

Modul Analisis Kebijakan Kesehatan (Kode : KMS 473)



**Dosen Pengampu:
Nauri Anggita Temesvari, SKM, MKM**

**Prodi Kesehatan Masyarakat
Universitas Esa Unggul
2018**

Pertemuan 6

PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan merupakan suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternative yang bermuara kepada keputusan tentang alternative terbaik[8]. Kebijakan adalah rangkaian dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan, dan cara bertindak (tentag organisasi, atau pemerintah); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran tertentu. Contoh: kebijakan kebudayaan, adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar rencana atau aktifitas suatu negara untuk mengembangkan kebudayaan bangsanya. Kebijakan Kependudukan, adalah konsep dan garis besar rencana suatu pemerintah untuk mengatur atau mengawasi pertumbuhan penduduk dan dinamika penduduk dalam negaranya.

Analisis kebijakan kesehatan awalnya adalah hasil pengembangan dari analisis kebijakan publik. Akibat dari semakin majunya ilmu pengetahuan dan kebutuhan akan analisis kebijakan dalam bidang kesehatan itulah akhirnya bidang kajian analisis kebijakan kesehatan muncul.

Sebagai suatu bidang kajian ilmu yang baru, analisis kebijakan kesehatan memiliki peran dan fungsi dalam pelaksanaannya. Peran dan fungsi itu adalah:

- Adanya analisis kebijakan kesehatan akan memberikan keputusan yang fokus pada masalah yang akan diselesaikan.
- Analisis kebijakan kesehatan mampu menganalisis multi disiplin ilmu. Satu disiplin kebijakan dan kedua disiplin ilmu kesehatan. Pada peran ini analisis kebijakan kesehatan menggabungkan keduanya yang kemudian menjadi sub kajian baru dalam khazanah keilmuan.
- Adanya analisis kebijakan kesehatan, pemerintah mampu memberikan jenis tindakan kebijakan apakah yang tepat untuk menyelesaikan suatu masalah.
- Memberikan kepastian dengan memberikan kebijakan/keputusan yang sesuai atas suatu masalah yang awalnya tidak pasti.
- Dan analisis kebijakan kesehatan juga menelaah fakta-fakta yang muncul kemudian akibat dari produk kebijakan yang telah diputuskan/diundangkan.

Masalah kebijakan, adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Tingkat kepelikan masalah tergantung pada nilai dan kebutuhan apa yang dipandang paling penting.

Menurut Dunn (1988) beberapa karakteristik masalah pokok dari masalah kebijakan, adalah:

- Interdependensi (saling tergantung), yaitu kebijakan suatu bidang (energi) seringkali mempengaruhi masalah kebijakan lainnya (pelayanan kesehatan). Kondisi ini menunjukkan adanya sistem masalah. Sistem masalah ini membutuhkan pendekatan Holistik, satu masalah dengan yang lain tidak dapat di piahkan dan diukur sendirian.
- Subjektif, yaitu kondisi eksternal yang menimbulkan masalah diidentifikasi, diklasifikasi dan dievaluasi secara selektif. Contoh: Populasi udara secara objektif dapat diukur (data). Data ini menimbulkan penafsiran yang beragam (antara lain gangguan kesehatan, lingkungan, iklim, dll). Muncul situasi problematis, bukan problem itu sendiri.
- Artifisial, yaitu pada saat diperlukan perubahan situasi problematis, sehingga dapat menimbulkan masalah kebijakan.
- Dinamis, yaitu masalah dan pemecahannya berada pada suasana perubahan yang terus menerus. Pemecahan masalah justru dapat memunculkan masalah baru, yang membutuhkan pemecahan masalah lanjutan.
- Tidak terduga, yaitu masalah yang muncul di luar jangkauan kebijakan dan sistem masalah kebijakan.

Masalah-masalah kebijakan merupakan kondisi yang obyektif yang keberadaannya dapat diciptakan dengan menentukan fakta-fakta apa yang ada dalam suatu kasus. Pandangan yang naif ketika ketika kita gagal untuk mengenali fakta yang ada, bahkan diinterpretasikan secara berbeda oleh para pelaku kebijakan. Oleh karena itu, informasi yang sama, informasi sama yang relevan dengan kebijakan dapat dan sering menghasilkan definisi-definisi dan penjelasan-penjelasan tentang masalah yang saling berbenturan. Hal ini bukan karena "fakta-fakta" tidak konsisten, melainkan karena para analisis kebijakan, pembuat kebijakan, dan pelaku kebijakan mempunyai asumsi-asumsi serta kepentingan yang sering bertentangan dan perubahan-perubahan sosial yang terjadi. (Dunn, 2000) Selanjutnya menurut Dunn (2000) masalah adalah barang abstrak yang timbul dengan mentransformasikan pengalaman kedalam penilaian manusia.

Masalah-masalah kebijakan benar-benar merupakan keseluruhan dari sistem masalah-masalah itu berarti bahwa isu-isu kebijakan pasti sama kompleksnya. Kompleksitas isu-isu kebijakan dilihat dengan mempertimbangkan jenjang organisasi dimana isu-isu itu diformulasikan. (Dunn, 2000)

Dror dalam Wahab (2012) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai:

"An approach and methodology for design and identification of preceable alternatives in respect to complex policy issues" (suatu pendekatan dan metodologi untuk mendesain dan menemukan alternatif-alternatif yang dikehendaki berkenaan dengan sejumlah isu yang kompleks).

Sedangkan Kent dalam Wahab (2012) mendefinisikan analisis kebijakan,

"That kind of systematic, analytical, scholarly, creative study whose primary motivation is to produce well-supported recommendation for action dealing with concrete problems" (sejenis studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi yang andal berupa tindakan-tindakan dalam memecah masalah yang kongkret).

Pengertian lain mengenai analisis kebijakan dikemukakan oleh Dunn (2000), yang menyatakan bahwa secara umum analisis kebijakan dapat dikatakan sebagai suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir, dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Selain itu analisis kebijakan dikemukakan oleh Suharto (2010) yaitu sebagai usaha yang terencana dan sistematis dalam membuat analisis atau asesmen akurat mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan, baik sebelum maupun sesudah kebijakan tersebut diimplementasikan.

Selanjutnya Suharto (2010) terdapat enam tahapan dalam analisis kebijakan antara lain :

1. Mendefinisikan masalah kebijakan
Mendefinisikan masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan suatu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Pemilihan masalah sosial didasari beberapa pertimbangan, antara lain masalah tersebut bersifat aktual, penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan, dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan sosial.
2. Mengumpulkan bukti masalah
Pernyataan masalah kebijakan harus didukung oleh bukti atau fakta yang relevan, terbaru, akurat dan memadai. Pernyataan masalah tanpa bukti tidak akan meyakinkan pihak-pihak yang akan menjadi target naskah kebijakan kita. Bukti yang disertakan bisa berdasarkan hasil penelitian kita (data primer), khususnya naskah kebijakan yang berbentuk *policy study*. Data bisa pula berasal data sekunder, yakni hasil temuan orang lain yang dipublikasikan di buku, koran, internet, dokumen pemerintah.

Naskah kebijakan yang berbentuk *policy brief* dan *policy memo* jarang menyertakan bukti berdasarkan hasil penelitian primer.

3. Mengkaji penyebab masalah
Para analisis dan pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi penyebab atau faktor yang memberi kontribusi terhadap masalah sosial. Mereka dapat mengembangkan kebijakan publik untuk mengeliminasi atau mengurangi penyebab atau faktor tersebut.
4. Mengevaluasi kebijakan yang ada
Mengevaluasi kebijakan atau produk yang ada pada saat ini dapat mengarah pada perbaikan-perbaikan, namun demikian evaluasi juga sering menghasilkan keputusan-keputusan untuk mengganti secara total model yang ada.
5. Mengembangkan alternatif atau opsi-opsi kebijakan
Mengembangkan solusi kebijakan publik untuk mengatasi masalah sosial juga perlu mempertimbangkan beberapa alternatif. Dua langkah utama akan sangat bermanfaat bagi pengembangan alternatif kebijakan publik adalah mengembangkan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah sosial adalah mengeliminasi atau mengurangi sebab-sebab atau faktor-faktor penyumbang terhadap masalah dan menelisik kebijakan yang ada saat ini.
6. Menyeleksi alternatif terbaik
Pada langkah ini telah terdapat alternatif kebijakan yang dianggap terbaik dan merupakan penyeleksian awal dalam mengatasi masalah. Dua kriteria yang dapat membantu menentukan alternatif yang paling baik adalah fisibilitas dan efektivitas. Kebijakan yang terbaik harus memenuhi dua kriteria tersebut (memiliki nilai tinggi), jika memungkinkan. Dan juga pada tahapan ini dilakukan pemantauan terhadap dampak dan tujuan keadaan yang hendak dicapai dari suatu kebijakan yang diusulkan.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa analisis kebijakan harus bersifat empirik dalam arti penilaian yang dilakukan tidak boleh hanya bersifat spekulatif hipotetif, melainkan mesti diuji atau dikeluarkan dengan data atau setidaknya hasil penelitian yang pernah dilakukan. Selanjutnya, analisis itu dilakukan terhadap alternatif yang tersedia, yang hasilnya nanti adalah pemilihan kita terhadap alternatif yang paling tepat atau baik, maka kita harus bersikap tidak memihak atau bias terhadap salah satu alternatif. Maksudnya, sebelum analisis dilakukan, kita tidak menentukan atau memilih alternatif kebijakan mana yang dianggap baik.

Pendekatan Analisis Kebijakan

Dunn (2000) berpendapat di dalam menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai analisis dalam suatu kebijakan, maka

terdapat tiga pendekatan analisis kebijakan, yaitu:

1. Pendekatan empiris
Pendekatan empiris ditekankan terutama pada penjelasan berbagai sebab dan akibat dari suatu kebijakan publik tertentu. Disini pertanyaan utama bersifat faktual (apakah sesuatu ada) dan macam informasi yang dihasilkan bersifat deskriptif. Analisis misalnya, dapat mendeskripsikan, menjelaskan, atau meramalkan pengeluaran publik untuk kesehatan, pendidikan, atau jalan-jalan raya.
2. Pendekatan valuatif
Pendekatan valuatif terutama ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik. Disini pertanyaannya berkenaan dengan nilai (berapa nilainya) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat valuatif. Sebagai contoh, setelah memberikan informasi deskriptif mengenai berbagai macam kebijakan perpajakan.
3. Pendekatan normatif
Pendekatan normatif ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik. Dalam kasus ini, pertanyaannya berkenaan dengan tindakan (apa yang harus dilakukan) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif.

Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan

Dunn (2000) ada tiga bentuk atau model analisis kebijakan, yaitu model prospektif, model retrospektif, dan model integratif sebagai berikut:

1. Model prospektif
Berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencari cara beroperasinya para ekonom, analisis sistem, dan peneliti operasi. Analisis prospektif acap kali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya.
2. Model retrospektif
Penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis:
 - a. Analisis yang berorientasi pada disiplin
Pada analisis ini jarang menghasilkan informasi yang secara langsung bermanfaat untuk merumuskan pemecahan atas masalah-masalah kebijakan, terutama karena variabel-variabel yang paling relevan bagi pengujian-pengujian teori ilmiah umum juga jarang dapat digunakan oleh

pembuat kebijakan untuk melakukan manipulasi kebijakan.

b. Analisis yang berorientasi pada masalah

Para analis yang berorientasi pada masalah kurang menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori yang dianggap penting di dalam disiplin ilmu sosial, tetapi lebih menaruh perhatian pada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah. Analisis yang berorientasi pada masalah jarang menyajikan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan yang spesifik dari para pembuat kebijakan.

c. Analisis yang berorientasi pada aplikasi

Menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan. Informasi mengenai tujuan-tujuan dan sasaran kebijakan memberi landasan bagi pemantauan dan evaluasi hasil kebijakan yang spesifik, yang dapat digunakan oleh praktisi untuk merumuskan masalah-masalah kebijakan, mengembangkan alternatif kebijakan baru, dan merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan masalah.

3. Model integrative

Model perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.

Pendapat Anderson dalam Wahab (2012) menyatakan bahwa kebijakan itu adalah langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan yang dihadapi. Konsep kebijakan dari Carl Friedrich dalam Wahab (2012) bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan sasaran yang diinginkan.

Pendapat yang dikemukakan oleh Friederich di atas akan semakin jelas dipertegas lagi dengan pendapat Knoepfel dan kawan-kawan dalam Wahab (2012) dengan mengartikan

"Kebijakan sebagai serangkaian keputusan dan tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang di antara berbagai aktor, baik publik/pemerintah

maupun privat/swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespon, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik”.

Berdasarkan definisi di atas, kebijakan mengandung suatu unsur tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan pada pelaksanaannya tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Dye dalam Subarsono (2012) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is what ever government chose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Jenskins dalam Wahab (2012) merumuskan definisi mengenai kebijakan publik yaitu

”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, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Dalam hubungan ini dapat dinyatakan bahwa kebijakan publik adalah serentetan instruksi/perintah dari para pembuat kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan

serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pandangan mengenai kebijakan publik tersebut, dapat dikatakan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang memiliki tujuan dan berorientasi pada tujuan yang telah ditentukan untuk kepentingan seluruh rakyat.

Wahab (2012), mengemukakan bahwa ciri-ciri kebijakan publik adalah:

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekedar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak, asal-asalan, dan serba kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik, semisal kebijakan pembangunan atau kebijakan sosial dalam sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuk negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah- masalah di mana campur tangan pemerintah itu sebenarnya sangat diperlukan.

Oleh karenanya dalam terminologi ini, kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan riil yang muncul ditengah-tengah masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya. Dari berbagai pendapat para pakar tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu pilihan tindakan pemerintah, biasanya bersifat mengatur, baik dilakukan sendiri oleh pemerintah atau melibatkan masyarakat, yang dilakukan dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Maka kebijakan yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah suatu pilihan Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan tujuan mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung dan untuk meningkatkan efisiensi infrastruktur jalan bagi kenyamanan masyarakat terhadap jenis *public good* yang diberikan oleh Pemerintah.

Proses Kebijakan Publik

Dunn dalam Subarsono (2012) mengungkapkan bahwa proses kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Dunn (2000:25-29) menyatakan prosedur analisis kebijakan dengan tipe-tipe pembuatan kebijakan aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

a. Tahap pertama, Penyusunan Agenda

Yaitu perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Wahab (2007) menyatakan bahwa isu yang masuk dalam agenda kebijakan biasanya memiliki latar belakang yang kuat berhubungan dengan analisis kebijakan dan terkait dengan enam pertimbangan sebagai berikut:

- Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak bisa lagi diabaikan begitu saja; atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
- Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
- Isu tersebut telah menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
- Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
- Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimation*) dalam masyarakat.
- Isu tersebut telah menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Namun merumuskan masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah karena sifat masalah publik yang sangat kompleks. Karena itu perlu diketahui karakteristik dari masalah publik yaitu:

1. Saling ketergantungan antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain.
2. Subjektifitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Oleh karena itu, suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, bisa jadi bukan masalah untuk lingkungan yang lain.
3. *Artificiality* masalah. yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi.
4. Dinamika masalah kebijakan. yaitu solusi terhadap masalah selalu berubah, masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau konteks lingkungannya berbeda. Demikian juga masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau waktunya berbeda.

b. Tahap Kedua, Formulasi Kebijakan

Yaitu tahap peramalan yang dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

Tujuan dari *forecasting* adalah memberikan informasi mengenai kebijakan dimasa depan dan konsekuensinya, melalui kontrol dan intervensi kebijakan guna mempengaruhi perubahan, sehingga akan mengurangi resiko yang lebih besar. Pada tahap ini juga dilakukan pengembangan terhadap alternatif-alternatif kebijakan dan menentukan kriteria seleksi terhadap berbagai alternatif yang ditawarkan untuk kemudian dipilih dan ditetapkan sebagai kebijakan yang selanjutnya akan dilaksanakan untuk tujuan memecahkan masalah yang sedang dihadapi.

c. Tahap Ketiga, Adopsi Kebijakan

Yaitu tahap rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

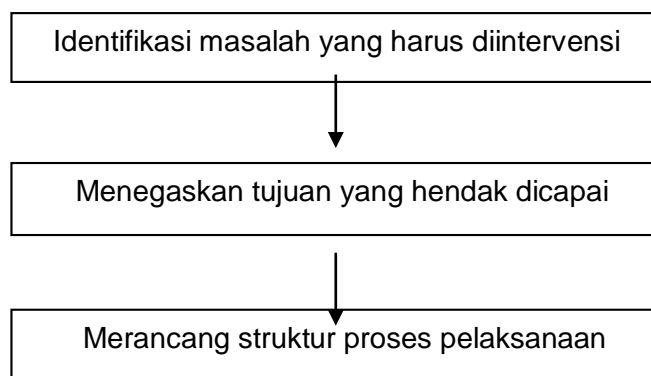
d. Tahap Keempat, Implementasi Kebijakan

Yaitu tahap pemantauan yang menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.

Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Banyak badan secara teratur memantau hasil dan dampak kebijakan dengan mempergunakan berbagai indikator kebijakan di bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, kesejahteraan, kriminalitas, dan ilmu teknologi. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.

Ada tiga langkah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik menurut *Mazmanian* dan *Sabatier* dalam dalam Nugroho (2004), yaitu:

1. Identifikasi masalah yang harus diintervensi.
2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai.
3. Merancang struktur proses pelaksanaan.

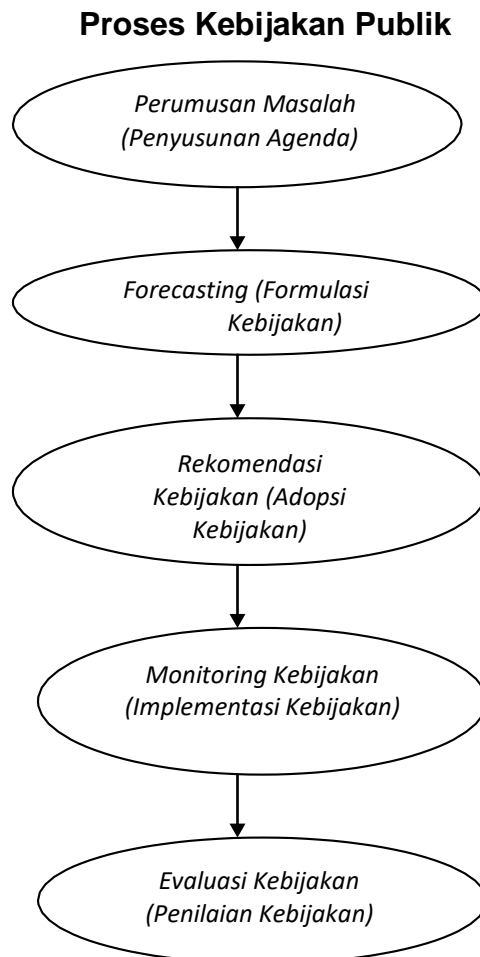


Gambar 1 : Implementasi Kebijakan Publik Menurut *Mazmanian* dan *Sabatier*
Sumber : Nugroho (2004)

Selain itu, pada tahap ini juga dilakukan monitoring agar kesalahan-kesalahan awal dapat segera diketahui dan dapat dilakukan tindakan perbaikan sehingga mengurangi resiko yang lebih besar. Adapun tujuan dari monitoring adalah menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran, menemukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi resiko yang lebih besar dan melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan untuk itu.

e. Tahap Kelima, Penilaian Kebijakan

Tahap terakhir dari proses kebijakan publik adalah penilaian kebijakan atau evaluasi. Evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan, sejauh mana kebijakan tersebut mencapai sasaran dan tujuannya, juga berguna untuk memberikan input bagi kebijakan yang akan datang supaya lebih baik. Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Contoh bagus dari evaluasi adalah tipe analisis yang membantu memperjelas, mengkritik, dan mendebat nilai-nilai dengan mempersoalkan dominasi penalaran teknis yang mendasari kebijakan.



Gambar 2 : Proses Kebijakan Publik
Sumber : Dunn, 2000

Faktor-Faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan:

1. Adanya Pengaruh Tekanan-Tekanan Dari Luar

Seringkali administrator harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar, walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama "rational comprehensive" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian "rasional" semua, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

2. Adanya Pengaruh Kebiasaan Lama (Konservatisme)

Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyebutnya dengan istilah "sunk costs") seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai progama-progama tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator kendatipun misalnya keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai salah dan perlu di ubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti lebih-lebih kalau suatu kebijaksanaan yang telah ada dipandang memuaskan. Kebiasaan-kebiasaan lama tersebut seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahuluannya, apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirinya.

3. Adanya Pengaruh Sifat-Sifat Pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

4. Adanya Pengaruh Dari Kelompok Luar

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan, seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkali juga pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

5. Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) Pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggungjawab kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan itu disalahgunakan. Atau juga orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan di lapangan, dan sebagainya. Di samping adanya faktor-faktor tersebut diatas, Gerald E. Caiden menyebutkan adanya beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijaksanaan, yaitu sulitnya memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan; adanya pelbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula, dampak kebijaksanaan sulit dikenali, umpan balik keputusan bersifat sporadis, proses perumusan kebijaksanaan tidak dimengerti dengan benar dan sebaliknya.

Pada pembahasan mengenai kebijakan publik, maka aktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan kelembagaan merupakan penentu proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Menurut Howlett dan Ramesh dalam Madani (2011) menjelaskan bahwa pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisa kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Anderson dalam Madani (2011) bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsen terhadap kebijakan. Aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat ahli, maka dapat disimpulkan bahwa aktor kebijakan yaitu seorang maupun sekelompok orang yang terlibat dalam penentu kebijakan, baik pada proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Aktor kebijakan ini dapat berasal dari pejabat pemerintah, masyarakat, kaum buruh, maupun kelompok kepentingan.

Menurut Anderson dalam Madani (2011), menyatakan bahwa:

Dengan memperhatikan berbagai ragam dan pendekatan dalam memahami berbagai aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, maka konsep dan konteks aktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, maka aktor yang terlibat secara garis besarnya dapat dipilah menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok dalam organisasi birokrasi (*the official policy makers*) dan

yang lain adalah keelompok di luar birokrasi (*un-official policy maker*).

Winarno dalam Madani (2011) berpandangan bahwa:

Kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal seperti badan –badan administrasi pemerintah yang meliputi: eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sementara itu, kelompok non formal terdiri dari:

1. Kelompok kepentingan (*interest groups*), seperti kelompok buruh, dan kelompok perusahaan;
 2. Kelompok partai politik;
 3. Warga negara individual;
- Kelompok besar tersebut kemudian jika dianalisis secara lebih detail maka aktor kebijakan yang sering kali terlibat dalam proses