



# DASAR-DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

KAJIAN PROSES DAN ANALISIS KEBIJAKAN



Dr. Suharno, M. S.

# DASAR-DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

Kajian Proses dan Analisis Kebijakan

Dr. Suharno, M. Si.

**Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta  
Lingkup Hak Cipta**

**Pasal 2:**

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Ketentuan Pidana**

**Pasal 72:**

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



**PENERBIT OMBAK**  
[www.penerbitombak.com](http://www.penerbitombak.com)

2013

**DASAR-DASAR KEBIJAKAN PUBLIK:  
KAJIAN PROSES DAN ANALISIS KEBIJAKAN**

Copyright©Dr. Suharno, M. Si., 2013

Diterbitkan pertama kali oleh UNY Press, 2008  
Diterbitkan ulang oleh Penerbit Ombak (**Anggota IKAPI**), 2013  
Perumahan Nogotirto III, Jl. Progo B-15, Yogyakarta 55292  
Tlp. (0274) 7019945; Fax. (0274) 620606  
e-mail: redaksiombak@yahoo.co.id  
facebook: Penerbit Ombak Dua  
www.penerbitombak.com

**PO.381.07.'13**

Penulis: Dr. Suharno, M. Si.  
Tata letak: Nanjar Trimukti  
Sampul: Dian Qamajaya

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
**DASAR-DASAR KEBIJAKAN PUBLIK:  
KAJIAN PROSES DAN ANALISIS KEBIJAKAN**  
Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013  
viii + 238 hlm.; 14,5 x 21 cm  
ISBN: 978-602-258-070-6

# DAFTAR ISI

## **PENGANTAR ~ vii**

Oleh: Prof. Dr. Warsito Utomo

## **BAGIAN 1 ~ 1**

### **PROSES KEBIJAKAN**

#### **BAB I PENDAHULUAN ~ 2**

#### **BAB II ISU KEBIJAKAN PUBLIK ~ 28**

#### **BAB III PROSES KEPUTUSAN MENUJU PERUMUSAN KEBIJAKAN ~ 37**

#### **BAB IV MODEL-MODEL PERUMUSAN KEBIJAKAN ~ 49**

## **BAGIAN 2 ~ 75**

### **ANALISIS KEBIJAKAN**

#### **BAB V ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK ~ 76**

#### **BAB VI PERUMUSAN MASALAH KEBIJAKAN ~ 86**

#### **BAB VII MERAMAL MASA DEPAN KEBIJAKAN ~ 101**

#### **BAB VIII PENGEMBANGAN ALTERNATIF KEBIJAKAN ~ 115**

#### **BAB IX REKOMENDASI AKSI-AKSI KEBIJAKAN ~ 123**

#### **BAB X IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ~ 169**

**BAB XI PEMANTAUAN HASIL-HASIL KEBIJAKAN ~ 179**

**BAB XII EVALUASI KINERJA KEBIJAKAN ~ 219**

**DAFTAR PUSTAKA ~ 232**

**TENTANG PENULIS ~ 237**

# PENGANTAR

Oleh: Prof. Dr. Warsito Utomo

Studi yang berkaitan dengan administrasi negara atau administrasi publik, tidak saja berkembang dalam ruang lingkungannya, tetapi juga berkembang melalui penekanan pada fokus perubahan atau perkembangan di dalam permasalahan yang ditimbulkan. Apabila di tahun 40-an dan 50-an penekanan pada *administration of public* yang lebih terfokus pada Negara atau apa yang dilakukan oleh *negara* atau *pemerintah*; dan di tahun 60-an serta 70-an lebih ditekankan pada fungsinya ialah pelayanan pemerintah dalam konotasi *administration for public*, maka di tahun 80-an penekanan pada *administration by public* yang berkonotasi pada penekanan publik dalam pengertian dan ruang lingkup masyarakat. Salah satu studi yang berkembang di dalam ruang lingkup *administration for public* ini adalah *public policy* atau kebijakan publik. Sehingga, administrasi publik tidak hanya mengetengahkan prosesnya, tahapan, tetapi sudah sampai pada tahap bagaimana proses, tahapan dan isi suatu kebijakan sebagai ruang lingkup dari studi administrasi publik.

Untuk mengetahui lebih detail mengenai tahap-tahapannya dan juga bagaimana isi materi dari tahapan-tahapan kebijakan Publik tersebut, maka buku *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* sangat membantu dan dapat menjadi pegangan dasar untuk pendalaman lebih lanjut mengenai ruang lingkungannya. Buku ini terdiri dari 12 Bab, yang merupakan tahap-tahap mulai dari Pengertian, Makna, Analisis Kebijakan, Perumusan Masalah, Peramalan Masa Depan,

Rekomendasi Aksi-Aksi Kebijakan, Pengembangan Alternatif/Kebijakan sampai kepada Pemantauan Hasil Kebijakan, Implementasi Kebijakan dan Evaluasi Kinerja Kebijakan.

Dengan membaca, mendalami, menganalisa tahap-tahapan proses pembuatan kebijakan publik tersebut, diharapkan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun lembaga-lembaga lain tidaklah menjadi “serampangan”. Suatu finalisasi sebagai suatu proses atau perwujudan kebijakan adalah melalui tahapan-tahapan yang perlu dilakukan dengan analisa pada tiap tahapannya. Penganalisaan tiap tahap didalam merumuskan kebijakan akan menghasilkan kebijakan yang *viable* atau tangguh. Didalam pengertian bahwa tahapan proses formulasinya adalah benar dan tepat, sehingga bila telah menjadi kebijakan merupakan kebijakan yang matang. Dan, di dalam proses implementasinya dapat diterima dan dijalankan dengan baik, dalam pengertian efisien, efektif dan ekonomis. Penulis buku ini berusaha menguraikan tulisannya dari Bab ke Bab secara logika berurutan di dalam pemikiran, rumusan, pelaksanaan dan penilaian Kebijakan, dengan maksud agar supaya dengan mengikuti dan mendalami tahapan-tahapan tersebut dapat dihasilkan rumusan kebijakan yang baik dalam pengertian *acceptable* dan *implementing*.

Buku dengan judul *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* yang ditulis oleh Dr. Suharno, M.Si. ini dapat dipergunakan sebagai pegangan baik oleh para administrator, pejabat politik, ilmuwan maupun masyarakat umum untuk tidak saja sebagai pengetahuan, tetapi juga sebagai alat kendali untuk merumuskan kebijakan atau keputusan dengan tepat dan baik serta mengenai sasaran.

Yogyakarta, 2009

Prof. Dr. Warsito Utomo, Pakar Kebijakan Publik UGM

# BAGIAN 1

## PROSES KEBIJAKAN

# BAB I PENDAHULUAN

## A. PENGANTAR

Mengawali pembahasan pada bagian pertama dari buku ini, dalam Bab I ini akan diuraikan berbagai konsep mendasar yang berkaitan dengan kebijakan publik, meliputi: konsep dan makna kebijakan, urgensi kebijakan publik, kebijakan publik dan opini publik, ciri dan jenis kebijakan publik, dilema kebijakan publik, kerangka kerja kebijakan publik, proses kebijakan publik, dan sistem kebijakan publik.

Bab I ini tidak dapat dipisahkan dari Bab II yang membahas tentang kebijakan publik, Bab III mengenai proses keputusan menuju perumusan kebijakan, Bab IV tentang model perumusan kebijakan. Bab I ini dan tiga bab berikutnya merupakan bagian pertama dalam buku ini yang mengamati kebijakan publik sebagai proses politik. Sedangkan analisis kebijakan sebagai kegiatan akademik akan diuraikan dalam bagian kedua (Bab V–XII).

## B. KONSEP DAN MAKNA KEBIJAKAN

Istilah kebijakan yang dimaksud dalam buku ini disepadankan dengan kata *policy* yang dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*)

maupun kebajikan (*virtues*). Budi Winarno<sup>1</sup> dan Sholichin Abdul Wahab<sup>2</sup> sepakat bahwa istilah 'kebijakan' ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*. Bagi para *policy makers* (pembuat kebijakan) dan orang-orang yang menggeluti kebijakan, penggunaan istilah-istilah tersebut tidak menimbulkan masalah, tetapi bagi orang di luar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin akan membingungkan.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan (*policy*). Setiap definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda pula.

Seorang penulis mengatakan, bahwa kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.<sup>3</sup> Menurut Ealau dan Kenneth Prewitt yang dikutip Charles O. Jones, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya (*a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it*).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Media Press, 2005).

<sup>2</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), hlm. 1–2. Dalam hal ini Solichin rupanya tidak membedakan antara kebijaksanaan dan kebijakan, atau bahkan barangkali baginya kebijakan itulah terjemahan dari *wisdom*.

<sup>3</sup> Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm. 7.

<sup>4</sup> Charles O Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont, CA: Wadsworth, 1970).

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.<sup>5</sup>

Richard Rose (1969) sebagai seorang pakar ilmu politik menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dimengerti sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan menurutnya dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Kemudian ada definisi lain yang disampaikan Carl Friedrich yang penting juga didiskusikan. Menurutnya kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Berkenaan dengan definisi kebijakan ini, Budi Winarno (2005) mengingatkan bahwa dalam mendefinisikan kebijakan haruslah melihat apa yang sebenarnya dilakukan daripada apa yang diusulkan mengenai suatu persoalan. Alasannya adalah karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi, sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai.

<sup>5</sup> Solichin Abdul Wahab, *op. cit.*, hlm. 2

Beralasan hal tersebut, Budi Winarno menganggap definisi dari James Anderson yang mirip dengan definisi Friedrich sebagai yang lebih tepat. Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Jadi, definisi ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*)—pemilihan salah satu di antara berbagai alternatif kebijakan yang tersedia.

Berdasarkan diskusi di atas, kami ingin merumuskan definisi kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik—melalui kekuasaan pemerintah—terhadap masalah-masalah masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah keputusan *pemerintah* guna memecahkan masalah *publik*. Keputusan itu bisa berimplikasi pada tindakan maupun bukan-tindakan. Kata 'publik' dapat berarti masyarakat dan perusahaan, bisa juga berarti *negara*—sistem politik serta administrasi. Sementara 'pemerintah' adalah orang atau sekelompok orang yang diberi mandat oleh seluruh anggota suatu sistem politik untuk melakukan pengaturan terhadap keseluruhan sistem—bisa RT, RW, desa, kabupaten, provinsi, negara hingga supra negara (ASEAN, EU) dan dunia (WTO, PBB).

### C. URGENSI KEBIJAKAN PUBLIK

Para ilmuwan politik yang pada masa lampau umumnya berminat terhadap proses-proses politik seperti proses legislatif, proses pemilu dan unsur-unsur sistem politik seperti kelompok kepentingan atau pendapat umum, dewasa ini telah semakin meningkatkan perhatian mereka terhadap studi kebijakan publik. Studi kebijakan publik merupakan suatu studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan

akibat dari tindakan-tindakan pemerintah<sup>6</sup>. Kecenderungan para ilmuwan politik semakin menaruh minat yang besar terhadap studi kebijakan publik telah dinyatakan Thomas Dye (1978) sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab sebagai berikut:<sup>7</sup>

“Studi ini mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Fenomena kecenderungan meningkatnya minat ilmuwan politik terhadap kebijakan publik dapat kita lihat dari semakin banyaknya studi mengenai kebijakan publik dalam bentuk penelitian-penelitian berkala maupun literatur-literatur yang membahas kebijakan publik secara khusus.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Sholichin Abdul Wahab (2004) menyebut sistem kebijakan publik ini sebagai kebijaksanaan Negara walaupun dia memberikan definisi yang sama dengan definisi kebijakan publik yang dikemukakan para ahli politik yang lain seperti Budi Winarno (1995). Sholichin Abdul Wahab mendefinisikan kebijakan negara dengan mengutip dari pendapat Charles O. Jones (1970) yang artinya adalah “Pengantar Hubungan Di antara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya. Sementara Budi Winarno (2005) mendefinisikan kebijakan publik antara lain dengan mengajukan pendapat Robert Eyeston, (1997: 18), sama dengan yang dikemukakan Sholichin yakni “ hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”

<sup>7</sup> Sholichin Abdul Wahab, *op. cit.*, hlm. 11–12.

<sup>8</sup> Misalnya yang dikemukakan oleh Wayne Parson, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (Jakarta: Prenada Media, 2006); James P. Lester dan Joseph Stewart, *Public Policy: An Evolutionary Approach* (Australia: Wadsworth, 2000).

Bahkan bila kebijakan publik dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, maka menurut Budi Winarno<sup>9</sup>, minat untuk mengkaji kebijakan publik telah berlangsung sejak amat lama, bahkan sejak zaman Plato dan Aristoteles, walaupun saat itu studi mengenai kebijakan publik masih terfokus pada lembaga-lembaga negara saja. Ilmu politik tradisional lebih menekankan pada studi-studi kelembagaan dan pembenaran filosofis terhadap tindakan-tindakan pemerintah, namun kurang menaruh perhatian pada hubungan antara lembaga tersebut dengan kebijakan-kebijakan publik. Baru setelah itu perhatian para ilmuwan politik mulai beranjak pada masalah-masalah proses-proses dan tingkah laku yang berkaitan dengan pemerintahan dan aktor-aktor politik. Sejak adanya perubahan orientasi ini, maka ilmu politik mulai dianggap memberi perhatian pada masalah-masalah pembuatan keputusan secara kolektif atau perumusan kebijakan.<sup>10</sup>

Kebijakan publik semakin relevan untuk dikaji karena persoalan-persoalan aktual yang muncul dari berbagai kebijakan atau program pemerintah. Pertanyaan atau persoalan-persoalan aktual tersebut misalnya: Apakah Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dapat membantu kesejahteraan masyarakat miskin, dari adanya dampak kenaikan harga BBM? Apakah sebenarnya isi atau muatan kebijakan penanaman modal asing? Siapakah yang diuntungkan dan siapakah yang dirugikan dengan program kenaikan tarif dasar listrik, kenaikan harga pupuk, dsb.?

Persoalan-persoalan tersebut di atas merupakan persoalan atau pertanyaan penelitian kebijakan dan sekaligus menunjukkan kenapa

<sup>9</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Media Press, 2005),

<sup>10</sup> J.M. Mitchell dan W.C. Mitchel, “Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar”, *Jurnal Ilmu Politik* 3, 1993, hlm. 4–5.



kebijakan publik perlu dipelajari. Ada tiga alasan mengapa kebijakan publik penting/urgen dan perlu dipelajari. Sholichin Abdul Wahab<sup>11</sup> dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menjelaskan ketiga alasan itu—alasan ilmiah (*scientific reason*), alasan profesional (*professional reason*), dan alasan politis (*political reason*).

Alasan pertama adalah alasan ilmiah. Dari sudut ini, maka kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses-proses perkembangannya dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Pada gilirannya hal ini akan menambah pengertian tentang sistem politik dan masyarakat secara umum. Dalam konteks seperti ini, maka kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*).

Jika kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Misalnya, bagaimana kebijakan dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan (*power*) antara kelompok-kelompok penekan dan lembaga-lembaga pemerintah? Bagaimana urbanisasi dan pendapatan nasional membantu dalam menentukan atau mempengaruhi isi atau muatan kebijakan? Sebagai variabel bebas, dapat dipertanyakan bagaimana kebijakan mempengaruhi dukungan bagi sistem politik atau pilihan-pilihan kebijakan masa depan? Pengaruh apa yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan sosial masyarakat? Apa saja dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan? Dengan demikian kebijakan publik dipandang sebagai variabel bebas bila fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan terhadap sistem politik dan lingkungan.

<sup>11</sup> Sholichin Abdul Wahab, *op. cit.*, hlm. 12–14.

Alasan kedua adalah alasan profesional: studi kebijakan dimaksudkan untuk menghimpun pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari. Dalam hal ini Don K. Price<sup>12</sup> membuat perbedaan antara tingkatan ilmiah (*the scientific estate*) yang berusaha menetapkan pengetahuan dan tingkatan profesional (*the professional estate*) yang berusaha menerapkan pengetahuan ilmiah kepada penyelesaian masalah-masalah sosial praktis. Beberapa ilmuwan politik setuju bahwa seorang ilmuwan dapat membantu menentukan tujuan-tujuan kebijakan publik, namun beberapa yang lain tidak sependapat.

James E. Anderson<sup>13</sup> termasuk yang mendukung profesionalitas (bukan hanya saintifik). Menurutnya, jika kita mengetahui sesuatu tentang fakta-fakta yang membantu dalam membentuk kebijakan publik atau konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan yang mungkin timbul, jika kita tahu bagaimana individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan mereka, maka kita layak memberikan hal tersebut dan tidak layak untuk berdiam diri. Oleh karenanya menurut Anderson adalah sesuatu yang sah bagi seorang ilmuwan politik memberikan saran-saran kepada pemerintah maupun pemegang otoritas pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkannya mampu memecahkan persoalan-persoalan dengan baik. Tentunya pengetahuan yang didasarkan pada fakta adalah prasyarat untuk menentukan dan menghadapi masalah-masalah masyarakat.

Alasan ketiga adalah alasan politik: mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh

<sup>12</sup> Dalam Budi Winarno, *op. cit.*, hlm. 23.

<sup>13</sup> James E. Anderson, *op. cit.*, hlm. 7

kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.<sup>14</sup> Sebagaimana telah diuraikan di atas beberapa ilmuwan politik cenderung pada pilihan bahwa studi kebijakan publik seharusnya diarahkan untuk memastikan apakah pemerintah mengambil kebijakan yang pantas untuk mencapai tujuan-tujuan yang tepat. Mereka menolak pendapat bahwa analisis kebijakan harus bebas nilai. Bagi mereka ilmuwan politik tidak dapat berdiam diri atau tidak berbuat apa-apa mengenai masalah-masalah politik. Mereka ingin memperbaiki kualitas kebijakan politik dalam cara-cara menurut yang mereka sangat diperlukan, meskipun dalam masyarakat seringkali terdapat perbedaan substansial mengenai kebijakan apa yang disebut 'benar' dan 'tepat' itu.

#### D. KEBIJAKAN PUBLIK DAN OPINI PUBLIK

Dalam literatur ilmu politik terdapat banyak batasan atau definisi mengenai kebijakan politik yang masing-masing memberi penekanan yang berbeda-beda. Hal ini dikarenakan setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Faktor lain yang menyebabkan para ahli berbeda dalam memberikan definisi kebijakan publik ini menurut Budi Winarno<sup>15</sup> karena perbedaan pendekatan dan model apakah kebijakan publik dilihat sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau sebagai tindakan-tindakan yang dampaknya dapat diramalkan.

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyeston sebagaimana yang dikutip oleh Budi Winarno<sup>16</sup>. Eyeston mengatakan bahwa 'secara luas' kebijakan publik dapat

<sup>14</sup> Solichin Abdul Wahab, *op. cit.*, hlm. 13. Dalam hal ini Solichin menggunakan 'kebijaksanaan negara' untuk menyebut kebijakan publik.

<sup>15</sup> Budi Winarno, *op. cit.*, hlm. 15

<sup>16</sup> Budi Winarno, *ibid.*

didefinisikan sebagai 'hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya'. Definisi yang sama juga dikemukakan oleh Jones. Definisi Jones<sup>17</sup> tentang kebijakan publik tersebut oleh Sholichin Abdul Wahab<sup>18</sup> digunakan untuk memberikan definisi kebijaksanaan negara. Konsep yang ditawarkan ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Definisi lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye dalam Budi Winarno yang dinyatakan kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Walaupun definisi Dye ini cukup akurat, namun sebenarnya belum cukup memadai untuk mendeskripsikan kebijakan publik sebab kemungkinan masih terdapat perbedaan yang cukup besar antara apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dengan apa yang sebenarnya dilakukan. Di samping itu, konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian izin atau lisensi yang biasanya tindakan-tindakan tersebut tidaklah dianggap sebagai masalah-masalah kebijakan karena sebenarnya berada di luar kebijakan publik.

Sholichin Abdul Wahab mengajukan definisi dari W.I Jenkis yang merumuskan kebijaksanaan publik sebagai "*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the*

<sup>17</sup> Charles O Jones *Pengantar Kebijakan Publik* (Jakarta: Bina Aksara, 1979)

<sup>18</sup> Sholichin Abdul Wahab, *op. cit.*, hlm. 4. Sholichin menggunakan terminologi kebijaksanaan Negara untuk menyebut kebijakan publik, walaupun dia membarikan definisi yang sama dengan definisi kebijakan publik yang dikemukakan para ahli lain seperti Budi Winarno. Dalam mendefinisikan kebijaksanaan negara, dia mengacu kepada pendapat Charles O Jones, *op. cit.*

*power of these actors to achieve*" (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Pendapat yang lain dikemukakan Chief J.O Udoji dalam Sholichin Abdul Wahab. Udoji mendefinisikan kebijakan publik "*an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large*" (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar masyarakat).

Definisi kebijakan yang oleh Sholichin Abdul Wahab<sup>19</sup> dan Budi Winarno<sup>20</sup> dianggap lebih tepat dibanding definisi lainnya adalah yang dikemukakan James Anderson yang diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan ini, aktor-aktor bukan pemerintah (swasta) tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.

Sementara itu, Amir Santosa<sup>21</sup> dengan mengkomparasikan berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik mengumpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Sholichin Abdul Wahab, *op. cit.*, hlm. 5

<sup>20</sup> Budi Winarno, *op.cit.*, hlm. 16

<sup>21</sup> Dalam Sholichin Abdul Wahab, *op. cit.*, hlm. 17

<sup>22</sup> Amir Santosa, "Analisis Kebijaksanaan Publik; Suatu Pengantar," *Jurnal Ilmu Politik* 3, 1993, hlm. 4-5

Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua menurut Amir Santosa berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori atau kelompok ini terbagi ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang dapat diramalkan.

Para ahli yang termasuk ke dalam kubu ini yang pertama melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kelompok atau kubu ini, kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut<sup>23</sup>. Sedangkan kubu yang kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu atau kelompok kedua ini diwakili oleh Presman dan Wildavsky yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang dapat diramalkan<sup>24</sup>.

Dari berbagai definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan para ahli, pandangan yang dikemukakan James Anderson dianggap

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Jeffrey L. Presman dan Aaron Wildavsky dalam Amir Santosa, *Ibid.*

cukup tepat. Dengan mengikuti pandangan Anderson, kebijakan publik diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan dengan hal ini, aktor-aktor bukan pemerintah/swasta tentunya dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.

## E. CIRI DAN JENIS KEBIJAKAN PUBLIK

### 1. Ciri-ciri Kebijakan Publik

Ciri kebijakan publik yang utama adalah apa yang oleh David Easton disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para raja/ratu dan lain sebagainya.<sup>25</sup> Mereka inilah yang menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu.

Implikasi dari pernyataan di atas adalah:<sup>26</sup> Pertama, kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan, bukan tindakan yang acak dan kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan. Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak hanya berupa keputusan untuk membuat undang-undang, melainkan diikuti

<sup>25</sup> Dalam Sholichin Abdul Wahab. *op. cit.*, hlm. 5

<sup>26</sup> *Ibid.*

pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan-paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.

Ke-tiga, kebijakan bersangkutan-paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi atau menggalakkan program perumahan rakyat dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut. Ke-empat, kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun ketika campur tangan pemerintah sebenarnya diharapkan. Sudah barang tentu tiadanya bentuk campur tangan/keterlibatan pemerintah dapat membawa dampak tertentu bagi seluruh atau sebagian warga.

### 2. Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. James Anderson<sup>27</sup>. Misalnya, menyampaikan kategori tentang kebijakan publik tersebut sebagai berikut:

- a. Kebijakan substansif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif. Kebijakan distributis

<sup>27</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making* (New York: Holt, Richard & Winston, 1979).

menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

- c. Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sedangkan Riant Nugroho D membagi jenis-jenis kebijakan publik berdasarkan 3 kategori. Pembagian jenis kebijakan publik kategori *pertama* berdasarkan pada makna dari kebijakan publik<sup>28</sup>. Berdasarkan maknanya, maka kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Kebijakan publik berdasar makna kebijakan publik dengan demikian terdiri dua jenis, yakni: kebijakan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan kebijakan atau hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan.

<sup>28</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (Jakarta: PT Gramedia, 2004) hlm. 54–57.

*Kedua*, pembagian jenis kebijakan publik yang didasarkan pada lembaga pembuat kebijakan publik tersebut. Pembagian menurut kategori ini menghasilkan tiga jenis kebijakan publik. Kesatu, kebijakan publik yang dibuat oleh legislatif. Kebijakan publik ini disebut pula sebagai kebijakan publik tertinggi. Hal ini mendasarkan teori *Politica* yang diajarkan oleh Montesquieu pada abad pencerahan di Perancis abad 7.

Demokrasi adalah sebuah suasana di mana seorang penguasa dipilih buka atas dasar kelahiran atau kekerasan, namun atas dasar sebuah kontrak yang dibuat bersama melalui mekanisme pemilihan umum baik langsung atau tidak langsung dan siapa pun yang berkuasa harus membuat kontrak sosial dengan rakyatnya. Kebijakan publik adalah kontrak sosial itu sendiri.<sup>29</sup>

Kedua kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun mencerminkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif bekerja sendiri. Di Indonesia produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerjasama kedua lembaga ini adalah undang-undang di tingkat nasional dan peraturan daerah di tingkat nasional untuk hal-hal tertentu yang bersifat sementara sampai UU-nya dibuat. Bahkan di Indonesia yang mengesahkan UU adalah Presiden. UU sendiri disahkan setelah ada persetujuan dari legislatif dan eksekutif. Dalam hal setelah persetujuan setelah 30 hari eksekutif tidak segera mengesahkan, maka sesuai dengan Pasal 20 ayat 5 UUD 1945, maka Rancangan UU tersebut dianggap sah dengan sendirinya. Di sini tampak bahwa keluaran legislatif relatif lebih tinggi daripada eksekutif<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 60

<sup>30</sup> *Ibid*.

*Ketiga*, kebijakan publik yang dibuar oleh eksekutif saja. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat legislatif, karena dengan semakin meningkatnya kompleksitas permasalahan kehidupan bersama sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan publik pelaksanaan yang berfungsi sebagai turunan dari kebijakan publik di atasnya. Di Indonesia ragam kebijakan publik yang ditangani eksekutif bertingkat sebagai berikut: (1) Peraturan Pemerintah, (2) Keputusan Presiden (keppres), (3) Keputusan Menteri (Kepmen) atau Lembaga Pemerintah Nondepartemen, (4) dan seterusnya, misalanya Instruksi Menteri.

Sedangkan di tingkat daerah terdapat: (1) Keputusan Gubernur dan bertingkat keputusan Dinas-Dinas di bawahnya, (2) Keputusan Bupati, (3) Keputusan walikota dan bertingkat keputusan dinas-dinas di bawahnya.

Pembagian jenis kebijakan publik kategori ketiga didasarkan pada karakter dari kebijakan publik yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan publik yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan publik tertulis formal. Di sini kebijakan publik dibagi menjadi dua yaitu: *Pertama*, regulasi versus de-regulatif, atau restriktif versus non restriktif; dan *kedua*, alokatif versus distributif atau redistributif

Kebijakan publik jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/ restriktif dan regulatif. non restriktif.

Kebijakan publik jenis kedua, kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan kedua ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keluaran publik. Richard A. Musgrave dan Peggy B, pakar keuangan publik mengemukakan bahwa fungsi dari kebijakan keuangan publik adalah fungsi alokasi yang bertujuan mengalokasikan barang-barang publik dan mekanisme

pasar, fungsi distribusi yang berkenaan dengan pemerataan kesejahteraan termasuk di dalamnya perpajakan, fungsi stabilisasi yang berkenaan dengan peran penyeimbang dari kegiatan alokasi dan distribusi tersebut, dan fungsi koordinasi anggaran yang berkenaan dengan koordinasi anggaran secara horizontal dan vertikal<sup>31</sup>.

Kategori lain, secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi: (1) kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri dan sebagainya); (2) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen); (3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa reformasi, kebijakan masa Orde Baru)<sup>32</sup>

## F. DILEMA KEBIJAKAN PUBLIK

Dilema adalah situasi sulit yang mengharuskan orang menentukan pilihan antara dua kemungkinan yang sama-sama tidak menyenangkan atau tidak menguntungkan, situasi yang sulit dan membingungkan<sup>33</sup>. Dilema kebijakan publik adalah dilema atau suatu kondisi yang sulit untuk menentukan pilihan kebijakan yang menguntungkan. Kesulitan ini terutama di dalam praktik bukan dalam tataran teoritik.

Sebagai contoh, semua warga masyarakat setuju apabila jalan menuju kampung tersebut dibuat cukup representatif, lebar dan halus. Namun belum tentu anggota masyarakat tersebut setuju menyumbangkan dananya untuk proyek itu dan merelakan tanah untuk keperluan jalan itu.

<sup>31</sup> Musgrave, Richard A dan Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York; Mc Graw Hill, 1989).

<sup>32</sup> AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 19.

<sup>33</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Balai Pustaka, 1997).

Dennis Muller menyatakan bahwa, penyediaan barang atau jasa publik selalu terjebak pada persoalan *prisoner-dilemma*<sup>34</sup>. Yang dimaksud dengan *prisoner-dilemma* adalah setiap individu memiliki cita-cita untuk berbuat demi kelompoknya, tetapi pada kenyataannya demi kepentingan pribadi justru sering berkhianat dan merugikan kelompoknya sendiri.

Kegiatan masyarakat dalam berkehidupan diatur dengan hubungan dan kaidah-kaidah sosial maupun ekonomi. Tatanan ekonomi mengatur pola kerja anggota masyarakat konsumen dengan masyarakat produsen melalui mekanisme yang dikenal dengan mekanisme pasar. Mekanisme pasar yang umumnya berjarak secara natural dan otomatis didorong oleh semangat individualisme yang mengutamakan keuntungan pribadi (*self interest*) dari para anggota masyarakat.<sup>35</sup>

Secara teoritis pada prinsipnya ekonomi masyarakat akan mampu menyelesaikan permasalahannya tanpa perlu campur tangan dari pihak-pihak lainnya, termasuk pemerintah<sup>36</sup>. Namun demikian untuk hal-hal pelayanan jasa yang sangat besar, masyarakat harus bekerja sama secara kolektif.

Oleh karenanya di sinilah pentingnya pemerintah yang berfungsi sebagai koordinator atau komandan untuk memimpin permusyawaratan demi pencapaian kepentingan bersama. Tugas pemerintah dalam hal ini adalah untuk melakukan koordinasi untuk menyediakan jasa publik atau karena peran dan posisi politiknya, maka secara umum pemerintah dipandang sebagai lembaga yang paling memiliki kompetensi untuk menyelenggarakan jasa publik.

<sup>34</sup> Dennis Muller, *Public Choice II* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989)

<sup>35</sup> Arif Kamlan Karseno, *loc. cit.* hlm.

<sup>36</sup> *Ibid.*

## G. KERANGKA KERJA KEBIJAKAN PUBLIK

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut<sup>37</sup>:

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. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. 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, infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan sapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis.

<sup>37</sup> AG Subarsono, *op. cit.* hlm. 6–8

### H. PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan *monitoring* dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Berikut adalah gambar yang menunjukkan proses kebijakan publik yang dikemukakan William N. Dunn.<sup>38</sup>

Tabel 1.1  
Proses Kebijakan Publik

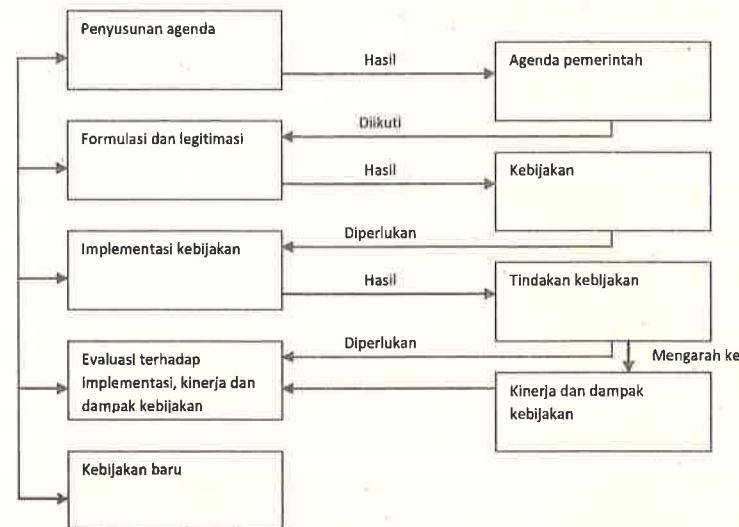
Fase	Karakteristik	Ilustrasi
Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.	Legislator negara dan co-sponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Atau rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.	Peradilan Negara Bagian mempertimbangkan pelarangan penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.
Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.	Dalam keputusan Mahkamah agung pada kasus Roe.v. Wade tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.

<sup>38</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm. 24–25.

Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.	Bagian Keuangan Kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
Penilaian Kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemeritnahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akuntansi publik memantau ptoqram-program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan/korupsi.

Sementara itu dalam pandangan Ripley (dalam Subarsono)<sup>39</sup>, tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1  
Tahapan Kebijakan Publik



Sumber: Ripley (dalam Subarsono) op cit hlm. 11

<sup>39</sup> AG Subarsono, *op. cit.*, hlm. 10–11.



### 1. Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan

Dalam tahap ini ada 3 kegiatan yang perlu dilaksanakan:

- a. Membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Hal ini penting karena bisa jadi suatu gejala yang oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah, tetapi oleh kelompok masyarakat yang lainnya atau bahkan oleh para elite politik bukan dianggap sebagai suatu masalah.
- b. Membuat batasan masalah. Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi yang tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut.
- c. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

### 2. Tahap Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

Pada tahap ini analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

### 3. Tahap Implementasi Kebijakan

Pada tahap ini perlu memperoleh dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan baik.

### 4. Tahap Evaluasi terhadap Implementasi, Kinerja dan Dampak Kebijakan

Tindakan (implementasi) kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, yang memerlukan proses berikutnya yakni evaluasi. Hasil evaluasi tersebut berguna bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan berhasil.

Pakar kebijakan publik, James Anderson<sup>40</sup> menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*)  
Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*formulation*)  
Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- c. Penentuan kebijakan (*adaption*)  
Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
- d. Implementasi (*implementation*)  
Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- e. Evaluasi (*evaluation*)  
Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi

<sup>40</sup> James Anderson, *op. cit.*, hlm. 23–24.

dari evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana yang dikutip Subarsono<sup>41</sup> menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
- Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

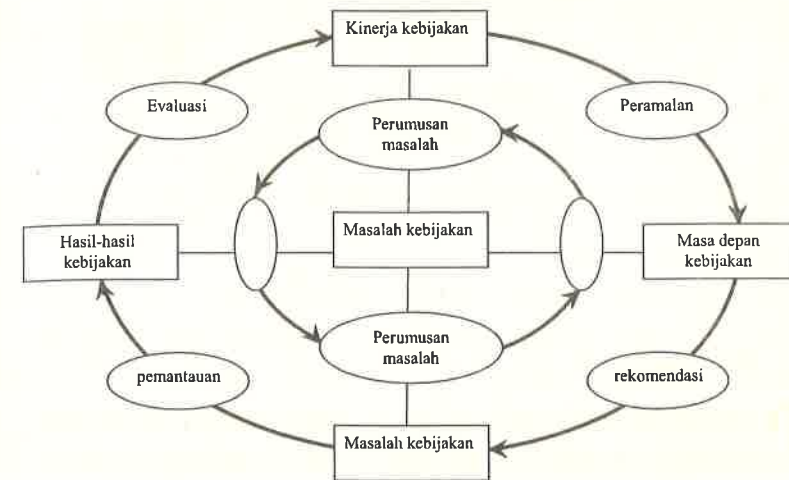
## I. SISTEM KEBIJAKAN PUBLIK

William N. Dunn<sup>42</sup> menggambarkan penggunaan komponen-komponen prosedur metodologi dalam melaksanakan analisis suatu kebijakan dalam suatu sistem. Komponen-komponen yang dimaksud dalam prosedur metodologi analisis kebijakan tersebut adalah perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut dalam proses kajiannya.

<sup>41</sup> AG Subarsono, *op. cit.*, hlm. 13-14.

<sup>42</sup> William N. Dunn, *op. cit.*, hlm. 149.

Gambar 1. 3.  
Analisis kebijakan



Sumber: William N. Dunn, 1994 : 149

## BAB II

# ISU KEBIJAKAN PUBLIK

### A. PENGANTAR

Pemahaman atas isu kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan memiliki urgensi yang sangat tinggi. Karena proses pembuatan kebijakan publik di segala sistem politik pada umumnya berawal dari adanya kesadaran terhadap adanya suatu masalah atau isu tertentu. Walaupun perlu juga dimahami bahwa proses masuknya isu menjadi agenda kebijakan pada hakikatnya merupakan suatu proses yang “berdosis politik” sangat tinggi. Proses distribusi kekuasaan riil di suatu negara, organisasi-organisasi atau masyarakat secara keseluruhan. Mengingat hal tersebut, menjadi sangat penting pembahasan mengenai makna isu kebijakan, urgensi isu kebijakan publik, kriteria sebuah isu dapat menjadi agenda kebijakan publik, dan tipologi isu-isu kebijakan pada bab ini.

### B. MAKNA ISU KEBIJAKAN

Makna yang terkandung dalam terminologi isu untuk lingkup analisis kebijakan publik (*public policy analysis*) berbeda dengan apa yang umumnya dipahami orang awam dalam perbincangan sehari-hari.

Pemahaman isu pada percakapan keseharian sering disalahkaprahkan dan tidak jarang dikenakan pada suatu peristiwa yang berkonotasi negatif. Makna “isu” sering diidentikkan dengan “kabar burung”, misalnya Si Fulan telah dituduh polisi ketika sedang mengikuti acara pertemuan di kampungnya. Dalam kajian ini, isu bukanlah dalam makna yang berkonotasi dengan peristiwa-peristiwa negatif, sepele atau amat disederhanakan. Oleh karenanya, pertama langkah yang perlu dilakukan adalah meluruskan permaknaan isu tersebut.

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

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

Suatu kelaziman bahwa isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan, maupun penilaian atas suatu masalah tertentu.<sup>1</sup> Di sisi

<sup>1</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003).

lain, isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan-kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai potensial yang signifikan.<sup>2</sup> Dengan pemahaman semacam itu maka menurut Alford dan Friedland<sup>3</sup> isu dapat merupakan kebijakan-kebijakan alternatif (*alternative policies*), atau suatu proses yang dimaksudkan untuk menciptakan kebijakan baru, atau kesadaran untuk kelompok mengenai kebijakan-kebijakan tertentu yang dianggap bermanfaat bagi mereka.

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

Dunn membagi perangkat isu kebijakan secara berurutan yang terdiri atas isu utama, isu sekunder, isu fungsional dan isu minor. Berdasarkan kategori ini, makna penting yang melekat pada suatu isu akan ditentukan oleh perangkat yang dimiliki. Artinya, makin tinggi status peringkat yang diberikan atas suatu isu, maka pada umumnya makin strategis pula posisinya secara politis. Sebagai contoh kasus misalnya, antara status peringkat masalah pergantian pengurus organisasi politik tingkat wilayah kecamatan merupakan masalah yang dalam perseptif politik cukup ekstrem. Kategorisasi tersebut di atas hendaknya tidak dipahami secara kaku karena dalam praktiknya masing-masing peringkat isu tadi bisa jadi timpang tindih, suatu isu yang semula hanya merupakan isu sekunder, berikutnya dapat berubah menjadi isu utama.

<sup>2</sup> Brian W Hoogwood dan Lewis A. Gunn, *Policy Analysis For The Real World*, (Oxford : Oxford University Press, 1986).

<sup>3</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2004).

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

### C. URGENSI ISU KEBIJAKAN PUBLIK

Sedikitnya ada dua alasan yang dapat digunakan untuk menjelaskan urgensi isu kebijakan publik ini. Pertama, proses pembuatan kebijakan publik dari sistem politik manapun umumnya berangkat dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu. Kedua, derajat keterbukaan, yakni tingkat relatif demokratis atau tidaknya suatu sistem politik, di antaranya dapat diukur dari cara bagaimana mekanisme mengalirnya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah, dan akhirnya menjadi kebijakan publik.

Dalam kajian ini, yang dimaksud kebijakan publik adalah sebagaimana yang dikemukakan Thomas R. Dye<sup>4</sup> yakni apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Dalam pengertian yang dikemukakan Solichin Abdul Wahab, kebijakan publik dimaksudkan sebagai tindakan (politik) apapun yang diambil oleh pemerintah (pada semua level) dalam menyikapi sesuatu permasalahan yang terjadi dalam konteks atau lingkungan sistem politiknya. Dengan pemahaman ini maka perilaku kebijakan (*policy behavior*) akan mencakup pula kegagalan bertindak yang tidak disengaja, dan keputusan yang sengaja untuk tidak berbuat sesuatu apapun. Agar sebuah isu dapat menjadi kebijakan publik praktis harus mampu menembus pelbagai pintu akses kekuasaan berupa saluran-saluran tertentu (birokrasi dan politik) baik formal maupun yang informal, yang sekiranya tersedia pada sistem politik tidak jarang menjadi semacam "arena" atau ajang pertarungan kepentingan politik, baik terselubung atau terang-terangan.<sup>5</sup>

#### D. KRITERIA ISU DAPAT MENJADI AGENDA KEBIJAKAN

Dalam realita dan praktek politik sistem politik manapun ternyata tidak semua isu yang pernah atau sedang berkembang di tengah-tengah masyarakat kemudian secara otomatis menjadi kebijakan publik. Di sisi yang lain terkadang kita dihadapkan dengan fenomena yang mengejutkan adanya sejumlah isu tertentu dalam bidang tertentu yang dengan begitu mulus mendapatkan respon, masuk menjadi agenda kebijakan publik/pemerintah (*public policy agenda*) untuk dibicarakan di tingkat kabinet atau parlemen, bahkan kemudian diambil langkah-langkah kongkrit terhadapnya.

<sup>4</sup> Dalam Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Media Press, 2005).

<sup>5</sup> Solichin Abdul Wahab, *op. cit.*, hlm. 39.

Di sisi lain, sering terjadi ada sejumlah isu tertentu yang sebenarnya juga sangat mendasar, tetapi tidak pernah dapat beranjak untuk melewati rambu-rambu birokrasi dan saluran-saluran politik pembuatan kebijakan. Isu tersebut hanya sampai pada saluran terbatas infrastruktur politik. Sebagai contoh untuk kasus isu ini adalah suksesi kepemimpinan nasional pada masa pemerintahan Orde Baru. Sebelum reformasi tahun 1998 walaupun isu tersebut sudah mengemuka secara sporadis, tidak pernah sampai ke dalam agenda kebijakan di MPR sebagai lembaga pemilih dan menetapkan kepemimpinan nasional. Dalam banyak kasus, ada isu-isu kebijakan yang ternyata baru memperoleh respon positif setelah melalui proses dan tenggang waktu cukup lama. Jeritan para tenaga honorer agar diperhatikan dalam proses pengangkatan CPNS baru memperoleh respon akhir-akhir ini, walaupun belum memuaskan. Pada masa Orde Baru, kasus SDSB (nama lain dari Porkas pada pertengahan dasawarsa 1970-an) telah diprotes keras oleh masyarakat, baru tahun 1993 dikeluarkan kebijakan penghapusannya.

Beberapa kriteria untuk suatu isu kebijakan dapat dijadikan agenda kebijakan antara lain<sup>6</sup>:

1. Isu tersebut telah mencapai titik kritis tertentu, sehingga isu tersebut praktis tidak lagi diabaikan begitu saja: atau isu tersebut telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang apabila segera diatasi justru akan menimbulkan luapan kritis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut menyangkutemosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada

<sup>6</sup> Hogwood, Brian W. dan Lewis A. Gunn, *op. cit.*

umumnya, an mendapatkan dukungan berupa liputan media massa yang luas.

4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fasional, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tetapi mudah dirasakan kehadirannya.

Kredibilitas dan makna ilmiah dari tiga kriteria tersebut cukup tinggi, tetapi hal tersebut janganlah hendaknya dijadikan sebagai resep siap pakai, melainkan sekedar sebagai semacam kerangka acuan. Sebab dalam banyak kasus telah banyak bukti bahwa meskipun beberapa persyaratan di atas relatif terpenuhi, banyak praktik kebijakan di Indonesia ternyata tidak jalan.<sup>7</sup>

## E. TIPOLOGI ISU-ISU KEBIJAKAN

Isu kebijakan dapat diklasifikasikan sesuai dengan hierarki dari tipe-tipenya. Tipe-tipe tersebut adalah sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Isu utama (*major issues*). Isu ini mencakup yurisdiksi teritorial suatu negara. William N. Dunn menandai isu ini secara khusus ditemui pada tingkat pemerintah tertinggi di dalam atau di antara yurisdiksi/wewenang federal, bagian dan lokal. Isu-isu utama secara khusus meliputi persoalan tentang misi instansi, sifat-sifat dan tujuan organisasi pemerintah, seperti departemen kesehatan, departemen pendidikan dan sebagainya.
2. Isu sekunder (*secondary issues*) adalah isu yang terletak pada tingkat instansi pelaksana program-program di pemerintahan

<sup>7</sup> Solichin Abdul Wahab, *op.cit.*, hlm. 41.

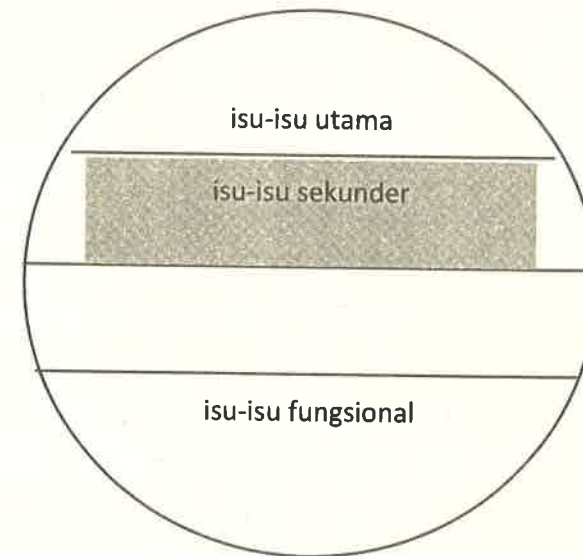
<sup>8</sup> William N. Dunn, *op. cit.*, hlm. 219.

federal, negara bagian, dan lokal. Isu ini dapat berisi prioritas-prioritas program dan definisi kelompok-kelompok sasaran dan penerima dampak. Contoh isu ini ialah isu mengenai bagaimana mendefinisikan kemiskinan keluarga.

3. Isu fungsional (*functional issues*), ialah isu yang terletak di antara tingkat program dan proyek, dan memasukkan pertanyaan-pertanyaan seperti anggaran, keuangan, dan usaha untuk memperolehnya.
4. Isu minor (*minor issues*) adalah isu-isu yang ditemukan paling sering pada tingkat proyek-proyek yang spesifik. Isu minor meliputi personal, staff, keuntungan bekerja, waktu liburan, jam kerja, dan petunjuk pelaksanaan serta peraturan.

Gambar 2.1

Hierarki tipe-tipe isu kebijakan-kebijakan strategis



Sumber: William N. Dunn: 2005 hal 220

Sementara itu ahli lain yakni Lowi<sup>9</sup> mengklasifikasikan isu-isu kebijakan sebagai berikut:

1. Isu kebijakan distributif, yakni distribusi sumber-sumber daya baru
2. Isu kebijakan redistributif, yakni perubahan distribusi sumber daya yang sudah ada.
3. Isu kebijakan regulatif, yakni regulasi dan kontrol aktivitas
4. Isu kebijakan konstituen-pembentukan atau reorganisasi motivasi.

---

<sup>9</sup> Lowi, TJ, "Four Systems of Policy Politics and Choice", *Public Administration Review*, 1972, hlm. 298-310

## BAB III

# PROSES KEPUTUSAN MENUJU PERUMUSAN KEBIJAKAN

### A. PENGANTAR

Pembuatan kebijakan publik tidak boleh tidak harus dilakukan pada lembaga/institusi, dan organisasi mana pun, termasuk organisasi atau institusi publik. Pembuatan kebijakan dilakukan oleh organisasi atau institusi lain dalam rangka menjalankan sebagian dari fungsi-fungsinya.

Pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang sulit dan rumit, bahkan Charles Lindblom<sup>1</sup> menyatakan bahwa pembuatan kebijakan publik pada hakikatnya merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis, di mana tidak mengenal saat dimulai dan saat berakhirnya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Oleh karena itu, dalam rangka lebih memahami proses kebijakan tersebut, Bab ini akan mencoba membahas persoalan-

---

<sup>1</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), hlm.16.

persoalan sebagai berikut: perbedaan dan persamaan pembuatan keputusan dengan perumusan kebijakan, serta faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan.

## B. PERBEDAAN PEMBUATAN KEPUTUSAN DAN PERUMUSAN KEBIJAKAN

Anderson membedakan pengertian pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan. Menurutnya pembentukan kebijakan atau *policy formulation* sering juga disebut *policy making* yang berbeda dengan pengambilan keputusan (*decision making*). Karena pengambilan keputusan adalah pengambilan pilihan sesuatu alternatif dari berbagai alternatif yang bersaing mengenai sesuatu hal dan selesai. Sedangkan *policy making* meliputi banyak pengambilan keputusan.<sup>2</sup> Jadi menurutnya, jika pemilihan alternatif itu sekali dilakukan dan selesai, maka kegiatan itu disebut pembuatan keputusan, sebaliknya apabila pemilihan alternatif itu terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, maka kegiatan tersebut dinamakan perumusan kebijakan.

## C. PERSAMAAN PEMBUATAN KEPUTUSAN DAN PERUMUSAN KEBIJAKAN

Walaupun Anderson membuat perbedaan pengertian pembuatan keputusan dan perumusan kebijakan tetapi ada beberapa ahli lain yang cenderung menyamakan antara keduanya. Para ahli yang menyamakan antara pembuatan keputusan dan perumusan kebijakan dapat disebutkan antara lain William R. Dill, Nigro and Nigro.

William R. Dill dalam Irfan Islami mendefinisikan suatu keputusan adalah suatu pilihan terhadap pelbagai macam alternatif (*a decision*

<sup>2</sup> Irfan Islami, *Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), hlm. 24.

*is choice among alternatives*).<sup>3</sup>

Dalam *Glossary of Public Administration* pembuatan keputusan (*decision making*) didefinisikan sebagai suatu proses dalam mana pilihan-pilihan dibuat untuk mengubah suatu kondisi yang ada, memilih serangkaian tindakan yang tepat untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan, dan untuk mengurangi resiko-resiko, ketidakpastian dan pengeluaran sumber-sumber dalam rangka mengejar tujuan (*a process in which choices are made to change [or leave unchanged] an existing condition, to select a course of action most appropriate to achieving a desired objectives and minimize risks, uncertainty, and resource expenditures in pursuing the objective*). Dari definisi tersebut di atas dapat dipahami bahwa sepanjang pembuatan keputusan itu merupakan penentuan serangkaian tindakan-tindakan (*a course of action*), maka proses pembuatan keputusan itu dilakukan terus-menerus dan tidak mengenal berhenti. Sebagai uraian lebih lanjut, perlu juga kita perhatikan pendapat Dill yang menyatakan bahwa, pembuatan keputusan administratif biasanya sulit diartikan sebagai suatu pilihan tunggal di antara alternatif-alternatif. Kebanyakan keputusan-keputusan seperti itu sebenarnya terdiri dari serangkaian pilihan-pilihan dan ikatan yang telah ditetapkan secara berurutan (*Administrative among alternatives. Most such decisions really consist of a series of choices and commitments that have been made in sequence*).<sup>4</sup>

Pendapat William R. Dill tentang "pembuatan keputusan" tersebut pengertiannya sama dengan pengertian "pembuatan kebijakan" (*policy making*). Kata-kata "*single choice*" dan "*a course of action*" sering dipakai untuk membedakan pembuatan keputusan (*decision making*) dan pembuatan kebijakan (*policy making*).

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 23.



Nigro and Nigro termasuk ahli yang tidak membedakan antara pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan dengan pernyataannya, "tidak ada perbedaan yang mutlak dapat dibuat antara pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan, karena setiap penentuan kebijakan adalah merupakan suatu keputusan. Tetapi kebijakan-kebijakan membentuk rangkaian-rangkaian tindakan yang mengarahkan banyak macam keputusan yang dibuat dalam rangka melaksanakan tujuan yang telah dipilih" (*no absolute distinction can be made between policy making and decision making, because every policy determination is a decision. Policies, however, establish courses of action that guide the numerous decisions made in implementing the objective chosen*).<sup>5</sup>

#### D. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PEMBUATAN KEPUTUSAN

Proses pembuatan keputusan/kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks tidak sesederhana dan semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, kemampuan/keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan segala risikonya baik yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Pembuatan keputusan/kebijakan yang dipengaruhi beberapa faktor. Hal yang penting juga untuk diwaspadai dan selanjutnya agar dapat diantisipasi adalah bahwa dalam pembuatan keputusan/kebijakan sering terjadi kesalahan umum.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration* (New York: Harper Row Publisher, 1980), hlm. 39.

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm. 217-225.

#### 1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar  
Tidak jarang pembuat keputusan/kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Walaupun memang ada pendekatan dalam pembuatan keputusan yang disebut dengan "rasional" semata. Tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga dengan demikian adanya tekan-tekanan dari luar tersebut ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*konservatisme*)  
Kebiasaan lama organisasi yang oleh Nigro disebutkan dengan istilah "sunk costs" seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung akan selalu diikuti oleh kebiasaan itu oleh para administrator meskipun keputusan-keputusan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus diikuti terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi  
Berbagai keputusan yang dibuat oleh para pembuat keputusan banyak yang dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Proses penerimaan dan pengangkatan pegawai dapat diambil contoh sebagai kasus yang seringkali diwarnai dan dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Dengan kata lain seringkali faktor-faktor dan sifat pribadi para pembuat keputusan berperan besar sekali.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar  
Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Irfan Islami mencontohkan mengenai masalah pertikaian kerja, bahwa umumnya pihak-pihak

yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang intern atau dalam komunitas yang bertikai. Sebaliknya mereka akan merasa lebih puas manakala keputusan-keputusan yang dibuat diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar. Seringkali pula pembuatan-pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang pemerintahan.<sup>7</sup>

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Misalnya orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

## 2. Faktor-faktor Penyebab Sulitnya Membuat Kebijakan

Di samping adanya faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan tersebut ada beberapa faktor yang oleh Gerald E. Caiden<sup>8</sup> disebutkan sebagai penyebab sulitnya membuat kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah (1) sulitnya memperoleh informasi yang cukup, (2) bukti-bukti yang sulit disimpulkan, (3) adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda yang mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda pula, (4) dampak kebijakan yang sulit dikenali, (5) umpan balik keputusan bersifat sporadis, (6) proses perumusan kebijakan yang tidak dimengerti dengan benar, dan sebagainya.

## 3. Nilai-nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan

Selain faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan dan faktor-faktor menjadi penyebab sulitnya membuat kebijakan, James E.

<sup>7</sup>Irfan Islami, *op.cit.*, hlm. 26.

<sup>8</sup>Gerald E Caiden, *The Dynamics of Public Administration* (New York: Holt, Rinerhart and Winston Inc., 1971), hlm. 55.

Anderson, melihat adanya beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam membuat keputusan, yakni: (1) nilai-nilai politis (*political values*), keputusan-keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu, (2) nilai-nilai organisasi (*organization values*), keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, pengaruh anggota organisasi, seperti balas jasa (*reward*) dan sanksi (*sanctions*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya, (3) nilai-nilai pribadi (*personal values*), seringkali juga keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan *status quo*, reputasi, kekayaan dan sebagainya, (4) nilai-nilai kebijakan (*policy values*), keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggung jawabkan, dan (5) nilai-nilai ideologi (*ideological values*), nilai-nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan seperti dalam hal kebijakan dalam negeri maupun luar negeri.<sup>9</sup>

## 4. Kesalahan-kesalahan umum yang sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan

Nigro dan Nigro menyebutkan ada tujuh hal yang merupakan kesalahan-kesalahan yang secara umum sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan:

a. Cara berpikir yang sempit (*cognitive nearsightedness*)

Maksudnya adalah adanya kecenderungan pembuat keputusan hanya untuk memenuhi kebutuhan seketika, jangka pendek, kurang kurang antisipatif terhadap masa depan, dasar

<sup>9</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making* (New York: Holt, Richard & Winston, 1979), hlm. 14-15.

pertimbangan sempit, dan sering melupakan kaitannya dengan aspek-aspek lain.

- b. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*assumption that future will repeat past*)

Banyak yang masih mempunyai anggapan termasuk pembuat keputusan bahwa orang akan bertingkah laku seperti para pendahulunya di masa yang lampau.

- c. Terlampau menyederhanakan sesuatu (*over simplification*)

Selain sering munculnya kecenderungan untuk berpikir secara sempit, hal lain yang sering menjadi penyebab kesalahan adalah masih adanya kecenderungan pembuat keputusan untuk terlampau menyederhanakan sesuatu. Pembuat keputusan yang dalam melihat masalahnya hanya mengamati gejala-gejalanya dengan tanpa berusaha mempelajari secara lebih mendalam sebab-sebab timbulnya akan melahirkan cara-cara yang kurang tepat untuk mengatasi masalah tersebut. Penerapan "senjata pamungkas" yang kurang tepat justru dapat menimbulkan masalah baru.

- d. Terlampau menggantungkan pada pengalaman satu orang (*over reliance on one's own experience*)

Sering terjadi berdasarkan suatu penilaian keberhasilan seseorang pada masa lampau, yang bersangkutan diberi bobot yang lebih dalam tugas termasuk dalam pembuatan keputusan. Walaupun seorang pejabat yang berpengalaman akan mampu membuat keputusan-keputusan yang lebih baik dibanding yang tidak berpengalaman, akan tetapi mengandalkan dari seorang saja bukanlah cara atau langkah yang terbaik. Karena keberhasilan seseorang di masa lampau bisa jadi bukan karena keputusan yang diambil tetapi karena keberuntungan saja. Pembuat keputusan perlu menimba banyak pengalaman. Karena pada prinsipnya "pembuatan keputusan bersama akan menghasilkan keputusan-

keputusan yang lebih bijaksana" (*shared decision produces wiser decisions*).

- e. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi pembuat keputusan (*preconceived notions*)

Keputusan-keputusan dalam banyak kasus sering didasarkan pada prakonsepsi dari pembuat keputusan. Walaupun yang demikian tidaklah terlalu salah, tetapi tidaklah fair dan jujur. Akan lebih baik hasilnya apabila keputusan-keputusan administratif didasarkan pada penemuan-penemuan ilmu sosial. Namun sangat disayangkan kalau penemuan-penemuan tersebut justru sering diabaikan oleh pembuat keputusan ketika penemuan-penemuan tersebut ternyata bertentangan dengan gagasan-gagasan atau konsepsi-konsepsi pembuat keputusan.

- f. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan (*unwillingness to experiment*)

Untuk mengetahui apakah suatu keputusan itu implementatif atau tidak, diperlukan suatu uji coba terlebih dahulu. Hal ini terjadi antara lain karena sering pembuat keputusan didalam tekanan waktu, kesibukan dan banyaknya pekerjaan pembuat keputusan, adanya anggapan bahwa kegiatan-kegiatan percobaan merupakan pemborosan uang saja, dan sebagainya.

- g. Keengganan untuk membuat keputusan (*reluctance to decide*)

Seringkali seorang pejabat telah cukup mempunyai fakta-fakta ataupun berbagai informasi untuk keperluan pembuatan keputusan tetapi enggan membuat suatu keputusan. Hal ini bisa terjadi karena dia menganggap bahwa membuat keputusan itu sebagai tugas yang berat, beresiko, bisa juga karena kurangnya dukungan dari lembaga atau atasannya, lemahnya pendelegasian wewenang untuk membuat keputusan, takut memperoleh kritik, dan sebagainya.

### 5. Cara-cara meningkatkan perumusan kebijakan

Yehezkel Dror menengarai adanya sebab-sebab praktik pembuatan kebijakan masih sering kurang memuaskan, antara lain; pembuat kebijakan yang kurang mempunyai kepemimpinan politis yang baik, kurang inovatif, dan yang utama adalah kekurangmampuannya dalam memanfaatkan bantuan ilmu-ilmu sosial dan fisika. Maka, dalam rangka untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan, diperlukan adanya revolusi ilmiah dalam bentuk ilmu-ilmu kebijakan yang baru dengan paradigma baru. Ilmu kebijakan yang baru itu harus memuat teknik-teknik yang membantu proses pembuatan kebijakan.<sup>10</sup>

Terkait dengan pendapat Yehezkel Dror tentang paradigma yang baru maka ilmu-ilmu kebijakan semestinya<sup>11</sup>:

- a. Berhubungan terutama dengan sistem-sistem pembinaan masyarakat khususnya sistem perumusan kebijakan publik atau kebijakan negara.
- b. Memusatkan perhatiannya pada sistem-sistem pembuatan kebijakan negara/publik pada jenjang makro (subnasional, nasional dan transnasional), tetapi juga perlu memperhatikan proses pembuatan keputusan individual, kelompok dan organisasi dilihat dari perspektif pembuatan kebijakan publik atau kebijakan negara.
- c. Bersifat interdisipliner, dengan memfusikan ilmu-ilmu perilaku dan manajemen serta menyerap elemen-elemen yang relevan dari disiplin-disiplin ilmu pengetahuan lainnya seperti fisika dan teknik.
- d. Menggabungkan penelitian murni dan terapan dengan dunia nyata sebagai laboratoriumnya yang utama.

<sup>10</sup> Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro, *op. cit.*, hlm. 48.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 48-49.

- e. Memanfaatkan pengetahuan dan pengalaman para pembuat kebijakan dan melibatkan mereka sebagai mitra (*partner*) dalam membangun ilmu-ilmu kebijakan.
- f. Mencoba untuk menyumbangkan pada pilihan nilai dengan meneliti implikasi-implikasi nilai tersebut dan isi nilai-nilai yang ada pada kebijakan alterbatif.
- g. Mendorong adanya "kreativitas yang terorganisir" seperti dalam menemukan alternatif-alternatif yang baru.
- h. Menekankan baik pada pengembangan-pengembangan pembuatan kebijakan masa lalu maupun antisipasinya pada masa depan sebagai pedoman pembuatan kebijakan.
- i. Terlibat secara intensif dengan proses perubahan dan dengan kondisi-kondisi perubahan sosial.
- j. Menghargai proses pembuatan kebijakan ekstra rasional dan irasional seperti intuisi dan kharisma dan mencoba memperbaiki proses ini dengan cara rasional.
- k. Mendorong percobaan (eksperimentasi) sosial dan usaha-usaha untuk menemukan lembaga-lembaga sosial yang baru dan hukum-hukum baru bagi perilaku sosial dan politik.
- l. Mempunyai kesadaran akan dirinya sendiri dan secara tetap memonitor serta mendesain kembali ilmu-ilmu kebijakan.
- m. Menyiapkan para profesional untuk memenuhi jabatan-jabatan pembuat keputusan yang tidak akan mencampurkan misinya atau identifikasi dirinya dengan orientasi klinis dan analisis rasional terhadap masalah-masalah kebijakan.
- n. Berhati-hati dalam membuktikan kebenaran dan keberhasilan data dan mempertahankan standar ilmiah.

Dalam mengomentari paradigma baru Dror tersebut, Nigro dan Nigro<sup>12</sup> menyatakan bahwa fokus analisis Dror sangat luas meliputi

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

perbaikan pembuatan kebijakan pada keseluruhan sistem sosial. Seluruh pengetahuan yang ada dimanfaatkan dalam desain yang besar tersebut.

Butir-butir dalam paradigma Dror tersebut memang mencakup aspek yang luas yang diperlukan dalam menjadikan *policy sciences* berguna bagi *policy maker* dalam merumuskan kebijakan publik yang lebih baik. Kebaikan dan kemanfaatan paradigma Dror tersebut jelas masih perlu diuji baik melalui eksperimen-eksperimen yang dilakukan oleh para perumus kebijakan dengan menilai dampak positif dan negatifnya atau melalui diskusi-diskusi para ahli dibidang ilmu-ilmu kebijakan guna memperoleh pengakuan ilmiah.