**BAB 2**

**KEBIJAKAN PUBLIK : KONTEKS MANAJEMEN**

**DAN ANALISIS**

1. **PENDAHULUAN**

# Bab kedua akan membahas mengenai kebijakan public dalam konteks manajemen dan analisis. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang kebijakan public dalam konteks manajemen (proses) dan kebijakan public dalam konteks analisis.

**Kompetensi Dasar**

Mampu memahami Kebijakan publik yang meliputi : kebijakan public dalam konteks manajemen dan kebijakan public dalam konteks analisis.

**Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan kebijakan public sebagai manajemen atau sebagai proses kebijakan
2. Menjelaskan Kebijakan Publik sebagai analisis kebijakan

**Tujuan Pembelajaran**

1. Mendapatkan pemahaman kebijakan public sebagai manajemen atau sebagai proses kebijakan
2. Mendapatkan pemahaman kebijakan publik sebagai analisis kebijakan.
3. **PENYAJIAN MATERI**
4. **Manajemen Kebijakan Publik**

Kebijakan publik sebagai manajemen, dipahami sebagai proses. Hal ini menjadi mungkin, mengingat sektor dalam kebijakan publik teramat luas untuk dibuatkan diferensiasinya ataupun dipilahkan. Manajemen kebijakan publik sebagai proses, terdiri dari 3 dimensi, yaitu : perumusan, implementasi dan evaluasi (pengendalian)

Pemahaman kebijakan publik sebagai proses dicoba dikembangkan oleh beberapa ahli, diantaranya :

1. James Anderson, dkk (1978) yang memilah manajemen/proses kebijakan publik kedalam tahapan, mulai dari : a) *policy agenda*, b) *policy formulation,* c) *policy adoption*, d) *policy implementation*, e) *policy evaluation*.
2. Ripley (1985), yang melihat proses kebijakan publik yang dimulai dari : a) agenda setting (persepsi masalah publik, pendifinisian masalah, mobilisasi dukungan untuk masukknya masalah menjadi agenda kebijakan), b) formulasi dan legitimasi tujuan dan program (informasi dan analisis, pembangunan alternatif, advokasi dan pembangunan koalisi, kompromi, negoisasi dan keputusan), c) implementasi kebijakan, d) evaluasi terhadap implementasi kinerja dan dampak kebijakan, e) keputusan tentang masa depan kebijakan
3. Thomas Dye (dalam Nugroho, 2012:529) melihat proses kebijakan publik dalam enam tahap proses yaitu : *problem identification, agenda setting, policy formulation, policy legitimation, policy implementation, policy evaluation*.

Beberapa pemahaman para ahli mengenai kebijakan publik sebagai proses, membagai tahapan/proses dengan urutan yang berbeda,beda. Namun setidaknya, jika dilihat, konsepsi proses memiliki satu kesamaan, yaitu proses kebijakan publik berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan.

Secara garis besar, kebijakan publik sebagai proses digambarkan oleh Islamy (1986:77-101) melalui prosesnya sebagai berikut :

**(a). Perumusan Masalah *(defining problem)***

Dalam kaitannya dengan tahap ini, Jones (1977) maupun Anderson (1979), membedakan antara *Problems* dengan *issues.* Masalah public untuk kepentingan kebijakan adalah kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada rakyat,yang tidak bisa diatasi secara pribadi, namun memerlukan intervensi pemerintah. Sedangkan issue, adalah masalah public yang bertentangan (konflik) satu sama lain. Atau dengan kata lain ada silang pendapat di antara para actor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter masalah itu sendiri. Jones (1977) juga menegaskan bahwa tidak semua problem dapat menjadi problem umum, tidak semua problem umum bisa menjadi isu, dan tidak semua isu bisa masuk dalam agenda kebijakan. Karenanya, kunci keberhasilan dalam tahap ini adalah pembuat kebijakan harus mampu menemukan pokok dari permasalahan, kemudian merumuskan masalah secara benar. Karenanya perumus kebijakan harus punya kapasitas untuk itu, dan keberhasilan atau kegagalan dalam kegiatan ini akan berpengaruh pada proses perumusan kebijakan seterusnya.

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

**(b). Penyusunan agenda pemerintah**

Agenda pemerintah disusun atas masalah/isu yang sangat membutuhkan keaaktifan dan keseriusan pembuat kebijakan untuk mempertimbangkannya. Dalam tahap ini mengingat *public problems* begitu banyak, maka para pembuat kebijakan akan memilih dan menentukan public problems mana yang menurut mereka perlu atau seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif. Mungkin diantara pembuatan kebijakan yang satu persepsinya berbeda dengan yang lain terhadap *public problems* mana yang memerlukan perhatian serius dan aktif tersebut. Tetapi kalau sebagian besar pembuat kebijakan sepaham bahwa prioritas perlu diberikan kepada public problems tertentu, maka timbullah isu kebijakan (*policy issues)*, yang dapat segera dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

Karenanya juga dalam tahap ini juga, konflik kepentingan, pengaruh “super sytem”, keadaan infra dan supra struktur ikut berpengaruh pada dapat tidaknya suatu problema tampil dalam agenda pemerintah. Problema-problema yang telah sukses dapat tampil dalam agenda pemerintah, maka kewajiban pembuat kebijakan untuk memprosesnya dalam fase-fase berikutnya. Jones (1977) membedakan agenda pemerintah menjadi ; a) *problem definition agenda*, yaitu hal-hal yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari pembuat kebijakan; b) *proposal agenda,* hal-hal yang telah mencapai tingkat yang diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah dalam fase pemecahan masalah; c) *bargaining agenda*, usulan kebijakan ditawarkan untuk memperoleh dukungan aktif dan serius; d) *continuing agenda*, hal-hal yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

**(c).**  **Perumusan (Formulasi) Usulan Kebijakan**

Tahap ini merupakan proses kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Yang termasuk dalam kegiatan ini adalah: *Pertama,* Mengidentifikasikan alternative, yang merupakan pemberian criteria atau karakteristik terhadap berbagai alternative untuk kepentingan pemecahan masalah. *Kedua,* Mendifinisikan dan merumuskan alternative, memberi pengertian pada masing-masing alternative yang dikumpulkan agar semakin jelas dan semakin memudahkan pembuat kebijakan untuk menilai aspek positif dan negative dari setiap alternative. *Ketiga,* menilai alternative yang merupakan kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternative sehingga diketahui nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. *Keempat*, memilih alternative yang memuaskan, merupakan pilihan untuk bisa menjadi usulan kebijakan (*policy proposal*) yang telah diantisipasi dapat dilaksanakan dan memberikan dampak yang positif. . Namun belum tentu semua usulan kebijakan itu bisa menjadi keputusan kebijakan (*policy decision*), karena sangat tergantung dari proses yang terjadi dalam pengesahan kebijakan (*policy adoption*). Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

**(d). Tahap Penetapan Kebijakan**

Proses ini adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utamanya adalah variable-variabel social, seperti system nilai masyarakat, ideology Negara, system politik dan sebagainya. Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memercahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuat kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan.

Proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama tehadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson, proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion,* yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Barganing*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidak-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Barganing* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give);* dan kompromi (*copromise*), sehingga penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya

Sebagai suatu proses kolektif, pembuat kebijakan bisa sekaligus berfungsi sebagai pengesah kebijakan, atau pembuat kebijakan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesah kebijakan. Dalam konteks ini tentunya pembuat kebijakan akan berusaha sekuat tenaga untuk memenangkan mayoritas dalam forum pengesahan usulan kebijakan, sehingga pejabat atau badan pemberi pengesahan setuju untuk mengadopsi usulan kebijakan menjadi kebijakan yang sah. Setiap kebijakan yang telah disahkan berarti telah siap untuk dilaksanakan.

1. **Analisis Kebijakan Publik**

Kebijakan sebagai analisis mengandung tujuan dan relasi yang berbeda dengan kebijakan sebagai proses. Thomas R. Dye (1976:1) menggambarkan kebijakan public sebagai analisis adalah suatu upaya untuk mengetahui apa yang sesungguhnya dilakukan oleh pemerintah, kenapa mereka melakukan hal itu dan apa yang menyebabkan capaiannya berbeda-beda. Karenanya kebijakan public sebagai analisis bermuara pada pendeskripsian dan penjelasan mengenai sebab-sebab dan akibat dari tindakan/perbuatan pemerintah.

Kebijakan public dalam konteks analisis berupaya untuk memecahkan persoalan dengan menggunakan pendekatan multidisipliner/interdisipliner. Artinya, pendekatan atau kerangka pemikiran yang dipakai untuk memecahkan masalah dilakukan dengan memanfaatkan berbagai konsep yang berasal dari multidisiplin ilmu, mulai dari ilmu politik, sosiologi, ilmu ekonomi, psikologi, antropologi.

Dari difinisi sebagaimana dikemukakan oleh Dye, pada dasarnya menekankan peran analis kebijakan dalam meningkatkan pemahaman terhadap tindakan pemerintah, namun sesungguhnya Dye menekankan juga pada upaya membantu para pembuat kebijakan untuk kualitas kebijakan public.

Beberapa ahli yang menggambarkan orientasi kebijakan public sebagai analisis diklasiifikasikan oleh Wahab (2008:6-12), yakni : (a). Harold Lasswell, mengungkapkan perkembangan kebijakan dengan apa yang disebut *policy orientation* (orientasi kebijakan), dimana kebijakan menekakankan pada pengetahuan yang sistematik, rasional terstruktur dan kreativitas membuat kebijakan yang lebih baik; (b). Wildavsky bahwa sifat kegiatan kebijakan public yang memusatkan perhatian pada analisis masalah, artinya menjadikan masalah sebagai yang diambil pengambil keputusan sebagai pokok studi dan mengurangi tingkat keparahannya. Karenanya analisis kebijakan memusatkan perhatiannya pada aktivitas perencanaan (*planning*) dan politics dan prestasi puncak dari kerja analisis adalah penggunaan kecerdasan otak untuk membantu kelancaran interaksi/komunikasi social di antara orang-orang atau yang disebut peran kepenasehatan.

Dengan demikian, maka analisis kebijakan lebih dipandang sebagai upaya membantu pengambil keputusan untuk membuat pilihan yang baik, didasari oleh pengetahuan berbasis intervensi dalam pembuatan kebijakan. Kaitannya dengan pengetahuan, Dryzek dalam Parson (2006:58-59) ada 4 pertanyaan penting dalam memandang kebijakan public sebagai analisis, yaitu : ***Pertama***, pengetahuan **siapa** yang dipakai, apakah pengetahuan dari birokrasi, atau institusi riset, apakah penelitian resmi, apa advokasi kebijakan dari think-tank, siapa yang mempergunakan pengetahuan, siapa yang menyusun, siapa yang menginterpretasi, siapa yang melakukan monitoring dan evaluasi, siapa yag menyebarkan, siapa yang dimasukkan dan dikeluarkan dalam proses kebijakan, *nilai siapa yang mendominasi.* ***Kedua,*** jenis pengetahuan **apa** yang diklaim, apakah pengetahaun itu dipresentasikan sebagai pengetahuan yang ilmiah dan obyektif, apa macam pengetahuan, siapa ahli yang terlibat, apa jenis asumsinya, *nilai apa yang mendominasi.* ***Ketiga,*** **Kapan** pengetahuan dihasilkan, diperbanyak , kapan pengetahuan tentang persoalan disusun, kapan problems ditemukan, kapan media massa terlibat, kapan pengetahuan mempengaruhi opini public, kapan keyakinan berubah, *kapan suatu nilai mendominasi*. ***Keempat***, **Bagaimana** pengetahuan dipakai, bagaimana pengetahuan dihasilkan, bagaimana pengetahuan diorganisir kedalam pemerintahan, bagaimana advokasi kebijakan muncul, bagaimana argument bisa menang kalah, bagaimana keyakinan bisa berubah, *bagaimana seperangkat nilai tertentu mendominasi.*

Selanjutnya Wahab ((2008:6-12) mengklasifikasikan variasi kegiatan kebijakan public dalam konteks analisis yang sekaligus juga menggambarkan ruang lingkupnya sebagai berikut : **Pertama**, ada yang disebut studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*), dimana analisis bermaksud untuk menyajikan gambaran dan penjelasan mengenai asal muasal serta perkembangan kebijakan tertentu. **Kedua**, studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*), dimana yang menjadi sorotan adalah tahap-tahap yang harus dilalui oleh isu kebijakan sebelum menjadi agenda pemerintah dan usaha-usaha yang dilakukan untuk menilai pengaruh berbagai factor pada perumusan kebijakan. **Ketiga,** studi tentang output-output kebijakan (*studies of policy output*),yang menekankan kenapa tingkat pengeluaran biaya bisa berbeda-beda. **Keempat**, studi evaluasi (*evaluation studies*) yang menekankan dampak kebijakan terhadap penduduk/kelompok sasaran. **Kelima**, studi informasi pembuatan kebijakan, dimana data dihimpun dan disusun untuk membantu pembuat kebijakan mengambil keputusan. **Keenam,** proses kepenasehatan (*advocacy process*), dimana kebijakan public ditujuakn untuk memperbaiki sifat dari sistem-sistem pembuatan kebijakan yang ada. Hal ini tercermin dari berbagai upaya yang dilakukan untuk menyempurnakan mesin-mesin pemerintahan melalui realokasi fungsi dan tugas, upaya memantapkan landasan bagi pemilihan kebijakan melalui pengembangan sstem perencanaan serta pendekatan baru untuk menilai dan memilih alternative terbaik. **Ketujuh,** nasehat kebijakan (*policy advocacy*), yang melibatkan analis dalam mendesakkan pilihan alternative dalam proses kebijakan.

Paralel dengan di atas, Dye sebagaimana dikutif oleh Winarno (2002:27) menyatakan 3 hal pokok yang menjadi perhatian kebijakan public dalam konteks analisis, yakni : ***Pertama***, focus utamanya mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas. ***Kedua,*** sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan public diselidiki dengan teliti dan menggunakan metode ilmiah. ***Ketiga,*** analisis kebijakan dilakukan dalam rangka mengembangkan teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan public dan pembentukannya. Dengan demikian, analisis kebijakan public dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah politik social sekarang ini.

Parson (2006:56-57) mengatakan kebijakan public sebagai analisis, maka mencakup hal-hal sebagai berikut : ***Pertama,*** analisis kebijakan yang mencakup determinasi kebijakan dan Isi kebijakan. ***Kedua,*** monitoring dan evaluasi kebijakan***. Ketiga,*** analisis untuk kebijakan yang mencakup advokasi kebijakan dan informasi untuk kebijakan.

1. **RANGKUMAN**

Kebijakan public dipandang dalam dua perspektif, yakni perspektif manajemen (proses) dan perspektif analisis. Perspektif proses (manajemen) dikembangkan oleh ahli-ahli, mulai dari Dye, Ripley, dan lainnya memandang kebijakan mengikuti tahapan proses sebagai berikut : a) Identifikasi masalah Publik, b) Agenda Kebijakan, c) Perumusan usulan kebijakan, d) Penetapan kebijakan.

Kebijakan public sebagai analisis berupaya untuk memecahkan persoalan dengan menggunakan pendekatan multidisipliner/interdisipliner. Ruanglingkup kebijakan public dalam konteks analisis meliputi: a) studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*), b) studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*), c) studi tentang output-output kebijakan (*studies of policy output*), d) studi evaluasi (*evaluation studies*), e) studi informasi pembuatan kebijakan, f) proses kepenasehatan (*advocacy process*).

1. **LATIHAN**
2. Jelaskan kebijakan public dalam konteks manajemen dan konteks analisis
3. Gambarkan tahapan-tahapan kebijakan public dalam konteks manajemen (proses)
4. Apa yang membedakan analisis kebijakan dengan kegiatan kebijakan public lainnya.
5. Jelaskan ruang lingkup kebijakan public sebagai analisis
6. Apa yang dimaksud dengan kepenasehatan dalam analisis kebijakan
7. **PUSTAKA RUJUKAN**

Dye,TR 1976. ***What Governments Do, Why They Do It,What Difference it Makes.*** University of Alabama Press. Tuscaloosa,Ala

Islamy,Irfan.1986. ***Prinsip Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara***.Jakarta: Bina Aksara

Nugroho,Riant.2012. ***Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan,Manajemen Kebijakan*** . Elex Media Komputindo.Jakarta

Parson,Wayne.2006. Public Policy : ***Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan***. Kencana. Jakarta

Ripley,Randal. 1985. ***Policy Analysis in Political Science****.* Nelson Hall Publisher. Chicago

Winarno,Budi.2002.  ***Teori dan Proses Kebijakan Publik***. Media Pressindo. Yogyakarta.

Wahab,Solichin. 2008. ***Analisis Kebijakan Publik.*** Universitas Muhamadiyah.Malang

1. **GLOSSARI**

***Determinasi kebijakan*** : Faktor yang amat menentukan keberhasilan sebuah kebijakan sebagai hasil dari analisis

***Multidisipliner/interdisipliner*** : Kajian analisis yang dipengaruhi dan menggunakan disiplin ilmu yang beragam dan dapat menggunakannya lebih dari 1 disiplin ilmu