**BAB 9**

**ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK**

1. **PENDAHULUAN**

# Bab kesembilan akan membahas mengenai analisis kebijakan. Bab ini menjadi dasar untuk bab-bab berikutnya. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang kerangka analisis kebijakan dan prosedur, metode serta keluaran (produk/hasil) kebijakan.

**Kompetensi Dasar**

Mampu memahami Analisis Kebijakan Publik yang meliputi : kerangka analisis kebijakan, prosedur, metode dan keluaran (produk/hasil) analisis kebijakan

**Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan dan menggambarkan kerangka analisis kebijakan
2. Menjelaskan prosedur, metode dan keluaran (produk/hasil) analisis kebijakan

**Tujuan Pembelajaran**

1. Mendapatkan gambaran kerangka analisis kebijakan.
2. Mendapatkan pemahaman prosedur, metode dan keluaran (produk/hasil) analisis kebijakan.
3. **PENYAJIAN MATERI**
4. **Kerangka Analisis Kebijakan**

**Kerangka Kerja Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat *deskriptif, evaluative, preskriptif*. Analisis kebijakan diharapkan dapat menghasilkan informasi dan argumen yang masuk akal mengenai 3 macam pertanyaan : 1). Nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah teratasi atau tidak; 2). Fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatka pencapaian nilai-nilai; 3). Tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Didalam menghasilkan informasi dan argument-argumen yang masuk akal, maka ada 3 pendekatan analisis sebagaimaa dikemukakan oleh Dunn (2000:98), yang ditunjukkan dalam tabel dibawah ini.

**Tabel 9.1.**

**Tiga Pendekatan dalam Analisis Kebijakan**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Pendekatan** | **Pertanyaan Utama** | **Tipe Informasi** |
| Empiris | Adakah dan akankah ada (*fakta)* | Deskriptif dan Prediktif |
| Valuatif | Apa manfaatnya (*nilai*) | Valuatif |
| Normatif | Apakah yang harus diperbuat (*aksi)* | Preskriptif |

Sumber : Dunn (2000:98)

Pendekatan empiris, ditekankan pada penjelasan tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan public tertentu. Disini pertanyaan utama bersifat factual (apakah sesuatu ada) dan macam informasi yang dihasilkan bersifat deskriptif. Analis misalnya dapat menjelaskan, mendeskripsikan dan meramalkan pengeluaran public untuk kesehatan, pendidikan, jalan raya.

Pendekatan valuatif, ditekankan pada penentuan bobot atau nilai beberapa kebijakan. Disini berkenaan dengan nilai (berapa nilainya?) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat valuatif. Sebagai contoh, setelah memberikan informasi deskriptif mengenai berbagai macam kebijakan perpajakan, analis dapat mengevaluasi berbagai cara yang berbeda dalam mendistribusikan beban pajak menurut konsekuensi etis dan moral mereka.

Pendekatan normative, ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan dating yang dapat menyelesaikan masalah public. Dalam kasus ini, pertanyaan berkenaan dengan tindakan (Apa yang harus dilakukan?) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif. Sebagai contoh, kebijakan jaminan pendapatan minimum tahunan dapat direkomendasikan sebagai cara untuk menyelesaikan masalah kemiskinan.

Kerangka kerja kebijakan public, ditentukan oleh beberapa variable sebagai berikut :

1. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah mencapainya.
2. Preferensi nilai seperti apa yag 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. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya financial, material dan infrastuktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan social, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks social, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom up approach*, otoriter atau demokratis.

**Sistem Kebijakan Publik**

Suatu system kebijakan (*policy Sytem*) atau seluruh pola institusional dimana didalamnya kebijakan public mencakup hubungan timbale balik antara tiga unsure, yaitu : kebijakan public, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan (Dye, 1978 dalam Dunn,2000).

Kebijakan public (*public policies*) adalah rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah, diformulasikan kedalam bidang-bidang berbagai isu. Pada salah satu bidang tersebut terdapat bayak isu kebijakan, yaitu serangkaian arah tindakan pemerintah yang actual ataupun yang potensial yang mengandung konflik diantara segmen-segmen yang ada dalam masyarakat. Isu kebijakan yang ada biasanya merupakan hasil konflik difinisi mengenai masalah kebijakan.

Difinisi dari masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibata yang khusus, yaitu para individu atau kelompok indiividu yang memiliki andil dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Pelaku kebijakan, misalnya kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pemimpin terpilih, para analis sering menangkap secara berbeda informasi yang sama mengenai lingkungan kebijakan.

Lingkungan kebijakan (policy environment), yaitu konteks khusus dimana kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan public. Oleh karena itu system kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti dimensi obyektif dan subyektif dari pembuatan kebijakan tak terpisahkan didalam prakteknya.

Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subyektif, yang diciptakan melalui pilihan-pilihan sadar oleh para pelaku kebijakan. Sistem kebijakan adalah realitas obyektif yang dimanifestasikan kedalam tindakan-tindakan yang teramati berikut konsekuensinya. Para pelaku kebijakan merupakan produk dari system kebijakan sedangkan para analis kebijakan merupakan pencipta dan hasil ciptaan system kebijakan.

1. **Metode dan Tehnik Analisis Kebijakan**

Ada beberapa metode dan tehnik khusus dalam analisis kebijakan. Metode dan tehnik khusus ini memungkinkan untuk mencipta, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, yakni pengetahuan tentang masalah-masalah kebijakan, kebijakan di masa mendatang, aksi-aksi kebijakan, hasil-hasil kebijakan dan kinerja kebijakan. Dibawah ini merupakan metode dan tehnik-tehnik analisis sebagaimana dikemukakan oleh Dunn (2000).

**Merumuskan Masalah Kebijakan**

Dalam konteks ini, persoalan masalah dan isu menjadi hal yang cukup substansial. Masalah kebijakan merupakan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang tidak teralisir, namun dapat dicapai melalui tindakan-tindakan public. Sebuah masalah memiliki ciri-ciri penting, yaitu : 1). Saling ketergantungan dari masalah kebijakan. 2). Subyektivitas dari masalah kebijakan. 3). Sifat masalah adalah buatan. 4). Dinamika masalah kebijakan.

Sedangkan isu adalah ketidaksetujuan mengenai serangkaian aksi yang actual atau potensial, namun juga mengandung pandangan yang berbeda tentang sifat dari masalah itu. Kompleksitas isu kebijakan dapat diperlihatkan dengan memperhatikan jenjang organisasi dimana isu-isu itu diformulasikan. Isu kebijakan dapat diklasiifikasikan sesuai dengan hirarki dari tipe utama, sekunder, fungsional,minor. *Isu utama*, dapat ditemui pada tingkatan pemerintahan tertinggi dan meliputi pertanyaan tentang misi suatu instansi. *Isu sekunder*, terletak pada tingkat instansi pelaksana program pemerintahan dan berkenaan dengan bagaimana prioritas program dan difinisi kelompok sasaran. Isu fungsional, terletak pada tingkat program dan proyek, dengan mengutamakan soal anggaran, keuangan dan usaha untuk memperolehnya. Isu minor, pada tingkat proyek yang spesifik, meliputi staff, jam kerja petunjuk pelaksanaan dan peraturan.

Adapun fase-fase perumusan masalah merupakan proses yang saling tergantung mulai dari pencarian masalah, pendifinisian masalah, spesifikasi masalah, pengenalan masalah. Tiap-tiap tahap tersebut menghasilkan informasi mengenai situasi masalah, meta masalah, masalah substantive, dan masalah formal,

Metode-metode untuk merumuskan masalah kebijakan meliputi : 1) analisis batasan, 2) analisis klasifikation, 3) analisis hirarkis, 4) sinektika, 5) brainstorming, 6) analisis prspektif berganda, 7) analisis asumsional, 8) pemetaan argumentasi.

**Meramal Masa Depan Kebijakan (*Forecasting*)**

Peramalan (*forecasting*) adalah suatu prosedur untuk membuat informasi factual tentang situasi social masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Peramalan memiliki 3 bentuk utama, yakni proyeksi, prediksi dan perkiraan.

Proyeksi adalah ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi atas kecenderungan masa lalu maupun masa kini ke masa depan. Prediksi adalah ramalan atas dasar asumsi teoritik yang tegas. Perkiraan (conjecture) adalah ramalan yang didasari penilaian informative atas penilaian pakar tentang situasi masyarakat masa depan.

Peramalan apapun bentuknya, memberikan informasi tentang perubahan di masa dating dalam kebijakan dan akibatnya. Ia dapat dipraktekkan secara teratur oleh badan pemerintah, perusahaan swasta dan lembaga nirlaba. Akurasi dari peramalan adalah sensitive terhadap konteks waktu, sejarah dan kelembagaan dan prosedur kompleks tidak harus akurat daripada peramalan aktrapolasi sederhana dan pendapat pribadi.

Tehnik peramalan dikelompokkan menjadi 3 pendekatan, yakni *ekstrapolatif, teoritis* dan *intiutif*. *Pertama,* beberapa tehnik peramalan ekstrapolatif adalah : analisis deret berkala klasik, estimasi trend linear, pembobotan eksponensial, transformasi data, metodologi katastropi. *Kedua,* beberapa tehnik peramalan teoritis adalah : teori pemetaan, modeling kausal, analisis regresi, estimasi interval, analisis korelasional. *Ketiga,* beberapa tehnik-tehnik peramalan pendapat adalah : Delphi konvensional, Delphi kebijakan, analisis dampak silang, penaksiran fisibilitas

**Rekomendasi Aksi-Aksi Kebijakan**

Metode analisis kebijakan sangat terkait dengan persoalan moral dan etika, karena rekomendasi kebijakan mengharuskan untuk menentukan alternative mana yang paling bernilai dan mengapa demikian. Rekomendasi berkenaan pemilihan secara bernalar dua atau lebih alternative. Model pilihan yang sederhana meliputi : 1) difinisi masalah yang memerlukan dilakukannya suatu tindakan, 2) perbandingan konsekuensi dua atau lebih alternative untuk memecahkan masalah dan 3) rekomendasi alternative yang paling dapat memenuhi kebutuhan, nilai atau kesempatan. Model pilihan yang sederhana mengandung dua elemen utama, premis fakta dan premis nilai.

Model pilihan kompleks didasari asumsi –asumsi : 1) banyaknya pembuat kebijakan, 2) ketidakpastian/resiko, 3) akibat yang terus berkembang sejalan dengan berjalannya waktu. Model ini mencerminkan realitas pembuatan kebijakan yang sesungguhnya.

Sebagian besar pilihan adalah bersifat multirasional. Hal itu ditunjukkan dengan enam rasionalitas, yakni : *tehnis, ekonomis, legal, social, substantive, erotetis*. Agar pilihan menjadi rasional pada saat yang sama komprehensif, maka pilihan aksi-aksi haruslah mampu memuaskan kondisi yang dilukiskan sebagai teori rasional komprehensif. Beberapa tipe pilihan yang rasional dibedakan dalam bentuk criteria penentuan alternative, antara lain : efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, daya tanggap dan kelayakan. Faktanya, hampir tidak mungkin memilih diantara dua alternaf atas dasar salah satu, biaya atau efektivitas. Hampir selalu diperlukan untuk menetukan tingkat efektivitas dan biaya yang dipandang sebagai tingkat kecukupan. Analisis kebijakan dapat memuaskan criteria efektivitas, kecukupan dan keadilan akan tetapi sampai saat ini selalu gagal memuaskan criteria daya tanggap

**Pemantauan Hasil Kebijakan**

Pemantauan (monitoring) merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan public. Dengan kata lain pemantauan memberikan sebuah penjelasan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasil-hasilnya.

Tujuan pemantauan adalah member pernyataan yang bersifat penandaan , terutama untuk menentukan premis-premis factual kebijakan public. Hasilnya berupa pernyataan yang bersifat penandaan setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan (*ex post facto*), sedangkan peramalan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan sebelum tindakan (*ex ante*). Informasi yang kemudian dihasilkan melalui pemantauan, memiliki setidak-tidaknya empat fungsi, yakni : 1) ketundukan, 2) pemeriksaan, 3) akuntansi, 4) eksplanasi. Ada 4 pendekatan untuk melakukan pemantauan, yakni :

***Pertama***, Akuntansi system social (*social system accounting*) adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan social yang obyektif dan subyektif dari waktu ke waktu. Unsur utama dari pendekatan adalah perlunya ditetapkan indicator social, yang memungkinkan analis kebijakan mengetahui kondisi social dalam kurun waktu yang berbeda. Sebagai contoh, di bidang pendapatan, maka indicator social adalah berapa persen penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Di bidang pendidikan, maka indicator sosialnya adalah berapa persen angka buta huruf di suatu negara.

***Kedua,*** Eksperimental sosial adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan social yang terjadi dalam sebuah kelompok eksperimen dengan cara membandingkannya dengan kelompok control. Kelompok eksperimen adalah kelompok yang mendapat program atau kebijakan, yang sering disebut dengan kelompok sasaran atau target group. Sedangkan kelompok control adalah kelompok masyarakat yang tidak mendapat program.

***Ketiga,*** Akuntansi social (*social auditing*) adalah pendekatan monitoring yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran/hasil dan dampak. Dalam pendekatan ini yang diukur bukan sekedar hasil atau output dari kebijakan, tetapi juga menjawab pertanyaan : (1). Apakah hasil tersebut diperoleh dengan masukan (input) yang tidak boros; (2) Seberapa efektif sebuah system berproses untuk mendapatkan hasil output.

***Keempat,*** Sintesis riset dan praktek (*research and practice synthesis*) adalah pendekatan monitoring yang menerapkan kompilasi, perbandingan, dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil dari implementasi kebijakan public di masa lampau. Dalam konteks ini, ada kajian kritis dari penelitian-penelitian tentang proses dan hasil kebijakan masa lalu. Ada dua sumber informasi yang relevan bagi sintesis riset dan praktik, yakni : (1). Studi kasus tentang formulasi dan implementasi kebijakan, (2). Laporan-laporan penelitian yang membahas hubungan antara tindakan dan hasil kebijakan.

Pada prinsipnya, pemantauan tidak seperti prosedur analisis kebijakan yang lain, tidak memiliki seperangkat prosedur yang tegas dan dapat mencakup semua alternative pendekatan. Tehnik pemantauan yang paling pokok adalah : 1) metode survey riset dan kasus, 2) tampilan grafik, 3) tampilan tabel, 4) angka indeks, 5) analisis waktu berkala terinterupsi, 6) analisis berkala control, 7) analisis diskontinyuitas regresi. Setiap tehnik-tehnik di atas memiliki kegunaan dan kelebihan serta keterbatasan yang berbeda.

**Mengevaluasi Kinerja Kebijakan**

Evaluasi berhubungan dengan skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment)*. Dalam makna yang lebih spesifik, berkenaan dengan informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Evaluasi memiliki karakteristik diantaranya : 1) Fokus pada nilai, 2) Interdependensi fakta-nilai, 3) Orientasi masa kini dan masa lalu, 4) dualitas nilai. Sedangkan criteria untuk evaluasi kebijakan sama sebagaimana criteria untuk rekomenddasi kebijakan, yakni : 1) efektivitas, 2) estimasi, 3) kecukupan, 4) kesamaan, 5) daya tanggap, 6) kelayakan.

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi, sebagaimana dijelaskan oleh Dunn (2003), yakni : 1). Evaluasi semu; 2). Evaluasi formal; 3) Evaluasi keputusan teoritis. Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya mengenai hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Asumsinya, sasaran dan target yang telah ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai program dan kebijakan. Evaluasi proses keputusan teoritis (*decision theoritic evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang diinginkan oleh stakeholders.

Terakhir, pemanfaatan kinerja informasi oleh pembuat kebijakan amat ditentukan oleh factor-faktor yang bersifat politis, organisasional, dan social bukan hanya bersifat metodologis dan tehnis. Faktor-faktor tersebut dapat dikelompokkan menjadi lima, yakni: 1) Karakteristik informasi, 2) perbedaan dalam cara penyelidikan yang digunakan untuk menghasilkan informasi, 3) struktur masalah kebijakan, 4) struktur birokrasi dan politik, 5) sifat interaksi diantara analisis kebijakan, 6) pembuat kebijakan, 7). Pelaku kebijakan lainnya.

1. **RANGKUMAN**

Analisis kebijakan adalah disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat *deskriptif, evaluative, preskriptif*, dan diharapkan dapat menghasilkan informasi dan argumen mengenai 3 macam pertanyaan : 1). Nilai yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah teratasi atau tidak; 2). Fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatka pencapaian nilai-nilai; 3). Tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Kerangka kerja analisis kebijakan public, ditentukan oleh beberapa variable sebagai berikut : 1) Tujuan yang akan dicapai, 2) Preferensi nilai seperti apa yag perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan, 3) Sumberdaya yang mendukung kebijakan, 4) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, 5) Lingkungan yang mencakup lingkungan social, ekonomi, politik dan sebagainya, 6) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Pendekatan analisis kebijakan terdiri dari pendekatan empiris, valuatif dan normative. Sedangkan metode dan tehnik analisis meliputi : 1) Perumusan masalah kebijakan, 2) Peramalan kebijakan (forecasting), 3) Aksi-aksi kebijakan 4) Monitorig kebijakan, 5) Evaluasi kebijakan.

1. **LATIHAN**
2. Apa makna dan ruang lingkup analisis kebijakan publik
3. Jelaskan 3 pendekatan dalam analisis kebijakan
4. Sebutkan dan jelaskah metode dan tehnik dalam analisis kebijakan public
5. Point-point penting apa saja dalam analisis perumusan masalah kebijakan, dimana titik krusial yang perlu diantisipasi
6. Siapa pemanfaat hasil analisis kebijakan publik
7. **RUJUKAN**

William,Dunn. 2000. ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua***. Gajahmada University Press. Yogyakarta

-----------------. 2003. ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Keempat***. Gajahmada University Press. Yogyakarta

1. **GLOSSARI**

***Ex-ante*** : Sebuah monitoring/evaluasi terhadap kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan itu diimplementasikan

***Ex-Post*** : Sebuah monitoring/evaluasi terhadap kebijakan yag dilakukan setelah kebijakan diimplementasikan

***Top-Down Approach*** : Pendekatan dalam menjalankan kebijakan dengan menggunakan logika dari atas-bawah, dari implementing agency ke target sasaran

***Bottom-Up Approach*** : Pendekatan dalam menjalankan kebijakan dengan menggunakan logika dari bawah-atas, kemitraan dan kesejajaran dengan kelompok masyarakat