

**PERTEMUAN 11**  
**ANALISIS (MONITORING)(KEBIJAKAN)**  
**5 November 2021**

**A. ANALISIS MONITORING KEBIJAKAN**

Merujuk pada pembahasan pada pertemuan sebelumnya, telah dipaparkan bahwa proses kebijakan yang bersifat top - down cenderung melihat proses kebijakan sebagai proses yang tujuannya telah ditetapkan sejak awal secara jelas dan definitif. Sementara proses kebijakan yang bersifat bottom – up, tujuan kebijakan harus selalu dinegosiasikan dan kesepakatan harus selalu dibangun kembali sepanjang proses kebijakan masih berlangsung. Sehingga perubahan rumusan dan formula kebijakan bisa berubah-ubah sesuai dengan dinamika interaksi antara aktor-aktor yang terlibat dan konteks yang dihadapi.

Monitoring kebijakan di atas memang lebih relevan digunakan pada proses kebijakan yang bersifat top - down dan cenderung menggunakan asumsi teknokratis, dan kurang relevan jika digunakan pada proses kebijakan yang bersifat bottom – up. Mengingat proses kebijakan yang dibangun dengan model kebijakan yang berbeda membutuhkan dan memunculkan desain serta instrumentasi monitoring yang berbeda, maka analisa monitoring kebijakan memegang fungsi yang krusial. Analisa monitoring dibutuhkan untuk memproduksi informasi, pengetahuan, dan mengembangkan metode monitoring kebijakan yang sangat diperlukan agar desain dan instrumentasi monitoring suatu kebijakan bisa kompatibel dengan proses kebijakan secara keseluruhan. Selain lensa teknokratis, monitoring kebijakan juga bisa dibaca dari lensa politis. Seperti telah diketahui sebelumnya, proses kebijakan tentunya melibatkan berbagai aktor dan kepentingan yang berbedabeda. Bagi aktor-aktor kebijakan ini, baik yang berkepentingan dengan diinisiasi atau di-drop-nya suatu kebijakan, proses dan hasil monitoring tentunya menjadi sebuah arena dan instrumen politik untuk memaksimalkan kepentingan mereka dalam proses kebijakan yang berlangsung. Secara kasat mata, praktek ini banyak dilakukan oleh kalangan NGO/LSM dalam melakukan advokasi kebijakan. Misalnya, apa yang dilakukan oleh LSM IDEA yang melakukan advokasi anggaran partisipatif. Untuk mendesak agendanya tentu LSM ini akan menempuh cara, salah satunya, adalah dengan meng-highlight tidak efektif-nya dan tidak efisien-nya kinerja anggaran konvensional. Bukti-bukti untuk itu, tentu saja memerlukan upaya monitoring. Dalam hal ini, monitoring kebijakan memiliki makna lebih dari sekedar kegiatan yang bersifat teknis administratif, namun juga bersifat politis. Pemerintah juga melakukan monitoring yang dijalankan dengan logika politik, misalnya proses monitoring, baik yang bersifat politis maupun teknis administratif, yang dijalankan

sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk di dalamnya melaksanakan fungsi pengawasan yang melekat dari DPR. Selain DPR, pada tiap-tiap instansi pemerintah biasanya ada bagian inspektorat yang tugas dan fungsi utamanya adalah melakukan monitoring terhadap pelaksanaan kegiatan dari instansi yang terkait. Patut diingat bahwa instansi-instansi inilah yang biasanya menjalankan fungsi implementasi dari kebijakan, sehingga tidak berlebihan jika dikatakan bahwa bagian inspektorat ini, juga, melakukan fungsi monitoring kebijakan. Fungsi monitoring di sini, termasuk yang melekat pada DPR; dengan metode dan instrumen tertentu, bertujuan memastikan bahwa proses kebijakan, kegiatan yang dilaksanakan, dan dana yang digunakan, dipakai sebagaimana direncanakan dan membawa pada tujuan yang ingin dicapai. Sampai di situ, fungsi monitoring yang dilakukan, bisa dikatakan masih bersifat teknis-administratif. Namun, perlu dicatat bahwa hasil monitoring yang dilakukan akan mempengaruhi hasil evaluasi kebijakan. Pada gilirannya, hasil evaluasi kebijakan akan mempengaruhi keputusan apakah sebuah kebijakan akan dilanjutkan ataukah dihentikan. Tentunya, dari pertemuan sebelumnya, mahasiswa telah memahami bahwa proses sebuah isu menjadi kebijakan merupakan sebuah proses politik yang sangat panjang. Tentunya, proses pengambilan keputusan tentang penghentian atau meneruskan sebuah kebijakan juga mengandung tensi politik yang sama. Karena itu, tidak mengherankan proses dan fungsi monitoring kebijakan juga memiliki muatan politis yang tinggi.

Selain fungsi fundamental yang bersifat teknis administratif tersebut, dalam rezim yang demokratis, proses monitoring juga diharapkan untuk mampu memenuhi fungsi partisipatif yang menjadi perwujudan dari kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi representatif, fungsi monitoring juga menjadisebuah fungsi yang bersifat representatif, sehingga, seharusnya DPR maupun DPRD mengkonsolidasikan fungsi-fungsi yang ada di masyarakat, memetakan kekuatan-kekuatan di masyarakat, kemudian memberikan akses untuk ikut melakukan fungsi monitoring kebijakan negara. Tetapi dalam prakteknya, kita jarang menemukan adanya metode dan instrumentasi yang digunakan secara tepat guna oleh pemerintah untuk menjalankan pengawasan dalam logika besar seperti itu. Pengawasan cenderung dilakukan secara parsial dan lebih berorientasi pada masalah teknis. Dari pemahaman akan kecenderungan tersebut, dosen mengingatkan kepada mahasiswa bahwa dalam melakukan analisis monitoring kebijakan perlu selalu mengkaitkan model kebijakan dan logika dasar masalah – solusi dan implementasi kebijakan yang dianalisis dengan desain monitoring yang dibangun.

## **B. ANALISIS EVALUASI KEBIJAKAN**

Jika aktivitas monitoring didefinisikan sebagai aktivitas untuk menjaga agar proses kebijakan tidak melenceng dari desain yang sudah digariskan, maka aktivitas evaluasi lebih didefinisikan sebagai aktivitas untuk menilai efektivitas kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan yang dikehendaki.

Kesulitan terbesar dalam melakukan evaluasi kebijakan adalah memastikan dampak yang dihasilkan kebijakan bukan karena kebetulan atau diibaratkan menang lotere. Kesulitan ini terkait erat dengan problemproblem metodologis yang dihadapi dalam pengambilan keputusan kebijakan, yaitu:

1. Keragaman dimensi dari berbagai tujuan kebijakan
2. Informasi yang sangat tidak lengkap
3. Keragaman alternatif untuk bisa menentukan dampak-dampak yang ditimbulkan dari tiap alternatif
4. Keterbatasan yang beragam dan, bisa jadi, saling berkonflik satu sama lain
5. Kebutuhan akan kesederhanaan dalam menggambarkan dan mempresentasikan kesimpulan di tengah-tengah kompleksitaskompleksitas di atas. Ini berpengaruh terhadap penentuan kriteria apa yang digunakan untuk melakukan evaluasi. Misalnya, kalau pemerintah ingin kebijakan untuk mengatasi kemiskinan, apakah cukup hanya dengan membagibagikan uang kepada orang miskin? Kemudian, ketika ada orang kaya, apakah kayanya orang tersebut karena sesuatu hal yang dilakukan pemerintah? Kita juga bisa melihat gambaran proses evaluasi program pemerintah yang lazim dijalankan. Misalnya pemerintah membuat proyek "A", evaluasinya hanyalah soal berapa dana yang telah dianggarkan, pelaksanaannya diberikan kepada PT "X" yang telah menang tender, capaiannya atau output-nya. Namun, bagaimana dampak dari proyek "A" tersebut tidak pernah dibicarakan. Padahal hal paling fundamental dari evaluasi kebijakan itu adalah mencermati apakah kebijakan tersebut bisa menghasilkan dampak yang diharapkan atau tidak. Ketika proses pelacakan berbagai output dan reaksi antar output itu tidak sama, maka kita tidak bisa menentukan outcome-nya dengan baik. Persoalan paling serius jika seseorang ingin mengevaluasi kebijakan dengan cara teknokratis adalah memastikan bahwa dampak kebijakan itu betul-betul berasal dari kebijakan yang dibuat. Pemerintah biasanya melakukan simplifikasi ketika melakukan evaluasi. Simplifikasi itu adalah kecenderungan mereka untuk kesulitan membedakan antara output, outcome dan impact.

Sebagai ilustrasi, secara singkat tentang kebijakan publik yang menjanjikan kelancaran transportasi. Keberhasilan kebijakan tersebut tentunya membutuhkan prasyarat tertentu, yaitu memastikan bahwa ada sekian banyak hal yang harus

disiapkan dengan baik. Dampak kelancaran transportasi tersebut memerlukan sejumlah output yang harus dibuat oleh pemerintah. Misalnya, pertama, kelancaran transportasi itu memerlukan jalan, maka perlu dibuat jalan-jalan yang baik. Kedua, kendaraan bermotor yang melintas harus dipastikan dalam kondisi prima. Jangan sampai kendaraannya bobrok semua, sehingga kendaraan banyak yang macet dan justru mogoknya kendaraan tersebut menjadi penyebab kemacetan. Belum lagi keperluan membangun sekian banyak jembatan penghubung, rambu-rambu lalu-lintas, penertiban pengendara, dan lain-lain. Artinya, ada sekian banyak output yang harus dibuat sehingga kalau semua output yang dibuat tersebut baik dan saling menunjang satu sama lain, maka baru bisa diperoleh dampak kelancaran lalu-lintas. Keharusan untuk memperhitungkan seluruh aspek serta hubungan kausal antar aspek tersebut dan output suatu kebijakan dalam menghasilkan outcome, tentunya membuat proses analisis dan desain kebijakan menjadi suatu pekerjaan yang sangat berat dan rumit. Hal yang paling mudah diukur dan dievaluasi justru proses output kebijakan. Kalau misalnya pemerintah itu mengagendakan membangun jalan atau jembatan, memperbaiki trotoar dan seterusnya, yang paling bisa diukur adalah apakah hal tersebut sudah dilakukan atau belum, uangnya sudah dihabiskan atau belum. Padahal tujuan kebijakan tadi adalah kelancaran lalu-lintas. Kalau misalnya, dari sekian banyak pembangunan jembatan tadi ada dua jembatan penghubung antar kota yang tidak diperbaiki dan rusak berat, maka seluruh upaya pemerintah yang telah dilakukan untuk menghasilkan kelancaran lalu-lintas akan sia-sia. Artinya, dampak kebijakan itu tidak tercapai hanya gara-gara ada satu output penting yang tidak dilaksanakan. Persoalan evaluasi menjadi rumit manakala pengukuran terhadap dampak kebijakan sulit dilakukan. Pemerintah seringkali kesulitan untuk membedakan antara output dan outcome. Hal ini terjadi karena ketika pemerintah memahami proses yang dianalisis, yang diperhatikan itu hanya proses di dalam tubuh pemerintah itu sendiri. Ini cara pandang yang disebut sebagai state centric. Pemerintah ketika menganalisis proses, yang dianalisis adalah proses pembukuan, proses penganggaran, proses pengorganisasian dan seterusnya, sementara proses yang terjadi di masyarakat nyaris tak tersentuh. Contoh sederhana dari cara pandang state-centric tersebut adalah kebijakan pemerintah di sebuah kabupaten di Jawa Tengah untuk membangun pemerintahan berbasis IT. Konsep pemerintahan berbasis IT ini prosesnya di pemerintah baik semua dan disetujui secara umum. Ketika pemerintah ingin membangun sistem berbasis IT, maka output yang dilakukan adalah membeli komputer, menyiapkan programmer, melakukan training pejabat dan lain-lain. Hanya saja, ada satu aspek vital yang tidak pernah diperhitungkan: perilaku masyarakat. Karena bekerjanya sistem IT itu adalah sambungan antara sarana yang dibuat pemerintah dengan perilaku masyarakat. Ketika perilaku masyarakat tidak berubah, maka, bisa disimpulkan bahwa dampak/outcome yang diharapkan tidak tercapai.

Cara pandang teknokratis itu punya kelemahan bahwa dia bekerja mulai dari input, proses, dan produk. Akan tetapi, ketika dia mulai bekerja di gambar kuning, itu dia tidak seksama, tidak memperhatikan proses-proses sosial di luar pemerintahan yang seringkali justru bisa mementahkan keadaan.

Sebuah ilustrasi lain adalah mengenai Proyek Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa). Pemerintah, melalui Menpera, menganggarkan Rp 500 milyar dengan subsidi Rp 300 milyar pada tahun 2007 dan pada tahun 2008 sebesar Rp 750 milyar dengan subsidi Rp 800 milyar. Fakta yang mendasari pelaksanaan program ini adalah penduduk perkotaan, terutama yang berpenghasilan rendah (di bawah Rp 1,3 juta per bulan) masih merupakan jumlah terbesar, yaitu kurang lebih 65% dari total jumlah penduduk perkotaan. Dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang cukup pesat, sebesar 4,2% sepanjang tahun 1990 – 2000, mempunyai dampak langsung terhadap kebutuhan sekitar 800.000 rumah baru setiap tahun, belum termasuk kesenjangan (backlog) sebelumnya.<sup>5</sup> Skema yang dikembangkan dari program ini adalah:

- Pada masyarakat yang berpenghasilan *lebih dari Rp 1,3 juta per bulan* diharapkan dapat mengikuti mekanisme pasar, artinya dapat mengembalikan semua biaya investasi penyelenggaraan rusun dan rusunawa tanpa bantuan subsidi Pemerintah.
- Bagi masyarakat yang berpenghasilan lebih rendah (*Rp 500.000 – Rp 850.000*) dan (*Rp 850.000 – Rp 1.300.000*) Pemerintah merencanakan tidak membebani untuk pengembalian lahan, perlu dikembangkan tarif kombinasi yang dapat menampung masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah.
- Pada kelompok miskin, yang berpenghasilan *sampai dengan Rp 350.000* dan (*Rp 350.000 – Rp 500.000*) setiap bulannya, diterapkan tarif sewa yang relatif sangat murah dengan bantuan subsidi dari Pemerintah atau subsidi silang.

Sumber: [http://www.pu.go.id/Ditjen\\_mukim/htm-lampau/lkkry\\_rsn\\_rsnw.html](http://www.pu.go.id/Ditjen_mukim/htm-lampau/lkkry_rsn_rsnw.html)

Program ini sendiri merupakan bagian dari proyek Program Pembangunan Nasional jangka panjang untuk mengatasi permasalahan kemiskinan. Pemerintah menggunakan pilihan instrumen uang (treasure) untuk membuat rumah bagi orang miskin. Persoalan yang berpotensi muncul adalah, ketika misalnya rumah susun tersebut sudah dibangun dan ditempati, jangankan orang yang tinggal di Rusunawa itu justru mencurahkan seluruh gajinya untuk membayar rumah. Artinya, pemerintah ingin membantu orang miskin dengan rusunawa, tetapi malah berakibat memaksa orang miskin over-konsumsi kemudian hutangnya malah bertambah lebih banyak. Sehingga kemudian rumah itu justru malah menjadi alat pemiskinan. Tapi ketika dipertanggungjawabkan oleh pemerintah, sudah ada sekian banyak rumah dibangun. Dan itu yang dibanggakan oleh pemerintah. Padahal bagi pengguna rumah itu, esensinya adalah alat pemiskinan. Gampangnya, miskin atau tidak miskinnya seseorang bisa diukur dari berapa besar tabungan yang dimiliki oleh orang tersebut. Jika seseorang ternyata seluruh penghasilannya hanya cukup untuk bayar sewa rumah dan tidak bisa menabung, orang tersebut bisa dikatakan lebih miskin ketika dia tinggal di Rusunawa, daripada ketika dia masih menempati rumahnya yang terdahulu. Meskipun rumahnya yang terdahulu lebih sederhana dan penghasilannya relatif tetap, orang tersebut mungkin masih bisa menabung karena prosentase penghasilan yang terserap ke dalam pos tempat tinggal lebih kecil. Itu artinya ada proses sosial, ekonomi, dan kultural disana yang memunculkan outcome dan impact yang tidak diantisipasi dalam desain kebijakan Rusunawa. Hadirnya rumah justru berlawanan dengan outcome yang diharapkan. Ini terjadi karena masyarakat, ketika diberi rumah melalui Program Rusunawa, diharapkan berperilaku sama dengan yang membuat kebijakan. Kalau yang membuat kebijakan itu orang kaya, kecil sekali potensinya mereka bisa memahami nalar pikiran dan tindakan dari orang miskin. Kalau pembuat kebijakan tidak sanggup memahami nalar mereka yang akan dikenai kebijakan, atas dasar apa proses-proses decision-making itu menjanjikan outcome seperti yang diharapkan? Ketika tujuan kebijakan semata-mata ditentukan oleh orang-orangnya pemerintah; yang notabene orang kaya, instrumennya dibuat oleh orang pemerintah dan dilaksanakan oleh orang pemerintah juga, maka ketika pemerintah itu melakukan monitoring, yang dimonitoring hanyalah output-nya saja. Output ini digariskan oleh orangnya pemerintah, bukan outcome-nya, yang diukur berdasarkan apa yang dirasakan oleh mereka yang terkena dampak kebijakan. Ketika rusunawa itu berhasil dibangun, kecil kemungkinan pemerintah melakukan verifikasi perubahan kualitas hidup yang ada disana. Kemungkinan yang lain, bisa jadi rumah yang menjadi output kebijakan pemerintah itu berhasil dibangun, tapi karena rumahnya itu terlalu sedikit dibandingkan dengan jumlah rumah yang dibutuhkan orang miskin, maka memang ada beberapa orang miskin yang tinggal di rumah bagus, tetapi tetap saja lebih banyak orang miskin yang tidak tertampung.

## Daftar Pustaka

1. Cohen, March, Olsen, (1972), A Garbage-Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly* vol. 17
2. Hogwood & Gunn, (1989), *Policy Analysis for the Real World*, UK; Oxford University Press
3. Nugroho, Riant, (2007), *Analisa Kebijakan Publik*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
4. Palumbo, Dennis J dan Harder, Marvin A. eds., (1981), *Implementing Public Policy*, Lexington Books
5. de Haven Smith, Lance, (1988), *Philosophical Critiques of Policy Analysis: Lindblom, Habermas, and the Great Society*, University of Florida Press:
6. Gainesville Bardach, Eugene, (2005), *Practical Guide for Policy Analysis: Eightfold Paths toward Problem Solving*,
7. NY Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn, (1989), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press
8. J.A. Altman, (1994), *Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development*, *Policy Sciences* 27 (1): 37-51
9. Nagel, Stuart S. ed., (1990), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press: Gainesville Schneider, Anne L. dan Helen Ingram, *Policy Design*, dalam Nagel, Stuart S. ed., (1990), *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press