

DASAR-DASAR KEBIJAKAN PUBLIK[≈]

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Pengantar

Mengawali pembahasan pada bagian pertama dari buku ini, dalam Bab 1 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 1 ini tidak dapat dipisahkan dari Bab 2 yang membahas tentang kebijakan publik, Bab 3 mengenai proses keputusan menuju perumusan kebijakan, Bab 4 tentang model perumusan kebijakan. Bab 1 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 ke-dua (Bab 5 – 12).

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 Winarno¹ dan Sholichin Abdul Wahab² 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

[≈] Sebagian dari materi buku Dasar-dasar Kebijakan Publik karya Suharno, M.Si yang telah terbit sebagai buku.

¹ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Press, 2005.

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

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.³ 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*).⁴

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.⁵

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.

³ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2005, hal 7

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

⁵ Solichin Abdul Wahab, *Op. cit.*, hal. 2

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.

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 pemerintah⁶. 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:⁷

“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.”

⁶ 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) *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont CA: Wadsworth 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) *the Treads of Policy: A study in leadership*” Indianapolis: Bobbs-Merril hal 18, sama dengan yang dikemukakan Sholichin yakni “ hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”

⁷ Sholichin Abdul Wahab, *Op.cit.*, hal 11-12.

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.⁸

Bahkan bila kebijakan publik dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, maka menurut Budi Winarno⁹, 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.¹⁰

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

⁸ Misalnya yang dikemukakan oleh Wayne Parson (2005). *Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Ltd. Jakarta: Prenada Media; James P. Lester dan Joseph Stewart (2000), *Public Policy: An Evolutionary Approach*, Australia: Wadsworth, second edition

⁹ Budi Winarno (2005), *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta. Media Press,

¹⁰ J.M. Mitchell dan W.C. Mitchel (1993), "Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar", *Jurnal Ilmu Politik* 3, Jakarta: Gramedia, hal 4-5

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 kebijakan publik perlu dipelajari. Ada tiga alasan mengapa kebijakan publik penting/urgen dan perlu dipelajari. Sholichin Abdul Wahab¹¹ 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

¹¹ Sholichin Abdul Wahab, *Op. cit.*, hal 12-14.

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.

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(1964)¹² 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. Anderson¹³ 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

¹² Dalam Budi Winarno, *Op.cit.*, hal 23

¹³ James E. Anderson, *Op. Cit.*, hal 7

kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.¹⁴ 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 Winarno¹⁵ 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 Eyston sebagaimana yang dikutip oleh Budi Winarno¹⁶. Eyston mengatakan bahwa 'secara luas' kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai 'hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya'. Definisi yang sama juga dikemukakan oleh Jones.

¹⁴ Solichin Abdul Wahab, *Op. Cit.*, hal 13 Dalam hal ini Solichin menggunakan 'kebijaksanaan negara' untuk menyebut kebijakan publik.

¹⁵ Budi Winarno, *op.cit* hal 15

¹⁶ Budi Winarno, *ibid*

Definisi Jones¹⁷ tentang kebijakan publik tersebut oleh Sholichin Abdul Wahab¹⁸ 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 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 dimana keputusan-

¹⁷ Charles O Jones (1979) *Pengantar Kebijakan Publik* (terjemahan) Jakarta: Bina Aksara

¹⁸ Sholichin Abdul Wahab, op. cit, hal 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, (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, (Belmont, CA: Wadsworth.

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 Abdull Wahab¹⁹ dan Budi Winarno²⁰ 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 Santosa²¹ 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 kategori²².

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

¹⁹ Sholichin Abdul Wahab, op. cit, hal 5

²⁰ Budi Winarno, op.cit, hal 16

²¹ Dalam Sholichin Abdul Wahab, op. cit, hal 17

²² Amir Santosa, “Analisis Kebijaksanaan Publik; Suatu Pengantar”. Jurnal Ilmu Politik 3, (Jakarta: Gramedia, 1993), hal 4-5

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 tersebut²³. 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 diramalkan²⁴.

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

²³ Amir Santosa, *ibid*

²⁴ Jeffrey L. Presman & Aaron Wildavsky dalam Amir Santosa, *ibid*.

para legislator, para hakim, para administrator, para raja/ratu dan lain sebagainya.²⁵ 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:²⁶ 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 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

²⁵ Dalam Sholichin Abdul Wahab. op. cit hal 5

²⁶ Dalam Sholichin Abdul Wahab. op. cit hal 5

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 Anderson²⁷. 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 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, kepemilikan 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

²⁷ James E. Anderson, 1979. "Public Policy Making", Holt, Rinchard & Winston, New York, Chapter

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 publik²⁸. 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.

Kedua, pembagian jenis kebijakan publik yang didaarkan pada lembaga pembnuat kebijakan publik tersebut. Pembagian menurut kategori ini menghasilkan tiga jenis keijakan 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 dimana seorang penguasa dipilih buka atas dasar kelahiran atau kekerasan, namun atas dasar sebvuah 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.²⁹

Kedua kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun mencerminkan tingkat

²⁸ Riant Nugroho, 2004, "Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi..Jakarta: PT Gramedia, hal 54-57

²⁹ Riant Nugroho, *ibid*, hal 60

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 eksekutif³⁰.

Ketiga, kebijakan publik yang dibuat 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, misalnya 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

³⁰ Ibid, hal 60

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 vertikal³¹.

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)³²

F. Dilema Kebijakan Publik

³¹ Musgrave, Richard A & Peggy Musgrave, 1989 (1973), "*Public Finance in Theory and Practice*, New York; Mc Graw Hill

³² Subarsono, Ab. 2005. "Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 19

Dilema adalah situasi sulit yang mengharuskan orang menentukan pilihan antara dua kemungkinan yang sama-sama tidak menyenangkan atau tidak menguntungkan, situasi yang sulit dan membingungkan³³. 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.

Dennis Muller menyatakan bahwa, penyediaan barang atau jasa publik selalu terjebak pada persoalan *prisoner-dillema*³⁴. Yang dimaksud dengan *prisoner-dillema* 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. Tataan 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.³⁵

Secara teoritis pada prinsipnya ekonomi masyarakat akan mampu menyelesaikan permasalahannya tanpa perlu campur tangan dari

³³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1997. Balai Pustaka, Jakarta

³⁴ Dennis Muller, *Public Choice II*, 1989. A Revised Ed of "Public Choice", Cambridge University Press. Cambridge

³⁵ Arif Kamlan Karseno, loc. Cit. hal 11.

pihak-pihak lainnya, termasuk pemerintah³⁶. 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.

G. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut³⁷:

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

³⁶ Ibid

³⁷ Subarsono, AG. op. cit, hal 6-8

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.

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.³⁸

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,	Legislator negara dan co-sponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk

³⁸ William N. Dunn, 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta. Terjemahan, Hal. 24-25

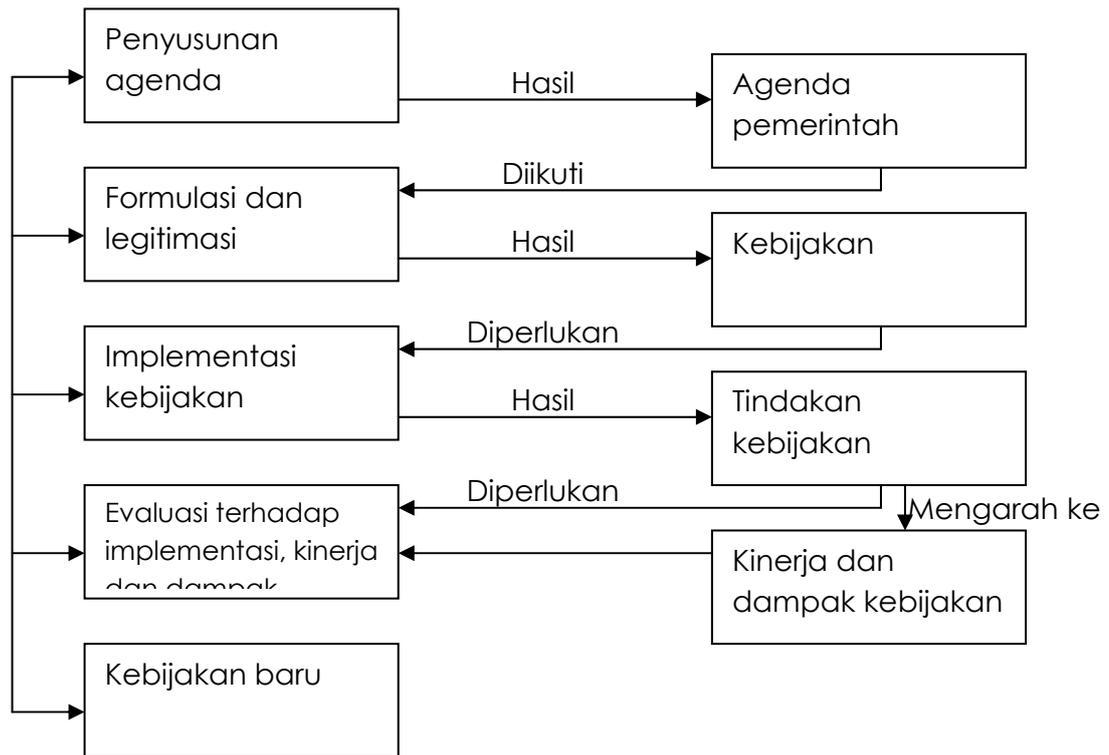
	sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.	dipelajari dan disetujui. Atau rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.	Peradilan Negara Bagian mempertimbangkan pelanggaran 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 <i>Roe.v. Wade</i> tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya 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 pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akuntansi publik memantau program-program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan/korupsi.

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

Gambar 1.1

Tahapan Kebijakan Publik

³⁹ Subarsono, A.G, op. cit, hal 10-11



Sumber: Ripley (dalam Subarsono) op cit hal. 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 sumberdaya, 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 Anderson⁴⁰ 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*)

⁴⁰ James Anderson, 1979, "Public Policy Making", Holt, Rinehart and Winston, New York hal 23-24

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

Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana yang dikutip Subarsono⁴¹ menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

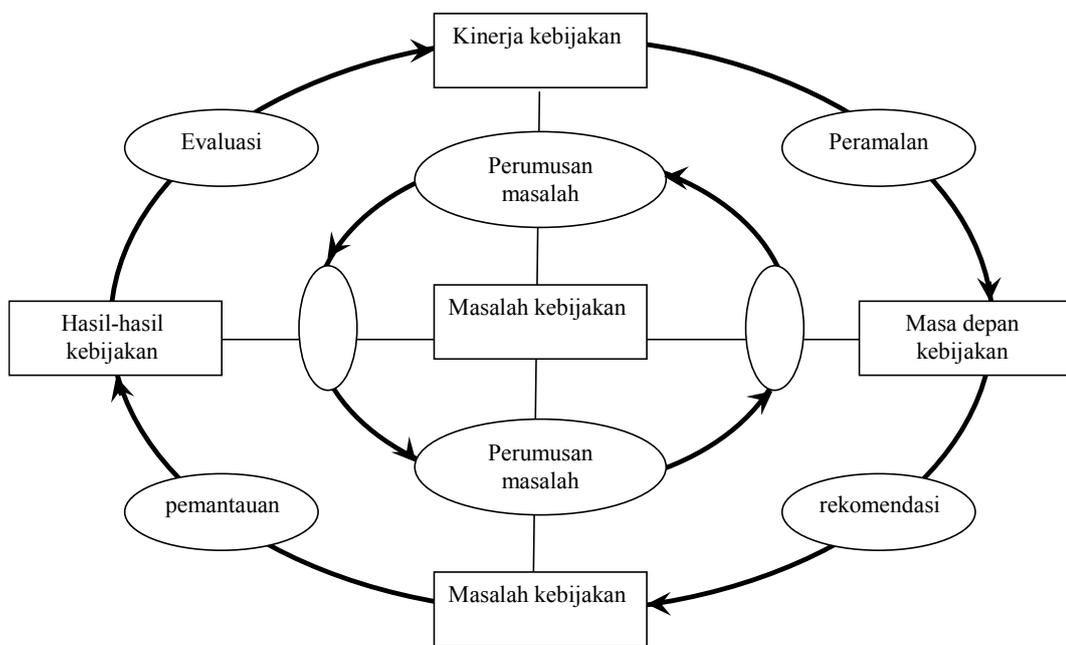
- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika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

I. Sistem Kebijakan Publik

⁴¹ Subarsono, op. Cit. hal 13-14

William N. Dunn⁴² 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.

Gambar 1. 3.
Analisis kebijakan



Sumber: William N. Dunn, 1994 : 149

⁴² William N. Dunn, op. Cit. 149

BAB 12

EVALUASI KINERJA KEBIJAKAN

A. Pengantar

Kegiatan evaluasi merupakan tahap penting bagi keseluruhan proses analisis kebijakan publik. Kegiatan ini, selain dapat memberikan satuan-satuan nilai tertentu terhadap kebijakan yang sudah diimplementasikan, juga dapat menjadi "pintu" baru untuk memasuki kegiatan pembuatan dan analisis kebijakan berikutnya.

Evaluasi meliputi beberapa aspek yang sama penting dengan aspek-aspek yang tercakup dalam kegiatan-kegiatan analisis kebijakan tahap sebelumnya. Dalam Bab terakhir dari bagian kedua dan keseluruhan buku ini akan dibahas mengenai fungsi evaluasi kebijakan, alasan evaluasi kebijakan, kriteria untuk evaluasi kebijakan, pendekatan terhadap evaluasi, evaluasi semu, evaluasi formal, variasi evaluasi formal, evaluasi keputusan teoritis, data dan informasi untuk evaluasi, metode-metode untuk evaluasi, dan kendala evaluasi.

B. Sifat Evaluasi

Evaluasi, *per definitionem*, dapat diartikan sebagai penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), yaitu proses untuk menganalisis hasil kebijakan berupa pemberian satuan nilai.⁴³ Kegiatan paling spesifik dari evaluasi berkaitan dengan bagaimana menghasilkan informasi tentang nilai dari hasil kebijakan. Dengan demikian, kegiatan evaluasi lebih banyak bertanya tentang berapa nilai sebuah kebijakan. Hal ini berbeda dengan kegiatan lainnya dalam analisis kebijakan yang lebih banyak bertanya tentang fakta-fakta atau tindakan-tindakan kebijakan.

Secara umum, terdapat 4 (empat) karakteristik pokok dari kegiatan evaluasi, yakni: *Pertama*, terfokus pada nilai. Kegiatan evaluasi difokuskan pada nilai dari suatu kebijakan, atau penilaian

⁴³ *Ibid.*, hal. 608

atas keterpenuhan kepentingan atau manfaat dari keberadaan suatu program. Kegiatan evaluasi ini tidak sekedar mengumpulkan informasi tentang apakah seluruh tindakan telah dilaksanakan, tidak juga sekedar mengenai hasil dari suatu kebijakan. Lebih jauh dari itu, evaluasi mencakup aspek ketercapaian sasaran dan tujuan kebijakan.

Kedua, interdependensi antara fakta dan nilai. Untuk menyatakan bahwa sebuah kebijakan telah mencapai tujuan optimal bagi individu, kelompok, maupun masyarakat secara keseluruhan, kegiatan evaluasi membutuhkan fakta-fakta yang memadai yang menjelaskan bahwa hasil-hasil yang telah dicapai benar-benar merupakan akibat dari dilakukannya tindakan kebijakan. Oleh karenanya, kegiatan evaluasi harus berdasar pada hasil-hasil pemantauan.

Ketiga, berorientasi pada masa kini dan masa lampau. Berbeda halnya dengan rekomendasi kebijakan atau peramalan yang berorientasi waktu masa depan, penilaian atas hasil kebijakan lebih diarahkan pada tuntutan-tuntutan masa kini dan masa lalu. Oleh karenanya kegiatan evaluasi bersifat retroaktif.

Keempat, bernilai ganda. Nilai-nilai yang mendasari kegiatan evaluasi mempunyai kualitas ganda, di satu sisi ia dapat dipandang sebagai tujuan, dan di sisi yang lain, dapat dipandang sebagai cara. Di samping itu, evaluasi dapat juga dipandang intrinsik, yakni keberadaannya diperlukan untuk tujuannya sendiri, dan sekaligus ekstrinsik, yakni pencapaian tujuannya mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan kegiatan lainnya.

C. Alasan Evaluasi Kebijakan

Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

1. Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.
2. Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
3. Untuk menjamin terhindarinya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

1. Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
2. Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

D. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Fungsi paling mendasar dari kegiatan evaluasi kebijakan adalah untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi mengungkap dan mengukur seberapa jauh ketercapaian kebutuhan dan nilai melalui tindakan kebijakan publik. Evaluasi kebijakan mengungkap seberapa jauh tujuan telah terealisasi (misalnya pengurangan ketergantungan kepada bahan bakar

minyak) dan seberapa besar target tertentu telah tercapai (misalnya, kenaikan standar kelulusan 0,5 menjadi 4,5 pada tahun 2006).

Fungsi kedua, evaluasi memberi kontribusi untuk upaya klarifikasi dan kritik atas nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Evaluasi dapat memperjelas nilai dengan cara mendefinisikan tujuan dan target secara operasional. Di samping itu, dalam kegiatan evaluasi, nilai dikritisi dengan menyoal secara sistematis kesesuaian antara tujuan dan target yang ingin dicapai dengan tindakan kebijakan yang dilaksanakan.

Fungsi yang lain, evaluasi menunjang (*back up*) pelaksanaan prosedur-prosedur lainnya dalam analisis kebijakan, seperti perumusan masalah, rekomendasi, dan kegiatan lainnya. Evaluasi kebijakan bukanlah kegiatan yang berdiri sendiri, akan tetapi ia terkait dengan kegiatan analisis kebijakan yang lain. Kontribusi penting evaluasi bagi kegiatan analisis kebijakan lainnya misalnya, informasi inadeguitas (ketidakmemadainya) suatu tindakan kebijakan dapat memberikan referensi bagi perumusan ulang kebijakan pada masa-masa yang akan datang. Informasi tentang ketidaksesuaian tujuan dan target kebijakan misalnya, dapat mendefinisikan ulang tujuan dan target itu sendiri, atau mengubah alternatif kebijakan yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sama pada masa-masa yang akan datang.

E. Kriteria untuk Evaluasi Kebijakan

Kriteria untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan sangat terkait dengan kriteria rekomendasi kebijakan. Yang membedakan kriteria tersebut bagi keduanya adalah orientasi waktunya; pada kegiatan rekomendasi kebijakan, kriteria tersebut diterapkan secara prospektif, sedangkan pada kegiatan evaluasi bersifat retroaktif.

Sebagaimana telah dipaparkan pada Bab 9 buku ini, kriteria evaluasi kebijakan dengan demikian terdiri dari 6 aspek, yaitu: *Pertama*, efektivitas. Pada kegiatan evaluasi, penekanan kriteria ini

terletak pada ketercapaian hasil. Apakah hasil yang diinginkan dari adanya suatu kebijakan sudah tercapai.

Kedua, efisiensi. Fokus dari kriteria ini adalah persoalan sumber daya, yakni seberapa banyak sumberdaya yang dikeluarkan untuk mewujudkan hasil yang diinginkan.

Ketiga, adekuasi (kecukupan). Kriteria ini lebih mempersoalkan kememadaan hasil kebijakan dalam mengatasi masalah kebijakan, atau seberapa jauh pencapaian hasil dapat memecahkan masalah kebijakan.

Keempat, pemerataan atau ekuitas. Kriteria ini menganalisis apakah biaya dan manfaat telah didistribusikan secara merata kepada kelompok masyarakat, khususnya kelompok-kelompok sasaran dan penerima manfaat.

Kelima, responsivitas. Kriteria ini lebih menyoal aspek kepuasan masyarakat khususnya kelompok sasaran, atas hasil kebijakan. Apakah hasil kebijakan yang dicapai telah memuaskan kebutuhan dan pilihan mereka atau tidak. *Keenam*, ketepatan. Kriteria ketepatan ini menganalisis tentang kebergunaan hasil kebijakan, yakni apakah hasil yang telah dicapai benar-benar berguna bagi masyarakat khususnya kelompok sasaran.

F. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Terdapat tiga pendekatan besar dalam evaluasi kebijakan, yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis.⁴⁴ Selanjutnya masing-masing pendekatan akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Evaluasi Semu

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan, tanpa mempersoalkan lebih jauh tentang nilai dan manfaat dari hasil kebijakan tersebut bagi

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 612-623

individu, kelompok sasaran, dan masyarakat dalam skala luas. Analisis yang menggunakan pendekatan ini mengasumsikan bahwa nilai atau manfaat dari suatu hasil kebijakan akan terbukti dengan sendirinya serta akan diukur dan dirasakan secara langsung, baik oleh individu, kelompok, maupun masyarakat.

Metode-metode yang banyak digunakan dalam pendekatan evaluasi semu adalah rancangan quasi-eksperimen, kuesioner, *random sampling*, dan teknik-teknik statistik. Pendekatan evaluasi semu ini relevan dengan seluruh pendekatan pemantauan kebijakan, yakni akuntansi sistem sosial, eksperimentasi sosial, pemeriksaan sosial, dan sintesis riset-praktek.

2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghimpun informasi yang valid mengenai hasil kebijakan dengan tetap melakukan evaluasi atas hasil tersebut berdasarkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan tenaga administratif kebijakan. Pendekatan ini memiliki asumsi bahwa tujuan dan target yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal merupakan ukuran yang paling tepat untuk mengevaluasi manfaat atau nilai suatu kebijakan.

Evaluasi formal terdiri dari evaluasi sumatif dan evaluasi formatif. Evaluasi yang bersifat sumatif adalah evaluasi yang dilakukan untuk mengukur pencapaian target atau tujuan segera setelah selesainya suatu kebijakan yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya bersifat pendek dan menengah. Sedangkan evaluasi formatif merupakan evaluasi yang dilakukan secara terus menerus dalam waktu yang relatif panjang untuk memantau pencapaian target dan tujuan suatu kebijakan.

Evaluasi formal ini memiliki beberapa varian, antara lain:

Pertama, evaluasi perkembangan. Yang dimaksud dengan evaluasi perkembangan adalah kegiatan penilaian yang secara eksplisit ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari staf program.

Kedua, evaluasi proses retrospektif. Evaluasi ini terdiri dari pemantauan dan evaluasi setelah suatu kebijakan dilaksanakan pada jangka waktu tertentu. Evaluasi varian ini tidak melakukan intervensi atau manipulasi secara langsung kepada input dan proses kebijakan. Evaluasi ini hanya mendasarkan diri pada informasi yang telah ada tentang kebijakan yang sedang berjalan, yang berhubungan secara langsung dengan hasil *output* dan dampak kebijakan.

Ketiga, evaluasi hasil retrospektif. Evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan tanpa melakukan kontrol secara langsung terhadap *input* dan proses kebijakan. Kalaupun dilakukan kontrol, itu hanya sebatas kontrol statistik, atau kontrol dengan metode kuantitatif, untuk mengeliminir pengaruh dari banyak faktor. Evaluasi ini dapat dibagi lagi ke dalam dua bentuk, yakni studi inter sektoral dan studi longitudinal. Studi lintas sektoral adalah studi yang mengevaluasi dua atau lebih kebijakan pada suatu jangka waktu tertentu. Evaluasi ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menemukan signifikan tidaknya perbedaan hasil kebijakan dan sekaligus mencari penjelasan atas perbedaan tersebut. Sedangkan studi longitudinal merupakan studi yang mengevaluasi satu atau lebih kebijakan pada dua jangka waktu atau lebih, dengan tujuan untuk mengetahui perubahan dari satu atau lebih kebijakan dari satu waktu ke waktu yang lain.

Keempat, evaluasi eksperimental. Berbeda dengan dua varian sebelumnya, evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan dengan melakukan kontrol secara langsung atas *input* dan proses kebijakan. Dalam evaluasi ini, hampir seluruh faktor dalam *input* dan proses dikontrol, dipertahankan secara konstan, dan diposisikan sebagai hipotesis kontrol yang bersifat logis.

3. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis (*decision-theoretic evaluation*) adalah kegiatan evaluasi yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk mengumpulkan informasi yang valid dan akuntabel tentang hasil kebijakan, yang dinilai secara eksplisit oleh para pelaku kebijakan. Evaluasi jenis ini bertujuan untuk menghubungkan antara hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari para pelaku kebijakan tersebut.

Perbedaan mendasar evaluasi ini dengan dua pendekatan sebelumnya adalah bahwa evaluasi ini berusaha untuk menemukan dan mengeksplisitkan tujuan dan target dari pelaku kebijakan, baik yang nyata maupun tersembunyi. Dengan demikian, individu ataupun lembaga pelaksana kebijakan dari yang paling rendah sampai yang paling tinggi dilibatkan di dalam mengukur pencapaian tujuan dan target suatu kebijakan.

Pendekatan evaluasi ini memiliki dua varian; yakni penilaian evaluabilitas (*evaluability assessment*) dan analisis utilitas multi atribut. Penilaian evaluabilitas merupakan serangkaian prosedur yang dilaksanakan untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan. Hal itu dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang kinerja kebijakan serta memperjelas tujuan, sasaran, dan asumsi-asumsi yang dicapai dengan kinerja tersebut.

Sedangkan analisis utilitas multi atribut merupakan serangkaian prosedur yang ditetapkan untuk memperoleh penilaian yang subjektif dari para pelaku kebijakan tentang kemungkinan nilai dari hasil suatu kebijakan. Analisis ini menampakkan secara eksplisit penentuan nilai dari berbagai pelaku kebijakan serta keberagaman tujuan dari pelaku kebijakan.

G. Data dan Informasi untuk Evaluasi

Evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dari keseluruhan rangkaian prosedur dalam analisis kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan hanya dapat dilakukan jika mendapatkan *back up* atau sokongan data dan informasi dari beberapa kegiatan sebelumnya, agar dapat dilakukan penilaian yang akurat, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, data dan informasi

tersebut harus terkumpul dengan metode-metode yang relevan. Beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi untuk evaluasi kebijakan, antara lain sebagai berikut:

1. Dokumentasi. Dokumentasi merupakan prosedur paling prinsipil untuk menghimpun data dan informasi mengenai kebijakan, mulai dari tahap perumusan sampai pemantauan. Dokumentasi harus dilakukan secara periodik, baik pendek, menengah, maupun panjang. Metode ini merupakan yang paling pokok dalam mendapatkan data dan informasi yang dapat dipercaya untuk melakukan penilaian atas hasil kebijakan.
2. Survey. Data dan informasi tentang kebijakan juga dapat dihimpun dengan melakukan survey, misalnya kepada kelompok sasaran yang kepada mereka kebijakan atau program ditujukan.
3. Wawancara. Metode ini dapat menghimpun data dan informasi secara lebih leluasa dan mendalam tentang kebijakan, terutama untuk narasumber yang bersifat terbatas atau dalam jumlah yang tidak terlalu besar..
4. Observasi. Pengamatan langsung merupakan metode yang dapat menunjang penilaian atas hasil kebijakan. Metode ini dapat memberikan data dan informasi tambahan
5. FGD (*Focus Group Discussion*). Metode ini belakangan banyak dilakukan oleh berbagai kalangan, khususnya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), untuk menggali data informasi dari *stakelders* yang beragam, untuk mendapatkan informasi dan sudut pandang yang relatif lengkap guna melakukan penilaian terhadap suatu program atau kebijakan publik.

Di samping metode-metode tersebut, masih banyak metode lainnya yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi tentang kebijakan. Metode-metode tersebut selain dapat digunakan secara sendiri-sendiri maupun campuran antara dua atau

lebih metode, sesuai dengan kepentingan dan relevansi data dan informasi yang dibutuhkan serta sumber informasi atau informannya.

H. Metode-Metode untuk Evaluasi

Banyak ragam metode atau teknik yang dapat digunakan analisis atau evaluator dalam melaksanakan kegiatan evaluasi. Satu pendekatan evaluasi dapat menggunakan satu atau lebih teknik atau metode yang tersedia dan relevan. Satu hal lagi yang patut diingat adalah bahwa, evaluasi kebijakan sangat terkait erat dengan metode-metode analisis kebijakan yang lain sebelumnya, mulai dari perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, implementasi, sampai pemantauan.

Oleh karena keterkaitan tersebut, maka beberapa teknik yang telah digunakan dalam metode-metode analisis kebijakan sebelumnya dapat digunakan dalam tahap evaluasi kebijakan. Beberapa metode tersebut relevan dengan tiga pendekatan evaluasi kebijakan, yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis.

Secara lebih ringkas teknik-teknik atau metode tersebut dapat digambarkan relevansinya dengan pendekatan evaluasi kebijakan, sebagaimana dalam table berikut:

Tabel 12.1

Metode Evaluasi yang Relevan dengan Tiga Pendekatan Evaluasi ⁴⁵

PENDEKATAN EVALUASI	TEKNIK/METODE
Evaluasi semu	Sajian grafik
	Tampilan table
	Angka indeks
	Analisis waktu berkala terputus
	Analisis berkala terkontrol
	Analisis diskontinuitas regresi
Evaluasi formal	Pemetaan sasaran
	Klarifikasi nilai
	Kritik nilai
	Pemetaan hambatan

⁴⁵ Diadopsi dari Dunn. *Ibid.* Hal. 625.

	Analisis dampak-silang
	Diskonting
Evaluasi Keputusan Teoritis	Brainstorming
	Analisis Argumentasi
	Delphi kebijakan
	Analisis survey pemakai ⁴⁶

I. Kendala Evaluasi

Kegiatan evaluasi bukanlah perkara mudah. Ia seringkali diabaikan oleh para *stakeholders*. Paling tidak, perhatian mereka atas kegiatan evaluasi tidak lebih besar dari pada perumusan, rekomendasi atau pemantauan. Terdapat beberapa kendala yang mungkin dihadapi dalam kegiatan evaluasi, antara lain: kendala psikologis, kendala ekonomis, kendala teknis, kendala politis, kendala sumber daya evaluasi.⁴⁷

Kendala-kendala tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kendala psikologis. Secara psikologis, masih banyak aparat pemerintah atau pengambil dan pelaksana kebijakan yang alergi dengan kegiatan evaluasi. Hal itu disebabkan oleh adanya asumsi bahwa evaluasi kebijakan sangat mempengaruhi karir pelaksana kebijakan. Sehingga ada kekhawatiran sangat dini bahwa jika evaluasi yang dilakukan menunjukkan hasil yang jelek, maka akan menghambat promosi mereka ke jenjang yang lebih tinggi. Oleh karenanya masih sangat umum bahwa pengambil dan para pelaku kebijakan masih menganggap kegiatan evaluasi tidak sewajib metode-metode analisis kebijakan publik sebelumnya, bahkan tak jarang evaluasi hanya dianggap sebagai kegiatan pelengkap yang boleh tidak dilaksanakan.
2. Kendala ekonomis. Bagaimanapun kegiatan evaluasi tetap saja membutuhkan anggaran tertentu sesuai dengan bobot

⁴⁶ Mengikuti penjelasan Wholey sebagaimana dikutip Dunn, analisis survey-pemakai (*use-survey analysis*) merupakan serangkaian prosedur untuk mengumpulkan informasi mengenai evaluabilitas suatu kebijakan dari calon pengguna atau pelaku-pelaku kebijakan lainnya.

⁴⁷ AG. Subarsono, *Op.Cit.*, hal. 130-131

pekerjaan yang akan diambil sesuai dengan metode dan relevansinya. Secara umum, kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak murah, misalnya untuk pengumpulan data, pengolahan data, para staf dan evaluator. Untuk itu, hampir tidak mungkin melakukan evaluasi kebijakan tanpa adanya dukungan finansial yang cukup. Di tambah lagi, dalam keadaan finansial yang kurang memadai, kegiatan evaluasi seringkali mendapatkan proporsi yang kecil dibandingkan metode-metode analisis kebijakan sebelumnya, sehingga dapat saja evaluasi yang dilakukan tidak optimal.

3. Kendala teknis. Evaluator seringkali dihadapkan pada beberapa hambatan teknis, seperti tidak tersedianya data yang mutakhir dan walaupun ada data yang tersedia secara kualitatif kurang baik. Di samping itu, suplai data seringkali dipandang sebagai kegiatan formalitas, sehingga substansi dari data tersebut kurang diperhatikan.
4. Kendala politis. Suatu kebijakan dapat saja diwarnai oleh kepentingan dan tawar menawar politik tertentu dari kekuatan politik baik di dalam maupun di luar struktur pemerintahan. Dalam keadaan yang demikian evaluasi kebijakan akan sangat sulit untuk dapat dilakukan secara *fair* dan terbuka.
5. Kendala sumber daya evaluasi. Pekerjaan mengevaluasi suatu kebijakan bukanlah hal gampang. Kegiatan evaluasi memerlukan kompetensi khusus, sesuai dengan bidang kebijakannya. Beberapa lembaga pemerintahan tidak memiliki cukup sumber daya manusia yang memiliki kemampuan *mumpuni* di bidang evaluasi ini. Tanpa kompetensi khusus di bidang evaluasi, sangat sulit untuk melaksanakan kegiatan evaluasi atas kinerja kebijakan yang diambil. Kalupun evaluasi dilaksanakan, tentu hasilnya tidak optimal dan kurang menggambarkan keadaan hasil kebijakan yang senyatanya.