analisis yang terintegrasi dibangun di atas kekuatan disiplin yang menspesialisasikan pada analisis prospektif (seperti ekonomi, teknik sistem, riset operasi) dan yang menekankan pada analisis retrospektif (seperti ilmu politik, sosiologi, dan hukum). Oleh karena itu, analisis yang terintegrasi adalah multidisiplin di dalam arti yang sebenarnya.

Teori Keputusan Deskriptif dan Normatif

Kerangka elemen dari proses analisis kebijakan tidak hanya membantu kita melihat saling ketergantungan antara informasi dan metode tetapi juga membantu dalam menunjukkan bagaimana metode dari yang berbeda dihubungkan dengan bentuk utama analisis kebijakan: analisis kebijakan retrospektif, prospektif, dan terintegrasi. Ketika kita membagi kerangka kerja yang sama ini ke dalam empat bagian kita menemukan bahwa bagian kiri berisi metode yang lazimnya dipakai oleh para praktisi analisis kebijakan retrospektif.

Sebagai contoh, perbedaan antara teori keputusan deskriptif dan teori keputusan normatif dapat dijelaskan oleh kerangka kerja ini. Teori keputusan deskriptif (*Descriptive decision theory*), yang dapat didefinisikan sebagai seperangkat preposisi yang secara logis konsisten yang menerangkan tindakan. Pada dasarnya berkenaan dengan metode - metode untuk analisis retrospektif yang terdapat pada sisi kiri dari kerangka proses analisis kebijakan. Analisis yang tujuannya menerangkan sebab dan konsekuensi dari tindakan kebijakan harus melakukan analisis sesudah aksi dilakukan . Di sini tujuan utama dari analisis adalah untuk memahami masalah kebijakan ketimbang memecahkannya.

Sebaliknya, teori keputusan normatif (*Normative decision theory*) merupakan seperangkat proposisi yang secara logika konsisten yang menyediakan landasan untuk memperbaiki konsekuensi dari aksi. Teori keputusan normative kadang berkenaan dengan teori keputusan statistic atau teori pilihan rasional dalam situasi yang rumit. sebagian besar berpusat pada penggunaan metode prospektif (peramalan dan rekomendasi).

Rangkuman:

Analisis kebijakan publik adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang memanfaatkan berbagai metode dan teknik untuk menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan. Analisis seperti ini sangat diperlukan dalam praktik pengambilan keputusan di sektor publik, dan karenanya dibutuhkan oleh para politisi, konsultan, dan pengambil keputusan di pemerintahan. Seiring dengan bertambah kompleksnya masalah yang dihadapi masyarakat, kebutuhan akan analisis kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan publik pun semakin meningkat.

Analisis kebijakan adalah suatu teknik yang digunakan dalam administrasi publik untuk memeriksa dan mengevaluasi kebijakan suatu organisasi publik dalam pencapaian tujuan. kebijakan publik dipelajari dalam rangka pertimbangan ilmiah yaitu untuk menambah pengetahuan yang lebih mendalam. Mulai dari proses pembuatan kebijakan, perkembangannya, serta akibat-akibat yang ditimbulkannya bagi masyarakat. Proses analisis kebijakan pada dasarnya terdiri dari 3 (tiga) langkah utama, yaitu perumusan masalah kebijakan, perumusan alternatif kebijakan, dan pemilihan alternatif kebijakan. Hasil dari ketiga langkah utama tersebut kemudian didokumentasikan dalam wujud makalah kebijakan.

BAB VII EVALUASI KEBIJAKAN

A. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing meminjau pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran, pemberian angka dan penilaian. Sedangkan dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

Menurut Situmorang evaluasi kebijakan dilakukan guna menemukan penyebab dari kegagalan kebijakan dan apakah kebijakan tersebut berakhir pada dampak yang dicitacitakan. Sehingga, tidak heran jika evaluasi dikatakan kegiatan fungsional yang tidak hanya dilakukan diakhir, tetapi juga pada setiap tahapan kebijakan. Kegiatan evaluasi terdiri dari spesifikasi, measurement, analisis dan rekomendasi. Tipe-tipe evaluasi kebijakan menurut James Anderson seperti yang dikutip oleh Situmorang, terdiri dari tiga tipe yaitu:

1. Evaluasi merupakan kegiatan fungsional sehingga dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan.
2. Evaluasi berfokus pada kinerja sebuah kebijakan, sehingga memilih kejujuran dan efisiensi dalam pelaksanaannya
3. Evaluasi kebijakan sistematis yang mencoba memberikan jawaban atas pertanyaan seputar kesesuaian kebijakan dengan tujuan awal, biaya-biaya yang digunakan dan keuntungan yang diraih, dan penerima keuntungan.

Evaluasi memiliki langkah-langkah, seperti yang dikatakan Edward A. Suchman. Berikut ini langkah-langkah evaluasi kebijakan: melakukan identifikasi terhadap tujuan program, analisis permasalahan, deskripsi dan standarisasi kegiatan, melakukan pengukuran pada setiap tahap perubahan, menetapkan penyebab yang menciptakan perubahan, dan indikator-indikator penentu kemunculan dampak. Dari keenam tahap tersebut, menurutnya melakukan identifikasi terhadap masalah adalah tahap paling krusial. Tujuan pelaksanaan evaluasi adalah untuk memberikan pemahaman tentang tujuan dari sebuah kebijakan, bagaimana pelaksanaannya, dan dampak seperti apa yang didapatkan. Terdapat tiga unsur yang harus dilakukan evaluator dalam pelaksanaan evaluasi, yaitu:

1. Menjelaskan output kebijakan yang merupakan hasil dari kebijakan tersebut.
2. Evaluasi berkaitan dengan kemampuan sebuah kebijakan dalam memperbaiki masalah sosial.
3. Evaluasi berkaitan dengan setiap konsekuensi kebijakan dalam bentuk reaksi akan tindakan pemerintah.

Sementara itu, dampak dari sebuah kebijakan memiliki lima dimensi. Kelima dimensi itu di antaranya: dampak pada masalah publik dan pada orang-orang yang terkait di dalamnya, dampak pada keadaan kelompok lain di luar sasaran sebuah kebijakan, dampak terhadap keadaan saat ini dan juga masa depan, dan biaya yang secara tidak langsung ditanggung masyarakat.

Proses evaluasi kebijakan memiliki masalah-masalah karena proses ini mengikutsertakan banyak kepentingan, sehingga kegagalan ketika menentukan kriteria dapat menghambat proses ini. Menurut Anderson, masalah-masalah evaluasi kebijakan terdiri dari:

1. Adanya ketidakpastian akan tujuan kebijakan. ketidakpastian atau ketidakjelasan ini berasal dari proses penetapan kebijakan.
2. Kausalitas.
3. Penyebaran dampak dari kebijakan, di mana dampak tersebut merupakan bagian dari keadaan-keadaan kelompok di luar kelompok sasaran utama.
4. Sulitnya mendapatkan data terutama statistik dan informasi yang relevan dalam pelaksanaan evaluasi.
5. Resistensi pejabat, di mana evaluator harus berpikir objektif dalam mendapatkan pengetahuan.
6. Evaluasi dapat mengurangi dampak, sehingga tidak menerima banyak perhatian atau dengan kata lain diabaikan.

Di sisi lain terdapat delapan faktor penyebab kebijakan tidak mendapatkan dampak yang diharapkan. Ke delapan faktor tersebut menurut Anderson antara lain:

1. Sumber yang tidak mencukupi.
2. Metode pelaksanaan kebijakan.
3. Masalah publik sebagai akibat dari berbagai faktor, sementara kebijakan yang tengah dilaksanakan hanya berfokus pada satu permasalahan.
4. Cara masyarakat memberi respon dan membiasakandiri dengan kebijakan publik.
5. Tujuan kebijakan saling bertentangan dengan yang lainnya.
6. Biaya yang besar.
7. Ketidakmungkinan penyelesaian dari banyak masalah publik.
8. Bersangkutan dengan sifat masalah yang akan diselesaikan oleh tindakan kebijakan.

B. Evaluasi dalam analisis kebijakan

1. Sifat Evaluasi

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan tuntutan yang bersifat evaluative. Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode metode analisis kebijakan lainnya, yaitu:

a. Fokus nilai

Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.

b. Interdependensi Fakta-Nilai

Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai". Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi/atau rendah diperlukan tidak hanya bahwa hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

c. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau

Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan advokatif yang diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu ketimbang hasil di masa depan .

d. Dualitas nilai

Nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang

sebagai tujuan dan sekaligus cara. Nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

4. Fungsi Evaluasi

Fungsi Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan.

- a. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
- b. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai - nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
- c. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

5. Pendekatan Terhadap Evaluasi

Penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Perhatikan bahwa kedua aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis nilai di dalam setiap tuntutan evaluatif . Namun banyak aktivitas yang diterapkan

sebagai "evaluasi" dalam analisis kebijakan pada dasarnya bersifat non-evaluatif yaitu aktivitas tersebut terutama ditekankan pada produksi tuntutan designatif/faktual ketimbang dengan pendekatan untuk pemantauan yang diterangkan sebagai pendekatan untuk penelitian evaluasi atau evaluasi kebijakan. Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi di dalam analisis kebijakan, menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan:

a. Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*)

adalah pendekatan yang menggunakan 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, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan.

Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*Self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan ber macam metode (rancangan eksperimental, kuesioner, random sampling, teknik statistik) menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses.

Namun setiap hasil kebijakan yang ada diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat. Bentuk-bentuk utama dari evaluasi semu mencakup berbagai pendekatan untuk pemantauan yang eksperimentasi sosial, akuntansi sistem sosial, pemeriksaan sosial, dan sintesis penelitian dan praktik.

b. Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*)

Merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil - hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil 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. Dalam evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi sumbu dan tujuannya adalah identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe - tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan adalah efektifitas dan efisiensi.

c. Variasi Evaluasi Formal

Evaluasi perkembangan menunjukk pada kegiatan aktivitas evaluasi yang secara eksplisit diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari. Evaluasi perkembangan untuk mengalihkan staf dari kelemahan yang baru dinilai kegagalan yang tidak diharapkan dari program dan mengkhawatirkan tidaknya operasi yang dilakukan mereka yang bertanggung jawab terhadap operasinya. Evaluasi perkembangan, karena bersifat formatif dan meliputi

kontrol secara langsung dapat digunakan untuk mengadaptasi secara langsung pengalaman baru yang diperoleh melalui manipulasi yang sistematis terhadap variabel masukan dan proses.

d. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision-Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoritis keputusan di satu sisi, dan evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan.

Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal, yaitu:

1. Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja.

Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Untuk sebagian, hal ini karena evaluasi tidak cukup

responsif terhadap tujuan dan target dari pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program.

2. Ambiguitas kinerja tujuan

Banyak tujuan dan program publik yang kabur. Ini berarti bahwa tujuan umum yang sama misalnya untuk meningkatkan kesehatan dan mendorong konservasi energi yang lebih baik dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. Ini dapat terjadi jika diingat bahwa tujuan yang sama

3. Tujuan yang saling bertentangan

Tujuan dan target kebijakan dan program publik tidak dapat secara memaskan diciptakan dengan memusatkan pada nilai - nilai salah satu atau beberapa pihak. Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir semua kondisi / situasi yang memerlukan evaluasi.

Evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakkan tujuan mereka salah satu tujuan utama dari evaluasi teoritis keputusan adalah untuk menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program. Dua bentuk

utama dari evaluasi teoritis kebijakan adalah penaksiran evaluabilitas dan analisis utilitas multiatribut, keduanya berusaha menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan.

Penaksiran evaluabilitas (evaluability assessment) merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan yang diharapkan dapat diperoleh dari informasi kinerja dan dapat memperjelas tujuan, sasaran dan asumsi dengan mana kinerja akan diukur. Pertanyaan mendasar dalam penaksiran evaluabilitas adalah apakah suatu kebijakan atau program dapat sama sekali dievaluasi. Suatu kebijakan atau program agar dapat dievaluasi, paling tidak tiga kondisi harus ada satu kebijakan atau program yang diartikulasikan secara jelas, tujuan atau konsekuensi yang dirumuskan secara jelas dan serangkaian asumsi yang eksplisit yang menghubungkan aksi atau konsekuensi . "

Rangkuman:

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 atau target kebijakan publik yang ditentukan. Evaluasi tersebut melihat mengapa kebijakan itu diadopsi sejak awal dan menentukan apakah itu berhasil atau gagal. Jika berhasil, kebijakan tersebut akan terus dipantau dan dievaluasi saat pasar dan lingkungan hukum berubah. Namun kebijakan yang gagal harus mempertimbangkan apakah landasan kebijakan tersebut didasarkan pada data yang tidak benar, keadaan yang tidak terduga atau teori yang salah. Jika data yang digunakan untuk membuat kebijakan pada awalnya tidak

benar, bahkan program yang diterapkan dengan baik pun bisa gagal. Perubahan lingkungan juga dapat menyebabkan kegagalan kebijakan dalam waktu singkat. Teori yang salah berarti kepemimpinan mengharapkan hasil berdasarkan gagasan yang masuk akal tetapi tidak definitif. Pimpinan akan mengevaluasi kebijakan yang gagal untuk melihat apakah ada efek samping lain yang menguntungkan dari kebijakan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdal. (2015). KEBIJAKAN PUBLIK (Memahami Konsep Kebijakan Publik). *Bandung: Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati*, 37,57. <http://repository.unimal.ac.id/3602/1/Pertemuan2Kebijakan.pdf>
- Agustian, M. (2019). *Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Rumah Sakit Umum Daerah Dr. Soekardjo Tasikmalaya Tahun 2019*. 8–30. <http://repositori.unsil.ac.id/id/eprint/770>
- Agustino, L. (2003). Analisis Kebijakan Pembangunan Di Desa Suligi Kecamatan Pendalian Iv Koto Kabupaten Rokan Hulu. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 287. <http://repository.uin-suska.ac.id/12259/7/7>. BAB II_2018200ADN.pdf
- Amanda, P. I. (2016). Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan). *TheJournalish: Social and Government*, 1, 34–38. <http://thejournalish.com/ojs/index.php/thejournalish/article/view/7>
- Aminuddin Bakry. (2010). Kebijakan Publik sebagai Kebijakan Publik. *Jurnal MEDTEK*, 2, 78–91.
- Analisis-Kebijakan-Publik*. (n.d.).
- Andhika, L. R. (2019). *Pemodelan Kebijakan Publik : Tinjauan Dan Analisis Untuk Risalah Kebijakan Pemerintah (Public Policy Modeling : Overview and Analysis for Government Policy Brief)*. 2, 22–35.
- Desrinelti, D., Afifah, M., & Gistituati, N. (2021). Kebijakan publik: konsep pelaksanaan. *JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia)*, 6(1), 83. <https://doi.org/10.29210/3003906000>
- Ginting, R., & Noor, M. (2015). *Buku Ajar Kebijakan Publik* (pp. 1–110). <http://eprints.upgris.ac.id/305/1/8>. BUKU AJAR KEBIJAKAN PUBLIK.pdf
- Goleman et al., 2019. (2019). Pengertian Administrasi. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699.
- Herdiana. (2018). Sosialisasi Kebijakan Publik: Pengertian dan Konsep Dasar. *Stiacimahi.Ac.Id*, 14(November), 13–25. <http://www.stiacimahi.ac.id/wp-content/uploads/2019/12/2.-Dian-Herdiana.pdf>
- Hutasuhut, I. M., & Laniari, M. (2016). Pelaksanaan Pengelolaan Kebijakan Alokasi Dana Nagori (ADN) Dalam Meningkatkan Membangun Nagori di Kecamatan Bandar Hulan Kabupaten Simalungun.

- Publikauma: Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, 4(2), 131–142.
- Ii, B. A. B., & Pustaka, K. (2012). *Secara sentralistik, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan.*
- Kusumawati, M. P. (2019). Harmonisasi Antara Etika Publik Dan Kebijakan Publik. *Jurnal Yuridis*, 6(1), 1. <https://doi.org/10.35586/jjur.v6i1.794>
- Nuryanti, M. (2015). Pemahaman Kebijakan Publik(Formulasi,Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik). *Kebijakan Publik Deliberatif*, 1, 286.
- Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 1–12. <https://doi.org/10.1109/ICMENS.2005.96>
- Rokim. (2019). Analisis Kebijakan Versi Dunn & Implementasinya dalam Pendidikan Islam. *Jurnal Studi Islam*, 14(2), 60–69.
- Suaib, M. R. (2016). *Pengantar Kebijakan Publik.*
- Subianto, A. (2020). Kebijakan Publik Tinjauan Perencanaan< Implementasi dan Evaluasi. In *Brilliant an imprint of MIC Publishing COPYRIGHT.*
- Suciati, A. (2017). *Kebijakan Publik Dan Partisipasi Masyarakat (Implementasi Perda No. 15 Tahun 2011tentang Pengelolaan Sampah di Kota Bekasi terhadap TPA Sumur Batu)*. 15, 17. <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/40959/1/AN NISA SUCIATI-FISIP.pdf>
- Supriyono, B. (2020). Isu-Isu Kebijakan Publik Kontemporer. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 5(2), 83–89. <https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/public-inspiration>
- Sururi, A. (2019). Inovasi Kebijakan Publik. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699.
- Suryono, A. (2018). Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat. *Transparansi Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 6(2), 98–102. <https://doi.org/10.31334/trans.v6i2.33>
- William N. Dunn. (2003). *William-N.-Dunn-Pengantar-Analisis-Kebijakan-Publik-Gadjah-Mada-University-Press-2003_compressed-1.pdf* (p. 710).

BIOGRAFI



Nama : Siti Marwiyah

Tempat/Tgl Lahir : Jember, 9 Julia 1965

Tempat Tinggal : Desa Mlokorejo Kecamatan Puger Kabupaten Jember

Pendidikan Terakhir : S1 IAIN Sunan Ampel Surabaya, fakultas Ushuluddin Prodi Aqidah dan Filsafat

S2 Universitas Jember Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Prodi Ilmu Administrasi

S3 Universitas Jember Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Prodi Ilmu Administrasi.

Jabatan : Dekan fisip Universitas Panca Marga Probolinggo Tahun 2010-2018

Wakil Rektor Dua Bidang Administrasi Umum, Keuangan, Sarana Prasarana dan Kepegawaian Tahun 2019-Sekarang.