

MODUL PELATIHAN ANALIS KEBIJAKAN



INTEGRITAS



PROFESIONAL



INOVATIF



PEDULI



PUSAT PEMBINAAN
ANALIS KEBIJAKAN



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Knowledge Sector Initiative

MODUL PELATIHAN ANALIS KEBIJAKAN

KATA PENGANTAR

Sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 45 tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Analis Kebijakan dan Angka Kreditnya, Lembaga Administrasi Negara diberikan tugas untuk melaksanakan pembinaan jabatan fungsional analis kebijakan. Selanjutnya, tugas ini dijalankan oleh Pusat Pembinaan Analis Kebijakan (PUSAKA). Tujuan pembinaan ini adalah untuk mewujudkan pejabat fungsional analis kebijakan yang profesional, berintegritas, serta akuntabel terhadap tugas yang dijalankannya.

Profesionalisme pejabat fungsional Analis Kebijakan akan bisa terbentuk apabila didukung oleh suatu pelatihan yang terstruktur dengan baik serta didukung oleh materi, tenaga pengajar dan pelaksana pelatihan yang disiapkan secara profesional pula. Oleh karena itu, sesuai dengan Peraturan Kepala LAN No. 33 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Analis Kebijakan, pelatihan JFAK harus mengait kuat dengan kemampuan yang ingin dibangun dari JFAK, yakni kemampuan analis dan kemampuan politis.

Di tengah berbagai keterbatasan, patut kita bersyukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kita kekuatan dan inspirasi untuk menyelesaikan modul ini dan bisa digunakan dalam Pelatihan Analis Kebijakan. Kami sadar modul ini masih jauh dari sempurna. Bahan ini hanyalah menjadi bahan dasar yang siap dikembangkan sesuai dengan konteks yang ada. Dalam modul ini juga terdapat lampiran studi kasus yang dapat digunakan sebagai stimulus pengayaan dan penggunaan berbagai kasus di dalam Pelatihan AK.

Hingga tersusunnya banyak pihak yang telah memberikan dukungan konstruktif. Terlalu banyak nama yang harus kami sebut dalam ruang yang sempit ini. Secara khusus kami menyampaikan terima kasih kepada *Knowledge Sector Initiatives* (KSI)-Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) Pemerintah Australia, kepada Bapak Arnaldo Pellini, mas Iskhak Fatonie, Pak Anwar Sanusi, Tim Pusaka LAN, dan tim konsultan baik nasional maupun internasional, Bappenas, dan Melbourne University. Lebih khusus kami ingin menyampaikan terima kasih yang tidak terhingga kepada Prof. Agus Dwiyanto, MPA selaku Kepala LAN sekaligus mitra pembelajar kami.

Semoga dengan adanya modul ini, dapat meningkatkan kompetensi dan profesionalisme Analis Kebijakan.

Jakarta, Mei 2015
Deputi Bidang Kajian Kebijakan,

Sri Hadiati Wara Kustriani, SH. MBA.

DAFTAR ISI MODUL

Kata Pengantar	ii
Daftar Isi Modul.....	iv
Modul I Konsep dan Studi Kebijakan Publik	
(Erna Irawati / Ambar Widaningrum)	1
Modul II Metodologi Riset Kebijakan	
(Erwan Agus P. / Meita Ahadiyati)	45
Modul III Stakeholders Mapping	
(M. Taufiq / Philip Vermonte)	97
Modul IV Analisis Kebijakan Publik	
(Anwar Sanusi / Reni Suzana)	157
Modul V Dokumentasi Saran Kebijakan	
(Elly Fatimah / Eko Prasajo).....	201
Modul VI Konsultasi Publik	
(Adi Suryanto / Sutoro Eko).....	237
Modul VII Advokasi Kebijakan	
(P.M. Marpaung).....	279
Lampiran Studi Kasus.....	297

Modul I:

KONSEP DAN STUDI KEBIJAKAN PUBLIK



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2015**

DAFTAR ISI MODUL I

DAFTAR ISI	2
DAFTAR TABEL	4
DAFTAR GAMBAR	4
DAFTAR KOTAK	4
BAB I PENDAHULUAN	5
A. Latar Belakang.....	5
B. Deskripsi Singkat	6
C. Tujuan Pembelajaran	7
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok	8
BAB II FENOMENA DALAM MASYARAKAT, PERAN NEGARA, DAN HUBUNGANNYA DENGAN KEBIJAKAN PUBLIK ...	9
A. Indikator Hasil Belajar	9
B. Definisi dan Ruang Lingkup Kebijakan	9
C. Sistem Kebijakan	12
D. Proses Kebijakan Publik	13
E. Analisis Kebijakan	16
F. Latihan	18
G. Rangkuman	18

BAB III KONSEP, JENIS STUDI KEBIJAKAN, SERTA MASALAH PUBLIK DAN PRIVAT (<i>PUBLIC VS PRIVATE AFFAIRS</i>)....	21
A. Indikator Hasil Belajar	21
B. Jenis Kebijakan	21
C. Pengambilan Keputusan dalam Kebijakan Publik	23
D. Tantangan Kebijakan Publik	30
E. Latihan	36
F. Rangkuman	36
BAB IV PENUTUP.....	37
A. Simpulan	37
B. Tindak Lanjut	37
DAFTAR PUSTAKA	41
DAFTAR ISTILAH	43

DAFTAR TABEL MODUL I

Tabel 3.1 Model Pengambilan Keputusan dalam Kebijakan Publik	29
--	----

DAFTAR GAMBAR MODUL I

Gambar 2.1 Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan	13
Gambar 2.2 Hubungan antara Peran Pembuat Kebijakan dengan Analisis Kebijakan dalam Menghasilkan Informasi Kebijakan	19
Gambar 3.1 Model <i>Garbage Can</i>	27

DAFTAR KOTAK MODUL I

Kotak 3.1 Sumber Kebutuhan Kebijakan	24
Kotak 3.2 Barang Publik dan Dilema sosial	25
Kotak 3.3 Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	34

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dinamika perubahan sosial, ekonomi, politik yang sangat cepat baik di tingkat lokal, nasional maupun global memerlukan respon yang cepat, sekaligus menyiapkan antisipasi terhadap munculnya dampak-dampak yang mungkin muncul. Contoh terkini tentang perubahan tata kelola ekonomi politik regional seperti terbentuknya kerjasama regional Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) misalnya, akan membawa tantangan baru bagi Indonesia. Indonesia harus menghadapi kompetisi dengan negara lain di satu sisi, sekaligus memerlukan prioritas strategi dalam negeri. Barang-barang dan jasa akan masuk Indonesia tanpa hambatan tarif, mobilitas sektor produksi barang dan jasa akan semakin cepat, persaingan antara tenaga lokal dengan tenaga asing, investasi asing akan semakin luas pada sektor usaha strategis yang selama ini tidak diantisipasi dan direspon secara serius.

Contoh tersebut hanya salah satu bentuk tantangan dari sekian banyak isu-isu lain yang harus segera direspon baik oleh pemerintah maupun masyarakat Indonesia secara umum. Beberapa isu penting yang mendesak untuk diselesaikan dalam bentuk kebijakan misalnya kualitas lingkungan hidup, hak konsumen, definisi hak milik, kontrol terhadap munculnya teknologi baru yang kurang kompatibel dengan kondisi masyarakat, integrasi pasar dalam negeri kedalam pasar global dan beberapa isu mendesak lainnya. Merujuk pada tantangan yang dihadapi oleh Indonesia seperti ini, maka dibutuhkan respon strategis yang menjamin tercapainya produk kebijakan yang berkualitas yang mampu

memberikan manfaat kesejahteraan bagi masyarakat. Kualitas kebijakan pada akhirnya menjadi keharusan, karena perubahan tata kelola ekonomi tersebut memiliki dampak bagi masyarakat. Kualitas kebijakan yang rendah dapat dikenali melalui beberapa aspek, misalnya rendahnya tingkat kepatuhan yang mengakibatkan biaya sosial kebijakan yang tinggi; prosedur yang berlebihan dengan hasil yang tak terduga atau tumpang tindih dengan kebijakan lain, dan ketidakjelasan urgensi keberadaan suatu kebijakan publik. Oleh karenanya, kebijakan publik akan selalu memperoleh perhatian yang luas karena menyangkut kepentingan orang banyak yang berdampak luas pada masyarakat.

Berangkat dari kondisi itulah modul ini disusun untuk memberikan pemahaman dan keterampilan dasar kepada peserta pelatihan tentang cakupan ilmu kebijakan publik dan perkembangannya melalui pembelajaran tentang kebijakan publik dalam kehidupan bernegara, perkembangan ilmu kebijakan publik, siklus kebijakan publik, aktor dalam kebijakan publik, agenda setting (isu, masalah, dan agenda), serta praktek perumusan masalah kebijakan. Penguasaan materi konsep dan studi kebijakan publik menjadi dasar yang penting dalam mempelajari kebijakan publik. Penguasaan materi konsep dan studi kebijakan publik ini selanjutnya menjadi bahan yang penting pula dalam mempelajari materi-materi berikutnya, karena akan berkaitan erat dengan konsep kebijakan publik.

B. DESKRIPSI SINGKAT

Modul ini memfasilitasi pemahaman pengetahuan dan keterampilan peserta pelatihan tentang cakupan ilmu kebijakan publik dan perkembangannya melalui pembelajaran tentang Kebijakan Publik dalam Kehidupan bernegara, Perkembangan Ilmu Kebijakan Publik, Siklus Kebijakan Publik, Aktor dalam Kebijakan Publik, Agenda Setting (isu, masalah, dan agenda), serta Praktek

Perumusan Masalah Kebijakan. Mata Ajar disajikan secara interaktif, melalui kombinasi metode ceramah interaktif, tanya jawab, dan diskusi. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya dalam menjelaskan hubungan antara masalah publik dan peran negara, serta mampu mengidentifikasi jenis-jenis studi kebijakan.

Modul ini terdiri dari 4 bab, untuk keberhasilan mempelajari modul ini, peserta dapat melakukan berbagai kegiatan belajar, baik secara mandiri maupun berkelompok serta dalam modul ini terdapat kumpulan studi kasus yang dilampirkan pada akhir modul untuk melatih dan memperkaya ilmu peserta. Selain itu untuk menambah wawasan mengenai mata ajar konsep dan studi kebijakan publik, peserta dapat menggunakan referensi lain selain dari modul ini setelah berkonsultasi dengan narasumber (tenaga pengajar).

C. TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta memiliki pemahaman tentang ilmu kebijakan publik dan perkembangannya serta kemampuannya dalam merumuskan masalah kebijakan, yang dinilai dari kemampuan peserta dalam:

- a. Menjelaskan fenomena dalam masyarakat (sosial, politik, budaya dan lainnya) dan hubungannya dengan kebijakan publik.
- b. Menunjukkan hubungan antara berbagai fenomena dalam masyarakat sebagai bahan penyusunan kebijakan.
- c. Menyimpulkan konsep urusan/masalah publik dan privat (*public vs private affairs*).
- d. Mengidentifikasi urusan/masalah publik dan privat (*public vs private affairs*).
- e. Menyebutkan peran negara (kapan dan bagaimana) dalam menyelesaikan permasalahan publik.
- f. Menjelaskan konsep dan jenis studi kebijakan.

- g. Mendemonstrasikan hubungan antara permasalahan publik dan jenis kebijakan.

D. MATERI POKOK DAN SUB MATERI POKOK

Materi dan submateri pokok yang akan dibahas dalam modul ini yaitu:

1. Fenomena dalam Masyarakat, Peran Negara, dan Hubungannya dengan Kebijakan Publik
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Definisi dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik
 - c. Sistem Kebijakan
 - d. Proses Kebijakan Publik
 - e. Analisis Kebijakan
 - f. Latihan
 - g. Rangkuman
2. Konsep, Jenis Studi Kebijakan, Serta Masalah Publik dan Privat (*Public vs Private*)
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Jenis Kebijakan
 - c. Pengambilan Keputusan dalam Kebijakan Publik
 - d. Tantangan Kebijakan Publik
 - e. Latihan
 - f. Rangkuman
3. Penutup
 - a. Simpulan
 - b. Tindak Lanjut

BAB II

FENOMENA DALAM MASYARAKAT, PERAN NEGARA DAN HUBUNGANNYA DENGAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mempelajari bab ini, peserta diharapkan dapat :

1. Mampu menjelaskan fenomena dalam masyarakat (sosial, politik, budaya dan lainnya) dan hubungannya dengan kebijakan publik.
2. Mampu menunjukkan hubungan antara berbagai fenomena dalam masyarakat sebagai bahan penyusunan kebijakan.
3. Mampu menyebutkan peran negara (kapan dan bagaimana) dalam menyelesaikan permasalahan publik.

B. DEFINISI DAN RUANG LINGKUP KEBIJAKAN PUBLIK

Di tengah-tengah kelangkaan sumberdaya yang terbatas, dengan berbagai masalah publik yang makin kompleks, pemerintah dituntut untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, agar tidak menimbulkan implikasi yang tidak diinginkan. Oleh karena pemerintah dihadapkan pada situasi keterbatasan sumber daya di satu sisi dan masalah-masalah publik yang makin kompleks di sisi yang lain, maka pemerintah tidak mungkin menyelesaikan masalah-masalah tersebut secara bersamaan. Pemerintah harus menentukan pilihan penyelesaian masalah-masalah publik tersebut berdasarkan

prioritas. Kebijakan publik secara sederhana merupakan bentuk pernyataan formal dari pemerintah tentang pilihan terbaik dari berbagai alternatif penyelesaian masalah publik. Sudah barang tentu pemerintah dituntut memiliki kemampuan yang memadai agar mampu menyesuaikan diri dengan dinamika perubahan lingkungan. Dalam hal ini peran kebijakan publik dan perumus kebijakan publik menjadi sangat vital. Mengutip pendapat Dewey (1927), kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan masalah-masalahnya”. M.C. Lemay (2002) menyebut kebijakan sebagai *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with problems*. Kebijakan publik dibuat sebagai reaksi atas masalah publik yang muncul. Selanjutnya kemampuan menyelesaikan masalah-masalah publik menjadi titik sentral dalam kebijakan publik.

Dalam berbagai literatur, kebijakan publik didefinisikan secara beragam, karena dalam suatu disiplin ilmu terdapat perspektif atau cara pandang yang bervariasi. Dari berbagai definisi, kebijakan publik memiliki lingkup yang sangat luas. Hogwood dan Gunn (1984) menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan, yang menunjukkan makna yang berbeda-beda:

1. Kebijakan sebagai label untuk sebuah aktivitas, misal: kebijakan pendidikan, kebijakan industri;
2. Kebijakan sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan, misal kebijakan tentang pelayanan publik yang berkualitas dan terjangkau oleh seluruh masyarakat, kebijakan pengurangan angka kemiskinan;
3. Kebijakan sebagai proposal spesifik, misal kebijakan pengurangan subsidi bahan bakar minyak;
4. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah, misal: Keppres, keputusan menteri;
5. Kebijakan sebagai otorisasi formal, misal: keputusan DPR;
6. Kebijakan sebagai sebagai sebuah program, misal: program

- pengarusutamaan gender;
7. Kebijakan sebagai sebuah keluaran (*output*), misal pengalihan subsidi bahan bakar minyak untuk mendorong pengembangan usaha kecil;
 8. Kebijakan sebagai sebuah hasil (*outcome*), misal: peningkatan nilai investasi dan pendapatan pengusaha kecil sebagai implikasi pengalihan subsidi bahan bakar minyak untuk usaha kecil;
 9. Kebijakan sebagai sebagai teori atau model, misal: jika infrastruktur fisik wilayah Indonesia Timur diperbaiki maka perkembangan sosial ekonomi wilayah itu semakin meningkat; dan
 10. Kebijakan sebagai sebuah proses, misal pembuatan kebijakan dimulai sejak penetapan agenda, keputusan tentang tujuan, implementasi sampai dengan evaluasi.

Mengikuti definisi Thomas Dye (1975) misalnya, hampir semua yang diputuskan atau tidak diputuskan oleh pemerintah termasuk dalam definisi sebagai kebijakan (*Whatever governments choose to do or not to do*). Friedrich (2007) mengatakan bahwa kebijakan adalah keputusan yang diusulkan oleh individu, kelompok atau pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Sejalan dengan Friedrich, Sharkansky (1970) mendefinisikan kebijakan sebagai tindakan pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Definisi-definisi tersebut memandang bahwa kebijakan publik merupakan instrumen untuk mencapai tujuan.

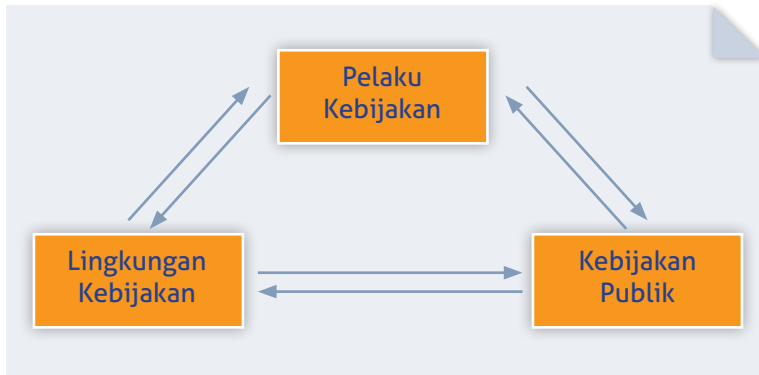
Selanjutnya definisi kebijakan publik juga bisa dilihat dari sisi aktor pembuat kebijakan, yang menekankan pentingnya peran aktor dalam membuat kebijakan. Anderson (1979) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang dipilih secara sengaja oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang

dimaksudkan untuk mengatasi suatu masalah. Lester dan Stewart (1996) mengartikan kebijakan sebagai proses atau rangkaian kegiatan pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan publik. Selanjutnya Somit dan Peterson (2003) mendefinisikan kebijakan publik sebagai aksi pemerintah. Pada beberapa definisi tersebut, ada penekanan peran penting beberapa aktor dan bukan aktor tunggal dalam pengambilan keputusan. Kebijakan publik merupakan aksi kolektif dari beberapa aktor. Aksi kolektif tersebut menjadi hal yang tidak mungkin dihindari mengingat proses menghasilkan kebijakan publik itu tidaklah sederhana. Seperti yang diyakini oleh Kay (2006), kebijakan publik didapatkan dari proses yang cukup rumit, mengingat bahwa terdapat beragam keputusan yang dihasilkan oleh beberapa aktor yang tersebar di seluruh organisasi pemerintah dalam tingkatan yang berbeda.

C. SISTEM KEBIJAKAN

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Dunn (2004) menyebutkan 3 (tiga) elemen kebijakan: pelaku/aktor kebijakan, lingkungan kebijakan dan kebijakan publik. Kebijakan publik lahir karena tuntutan-tuntutan yang merupakan serangkaian pengaruh lingkungan, dan kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konstrain dari lingkungan yang akan mempengaruhi pembuat kebijakan. Faktor lingkungan tersebut antara lain: karakteristik sosial ekonomi, sumberdaya alam, iklim, topografi, demografi, budaya dan sebagainya.

Gambar 2.1. Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sumber: Dunn, 2004.

Gambar 2.1 sekaligus menjelaskan bahwa, meskipun dari berbagai definisi tentang kebijakan publik menyiratkan bahwa pemerintah yang paling memiliki otoritas pembuatan kebijakan, akan tetapi pembuatan kebijakan tidak berlaku di ruang hampa. Salah satu peran pokok pemerintah adalah peran regulasi. Namun demikian, dalam lingkungan negara yang demokratis, peran ini tentunya tidak selalu menjadi peran dominan pemerintah. Seluruh aktor kebijakan, pemerintah dan non pemerintah secara kolektif bisa memberikan kontribusinya.

D. PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Proses kebijakan terkait dengan kegiatan membuat pilihan-pilihan kebijakan beserta tahapannya, yang mempertimbangkan berbagai faktor dalam lingkungan kebijakan. Seperti yang ditulis oleh Harold Laswell, pertimbangan tersebut berkenaan dengan *who get what, when and how*. Dalam pandangan David Easton (Dye, 1972) ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Oleh

karena itu, dalam setiap pembuatan kebijakan akan bersinggungan dengan kepentingan publik yang kompleks. Konsekuensinya pembuatan kebijakan akan selalu melibatkan publik. Ketika globalisasi semakin meluas, aktor-aktor internasional pun tidak dapat dilepaskan sebagai bagian yang penting dalam pembuatan kebijakan publik (bahkan ketika isu yang dibahas adalah isu domestik).

Secara terperinci, Subarsono (2006) menjelaskan kerangka kerja kebijakan, yang dalam realitasnya ditentukan oleh beberapa aspek sebagai berikut.

- (1) Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka akan sulit mencapai kinerja kebijakan yang diinginkan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
- (2) Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung beberapa preferensi nilai akan lebih sulit untuk dicapai dibandingkan dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai saja.
- (3) Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya: finansial, material dan infrastruktur lainnya.
- (4) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses pembuatan dan penetapan kebijakan.
- (5) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik pada tempat atau wilayah kebijakan tersebut diimplementasikan.
- (6) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi

implementasi akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Strategi tersebut dapat bersifat *top-down* atau *bottom up approach*; otoriter atau demokratis.

Selanjutnya, Dunn (2004) menjelaskan proses kebijakan publik sebagai berikut: (1) penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), dengan menentukan masalah publik apa yang akan diselesaikan; (2) formulasi kebijakan, dengan menentukan kemungkinan kebijakan yang akan digunakan dalam memecahkan masalah melalui proses *forecasting* (konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan ditentukan); (3) adopsi kebijakan, menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para eksekutif dan legislatif, yang sebelumnya dilakukan proses usulan atau rekomendasi kebijakan; (4) implementasi kebijakan, tahapan dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh organisasi atau unit administratif tertentu dengan memobilisasi dana dan sumberdaya untuk mendukung kelancaran implementasi. Pada tahap ini, proses pemantauan (*monitoring*) kebijakan dilakukan; (5) evaluasi kebijakan, adalah tahap melakukan penilaian kebijakan atau kebijakan yang telah diimplementasikan.

Shafritz dan Russel (1997) menjelaskan proses pembuatan kebijakan sebagai sebuah siklus, dimulai dari (1) *agenda setting* dimana masalah-masalah publik diidentifikasi menjadi masalah kebijakan, (2) memutuskan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan, (3) melaksanakan kebijakan (implementasi), (4) evaluasi kebijakan (baik berupa program atau kegiatan) beserta dampaknya, dan (5) melakukan umpan balik, yakni memutuskan apakah kebijakan tersebut akan diteruskan, direvisi atau dihentikan.

Proses kebijakan publik menurut Dunn (2004), pada praktiknya tidak berbeda dengan yang disampaikan oleh Shafritz dan Russel (1997), kecuali menetapkan pelaksanaan proses umpan balik untuk menentukan kelanjutan kebijakan yang sudah ada. Dunn juga menekankan pentingnya umpan balik, namun tidak secara eksplisit

dalam satu tahapan khusus, begitu pula dengan Anderson (1979) yang memberi istilah *agenda setting* dengan formulasi masalah.

Dari perspektif demokrasi, kebijakan publik yang akan diimplementasikan harus mendapatkan dukungan dari publik, yang bisa digali dengan berbagai metode aspirasi, seperti dengar pendapat atau konsultasi publik, diskusi kelompok terfokus, dan sebagainya. Informasi dari publik sangat penting karena kemampuan wawasan, pengetahuan dan penguasaan pembuat kebijakan tentang masalah-masalah publik kadangkala terbatas. Selain itu, dapat diasumsikan bahwa keterlibatan publik yang lebih tinggi dalam proses pembentukan kebijakan, semakin tinggi rasa memiliki dan dukungan publik untuk kebijakan, sehingga mendorong penerapan dan penegakan kebijakan yang efektif. Partisipasi pemangku kepentingan dan konsultasi publik ini penting untuk meningkatkan transparansi, membangun kepercayaan publik dan mengurangi risiko implementasi. Peran analisis kebijakan adalah untuk memastikan bahwa kebijakan yang dibuat akan memecahkan masalah publik. Dengan kata lain, kebijakan publik dibuat untuk kepentingan publik yang luas, bukan hanya untuk menjaga kepentingan para pembuat kebijakan atau kelompok tertentu. Dunn (2004) menjelaskan keterkaitan hubungan antara peran pembuat kebijakan dengan analisis kebijakan dalam menghasilkan informasi kebijakan (Gambar 2.1). Untuk menghasilkan informasi kebijakan yang tepat yang mendorong terwujudnya kebijakan publik yang berkualitas, maka diperlukan dukungan metode analisis kebijakan.

E. ANALISIS KEBIJAKAN

Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan publik disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik (Parsons, 2001). Oleh karena itu, analisis diperlukan untuk mengetahui substansi kebijakan yang mencakup informasi

mengenai permasalahan yang ingin diselesaikan dan dampak yang mungkin timbul sebagai akibat dari kebijakan yang diimplementasikan (Dunn, 2004). Analisis kebijakan merupakan penerapan berbagai metode penelitian yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok analis kebijakan yang bertujuan untuk mendapatkan berbagai data dan mengolahnya menjadi informasi yang relevan terhadap suatu kebijakan (*policy information*) untuk selanjutnya digunakan membantu merumuskan (*formulation*) suatu masalah publik yang rumit dan kompleks menjadi lebih terstruktur (*well-structured policy problem*) sehingga memudahkan dalam merumuskan dan memilih berbagai alternatif kebijakan (*policy alternatives*) yang akan digunakan untuk memecahkan suatu masalah kebijakan untuk direkomendasikan kepada pembuat kebijakan (*policy maker*).

Seorang analis kebijakan bekerja mengikuti tahapan proses perumusan kebijakan, baik yang bersifat teknokratis maupun politis. Dalam proses teknokratis, analis kebijakan menggunakan kemampuan metodologis dan substansi kebijakan untuk mengolah data menjadi informasi kebijakan, sehingga memudahkan dirinya untuk merumuskan beberapa alternatif pilihan kebijakan. Pilihan-pilihan sebagai alternatif kebijakan tersebut selanjutnya diusulkan kepada pembuat kebijakan sebagai rekomendasi kebijakan. Dalam proses yang bersifat politis, analis kebijakan menggunakan informasi kebijakan untuk menggalang dukungan dari para pemangku kepentingan sehingga tahapan proses perumusan masalah, alternatif sampai dengan rekomendasi kebijakan dapat berjalan lancar. Dalam proses ini seorang analisis perlu memiliki kecakapan politik sehingga mampu menjalin hubungan dengan aktor-aktor kebijakan baik di pemerintah maupun institusi non pemerintah termasuk kelompok masyarakat sipil. Hal ini penting untuk memastikan bahwa informasi kebijakan yang dihasilkan para analis dapat dipahami oleh pemangku kepentingan dan untuk

menjadikannya sebagai basis informasi dalam proses pengambilan keputusan. Meminjam istilah yang digunakan Parson (2001), maka dapat disimpulkan bahwa seorang analis akan bekerja dalam dua kategori luas: (1) Analisis proses kebijakan, yakni bagaimana cara mendefinisikan masalah, menetapkan agenda, merumuskan kebijakan, mengambil keputusan, serta mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan; (2) Analisis dalam dan untuk proses kebijakan, yang mencakup kajian penggunaan teknis analisis, riset, dan advokasi dalam pendefinisian masalah, pengambilan keputusan, implementasi dan evaluasinya.

Informasi yang dibutuhkan dalam proses perumusan kebijakan adalah: (i) apa masalah kebijakan; (ii) apa hasil-hasil yang diharapkan dari suatu kebijakan di masa depan; (iii) apa pilihan kebijakan yang paling ideal untuk menghasilkan hasil kebijakan yang diharapkan tersebut; (iv) apa hasil kebijakan yang didapat setelah diimplementasikan; (v) bagaimana kinerja suatu kebijakan, apakah kebijakan tersebut mampu memecahkan masalah yang dirumuskan. Untuk dapat menghasilkan informasi kebijakan tersebut tugas analis kebijakan adalah: (i) merumuskan masalah; (ii) membuat *forecasting*; (iii) memberikan rekomendasi; (iv) melakukan monitoring, dan (v) melakukan evaluasi.

Gambar 2.2. Hubungan antara Peran Pembuat Kebijakan dengan Analis Kebijakan dalam Menghasilkan Informasi Kebijakan



Sumber: Diadaptasi dari Dunn (2004)

F. LATIHAN

1. Sebutkan definisi kebijakan publik yang pengertiannya bisa juga dilihat dari sisi aktor pembuat kebijakan!
2. Gambarkan 3 elemen hubungan kebijakan publik!
3. Jelaskan proses kebijakan menurut Dunn!
4. Sebutkan informasi apa saja yang dibutuhkan dalam proses perumusan kebijakan!

G. RANGKUMAN

Pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Kebijakan publik lahir karena tuntutan-tuntutan yang merupakan serangkaian pengaruh lingkungan, dan

kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Transformasi ini dilakukan oleh berbagai aktor negara, dimana negara menjadi aktor utama. Namun demikian, dalam lingkungan Negara yang demokratis, peran ini tentunya tidak selalu menjadi peran dominan pemerintah. Seluruh aktor kebijakan, pemerintah dan non pemerintah secara kolektif bisa memberikan kontribusinya.

BAB III

KONSEP, JENIS STUDI KEBIJAKAN, SERTA MASALAH PUBLIK DAN PRIVAT (*PUBLIC VS PRIVATE AFFAIRS*)

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mempelajari bab ini, peserta diharapkan dapat:

1. Menyimpulkan konsep urusan/masalah publik dan privat (*public vs private affairs*).
2. Mengidentifikasi urusan/masalah publik dan privat (*public vs private affairs*).
3. Mampu menjelaskan konsep dan jenis studi kebijakan.
4. Mampu mendemonstrasikan hubungan antara permasalahan publik dan jenis kebijakan.

B. JENIS KEBIJAKAN

Untuk memahami instrumen kebijakan apakah yang dipakai oleh pemerintah untuk memecahkan suatu masalah, maka perlu diketahui jenis kebijakannya. Jenis kebijakan akan membantu pemahaman aktor kebijakan termasuk masyarakat, mengapa suatu kebijakan lebih penting dari kebijakan yang lain; siapa aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dan pada tahap mana peran seorang aktor lebih penting dibanding dengan yang lain. Anderson (1979) membuat kategori jenis kebijakan sebagai berikut.

1. Kebijakan substantif dan kebijakan prosedural. Kebijakan substantif adalah jenis kebijakan yang menyatakan apa yang akan dilakukan pemerintah atas masalah tertentu, misalnya kebijakan pengurangan angka kemiskinan melalui kebijakan beras miskin. Kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan. Kebijakan ini bersifat lebih teknis, tentang standard dan prosedur (*atau Standard Operating Procedure*), kriteria warga masyarakat yang berhak mendapat bantuan.
2. Kebijakan distributif, kebijakan regulatif dan kebijakan redistributif. Kebijakan distributif adalah kebijakan yang bertujuan untuk mendistribusikan atau memberikan akses yang sama atas sumberdaya tertentu, misalnya kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Kebijakan regulatif adalah kebijakan yang mengatur perilaku orang atau masyarakat, misal kebijakan menggunakan sabuk pengaman jika mengendarai atau menjadi penumpang dalam mobil. Kebijakan redistributif adalah kebijakan yang mengatur pendistribusian pendapatan atau kekayaan seseorang, untuk didistribusikan kembali kepada kelompok yang perlu dilindungi untuk tujuan pemerataan, misal kebijakan pajak progresif, kebijakan subsidi silang, kebijakan subsidi BBM.
3. Kebijakan material dan kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang sengaja dibuat untuk memberikan keuntungan sumberdaya yang konkrit pada kelompok tertentu, misal kebijakan beras untuk orang miskin. Kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat dan penghormatan simbolis pada kelompok masyarakat tertentu, misalnya kebijakan libur Natal untuk orang beragama Kristen/Katolik, libur Waisak untuk menghormati orang beragama Budha, atau libur Idul Fitri untuk menghormati orang beragama Islam.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Kebijakan barang publik adalah kebijakan yang mengatur tata kelola dan pelayanan barang-barang publik, seperti kebijakan pengelolaan ruang publik/fasilitas umum, jalan raya. Kebijakan barang privat adalah kebijakan yang mengatur tata kelola dan pelayanan barang-barang privat, misalnya pengaturan parkir, penataan pemilikan tanah.

C. PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Kotak 3.1 memperlihatkan berbagai ragam sumber kebutuhan kebijakan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dan permasalahan publik yang semakin kompleks. Keberhasilan penetapan jenis intervensi atau jenis pendekatan yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan/ permasalahan tersebut sangat ditentukan dengan keberhasilan aktor kebijakan dalam mengidentifikasi permasalahan publik. Isu dan masalah apa yang akan mendapat perhatian besar dari masyarakat dan berbagai pihak (elite, kelompok kepentingan, media massa). Fischer dkk (eds., 2007) mengutip pendapat Hilgartner and Bosk menyebutkan bahwa tidak ada satu aktor kebijakan (baik dari pemerintah, kelompok sosial, kelompok politik) yang memiliki kapasitas untuk merespon dan menindaklanjuti semua isu/ masalah yang muncul di setiap waktu.

Kotak 3.1. SUMBER KEBUTUHAN KEBIJAKAN

1. Peraturan Perundang-undangan.
2. Program Legislasi.
3. Dokumen Perencanaan (Rencana Pembangunan Jangka Pendek, Menengah, Panjang, Rencana Stratejik).
4. Isu-isu Aktual.

Sumber: LAN, 2012

Isu/masalah mendapat perhatian besar dengan berbagai alasan misalnya menyangkut kepentingan orang banyak, mencapai titik kritis untuk segera diselesaikan, berdampak luas pada masyarakat, berhubungan dengan nilai-nilai yang berkembang pada masyarakat, misal demokrasi, keadilan, keluarga, serta memiliki implikasi pada anggaran publik. Sumber masalah atau ketidakpuasan tersebut bisa dari masalah lama yang belum menjadi agenda publik sebelumnya, masalah yang benar-benar baru sebagai akibat pembangunan, sisa persoalan kebijakan sebelumnya atau pun karena adanya kegagalan dalam implementasi sebuah kebijakan.

Peran aktor kebijakan tidak berhenti pada kegiatan mengenali masalah kebijakan, namun juga harus memperjuangkan isu/masalah tersebut diantara berbagai isu/masalah yang lain untuk masuk dalam tindakan publik (*agenda-setting*) dan menjadi agenda pembahasan formal. Agenda adalah sekumpulan masalah, penyebab atas masalah-masalah tersebut, simbol-simbol, dan elemen lain dari masalah publik yang mendapat perhatian dari berbagai pihak (legislatif dan eksekutif) (Fischer dkk (eds.), 2007). Agenda juga memuat strategi bagaimana penyelesaian terbaik masalah/isu tersebut, bagaimana pemerintah harus bertindak, apakah harus diserahkan pada pihak swasta, organisasi non profit, atau kerja sama antar beberapa institusi tadi.

Kotak 3.2. Barang Publik dan Dilema Sosial

Siapa yang harus menyelesaikan masalah publik? Apakah harus selalu pemerintah? Urusan-urusan apa yang dapat dikelola oleh pihak swasta? Adalah beberapa pertanyaan yang selalu muncul ketika kita berbicara mengenai kebijakan publik. Hal tersebut membawa pertanyaan selanjutnya mengenai apakah masalah publik itu? Kebijakan publik sangat terkait dengan pemenuhan kebutuhan (barang/jasa) bagi masyarakat luas, kita kenal sebagai barang publik. Bagaimana mengenali barang publik tersebut? Barang publik adalah barang yang dikonsumsi oleh banyak orang secara bersama-sama dan produsennya tidak mampu melakukan pencegahan terhadap pihak lain untuk mengkonsumsinya.

		Persaingan?	
		YA	TIDAK
Pengecualian?	YA	Barang Privat <ul style="list-style-type: none">• Bakso• Baju• Jalan Tol	Natural Monopolies <ul style="list-style-type: none">• Pemadam Kebakaran• Jalan bebas hambatan
	TIDAK	Barang Milik Umum <ul style="list-style-type: none">• Ikan di laut• Alam/lingkungan• Jalan Umum	Barang Publik <ul style="list-style-type: none">• Pertahanan Nasional• Jalan Umum

Untuk pengadaan barang publik Corduneanu-Huci dkk (1976) menyebutkan keberadaan dilema sosial sebagai penghambat bagi individu atau kelompok sosial untuk bekerja sama menyediakan barang publik. Jika orang lain sudah melakukan sesuatu dan saya juga mendapatkan manfaat dari kegiatan tersebut mengapa saya harus melakukan sesuatu? Alam menyediakan barang/jasa secara gratis, mengapa saya harus

membayar? Jika manfaat umum lebih banyak daripada manfaat terhadap individu/organisasi, mengapa saya yang harus melakukan sesuatu. Dari sisi ekonomi, terdapat kesulitan untuk menganalisis keberadaan barang ini, mekanisme jual beli tidak dapat diterapkan (kegagalan pasar). *Tragedy of the common, free rider, externalities, prisoner's dilemma*, dan juga *the logic of collective action* adalah karakter lain yang muncul dalam barang publik, natural monopoli, maupun barang milik umum. Hanya pada barang privat mekanisme pasar dapat dijalankan secara efektif.

Tanpa adanya pihak yang menyeimbangkan dilema tersebut, permasalahan publik tidak akan pernah selesai. Pemerintah yang memiliki anggaran (dari pajak) dianggap memiliki tanggung jawab untuk pengadaan barang ini baik melalui pengadaan langsung, kerja sama dengan pihak swasta (subsidi dan insentif lain) maupun strategi lainnya.

Pertimbangan intervensi pemerintah dalam penyediaan barang publik antara lain didasarkan pada pertimbangan:

1. Keadilan (*equity*) – sehingga orang dengan berbagai perbedaan level memiliki akses yang sama terhadap barang/jasa.
2. Kebutuhan (*needs*) bukan kemampuan untuk membayar.
3. Efisiensi (*efficiency*) – lebih mudah untuk menyediakan secara kolektif dalam skala besar.
4. Mengurangi masalah *the free-rider* terkait dengan barang publik murni.

Terdapat berbagai faktor dan variabel yang mempengaruhi pengambilan keputusan dalam kebijakan publik, misalnya lingkungan kebijakan, kualitas proposal kebijakan, *interest* aktor kebijakan. Untuk mendapatkan sebuah isu atau kebijakan yang

'tepat' dan 'urgent' aktor kebijakan perlu secara rasional mempertimbangkan berbagai faktor dan konsekuensinya. Namun demikian dalam prakteknya, keberadaan berbagai faktor dan variabel tersebut di atas dengan dinamikanya dan sensitifitasnya pada situasi (tertentu) menyebabkan kondisi 'rasional murni' itu jarang terjadi.

Proses perumusan atau pemilihan masalah (dan juga tahapan lain dalam proses perumusan kebijakan publik) seringkali 'irrational' karena keberadaan berbagai variabel dan faktor yang secara dinamis memberikan kemungkinan yang berbeda terhadap berbagai pihak yang terkait dengan keberadaan kebijakan publik tersebut. Beberapa alasan irasionalitas dalam pemilihan isu/masalah (dan juga proses pembuatan kebijakan): instruksi atau perintah, persepsi, 'pengalaman', mental set, perbedaan penilaian, 'solution minded', informasi yang terbatas, kendala waktu, kebingungan menentukan masalah dan penyebabnya, dan 'tanda awal' kesuksesan/kegagalan.

Gambar 3.1. Model Garbage Can



Model *Bounded Rationality* memperlihatkan adanya keterbatasan seorang pengambil keputusan (aktor kebijakan) untuk bertindak secara rasional karena berbagai alasan misalnya keterbatasan kapasitas/kapabilitas, *satisfactory*, perhatian dan *bargaining*. Bahkan dalam Garbage Can Model yang dikenalkan oleh Kingdon (Lester dan Steward, 1996) menyebutkan bahwa pengambilan keputusan dalam organisasi adalah bersifat random (acak) dan *un-systematic*. Model ini memperkenalkan berbagai dinamika yang terdiri atas—***the policy stream*** (yang menunjukkan solusi terhadap masalah), ***the politics stream*** (partisipan: sentimen publik, perubahan minat pemerintah, perubahan minat politik, dan partisipan lain) dan *the problem stream* (persepsi terhadap masalah), yang memunculkan berbagai kemungkinan pilihan (peluang dalam pengambilan keputusan).

Tabel 3.1. Model Pengambilan Keputusan Dalam Kebijakan Publik

Model Rasional	Model <i>Bounded Rationality</i>	Model <i>Garbage Can</i>
Analisis secara mendalam (secara logis dan step-by-step) terhadap berbagai isu atau alternatif kebijakan dan konsekuensinya	Ada keterbatasan pengambil keputusan untuk bertindak secara rasional	Pengambil keputusan dalam organisasi bersifat acak dan <i>unsystematic</i>
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Outcome</i> sangat rasional - Pengambil keputusan menggunakan sistem pilihan yang konsisten untuk memilih isu atau alternatif terbaik - Pengambil keputusan mampu mengenali semua alternatif - Pengambil keputusan mampu mengkalkulasi kemungkinan keberhasilan/ kegagalan tiap alternatif - Memiliki waktu, informasi dan sumberdaya yang cukup 	<ul style="list-style-type: none"> - Memilih alternatif/isu pertama yang 'memuaskan' karena menghemat waktu dan sumber daya - Memahami konsepsi dunia adalah sederhana - Nyaman mengambil keputusan dengan 'cepat' akan menghemat aktivitas mental - Menyadari keterbatasan waktu, informasi, sumber daya dan juga ketidakpastian 	<ul style="list-style-type: none"> - Pengambilan keputusan terkait dengan pola atau aliran berbagai keputusan dalam organisasi maupun keputusan individu - Pola pengambil keputusan dalam organisasi ditandai dengan ketidakteraturan yang disebabkan karena pilihan problematik antar alternatif/isu, ketidakjelasan informasi dan teknologi, dan juga dinamika dukungan yang selalu berubah - Solusi tidak selalu dimulai dengan tahapan pasti identifikasi masalah - Masalah secara acak digunakan/diidentifikasi untuk melengkapi solusi dalam "<i>Garbage Can</i>"

Sumber: Diadaptasi dari Nelson & Quick (2005) dan Fischer dkk (eds, 2007)

Pengambilan keputusan adalah seni memilih keputusan yang paling masuk akal, suatu keputusan yang tepat untuk konteks tertentu dan memiliki pertimbangan nilai. Analisis adalah sebuah proses ilmiah yang secara rasional dilakukan dengan berdasarkan pada fakta-fakta yang valid, dilakukan penilaian/percobaan secara empiris. Nilai yang mendasari keputusan dan analisis yang berdasar fakta sering memberikan argumentasi 'keputusan' yang berbeda.

Perbedaan antara pertimbangan nilai dan hasil analisis ini seringkali menjadi isu yang penting dalam upaya menerapkan rasionalitas dalam pengambilan keputusan. Kondisi ini memunculkan pentingnya komunikasi sebagai cara untuk menjembatani antara pengambil keputusan dengan analisis kebijakan dalam upaya menerapkan rasionalitas dalam pengambilan keputusan. Komunikasi yang efektif akan memunculkan 'kelayakan' pengambilan keputusan yang mempertimbangkan aspek nilai sekaligus masih dalam koridor analisis berdasar fakta-fakta yang relevan.

D. TANTANGAN KEBIJAKAN PUBLIK

Lingkungan dimana kebijakan publik dikembangkan bersifat dinamis, kompleks, penuh ketidakpastian, dan sulit untuk diprediksi arah perubahannya. Kondisi masyarakat yang memiliki kemudahan dalam mendapatkan informasi menyebabkan munculnya harapan yang semakin tinggi, memiliki permasalahan yang semakin kompleks, dan menuntut peran pemerintah yang semakin tinggi pula. Untuk mensikapi hal tersebut, berbagai agenda perubahan sektor publik dilakukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas berbagai penyelenggaraan publik. *New public management*, akuntabilitas, *good governance*, *managerialism*, *sound-government*, reformasi birokrasi adalah berbagai upaya perbaikan pemenuhan tuntutan masyarakat dan pembangunan.

Bagaimana dengan kebijakan publik? Apakah proses pembuatan kebijakan sudah siap untuk mengimbangi tantangan lingkungan

yang dinamis? Berbagai upaya pembaharuan tersebut di atas diarahkan pada peningkatan efisiensi dan efektivitas, hanya sedikit yang memberikan perhatian pada proses kebijakan dan bagaimana pembuat keputusan dapat memenuhi kebutuhan konstituentnya dalam lingkungan yang semakin kompleks dan *unpredictable* (Geurts T., 2015). Pembuatan kebijakan yang baik merupakan salah satu indikator kehandalan sebuah pemerintahan. Tantangan kebijakan publik adalah menciptakan sebuah lingkungan yang memungkinkan proses kebijakan publik (pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan) dapat berlangsung secara fleksibel, interaktif, adaptif, transparan dan akuntabel serta sesuai dengan dinamika lingkungan yang sangat kompleks. Jika lingkungan ini dapat diciptakan baik secara politik maupun teknis, tuntutan akan partisipasi, transparansi, keterbukaan, produktivitas serta *actionable policy* dapat diwujudkan.

Bagaimana menciptakan sebuah lingkungan kebijakan yang fleksibel dan adaptif? Bagaimana fleksibilitas dan adaptabilitas dimensi politik dan teknis perumusan kebijakan? Empat tantangan (Hallsworth dkk, 2001) yang menjadi perhatian dalam menciptakan lingkungan proses perumusan kebijakan yang kondusif meliputi:

1. Proses: Model Dominan Proses Pembuatan Kebijakan Tidak Realistik.

Terdapat berbagai teori dan model yang memberikan gambaran mengenai tahapan pembuatan kebijakan dengan berbagai variasinya. Tahapan tersebut dalam kondisi nyata sering tumpang-tindih dan tidak dapat dipisahkan. Terkadang masalah kebijakan dan solusi muncul secara bersamaan, evaluasi dan implementasi dilakukan bersamaan, siklus kebijakan dimulai dari implementasi atau evaluasi dan lain-lain. Kondisi ini seringkali memunculkan permasalahan tersendiri yang berakibat pada kualitas kebijakan yang tidak baik misalnya hubungan solusi/keputusan kebijakan/

kebijakan yang tidak jelas dengan masalah kebijakan.

Di satu sisi proses kebijakan harus dilakukan sesuai dengan standar tertentu, namun juga akomodatif terhadap berbagai perubahan dan resiko yang muncul. Kesadaran akan adanya *phase* transisi dan adanya keterkaitan antar tahapan dalam kebijakan perlu menjadi perhatian dari semua pihak untuk meningkatkan kualitas proses kebijakan. Bagaimana hubungan antara proses utama pembuatan kebijakan, dinamika politik dan aspek legal kebijakan memberikan ruang bagi proses kebijakan untuk semakin obyektif.

Dalam kondisi nyata kita juga sering menjumpai proses pembuatan kebijakan yang mengabaikan hubungan antar tahap dalam siklus proses kebijakan. Misalnya tahap pembuatan produk hukum yang langsung pada tahap pembuatan rancangan kebijakan (draft kebijakan), tanpa adanya tahapan lain yang mendasari mengapa kebijakan tersebut dibuat. Proses komunikasi dan konsultasi kebijakan sebagai bagian dari tahapan pembuatan kebijakan tidak dilakukan dengan baik. Berbagai fakta dapat dengan mudah kita temukan bahwa proses kebijakan sering kali tidak menjadi perhatian penting dalam perumusan kebijakan. Bahkan terdapat variasi proses perumusan kebijakan antar kementrian/ lembaga dan pemerintah daerah, masing-masing memiliki aturan dan prosedur tersendiri. Keterbatasan waktu, beban kerja, pengaturan institusi yang tidak kondusif, hubungan antar lembaga yang tidak harmonis adalah beberapa penyebab minimnya kepedulian terhadap 'perbaikan' proses perumusan kebijakan. Pembenahan terhadap proses pembuatan kebijakan ini paling tidak akan menawarkan sebuah kebijakan yang 'logis' dimana permasalahan sudah dianalisis dengan baik dan juga alternatif sudah diuji kelayakannya untuk diterapkan.

2. Tuntutan Kualitas Pembuatan Kebijakan Semakin Tinggi.

Bagaimana karakter proses kebijakan yang baik? Hallsworth, dkk. (2001) menggambarkan model profesional dalam pembuatan kebijakan dengan karakteristik sebagai berikut:

- Memperhatikan dan mempertimbangkan lingkungan kebijakan atau dengan kata lain memperhatikan faktor-faktor eksternal dalam proses pembuatan kebijakan (*outward looking*).
- Terbuka terhadap ide dan solusi yang baru (inovatif, kreatif dan fleksibel).
- Menggunakan data-data dan fakta-fakta dari berbagai sumber dan melibatkan *stakeholders* kunci dalam pembuatan kebijakan (*evidence-based*).
- Selalu memperhatikan dampak kebijakan terhadap semua pihak yang terkait baik secara langsung maupun tidak langsung (*inclusive*).
- Membangun sistem evaluasi dari awal proses kebijakan (evaluasi).
- Selalu melakukan review terhadap kebijakan untuk memastikan keterkaitannya dengan masalah yang diselesaikan dan mengenali masalah serta dampak sejak awal (*review*).
- Belajar dari pengalaman kebijakan yang berhasil dan yang gagal (*learns lessons*).

Selain karakter di atas kebijakan publik yang baik harus juga memiliki karakter *forward looking* (mengarah pada *outcome* dan mempertimbangkan dampak jangka panjang), *joined up* (proses perumusannya dikelola dengan baik, *holistic view*, berkoordinasi dengan institusi yang lain), serta *communication* (dalam proses perumusan juga mempertimbangkan strategi mengkomunikasikan kepada publik) (the First Minister and Deputy First Minister, 2015).

Bagaimana kondisi kebijakan di Indonesia apakah sudah *outward*

looking, forward looking, inovatif? Kita masih sering menjumpai kebijakan yang berumur 'sangat pendek', kebijakan yang sekedar menjelaskan atau imitasi dengan kebijakan sebelumnya (kebijakan instansi lain), menimbulkan kontroversi karena keberpihakannya pada kelompok tertentu. Kondisi ini menunjukkan bahwa kualitas kebijakan kita masih perlu diperbaiki atau ditingkatkan. Dalam kondisi ini peran Analisis Kebijakan sangat vital untuk memperjuangkan terciptanya kebijakan publik yang berkualitas.

3. Struktur

Keberadaan institusi yang bertanggung jawab terhadap kualitas kebijakan publik juga menjadi perhatian untuk menjawab tantangan kebutuhan kebijakan publik yang baik. Duplikasi kebijakan, tumpang-tindih, dan ketidakjelasan adalah beberapa indikasi ketidakjelasan struktur yang mendukung upaya pembuatan kebijakan yang baik. Disharmoni kebijakan adalah wujud nyata

Kotak 3.3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

(UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)

1. Undang-undang dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD 1945).
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).
3. Undang-undang (UU)/Peraturan pemerintah Pengganti UU (Perpu).
4. Peraturan Pemerintah (PP).
5. Peraturan Presiden (Perpres).
6. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi).
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota).

tantangan proses pembuatan kebijakan.

Geurts (2015) menyebutkan beberapa permasalahan terkait organisasi dan struktur ini antara lain: keberadaan berbagai pihak dalam proses pembuatan kebijakan menyebabkan kesulitan tersendiri untuk mengelola karena fungsi, kepentingan, dan koalisinya yang berbeda; dan kecenderungan institusi untuk menggunakan kebijakan/ solusi lama (rutin) yang menyebabkan frustrasi dan ketidakpercayaan.

Meskipun beberapa upaya sudah dilakukan untuk memperbaiki struktur ini misalnya dengan keberadaan jabatan fungsional analis kebijakan, pembentukan berbagai unit kerja yang secara khusus dibentuk untuk mendukung upaya pembuatan kebijakan yang baik, kejelasan hirarki perundang-undangan, namun berbagai strategi terkait dengan perbaikan struktur yang mendukung upaya peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan juga harus selalu dilakukan.

4. Dinamika Politik

Dinamika dan aktivitas politik memiliki pengaruh yang sangat besar dalam pembuatan kebijakan. Proses politik memiliki sifat interaktif, dengan mekanisme kerja yang sangat fleksibel, menggunakan barter untuk tujuan kepentingan tertentu, dan juga menggunakan berbagai pertemuan informal untuk saling mempengaruhi. Mekanisme politik yang cenderung *polycentric*, kompleks dan heterogen ini (dengan berbagai aktor dengan berbagai kepentingan) memungkinkan munculnya variasi 'komunikasi' antar aktor dan memunculkan ketidakpastian sangat tinggi karena tidak ada satu aktor pun, termasuk pihak pemerintah, memiliki kontrol penuh dalam proses pembuatan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan menghadapi kompleksitas yang sangat tinggi, karenanya kesadaran dan penerimaan akan berbagai bentuk rasionalitas keputusan, dengan berbagai kemungkinan *outcomes* dan cara; akan

menimbulkan kolaborasi dan juga penghargaan atas kebebasan atau otonomi dari berbagai aktor kebijakan.

Dalam prakteknya, masih sering terdapat aktor kebijakan yang tidak dilibatkan atau diakomodasi dalam pembuatan kebijakan, atau sebaliknya adanya dominasi aktor tertentu dalam prosesnya.

E. LATIHAN

1. Sebutkan kategori jenis kebijakan menurut Anderson!
2. Jelaskan mengapa perlu intervensi pemerintah dalam penyediaan barang publik!
3. Sebutkan karakteristik yang menggambarkan model professional menurut Hallsworth!

F. RANGKUMAN

Kebijakan memiliki berbagai jenis seperti; kebijakan substantif dan kebijakan prosedural, kebijakan distributif, kebijakan regulatif dan kebijakan re-distributif, kebijakan material dan kebijakan simbolis, dan kebijakan yang berhubungan dengan barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Berbagai jenis kebijakan tersebut dibuat dan disesuaikan dengan jenis permasalahan yang timbul di masyarakat dan pembangunan. Saat ini kondisi berbagai jenis kebijakan tersebut masih perlu ditingkatkan untuk dapat dikatakan sebagai kebijakan yang berkualitas yang memiliki karakter *forward looking* (mengarah pada *outcome* dan mempertimbangkan dampak jangka panjang), *joined up* (proses perumusannya dikelola dengan baik, *holistic view*, berkoordinasi dengan institusi yang lain), serta *communication* (dalam proses perumusan juga mempertimbangkan strategi mengkomunikasikan kepada publik).

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

Sesudah mempelajari modul ini dan berbagai referensi lainnya peserta diklat diharapkan memiliki pemahaman tentang : ilmu kebijakan publik dan perkembangannya serta kemampuannya dalam merumuskan masalah kebijakan. Kemampuan tersebut dinilai dari kemampuan: menjelaskan fenomena dalam masyarakat (sosial, politik, budaya dan lainnya) dan hubungannya dengan kebijakan publik, menunjukkan hubungan antara berbagai fenomena dalam masyarakat sebagai bahan penyusunan kebijakan, menyimpulkan konsep urusan/masalah publik dan privat (*public vs private affairs*), mengidentifikasi urusan/masalah publik dan privat (*public vs private affairs*), menyebutkan peran negara (kapan dan bagaimana) dalam menyelesaikan permasalahan publik, menyebutkan peran negara (kapan dan bagaimana) dalam menyelesaikan permasalahan publik.

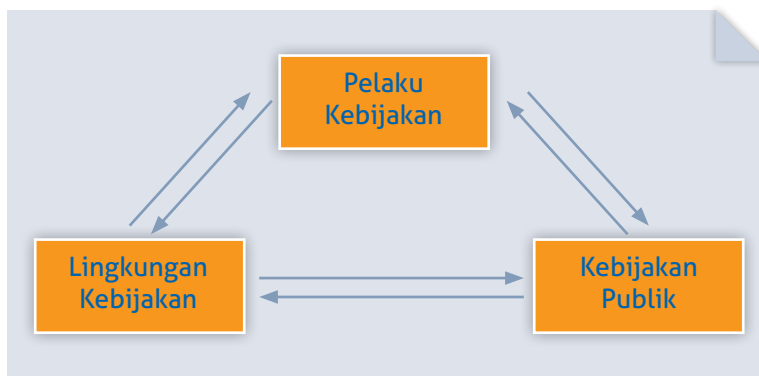
B. TINDAK LANJUT

Konsep dan studi kebijakan publik merupakan dasar ilmu tentang cakupan ilmu kebijakan publik dan perkembangannya, dalam materi ini peserta mendapatkan pembelajaran tentang kebijakan publik dalam kehidupan bernegara, perkembangan ilmu kebijakan publik, siklus kebijakan publik, aktor dalam kebijakan publik, agenda setting (isu, masalah, dan agenda), serta praktek perumusan masalah kebijakan. Materi ini berkaitan erat dengan mata ajar lainnya seperti metodologi kajian/penelitian, analisis pemangku kepentingan, analisis kebijakan, dokumentasi saran

kebijakan, konsultasi publik, dan advokasi kebijakan yang akan dibahas lebih lanjut. Selanjutnya akan dipaparkan kunci jawaban dari latihan-latihan yang diberikan pada bab-bab sebelumnya dibawah ini;

1. KUNCI JAWABAN LATIHAN BAB II

- a) Definisi kebijakan publik juga bisa dilihat dari sisi aktor pembuat kebijakan, yang menekankan pentingnya peran aktor dalam membuat kebijakan. Anderson (1979) mendefinisikan sebagai kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang dipilih secara sengaja oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang dimaksudkan untuk mengatasi suatu masalah. Lester dan Stewart (1996) mengartikan kebijakan sebagai proses atau rangkaian kegiatan pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan publik. Selanjutnya Somit dan Peterson (2003) mendefinisikan kebijakan publik sebagai aksi pemerintah.
- b) Hubungan 3 elemen dalam kebijakan publik dapat dilihat pada gambar berikut ini;



- c) Proses kebijakan menurut Dunn terbagi dalam 5 tahap yaitu; (1) penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), dengan menentukan masalah publik apa yang akan diselesaikan; (2) formulasi kebijakan, dengan menentukan kemungkinan kebijakan yang akan digunakan dalam memecahkan masalah melalui proses *forecasting* (konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan ditentukan); (3) adopsi kebijakan, menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para eksekutif dan legislatif, yang sebelumnya dilakukan proses usulan atau rekomendasi kebijakan; (4) implementasi kebijakan, tahapan dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh organisasi atau unit administratif tertentu dengan memobilisasi dana dan sumberdaya untuk mendukung kelancaran implementasi. Pada tahap ini, proses pemantauan (*monitoring*) kebijakan dilakukan; (5) evaluasi kebijakan, adalah tahap melakukan penilaian kebijakan atau kebijakan yang telah diimplementasikan.
- d) Informasi-informasi yang dibutuhkan dalam proses perumusan kebijakan adalah: (i) apa masalah kebijakan; (ii) apa hasil-hasil yang diharapkan dari suatu kebijakan di masa depan; (iii) apa pilihan kebijakan yang paling ideal untuk menghasilkan hasil kebijakan yang diharapkan tersebut; (iv) apa hasil kebijakan yang didapat setelah diimplementasikan; (v) bagaimana kinerja suatu kebijakan, apakah kebijakan tersebut mampu memecahkan masalah yang dirumuskan.

2. KUNCI JAWABAN LATIHAN BAB III

- a) Kategori jenis kebijakan menurut Anderson terbagi kedalam 4 kategori yaitu; kebijakan substantif dan kebijakan procedural, kebijakan distributif, kebijakan regulatif dan kebijakan re-distributif, kebijakan material dan kebijakan

simbolis, kebijakan yang berhubungan dengan barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*).

- b) Ada beberapa pertimbangan adanya intervensi pemerintah dalam penyediaan barang publik antara lain didasarkan pada pertimbangan: keadilan (*equity*), kebutuhan (*needs*), efisiensi (*efficiency*), dan mengurangi masalah *the free-rider* terkait dengan barang publik murni.
- c) Hallsworth menggambarkan model profesional dalam pembuatan kebijakan dengan karakteristik sebagai berikut:
 - 1) memperhatikan dan mempertimbangkan lingkungan kebijakan atau dengan kata lain memperhatikan faktor-faktor eksternal dalam proses pembuatan kebijakan (*outward looking*), 2) terbuka terhadap ide dan solusi yang baru (inovatif, kreatif dan fleksibel), 3) menggunakan data-data dan fakta-fakta dari berbagai sumber dan melibatkan *stakeholders* kunci dalam pembuatan kebijakan (*evidence-based*), 4) selalu memperhatikan dampak kebijakan terhadap semua pihak yang terkait baik secara langsung maupun tidak langsung (*inclusive*), 5) membangun sistem evaluasi dari awal proses kebijakan (evaluasi), 6) selalu melakukan review terhadap kebijakan untuk memastikan keterkaitannya dengan masalah yang diselesaikan dan mengenali masalah serta dampak sejak awal (*review*), 7) belajar dari pengalaman kebijakan yang berhasil dan yang gagal (*learns lessons*).

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1979. *Public Policy-making*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Corduneanu-Huci, C., Hamilton A., Ferrer, I. M. 1976. *Understanding Policy Change: How to Apply Political Economy Concepts in Practice*. Washington DC: The World Bank.
- Dewey, John. 1927. *The Public and Its Problem*. New York: Holt.
- Dunn, William. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Pearson-Prentice Hall.
- Dye, Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, Eaglewood Cliffs.
- Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, M. S. (eds.). 2007. *Handbook of Public Policy analysis: Theory, Politics and Methods*, USA: CRC Press.
- Friedrich Carl. 2007. "Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility" dalam Carl J. Friedrich dan E. S Mason (ed.), *Public Policy*: 3-24. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Geurts, T. 2015. *Public Policy Making: The 21st Century Perspective*. Netherlands: Be Informed (www.beinformed.com diunduh tanggal 30 Februari 2015).
- Hallsworth, M., Parker, S., dan Rutter, J. 2001. *Policy Making in the Real World: Evidence and Analysis*, London: Institute for Government.
- Hogwood, B.W dan L.A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- Kay, A. 2006. *The Dynamics Of Public Policy: Theory And Evidence*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- LAN (Lembaga Administrasi Negara). 2012. *Pedoman Perumusan Kebijakan (Edisi Revisi)*. Jakarta: Pusat Kajian Manajemen Kebijakan.
- Lemay, M.C. 2002. *Public Administration: Clashing Values in the*

- Administration of Public Policy*. Belmont, CA: Wardsworth/Thompson Learning.
- Lester, J. P., dan J. Stewart. 1996. *Public Policy: An Evolution Approach*. Boston: Cengage Learning.
- Nelson & Quick. 2005. Introduction: Organizational Behavior in Changing Times (*Chapter 9: Decision Making by Individuals and Groups*). South-Western (www.csus.edu/indiv/a/antonenl/ppt/ch09.ppt diunduh 10 Mei 2015).
- the First Minister and Deputy First Minister: Economic Policy Unit*. 2015. *A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland* (www.ofmdfmni.gov.uk/policylink diunduh 1 April 2015).
- Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. New York: Edward Edgar Publishing, Ltd.
- Shafritz, J.M. dan E.W. Russel . 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Somit, A., dan S. A. Peterson. 2003. *Human Nature And Public Policy: An Evolutionary Approach*. Basingstroke: Palgrave Macmillan.
- Subarsono, 2006. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

DAFTAR ISTILAH

- Kebijakan** : Instrumen untuk mencapai tujuan.
- Analisis kebijakan** : Penerapan berbagai metode penelitian yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang analis kebijakan yang bertujuan untuk mendapatkan berbagai data dan mengolahnya menjadi informasi yang relevan terhadap suatu kebijakan (*policy information*) untuk selanjutnya digunakan membantu merumuskan (*formulation*) suatu masalah publik yang rumit dan kompleks menjadi lebih terstruktur (*well-structured policy problem*) sehingga memudahkan dalam merumuskan dan memilih berbagai alternatif kebijakan (*policy alternatives*) yang akan digunakan untuk memecahkan suatu masalah kebijakan untuk direkomendasikan kepada pembuat kebijakan (*policy maker*).
- Kebijakan barang publik** : Kebijakan yang mengatur tata kelola dan pelayanan barang-barang publik, seperti kebijakan pengelolaan ruang publik/fasilitas umum, jalan raya.
- Kebijakan barang privat** : Kebijakan yang mengatur tata kelola dan pelayanan barang-barang privat, misalnya pengaturan parkir, penataan pemilikan tanah.
- Sistem Kebijakan** : Seluruh pola institusional di mana kebijakan dibuat. Ketiga elemen dari sistem kebijakan adalah kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

Modul II:

METODOLOGI RISET KEBIJAKAN: POSITIVIST DAN NON-POSITIVIST



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2015**

DAFTAR ISI MODUL II

DAFTAR ISI	46
DAFTAR TABEL	48
DAFTAR KOTAK.....	48
BAB I PENDAHULUAN	49
A. Latar Belakang	49
B. Deskripsi Singkat	50
C. Tujuan Pembelajaran	50
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok	51
BAB II PENTINGNYA DATA DALAM ANALISIS KEBIJAKAN	53
A. Indikator Hasil Belajar	53
B. Pentingnya Data Dalam Analisis Kebijakan: Kemunculan Pendekatan <i>Evidence Based Policy</i> (EBP)	53
C. Pentingnya Data Dalam Perumusan Masalah Kebijakan	57
D. Berbagai Bentuk Data	60
E. Latihan	62
F. Rangkuman	62

BAB III RISET KEBIJAKAN	63
A. Indikator Hasil Belajar	63
B. Riset Kebijakan	63
C. Riset Yang Bersifat Positivistik (Kuantitatif) Vs Riset Yang Bersifat Naturalistik (Kualitatif)	66
D. Design Riset Kuantitatif	68
E. Design Riset Kualitatif	73
F. Latihan	78
G. Rangkuman	79
BAB IV MONITORING, EVALUASI DAN <i>FORECASTING</i>	80
A. Indikator Hasil Belajar	80
B. Monitoring, Evaluasi Dan <i>Forecasting</i>	80
C. Latihan	85
D. Rangkuman	85
BAB V PENUTUP	87
A. Simpulan	87
B. Tindak Lanjut	87
DAFTAR PUSTAKA	95
DAFTAR ISTILAH	96

DAFTAR TABEL MODUL II

Tabel 4.1 Kriteria Evaluasi	82
-----------------------------------	----

DAFTAR KOTAK MODUL II

Kotak 3.1 Kesalahan-kesalahan yang sering dilakukan dalam menggunakan data statistik	72
--	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sebuah kebijakan publik yang baik dan tepat merupakan suatu keharusan dalam kehidupan bermasyarakat, berorganisasi dan bernegara. Oleh karena itu, perlu disiapkan sumber daya manusia yang mampu untuk mengidentifikasi isu/masalah dengan tepat, mengumpulkan data dan fakta terkait masalah tersebut, mengidentifikasi alternatif kebijakan yang dapat diterapkan, mengevaluasi biaya, risiko dan keuntungan yang akan ditimbulkan, menyajikan saran dan informasi kebijakan dengan baik, serta melakukan monitoring dan evaluasi penerapan kebijakan.

Salah satu kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang analis kebijakan adalah kemampuan dalam menjelaskan berbagai pendekatan dalam metodologi penelitian, serta mampu mengembangkan instrumen penelitian/kajian. Modul ini ditulis dalam rangka memenuhi tuntutan kompetensi tersebut. Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan tidak hanya menguasai berbagai teori mengenai metodologi penelitian, tapi juga mampu mempraktikkan kemampuannya tersebut dengan berbagai contoh kasus yang telah disiapkan.

Modul ini adalah bagian dari serangkaian proses analisis kebijakan yang saling berkaitan dan melengkapi. Karena itu peserta pelatihan calon analis kebijakan juga harus dapat memahami modul lain agar memiliki kemampuan yang komprehensif untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang baik dan tepat.

B. DESKRIPSI SINGKAT

Modul ini memfasilitasi pemahaman pengetahuan dan ketrampilan peserta pelatihan tentang berbagai konsep dan cara dalam pelaksanaan penelitian kebijakan melalui pembelajaran tentang Konsep Monitoring dan Evaluasi Kebijakan (*Ex-post evaluation*), metode monitoring dan evaluasi kebijakan (*ex-post evaluation*), konsep *ex-ante public policy assessment*, Metode-metode *ex-ante public policy assessment*, *logical framework*, *stakeholder survey*, metode pengumpulan data kuantitatif dan kualitatif untuk analisis kebijakan, *use and abuse of data*. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya menjelaskan berbagai pendekatan dalam metodologi penelitian, serta mampu mengembangkan instrumen penelitian/kajian.

Modul ini terdiri dari 5 (lima) Bab. Untuk keberhasilan mempelajari modul ini, peserta dapat melakukan berbagai kegiatan belajar, baik secara mandiri maupun berkelompok. Modul ini juga dilengkapi dengan simulasi kasus yang dapat membantu dalam melatih dan mempertajam kemampuan peserta. Selain itu, untuk menambah wawasan mengenai mata ajar metodologi penelitian, peserta dapat menggunakan referensi lain selain dari modul ini setelah berkonsultasi dengan narasumber (tenaga pengajar).

C. TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta memiliki kemampuan dalam menjelaskan berbagai pendekatan dalam metodologi penelitian, serta mampu mengembangkan instrumen penelitian/kajian, yang dinilai dari kemampuan peserta dalam:

1. Menjelaskan berbagai pendekatan (*positivist vs non-positivist*) dalam metodologi penelitian/kajian;
2. Menghubungkan teknik-teknik dalam pendekatan *Positivist* dan *Non-positivist*;
3. Mendesain rancangan kajian/penelitian;

4. Mendemonstrasikan pemahaman mengenai konten, tahapan, dan metode-metode dalam Disain *Ex-ante Public Policy Assessment*;
5. Mengembangkan *logical framework* dalam disain analisis kebijakan;
6. Mendemonstrasikan pemahaman mengenai metode-metode pengumpulan data kuantitatif dan kualitatif dalam instrumen pengumpulan data untuk analisis kebijakan;
7. Menganalisis kualitas data, mendeteksi penyalahgunaan data dalam proses kebijakan publik;
8. Mendesain teknik pengumpulan data dari pendekatan *positivist* atau *non-positivist*.

D. MATERI POKOK DAN SUB MATERI POKOK

Materi dan submateri pokok yang akan dibahas dalam modul ini adalah sebagai berikut:

1. Pentingnya Data dan Berbagai Bentuk Data Dalam Analisis Kebijakan
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Pentingnya data dalam analisis kebijakan: kemunculan pendekatan *Evidence Based Policy* (EBP)
 - c. Pentingnya data dalam perumusan masalah kebijakan
 - d. Berbagai bentuk data
 - e. Latihan
 - f. Rangkuman
2. Berbagai Bentuk Data
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Berbagai bentuk data
 - c. Latihan
 - d. Rangkuman
3. Riset Kebijakan
 - a. Indikator Hasil Belajar

- b. Riset kebijakan
 - c. Riset yang bersifat positivistik (kuantitatif) vs riset yang bersifat naturalistik (kualitatif)
 - d. Design riset kuantitatif
 - e. Design riset kualitatif
 - f. Latihan
 - g. Rangkuman
- 4. Monitoring, Evaluasi dan *Forecasting*
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Monitoring, evaluasi dan forecasting
 - c. Latihan
 - d. Rangkuman
- 5. Penutup
 - a. Simpulan
 - b. Tindak lanjut

BAB II

PENTINGNYA DATA DAN BERBAGAI BENTUK DATA DALAM ANALISIS KEBIJAKAN

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mempelajari Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu menganalisis kualitas data dan mendeteksi penyalahgunaan data dalam proses kebijakan publik.

B. PENTINGNYA DATA DALAM ANALISIS KEBIJAKAN: KEMUNCULAN PENDEKATAN *EVIDENCE BASED POLICY* (EBP)

Data merupakan komponen penting dalam analisis kebijakan karena data tersebut akan ditransformasikan menjadi informasi yang menjadi basis pengambilan keputusan. Data yang digunakan dalam analisis kebijakan dapat berupa angka atau kata-kata (narasi atau deskripsi tentang suatu kondisi). Untuk dapat memperoleh data, seorang analis kebijakan perlu melakukan riset. Riset di sini dapat dimaknai sebagai sebuah kegiatan merancang kebutuhan data dan mengembangkan metode untuk dapat memperoleh data yang dibutuhkan. Setelah itu data yang berhasil dikumpulkan tersebut dianalisis untuk tujuan membantu analis dalam memahami masalah publik yang dianalisisnya agar menjadi lebih jelas.

Data yang dikumpulkan dalam riset dapat berupa data primer maupun sekunder. Data primer adalah jenis data yang dilihat dari cara memperolehnya, data tersebut dikumpulkan sendiri oleh peneliti langsung dari responden atau narasumber yang menjadi

unit analisis dalam penelitian. Sementara data sekunder adalah data yang sudah tersedia yang proses pengumpulannya dilakukan oleh orang lain. Wujud data sekunder dapat ditemukan dalam bentuk hasil penelitian maupun data statistik yang dikumpulkan oleh lembaga pemerintah maupun lembaga penelitian. Agar dapat dibaca, maka data perlu diolah dengan cara mengurutkan, mengklasifikasikan, membandingkan, dan sebagainya. Hasil analisis data tersebut akan dapat membantu analisis kebijakan dalam membuat kesimpulan tentang suatu persoalan dan dalam memberikan rekomendasi untuk memecahkan masalah kebijakan.

Karena pentingnya data dalam analisis kebijakan, maka para pakar kemudian mengembangkan sebuah gagasan yang disebut sebagai *Evidence-Based Policy (EBP)*. Dengan menggunakan pendekatan ini, seorang analis kebijakan diharapkan memiliki data yang memadai untuk mendukung proses pengambilan keputusan, merancang pencapaian target dan tujuan kebijakan/program serta membantu dalam implementasinya. Sebelum adanya EBP, kebijakan publik dirumuskan berdasarkan pada opini atau insting para pembuat kebijakan tentang bagaimana cara memecahkan persoalan publik. Karena sifatnya yang demikian, walaupun ada data yang dipakai sebagai alat bantu dalam melakukan analisis kebijakan maka data tersebut sangat tidak komprehensif atau hanya data yang mendukung opini pembuat kebijakan semata-mata.

Secara historis, EBP kembali dipopulerkan oleh pemerintah Tony Blair dari Partai Buruh di Inggris ketika mereka mengeluarkan *white paper* yang disebut sebagai *the Modernising Government* pada bulan Maret 1999 yang memproklamasikan komitmen pemerintah untuk memperbaiki kualitas pembuatan kebijakan. Dalam *white paper* tersebut, gagasan tentang memperbaiki kualitas perumusan kebijakan dijelaskan pokok-pokok pemikirannya sebagai berikut (Cabinet Office dalam Wyatt, 2002: 15-17):

1. Bahwa perumusan kebijakan merupakan proses bagaimana

pemerintah menterjemahkan visi politik mereka menjadi berbagai program dan tindakan yang direalisasikan dalam bentuk *outcome* (hasil kebijakan), yaitu perubahan nyata yang ada di tengah-tengah masyarakat. Pemerintah tidak dapat menghasilkan *outcome* kebijakan sebagaimana diharapkan oleh masyarakat kalau kebijakan dan program yang diimplementasikan salah atau tidak memadai.

2. Selama ini pemerintah kurang memperhatikan bagaimana proses perumusan kebijakan semestinya dilakukan. Tidak ada upaya yang serius untuk mengawal agar kebijakan dapat diimplementasikan secara konsisten dan efektif di berbagai kementerian dan lembaga.
3. Untuk itu pemerintah Tony Blair akan memperbaiki proses perumusan kebijakan di setiap kementerian/lembaga dengan cara meningkatkan kemampuan dalam merumuskan opsi-opsi kebijakan, mempertimbangkan untung-rugi opsi-opsi kebijakan yang ada, dan menganalisis hubungan antara opsi-opsi yang tersedia tersebut dengan upaya untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional.
4. Karena masyarakat terus berkembang, maka kebijakan publik juga perlu dirancang agar memenuhi harapan masyarakat tersebut. Oleh karena itu dalam statemennya lebih lanjut dikatakan....*"we will improve our use or evidence and research so that we understand better the problems we are trying to adress"*.
5. Secara lebih spesifik bagaimana upaya untuk menggunakan *evidence* guna memperbaiki kualitas perumusan kebijakan dalam *white paper* dikatakan: sangat jelas bahwa perumusan kebijakan harus didasarkan atas dukungan data (*evidence*) yang memadai. Unsur utama *evidence* adalah informasi. Kualitas perumusan kebijakan dengan demikian sangat ditentukan oleh kualitas informasi yang diperoleh dari: para

ahli, berbagai penelitian yang sudah dilakukan baik oleh lembaga nasional maupun internasional, data statistik, konsultasi dengan para stakeholder, evaluasi dari kebijakan sebelumnya, riset-riset yang baru, data sekunder, atau berbagai data yang diperoleh dari internet.

Sebagai sebuah pendekatan, EBP merupakan langkah terobosan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas perumusan kebijakan. Namun demikian para peserta diklat perlu mengetahui beberapa kelemahan EBP dan perlu mengantisipasinya. Pertama, data yang digunakan untuk mendukung proses perumusan merupakan hasil penelitian. Perlu diketahui bahwa penelitian tidak selalu mampu mengungkapkan realitas kehidupan masyarakat yang kompleks. Selain itu, hasil penelitian lebih banyak merupakan studi kasus yang dilakukan pada suatu daerah atau peristiwa tertentu. Dengan demikian, kesimpulan yang diperoleh dari penelitian memiliki keterbatasan generalisasi. Sehingga analisis kebijakan harus berhati-hati dalam menggunakan data atau kesimpulan suatu penelitian yang diperoleh dari studi kasus. Kedua, maksud baik pemerintah untuk menggunakan hasil penelitian guna mendukung proses perumusan kebijakan juga perlu diperhatikan oleh seorang analis kebijakan apakah pemerintah tulus atau tidak dalam memanfaatkan data hasil penelitian untuk mendukung proses perumusan suatu kebijakan. Menurut Nutley dan Webb (2000) ada beberapa motif pemerintah ketika ingin memanfaatkan hasil penelitian untuk mendukung proses perumusan kebijakan, yaitu: (i) *problem solving model*; (ii) *enlightment model*; (iii) *tactical model*; (iv) *political model*.

Problem solving dan *enlightment* merupakan model yang secara tulus memanfaatkan data untuk merumuskan masalah kebijakan dan opsi-opsi kebijakan secara akurat. Sedang dalam *tactical model* dan *political model*, data hasil penelitian yang digunakan dalam perumusan kebijakan akan lebih banyak dipakai untuk mendukung posisi politik pemerintah yang sudah ditetapkan sebelumnya. Data

yang ada sering dipakai sebagai dalih untuk menunda atau tidak mengambil suatu keputusan yang dapat merugikan posisi politik pemerintah.

C. PENTINGNYA DATA DALAM PERUMUSAN MASALAH KEBIJAKAN

Persoalan utama yang hendak dipecahkan oleh seorang analis kebijakan adalah apa yang disebut sebagai *policy problem* (masalah kebijakan). Masalah kebijakan bersumber dari *public problem* (masalah publik), yaitu masalah-masalah yang muncul di tengah-tengah masyarakat yang mana masyarakat secara sendiri-sendiri (individual) tidak akan mampu memecahkannya karena adanya fenomena yang disebut sebagai *free rider problem*. Fenomena *free rider problem* ini yang kemudian mendorong munculnya persoalan publik, yaitu suatu persoalan yang hanya dapat dipecahkan melalui aksi kolektif yang manifestasinya kemudian disebut sebagai kebijakan publik.

Masalah publik yang sudah masuk dalam agenda pemerintah untuk dipecahkan kemudian akan berubah menjadi masalah kebijakan, yaitu masalah yang menuntut pemerintah untuk secara serius mencari solusi. Masalah kebijakan memiliki tiga bentuk (Dunn, 2003: 221) yaitu: masalah yang sederhana dan terstruktur dengan baik (*well structured*), masalah agak sederhana (*moderately structured*) dan masalah yang rumit (*ill-structured*).

Masalah kebijakan yang paling mudah dipecahkan adalah masalah kebijakan yang sederhana karena bentuknya sudah terstruktur dengan baik. Masalah yang demikian memberi ruang kepada analis kebijakan untuk dapat merumuskan opsi-opsi kebijakan yang dapat diprediksi sejak awal, baik hasil maupun risikonya dengan jelas. Sementara itu di ujung ekstrim yang lain, masalah kebijakan yang rumit memiliki karakter yang tidak terstruktur yaitu belum diketahui variabel-variabel yang menjadi penyebab munculnya masalah tersebut dan walaupun sudah

diketahui variabel-variabelnya. Analisis kebijakan belum mengetahui hubungan sebab dan akibat antar variabel yang sudah teridentifikasi tersebut. Dengan karakter yang demikian maka opsi-opsi kebijakan yang dirumuskan oleh analisis kebijakan untuk memecahkan masalah kebijakan yang *ill-structured* akan menjadi lebih sulit diprediksi hasilnya dan juga resiko-resikonya.

Tugas seorang analisis kebijakan adalah mentransformasikan masalah kebijakan yang rumit (*ill-structured*) menjadi masalah kebijakan yang sederhana (*well structured*). Untuk dapat melakukan transformasi masalah tersebut, analisis kebijakan menggunakan berbagai teknik perumusan masalah.

Dunn (2003:247) menyebut beberapa teknik yang dapat dipakai seorang analisis kebijakan untuk membantu melakukan penyederhanaan masalah kebijakan tersebut, yaitu:

1. Analisis pembatasan masalah;
2. Analisis klasifikasi;
3. Analisis hierarkis;
4. Sinektika;
5. Brainstorming;
6. Analisis perspektif berganda;
7. Analisis asumsi;
8. Pemetaan argumentasi.

Semua teknik yang dapat dipakai analisis untuk menyederhanakan masalah kebijakan sebagaimana disebutkan di atas membutuhkan data, baik data yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Berikut contoh penggunaan analisis klasifikasi untuk membantu merumuskan masalah kebijakan dalam bidang pengentasan kemiskinan. Tahapan penyederhanaan masalah dapat dilakukan secara berurutan sebagai berikut, dari kompleks menjadi sederhana:

1. Data statistik yang dikeluarkan oleh BPS pada bulan September 2014 menyebutkan bahwa saat ini jumlah penduduk miskin di Indonesia adalah 27,7 juta jiwa (10,96%

- dari total penduduk Indonesia);
2. Siapa dan dimana orang miskin tersebut berada?. Analisis kebijakan dapat menyederhanakan masalahnya dengan memasukkan variabel tempat tinggal, misalnya Desa vs Kota;
 3. Berdasarkan data yang ada, jumlah penduduk miskin yang tinggal di pedesaan adalah 17,371,090 jiwa (67% dari total jumlah penduduk miskin di Indonesia), sementara yang tinggal di perkotaan adalah 10,356,690 jiwa (37% dari total jumlah penduduk miskin di Indonesia);
 4. Jika analisis tersebut dilanjutkan lagi, dengan informasi bahwa 70% penduduk miskin yang tinggal di pedesaan adalah perempuan, maka masalah kebijakan yang harus dipecahkan menjadi semakin jelas, yaitu: penduduk miskin perempuan yang tinggal di pedesaan;
 5. Dengan teknik analisis pembatasan masalah sebagaimana digambarkan di atas maka seorang analis akan dapat merumuskan dengan jelas apa masalah kebijakan yang harus dipecahkan. Setelah di dapat informasi yang jelas bahwa masalah yang harus dipecahkan adalah penduduk miskin perempuan yang tinggal di pedesaan maka analisis kebijakan dengan lebih mudah dapat menguraikan: apa penyebab masalah tersebut muncul (apa variabel-variabel yang penting), bagaimana hubungan sebab-akibat antar berbagai variabel tersebut, dan pada akhirnya dengan lebih akurat dapat mengidentifikasi opsi-opsi kebijakan/program untuk menyelesaikan masalah kebijakan yang sudah terumuskan dengan jelas.

Mengapa data memiliki peran penting dalam perumusan masalah kebijakan? Dengan data yang akurat sebagaimana dicontohkan dalam ilustrasi di atas, para peserta pelatihan menjadi tahu bahwa analisis kebijakan akan terhindar dari apa yang disebut sebagai *error the third tipe*. Howard Raiffa (dikutip dalam Dunn,

2003:231) menjelaskan yang dimaksud sebagai kesalahan tipe III sebagai berikut:

"Salah satu paradigma yang paling populer dalam ... matematika menerangkan kasus di mana seorang peneliti harus menerima atau menolak apa yang dikenal sebagai hipotesis nol. Pada pelajaran awal statistik mahasiswa belajar bawa dia harus terus menerus menyeimbangkan antara membuat kesalahan tipe pertama (yaitu, menolak hipotesis nol yang benar) dan kesalahan tipe kedua (yaitu menerima hipotesis nol yang salah) ... sementara para praktisi juga terlalu sering membuat kesalahan tipe ketiga: memecahkan masalah yang salah".

Berbagai data yang dibutuhkan dalam pekerjaan melakukan analisis kebijakan diperoleh melalui riset kebijakan.

D. BERBAGAI BENTUK DATA

Data yang dapat digunakan oleh seorang analis kebijakan melakukan pekerjaannya dapat terdiri dari berbagai jenis sebagaimana diuraikan oleh Purwanto dan Sulistyastuti (2007:20-22).

1. Menurut sumbernya, data statistik dapat dibedakan menjadi dua:
 - a. Data internal (dikumpulkan oleh lembaga sendiri)
 - b. Data eksternal (diperoleh dari media massa, lembaga lain dan buku-buku).
2. Menurut cara memperolehnya
 - c. Data primer (dikumpulkan secara langsung dari lapangan)
 - d. Data sekunder (diperoleh melalui penelitian terdahulu)
3. Menurut sifatnya
 - e. Data kualitatif (data berupa narasi, bukan angka)

- f. Data kuantitatif (data berupa angka-angka). Data kuantitatif sendiri dapat dibagi menjadi dua, yaitu:
 - 1) Data diskrit (data hasil pengamatan)
 - 2) Data kontinyu (data hasil pengukuran)
- 4. Menurut dimensi waktu:
 - g. Data runtut waktu (time-series data)
 - h. Data antara ruang (cross-sectional data)
 - i. Data panel (pooling data), data ini merupakan data gabungan antara data time-series dan *cross sectional*.
- 5. Menurut skala pengukuran:
 - j. Data nominal (data yang memiliki skala terendah karena hanya bersifat membedakan sehingga angka yang ada tidak memiliki nilai kecuali membedakan antara kategori satu dengan yang lain. Misalnya jenis kelamin: laki-laki diberi kode 1 dan perempuan diberi kode 2).
 - k. Data ordinal (data-data berupa angka sudah dapat mengurutkan fenomena yang diukur dari rendah sampai tinggi, namun belum mampu menggambarkan jarak yang sesungguhnya antara satu kategori dengan kategori yang lain. Contoh mengkategorikan bobot responden menjadi tiga kategori, yaitu: 1= kurus, 2=sedang, 3=gemuk).
 - l. Data interval (data yang memiliki semua karakter di atas, namun belum memiliki nilai nol yang bersifat murni. Contoh suhu udara. Jika dalam termometer dengan skala Celcius dinyatakan suhu udara 0 derajat Celcius tidak berarti suhunya tidak ada, sebab jika diukur dengan skala Fahrenheit maka akan diperoleh nilai 32 derajat).
 - m. Data rasio (data yang memiliki karakter di atas dan sudah memiliki nilai nol murni. Contoh pendapatan. Jika seorang responden menyatakan pendapatannya nol rupiah, berarti dia memang tidak memiliki pendapatan sama sekali).

E. LATIHAN

1. Jelaskan kelemahan pendekatan *Evidence Based Policy* (EBP) beserta cara mengantisipasinya!
2. Jelaskan pentingnya data dalam perumusan suatu masalah kebijakan!
3. Jelaskan jenis-jenis data menurut sifatnya!
4. Jelaskan jenis-jenis data dilihat dari skala pengukurannya!

F. RANGKUMAN

Data merupakan komponen penting dalam analisis kebijakan karena data tersebut akan ditransformasikan menjadi informasi yang menjadi basis pengambilan keputusan. Untuk dapat memperoleh data, seorang analis kebijakan perlu melakukan riset. Setelah itu data yang berhasil dikumpulkan tersebut dianalisis untuk tujuan membantu analis dalam memahami masalah publik yang dianalisisnya agar menjadi lebih jelas.

Karena pentingnya data dalam analisis kebijakan, maka para pakar kemudian mengembangkan sebuah gagasan yang disebut sebagai *Evidence-Based Policy (EBP)*. Dengan menggunakan pendekatan ini, seorang analis kebijakan diharapkan memiliki data yang memadai untuk mendukung proses pengambilan keputusan, merancang pencapaian target dan tujuan kebijakan/program serta membantu dalam implementasinya.

BAB III

RISET KEBIJAKAN

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mempelajari bab ini, peserta diharapkan dapat:

1. Mampu menjelaskan berbagai pendekatan (*positivist vs non-positivist*) dalam metodologi penelitian/kajian
2. Mampu menghubungkan teknik-teknik dalam pendekatan *positivist dan non-positivist*
3. Mampu mengembangkan logical framework dalam disain analisis kebijakan
4. Mampu mendemonstrasikan pemahaman mengenai metode-metode pengumpulan data kuantitatif dan kualitatif dalam instrumen pengumpulan data untuk analisis kebijakan
5. Mampu mendesain teknik pengumpulan data dari pendekatan *positivist atau non-positivist*.

B. RISET KEBIJAKAN

Riset merupakan kegiatan penerapan metode *scientific* (ilmiah) untuk memahami suatu fenomena alam maupun sosial. Metode ilmiah sendiri merupakan prosedur yang harus dilakukan oleh seorang peneliti untuk dapat menjelaskan suatu fenomena. Kerlinger (1990:17) mendefinisikan penelitian ilmiah sebagai berikut:

Penelitian ilmiah adalah penyelidikan yang sistematis, terkontrol, empiris dan kritis, tentang fenomena-fenomena alami, dengan dipandu oleh teori dan hipotesis-hipotesis tentang hubungan yang dikira terdapat antara fenomena-fenomena itu.

Secara umum, metode sebuah penelitian yang bersifat ilmiah akan dilakukan dengan tahapan: (i) merumuskan masalah yang hendak dijelaskan, (ii) membangun hipotesis, (iii) melakukan eksperimen/observasi, (iv) uji hipotesis, dan (v) penarikan kesimpulan dan generalisasi.

Sebuah riset dikatakan memiliki bobot ilmiah apabila memiliki ciri-ciri sebagaimana dikatakan oleh Kerlinger (1990):

1. *Observable* (dapat diamati)
2. *Repeatable* (dapat diulang oleh orang lain dengan hasil yang sama)
3. *Measurable* (dapat diukur dengan indikator kuantitatif)
4. *Testable* (dapat diuji kebenarannya)
5. *Predictable* (dapat diramalkan hasilnya)

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai riset dapat dibedakan menjadi riset yang bersifat dasar (*basic research*) atau sering juga disebut riset teoritis (*theoretical research*) dan riset terapan (*applied research*). Riset dasar memiliki tujuan utama untuk mengembangkan teori (*theory building*) terkait dengan disiplin ilmu tertentu atau paling tidak dikaitkan dengan penemuan hal-hal yang baru terkait dengan disiplin ilmu tertentu. Sementara itu riset terapan bertujuan untuk memecahkan suatu persoalan tertentu (*problem solving*). Dengan tujuan utama untuk mencari pemecahan atas suatu persoalan publik, maka riset kebijakan lebih merupakan riset terapan.

Sebagai sebuah riset terapan, riset kebijakan memiliki ciri-ciri sebagai berikut (SIPRI dan WASCI, 2011:7):

1. Riset kebijakan dimaksudkan untuk merespon masalah publik tertentu;
2. Hasilnya dikaitkan dengan proses perumusan suatu kebijakan;
3. Pragmatis, menganalisis apa yang dapat diterapkan dan yang tidak;

4. Menjauhi hal-hal yang abstrak dan mengutamakan hal-hal yang mudah dipahami atau dikomunikasikan;
5. Digunakan untuk mempengaruhi pengambil kebijakan. Dengan demikian para peserta diklat harus paham bahwa penelitian kebijakan tidak ditujukan semata-mata memuaskan rasa ingin tahu, akan tetapi untuk meyakinkan agar pengambil kebijakan mengikuti saran seorang analis kebijakan.

Oleh karena itu elemen penting yang harus dipahami oleh seorang analis kebijakan ketika melakukan riset kebijakan adalah (SIPRI dan WASCI, 2011:7):

1. Fokus pada persoalan publik yang kontemporer atau sedang menjadi perhatian publik;
2. Dirancang sedemikian rupa sesuai dengan kebutuhan pengambil kebijakan;
3. Riset kebijakan membutuhkan tindakan yang cepat karena hanya tersedia sedikit waktu untuk melakukan pengumpulan data, analisis dan menyusun rekomendasi;
4. Pragmatis, rekomendasi harus merupakan hal yang dapat dikerjakan;
5. Tujuannya adalah untuk memperjelas persoalan publik yang rumit sehingga dapat diselesaikan;
6. Jembatan antara dunia teori dengan dunia praktis.

Seorang analis kebijakan perlu memahami bahwa pekerjaan mereka membutuhkan informasi, data, dan *evidences* (bukti-bukti) terkait dengan masalah publik yang harus mereka pecahkan. Dengan demikian, sebuah data bagi seorang analis kebijakan akan berubah posisinya apabila data tersebut dikontekstualisasikan dengan masalah publik yang sedang mereka tangani.

Informasi pada dasarnya semua hal yang kita kumpulkan dari para responden, narasumber, atau lembaga statistik yang kita duga memiliki keterkaitan dengan persoalan publik yang sedang

dianalisis seorang analis kebijakan. Informasi tersebut dapat disebut sebagai data apabila cara mengumpulkan informasi tersebut dipandu dengan metode ilmiah sebagaimana kita diskusikan di depan. Dengan demikian data adalah informasi yang memiliki keterkaitan atau relevansi dengan persoalan publik yang sedang dianalisis oleh seorang analis kebijakan dan dikumpulkan dengan metode ilmiah yang dapat diuji validitas dan reliabilitasnya.

Apabila ditelaah lebih lanjut, berbagai data yang disusun secara lebih sistematis (dianalisis) sehingga mampu menjelaskan penyebab munculnya suatu masalah, akibat yang ditimbulkan dari masalah tersebut, hasil yang akan dicapai apabila dilakukan suatu tindakan, inilah yang kemudian disebut sebagai *evidence*.

Seorang analis kebijakan dengan demikian harus memiliki ketrampilan untuk membedakan tiga jenis 'data' tersebut untuk keperluan merumuskan masalah kebijakan yang hendak dipecahkan, membuat opsi-opsi kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut dan memperkirakan resiko atau biaya yang akan ditimbulkan sebagai akibat implementasi kebijakan yang mereka sarankan.

C. RISET YANG BERSIFAT POSITIVISTIK (KUANTITATIF) VS RISET YANG BERSIFAT NATURALISTIK (KUALITATIF)

Berdasarkan data yang dikumpulkan, suatu riset dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu penelitian yang bersifat kuantitatif dan yang bersifat kualitatif. Penelitian yang bersifat kuantitatif juga disebut sebagai penelitian positivistik. Disebut positivistik karena kemunculan metode penelitian ini bersamaan dengan munculnya abad pencerahan (*renaissance*) di Eropa Barat sebagai bentuk perlawanan logika berfikir yang negativistik di mana masyarakat menjelaskan peristiwa atau kejadian-kejadian yang ada di sekitar mereka dikaitkan dengan hal-hal yang bersifat metafisis.

Dengan demikian *positivistik* merujuk pada suatu terminologi

ketika manusia dapat menjelaskan peristiwa yang ada di sekitarnya dengan penjelasan yang ilmiah dengan mencari hubungan kausalitas antara sebab dan akibatnya. Karena sifatnya yang demikian, metode penelitian *positivistik* juga sering kali disebut deterministik karena asumsi yang dipakai bahwa setiap kejadian (akibat) pasti ada faktor yang menjadi penyebabnya. Dalam ilmu sosial, aliran *positivistik* dipelopori oleh sosiolog Auguste Comte dengan karyanya yang berjudul *The Course of Positive Philosophy* (1830-1842).

Secara umum, para ahli mengatakan bahwa asumsi yang mendasari metode penelitian yang bersifat *positivistik* adalah:

1. Obyektif (terdapat pemisahan yang tegas antara peneliti dengan obyek yang diteliti);
2. Kausalitas (ada hubungan sebab dan akibat);
3. Bersifat ilmiah: berbasis bukti empiris;
4. Bersifat deduktif (dimulai dengan teori, membangun hipotesis, merancang instrumen pengukuran, pengamatan/eksperimen, analisis data, dan penarikan kesimpulan);
5. Metode penelitian yang dipakai bersifat terstruktur (sudah disiapkan sebelum penelitian dilakukan);
6. Data yang dikumpulkan bersifat kuantitatif (realitas sosial yang diteliti dikonversi menjadi data-data kuantitatif dengan menggunakan indikator-indikator yang sudah terstandar);
7. Hasil penelitian bersifat *replicable* (dapat diulang dengan hasil yang sama);
8. Penelitian kuantitatif selama ini juga dikaitkan dengan dua metode pengumpulan data (Creswell, 1994:11), yaitu: survey dan eksperimen.

Penelitian naturalistik atau kualitatif merupakan anti tesis dari metode penelitian positivistik. Oleh karena itu penelitian kualitatif juga sering disebut sebagai penelitian *post-positivistik*. Secara umum, penelitian kualitatif memiliki berbagai asumsi sebagai

berikut:

1. Subyektif. Realitas sosial bersifat subyektif dan bervariasi tergantung pada perspektif orang yang terlibat dalam studi. Tidak seperti penelitian yang positivistik, penelitian kualitatif berargumen bahwa sebagai bagian dari realitas sosial, peneliti tidak mungkin dipisahkan dari obyek yang ditelitinya sehingga tidak mungkin peneliti dapat sepenuhnya bersifat obyektif dalam melihat realitas sosial yang ditelitinya;
2. Bersifat induktif. Peneliti mencoba menjelaskan realitas yang ditelitinya dalam suatu konteks dan mencoba memberi makna dalam konteks yang lebih luas;
3. Kontekstual. Realitas sosial dipengaruhi oleh banyak faktor, peneliti berusaha untuk mengungkapkan makna dibalik suatu fenomena yang ditelitinya;
4. Peneliti merupakan bagian dari pembuat realitas yang diamatinya, sehingga peneliti dapat menggunakan metode yang dapat mengungkap '*insider knowledge*' dengan cara melakukan pengumpulan data dalam *setting* yang bersifat natural;
5. Data yang dikumpulkan bersifat naratif hasil observasi maupun wawancara;
6. Penelitian kualitatif selama ini dikaitkan dengan beberapa metode pengumpulan data (Creswell, 1994:12), yaitu: etnografi, *grounded theory*, studi kasus, penelitian fenomenologi, dan penelitian naratif.

D. DESIGN RISET KUANTITATIF

Desain penelitian merupakan panduan yang dapat digunakan oleh peneliti untuk dapat memahami realitas sosial yang ditelitinya. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan ketika seorang peneliti akan melakukan penelitian yang bersifat positivistik, yaitu (Purwanto dan Sulistyastuti, 2007: 26):

1. Menentukan topik;
2. Merumuskan apa masalah yang akan diteliti;
3. Apa metode atau strategi penelitian yang akan digunakan dan teknik pengumpulan data yang akan digunakan;
4. Membangun teori, hipotesis, dan model;
5. Menentukan bentuk dan skala pengukuran;
6. Bagaimana mengolah data dan alat statistik yang akan dipakai untuk menguji hipotesis penelitian.

Sebagaimana telah disebutkan di bagian awal modul ini, *design* penelitian yang bersifat positivistik tersebut perlu dikontekstualisasikan dengan tujuan riset kebijakan yang bersifat *problem solving*. Untuk itu unsur-unsur dalam design penelitian tersebut perlu disesuaikan dengan riset kebijakan.

1. Menentukan topik: topik riset kebijakan tentu sangat terkait dengan sektor di mana seorang analis kebijakan bekerja, karena analis kebijakan akan membantu perumus kebijakan di suatu kementrian/lembaga atau di suatu SKPD/dinas apabila analis kebijakan bekerja di organisasi pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.
2. Merumuskan masalah penelitian: masalah penelitian menduduki posisi strategis dalam kegiatan penelitian. Sebab seluruh energi yang dilakukan dalam penelitian sebenarnya ingin menjawab pertanyaan yang dirumuskan dalam design penelitian. Dalam kasus riset kebijakan, masalah penelitian sangat terkait dengan masalah publik. Bagaimana dan kapan suatu persoalan publik layak diangkat menjadi suatu masalah penelitian kebijakan dapat dibaca pada modul 1.
3. Metode penelitian: dalam penelitian yang bersifat positivistik maka metode penelitian yang dapat digunakan adalah survey atau eksperimental.
 - a. Metode penelitian survey adalah pengumpulan data yang instrumen pokoknya adalah kuesioner sebagai

panduan untuk wawancara. Penelitian survey berbeda dengan sensus, karena dalam survey responden yang diminta pendapat mereka tentang suatu fenomena dipilih dengan sampling. Sehingga dalam metode *survey* seorang peneliti perlu memahami apa yang disebut sebagai populasi dan *sample*. Akurasi kesimpulan yang dibuat dalam penelitian yang menggunakan metode survey akan sangat dipengaruhi ketepatan dalam melakukan sampling. Metode *survey* sendiri dapat dilakukan dengan berbagai cara:

- 1) Wawancara tatap muka
- 2) Wawancara melalui telepon
- 3) Pengisian kuesioner yang dikirim melalui Pos
- 4) Pengisian kuesioner melalui komputer
- 5) Wawancara dengan online seperti *chatting*.

b. Metode penelitian eksperimental sering dipakai dalam riset kebijakan, terutama dalam melakukan evaluasi atas implementasi kebijakan. Metode eksperimen yang dapat dipakai adalah:

- 1) *Pre-experimental design*
- 2) *True experimental design*
- 3) *Quasi experimental design*

4. Membangun Teori, Hipotesis dan Model: sebagaimana telah dijelaskan di bagian awal modul ini, bahwa dalam penelitian yang bersifat positivistik, realitas sosial yang hendak dijelaskan tersebut dipahami sebagai suatu relasi yang bersifat hubungan sebab dan akibat. Hubungan sebab-akibat tersebut sebagian besar sudah diteorikan oleh para ahli sebelumnya, sehingga tugas seorang peneliti pada dasarnya untuk membuktikan apakah teori-teori yang sudah dirumuskan tersebut benar atau salah dalam kasus yang bersifat spesifik (logika deduktif). Oleh karena itu, seorang

analisis kebijakan harus mampu memilih teori yang akan digunakan untuk menjelaskan masalah publik yang akan dijelaskannya. Setelah memilih teori, maka peneliti harus mampu menurunkan teori tersebut menjadi:

- a. Konsep;
 - b. Variabel;
 - c. Indikator.
5. Menentukan bentuk data dan skala pengukuran: data-data yang bersifat kuantitatif, meskipun semuanya berupa angka akan tetapi masing-masing memiliki karakteristik berbeda-beda. Karakteristik tersebut disebut sebagai skala pengukuran. Perbedaan skala pengukuran tersebut akan mempengaruhi jenis operasi statistik (analisis data) yang akan diterapkan pada data-data yang ada. Sebagaimana dijelaskan, skala pengukuran (diurutkan dari derajat rendah sampai derajat tinggi) dapat dijelaskan yaitu: nominal, ordinal, interval, dan ratio. Semakin tinggi derajat atau skala pengukuran suatu data maka akan dapat diterapkan seluruh operasi statistik. Oleh karena itu idealnya riset kebijakan sedapat mungkin menggunakan data yang memiliki skala pengukuran yang bersifat interval atau rasio.
6. Analisis data: setelah terkumpul, berbagai data yang diperoleh dari survey maupun eksperimen akan dianalisis. Secara umum analisis data kuantitatif dapat bersifat:
- a. Deskriptif
 - b. Eksplanatif
 - c. Inferensial

Untuk mempermudah analisis data, maka seorang analis kebijakan perlu menguasai salah satu dari berbagai *software* pengolahan data statistik. Salah satunya adalah SPSS (*Statistical Package for the Social Science*).

Kotak. 3.1. Kesalahan-kesalahan yang sering dilakukan dalam menggunakan data statistik

Seorang analis kebijakan tidak saja perlu memahami data statistik yang digunakan dalam analisis kebijakan, namun juga perlu bersikap kritis terhadap data yang ditemukan. Seorang analis harus dapat menilai apakah suatu data statistik valid dan masuk akal, dan menghindari kesalahan-kesalahan yang sering dilakukan dalam menggunakan data statistik. Terdapat beberapa kesalahan yang sering dijumpai terkait dengan penggunaan data statistik. Kesalahan semacam ini bisa saja tidak disengaja atau disengaja (*by designed*).

1. Grafik yang keliru (*misleading*)

Kadang dijumpai grafik atau diagram yang mengandung informasi yang terdistorsi (*misleading*) atau label yang keliru. Seringkali informasi yang ada pada grafik/diagram tersebut tidak lengkap sehingga pembaca tidak dapat mengkritisi informasi yang disampaikan.

2. Tidak menampilkan *margin of error*

Untuk menilai hasil statistik diperlukan ukuran presisi dari statistik yang ditampilkan. Misalnya jika peneliti atau media tidak dapat menampilkan ukuran ini dalam hasil survei, perlu dipertanyakan bagaimana akurasi hasil survei tersebut.

3. Tidak ada informasi ukuran sampelnya

Seringkali informasi dalam suatu headline atau tampilan gambar tidak seperti yang terlihat ketika dibaca lebih detil ternyata sampel yang digunakan sangat kecil. Atau dalam kasus lain bahkan tidak ada informasi tentang ukuran sampel yang digunakan.

4. Sampel yang bias (*Biased sample*)

Salah satu penyalahgunaan statistik adalah menampilkan informasi yang bias dengan menggunakan sampel yang bias yang menjamin hasilnya mengarah pada kesimpulan tertentu. *Biased sample* bisa karena tidak disengaja atau disengaja

5. Interpretasi yang salah tentang korelasi

Interpretasi yang keliru tentang korelasi sering dijumpai dengan menyamakannya dengan sebab akibat. Padahal untuk menyimpulkan bahwa suatu variabel mengakibatkan variabel lainnya memerlukan penelitian yang lebih dalam.

6. Angka yang salah

Kesalahan dalam menampilkan informasi kuantitatif bisa terjadi karena disengaja atau disengaja (*by designed*). Karena itu, sebelum digunakan data kuantitatif yang ditampilkan di suatu media atau sumber lainnya perlu dicek kembali. Pengecekan matematis sederhana perlu dilakukan dalam informasi kuantitatif. Misalnya apakah proporsi yang ditampilkan dalam *pie chart* jika dijumlahkan sama dengan 100%. Kesalahan lain mungkin dilakukan karena menggunakan jenis statistik yang tidak tepat.

7. Memilih hasil tertentu saja

Karena statistik sering digunakan untuk mendukung argumen tertentu, bisa saja dijumpai penyalahgunaan statistik secara sengaja. Misalnya dengan hanya yang memperlihatkan data secara selektif untuk mendapatkan pola tertentu atau hasil yang signifikan (*data fishing*).

E. DESIGN RISET KUALITATIF

Berbeda dengan penelitian positivistik atau kuantitatif, penelitian naturalistik atau kualitatif tidak memiliki bentuk design penelitian yang baku. Dari berbagai literatur tentang metode penelitian kualitatif, para ahli cenderung mengemukakan cara yang berbeda-beda tentang bagaimana merancang design penelitian kualitatif dan melaksanakannya di lapangan. Namun demikian, dalam pandangan Creswell (2007: 41) kita perlu membuat design penelitian yang mirip dengan design penelitian kuantitatif sebelum melaksanakan penelitian kualitatif. Meskipun dengan catatan

bahwa karena karakter persoalan dan pertanyaan penelitian kualitatif yang sangat berbeda dengan penelitian kuantitatif maka peneliti harus siap untuk melakukan perubahan design penelitian ketika rancangan penelitian yang disiapkannya tidak sesuai dengan realitas yang ingin ditelitinya.

Meskipun tidak mudah, sebuah design penelitian kualitatif yang baik menurut Creswell (2007:45) adalah:

1. Peneliti menerapkan prosedur pengumpulan data yang ketat. Hal ini berarti peneliti harus mampu mengumpulkan berbagai jenis data dan mampu meringkasnya, misalnya dalam bentuk tabel;
2. Peneliti merancang penelitiannya dalam suatu *framework* yang sesuai dengan karakteristik penelitian kualitatif, seperti: design penelitian yang dikembangkan secara bertahap, upaya menampilkan realitas sosial yang jamak, dan peneliti sebagai instrumen utama dalam pelaksanaan penelitian, serta pentingnya memfokuskan perhatian pada pandangan partisipan penelitian;
3. Peneliti menggunakan salah satu pendekatan penelitian sebagaimana sering digunakan dalam penelitian kualitatif, yaitu etnografi, *grounded theory*, studi kasus, penelitian fenomenologi, dan penelitian naratif;
4. Peneliti memulai penelitiannya dengan satu fokus perhatian, kemudian setelah itu dapat dikembangkan menjadi lebih luas. Sebagai contoh peneliti misalnya ingin memahami mengapa sebagian besar rumah tangga yang kepala rumah tangganya perempuan miskin. Setelah diperoleh pemahaman yang mendalam peneliti dapat memperluas pertanyaan-pertanyaan penelitian dengan membandingkannya dengan rumah tangga miskin yang kepala rumah tangganya laki-laki, dan sebagainya;
5. Peneliti menggunakan berbagai level abstraksi dalam

- melakukan analisis data;
6. Penulisan laporan harus menggunakan bahasa yang persuasif sehingga pembaca memiliki pengalaman yang sama dengan peneliti seolah-olah dibawa ke tempat dan bertemu dengan orang-orang yang menjadi partisipan penelitian;
 7. Peneliti harus memegang teguh etika. Hal ini tidak hanya terkait dengan perlunya rancangan penelitian mendapat persetujuan dari komite etik, akan tetapi lebih dari itu peneliti harus tahu mana yang pantas dan tidak pantas untuk diungkapkan manakala penelitian kualitatif memiliki keakraban yang sangat mendalam dengan para partisipan penelitiannya.

Secara umum, Creswell (2007: 47-50) memberikan contoh berbagai design penelitian kualitatif dengan struktur sebagai berikut:

1. Pengantar
 - a. Pernyataan masalah (termasuk *literature review* yang terkait dengan masalah yang akan diteliti tersebut);
 - b. Tujuan penelitian;
 - c. Pertanyaan penelitian;
 - d. Keterbatasan penelitian.
2. Prosedur penelitian
 - a. Karakteristik penelitian kualitatif;
 - b. Strategi penelitian;
 - c. Peran peneliti;
 - d. Prosedur pengumpulan data;
 - e. Prosedur analisis data;
 - f. Strategi validasi data;
 - g. Struktur narasi;
 - h. Mengantisipasi isu etika;
 - i. Signifikansi studi;

- j. Temuan awal hasil penelitian pendahuluan;
- k. Hasil yang diharapkan;
- l. Lampiran.

Meskipun telah ada desain yang bersifat umum sebagaimana digambarkan diatas, akan tetapi tahapan penelitian yang harus dilakukan peneliti berbeda-beda sesuai dengan pendekatan yang dipakai.

Sebagai gambaran, langkah-langkah yang harus dilakukan peneliti kualitatif adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan naratif dilakukan dengan prosedur sebagai berikut (Creswell, 2007: 55-57):
 - a. Menentukan apakah persoalan penelitian atau pertanyaan penelitian yang akan dijawab cocok dengan pendekatan naratif;
 - b. Pilih satu atau beberapa individu yang memiliki cerita atau pengalaman hidup untuk diceritakan. Luangkan waktu yang memadai dan kumpulkan berbagai informasi yang relevan;
 - c. Kumpulkan informasi tentang konteks cerita yang disampaikan oleh para partisipan penelitian, seperti: pekerjaan mereka, keluarga, etnisitas, dll. Serta konteks waktu di mana cerita itu terjadi (waktu dan tempat);
 - d. Analisis cerita partisipan penelitian dan ceritakan kembali dalam *framework* yang dirancang peneliti sehingga cerita tersebut menjadi masuk akal;
 - e. Bekerja sama dengan partisipan penelitian dengan secara aktif melibatkan mereka dalam kegiatan riset yang sedang dilakukan.
2. Pendekatan fenomenologi dilakukan dengan prosedur sebagai berikut (Creswell, 2007: 60-62):
 - a. Peneliti menentukan apakah pertanyaan penelitian cocok dijawab dengan pendekatan fenomenologi;

- b. Peneliti melakukan pengumpulan data dari para partisipan penelitian yang memiliki pengalaman terkait dengan fenomena yang hendak diteliti. Biasanya pengumpulan data dilakukan dengan *in-depth interview*;
 - c. Pertanyaan yang disampaikan kepada para partisipan terkait dengan dua hal, yaitu: pengalaman mereka dan konteks di mana mereka mengalami pengalaman tersebut;
 - d. Analisis data dilakukan dengan mentranskrip hasil wawancara dan menggarisbawahi hal-hal yang dianggap penting dari para partisipan penelitian;
 - e. Berbagai statemen dan isu-isu yang dianggap penting akan ditulis dalam uraian yang bersifat deskriptif (*textual description*) dan juga konteks dimana peristiwa terjadi (*structural description*);
 - f. Berdasarkan dua deskripsi tersebut peneliti akan membuat esensinya atau sering disebut sebagai *the essential*.
3. Pendekatan Etnografi dilakukan dengan prosedur sebagai berikut (Creswell, 2007: 70-71):
- a. Menentukan apakah pendekatan etnografi cara yang tepat untuk menjawab pertanyaan penelitian;
 - b. Menentukan lokasi dan kelompok yang akan diteliti. Karena peneliti akan berhadapan dengan banyak partisipan penelitian maka peneliti harus memiliki *key informants/participants*;
 - c. Pilih tema yang penting untuk diteliti terkait dengan kelompok masyarakat yang akan diteliti;
 - d. Kumpulkan data di mana anggota kelompok tinggal atau bekerja, hal ini disebut sebagai *fieldwork*;
 - e. Analisis dilakukan dengan mendeskripsikan berbagai data yang diperoleh melalui *fieldwork* tersebut.

4. Triangulasi (*triangulation*)

Triangulasi merupakan konsep mengkombinasikan teknik metodologi yang berbeda-beda untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada pada teknik tertentu. Beberapa jenis ukuran, atau teknik pengumpulan data yang berbeda-beda digunakan untuk menganalisis variabel yang sama. Dengan menggunakan indikator yang identik untuk mengukur variabel yang sama, diharapkan hasil pengukuran lebih baik. Data primer dapat juga dilengkapi dengan menggunakan data sekunder. Penggunaan triangulasi menurut Neuman (1997) dapat meningkatkan kehati-hatian dalam dalam pengumpulan data dan analisis, membantu memahami kekayaan dan perbedaan konteks sosial, dan memperkaya data. Misalnya metode survei dikombinasikan dengan teknik pengumpulan data secara kualitatif.

Untuk mengevaluasi kualitas *evidence*, ketika melakukan pengumpulan data analisis dapat melihat bagaimana relevansi *evidence* tersebut dalam menjawab pertanyaan penelitian dan sejauh mana akurasi dan kedalaman *evidence* tersebut.

F. LATIHAN

1. Sebutkan elemen-elemen penting yang harus dipahami oleh seorang analis kebijakan dalam melakukan riset kebijakan menurut SIPRI dan WASCI!
2. Jelaskan perbedaan riset kebijakan yang bersifat positivistik dengan riset kebijakan yang bersifat naturalistik!
3. Jelaskan tahapan-tahapan yang dilakukan dalam design penelitian kuantitatif!
4. Sebutkan langkah-langkah yang harus dilakukan dalam desain penelitian kualitatif!

G. RANGKUMAN

Riset merupakan kegiatan menerapkan metode *scientific* (ilmiah) untuk memahami suatu fenomena alam maupun sosial. Secara umum, metode sebuah penelitian yang bersifat ilmiah akan dilakukan dengan tahapan: (i) merumuskan masalah yang hendak dijelaskan, (ii) membangun hipotesis, (iii) melakukan eksperimen/observasi, (iv) uji hipotesis, dan (v) penarikan kesimpulan dan generalisasi

Seorang analis kebijakan perlu memahami bahwa pekerjaan mereka membutuhkan informasi, data, dan *evidences* (bukti-bukti) terkait dengan masalah publik yang harus mereka pecahkan. Berdasarkan data yang dikumpulkan tersebut, suatu riset kemudian dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu penelitian yang bersifat kuantitatif dan yang bersifat kualitatif.

Penelitian yang bersifat kuantitatif juga disebut sebagai penelitian positivistik yang merujuk pada suatu terminologi ketika manusia dapat menjelaskan peristiwa yang ada di sekitarnya dengan penjelasan yang ilmiah dengan mencari hubungan kausalitas antara sebab dan akibatnya. *Design* penelitian yang bersifat positivistik perlu dikontekstualisasikan dengan tujuan riset kebijakan yang bersifat *problem solving*. Sementara penelitian naturalistik atau kualitatif merupakan anti tesis dari metode penelitian positivistik. Oleh karena itu penelitian kualitatif juga sering disebut sebagai penelitian post positivistik. Berbeda dengan penelitian positivistik atau kuantitatif, penelitian naturalistik atau kualitatif tidak memiliki bentuk design penelitian yang baku. Meskipun telah ada desain yang bersifat umum sebagaimana digambarkan diatas, akan tetapi tahapan penelitian yang harus dilakukan peneliti berbeda-beda sesuai dengan pendekatan yang dipakai.

BAB IV

MONITORING, EVALUASI, DAN FORECASTING

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mempelajari bab ini, peserta diharapkan dapat:

1. Mampu mendemonstrasikan pemahaman mengenai konten, tahapan, dan metode-metode dalam Disain Instrumen Monitoring dan Evaluasi Kebijakan
2. Mampu mendemonstrasikan pemahaman mengenai konten, tahapan, dan metode-metode dalam Disain *Ex-ante Public Policy Assessment*.

B. MONITORING, EVALUASI DAN FORECASTING

Evidence yang dihasilkan dari riset kebijakan dapat dimanfaatkan untuk seluruh aspek dalam proses kebijakan, diantaranya untuk melakukan monitoring, evaluasi, dan *forecasting* kebijakan. Monitoring dan evaluasi memiliki peran strategis dalam memberikan informasi yang dibutuhkan dalam proses kebijakan publik. Dalam *evidence based policy*, informasi hasil dari monitoring dan evaluasi dapat mendorong munculnya argumentasi publik dari beragam pemangku kepentingan dan membantu menentukan pilihan kebijakan.

Setelah kebijakan diimplementasikan, para pembuat kebijakan memerlukan informasi untuk memonitor hasil-hasil yang diharapkan dari kebijakan tersebut. Dengan melakukan monitoring diharapkan dapat meningkatkan relevansi kebijakan, efisiensi, dan efektivitas kebijakan publik. Monitoring yang dilaksanakan dengan

baik dapat memberikan informasi penting ketika kebijakan berjalan tidak sesuai yang diharapkan, dan mendorong analisis yang lebih jauh untuk melakukan perbaikan atau perubahan kebijakan.

Fungsi monitoring dalam analisis kebijakan menurut (Dunn, 2003):

1. Membantu mengetahui kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan (*compliance*);
2. Membantu mengetahui apakah sumber daya atau pelayanan yang ditujukan untuk target grup tepat sasaran (*auditing*);
3. Menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk mengetahui perubahan sosial atau ekonomi yang terjadi paska kebijakan diimplementasikan dalam kurun waktu tertentu (*accounting*);
4. Menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan mengapa kebijakan dan program tertentu hasilnya berbeda dengan yang lainnya, sehingga dapat diketahui kebijakan dan program mana yang paling berhasil dan apa yang mendukung keberhasilannya.

Evaluasi dapat memberikan informasi mengenai kinerja kebijakan (*policy performance*), sejauh mana tujuan kebijakan dapat dicapai dan implikasi sosialnya. Evaluasi merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar menumpulkan informasi mengenai hasil kebijakan. Evaluasi merupakan proses untuk membantu memahami kebijakan melalui kajian yang sistematis yang menjelaskan implementasi kebijakan, efek, justifikasinya, dan implikasi sosialnya.

Menurut Dunn (2003) terdapat beberapa fungsi evaluasi dalam analisis kebijakan:

- a. Memberikan informasi mengenai kinerja kebijakan (*policy performance*), sejauhmana tujuan kebijakan dapat dicapai;
- b. Hasil evaluasi dapat juga membantu untuk meninjau kembali kesesuaian tujuan dengan masalah kebijakan yang dihadapi;

- c. Hasil evaluasi dapat digunakan untuk mendefinisikan ulang masalah kebijakan dan alternatif kebijakan. Misalnya setelah dievaluasi, suatu kebijakan ternyata perlu dihentikan atau diganti dengan alternatif lain.

Dalam monitoring dan evaluasi, analis perlu membedakan antara *policy input*, *policy process*, *policy output*, dan *policy impact*:

- a. *Policy inputs*: sumber daya baik berupa waktu, uang, personil, peralatan dan sebagainya yang digunakan untuk menghasilkan *output* dan *impact*. Contohnya anggaran atau sumber daya manusia yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan.
- b. *Policy process*: kegiatan administratif, organisasional, dan politik maupun pendekatan untuk input kebijakan menjadi output kebijakan dan efeknya.
- c. *Policy outputs*: barang atau jasa, atau *resource* yang diterima oleh *target groups* atau *beneficiaries*. *Target groups* adalah individu, komunitas, organisasi atau kelompok tertentu yang menjadi target kebijakan. *Beneficiaries* adalah penerima manfaat dari efek kebijakan.
- d. *Policy impacts*: perubahan aktual yang dihasilkan *output* kebijakan.

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, analis dapat menggunakan berbagai bentuk kriteria untuk mengevaluasi kebijakan. Kriteria ini dapat digunakan untuk evaluasi yang bersifat retrospektif (*ex-post*) dan untuk menganalisis kebijakan yang berorientasi prospektif, menilai rekomendasi kebijakan (*ex-ante*).

Tabel 4.1. Kriteria Evaluasi

Kriteria Evaluasi	Pertanyaan
Efektivitas (<i>Effectiveness</i>)	Apakah hasil yang diharapkan dapat dicapai?
Efisiensi (<i>Efficiency</i>)	Seberapa besar usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diharapkan?
Kecukupan (<i>Adequacy</i>)	Sejauh mana hasil yang dicapai dapat menyelesaikan masalah?
Keadilan (<i>Equity</i>)	Apakah biaya dan manfaat (<i>costs and benefits</i>) terdistribusi secara adil di masing-masing kelompok?
<i>Responsiveness</i>	Apakah <i>policy outcomes</i> memenuhi kebutuhan atau preferensi kelompok tertentu?
Kesesuaian (<i>Appropriateness</i>)	Apakah hasil yang diharapkan (tujuan) ada nilainya?

Sumber: Diadaptasi dari Dunn (2003)

Keberhasilan dalam mendapatkan data, menganalisa, dan menginterpretasikan data hasil-hasil kebijakan (*policy outcomes*) dan berbagai kriteria evaluasi ditentukan oleh kemampuan analis dalam menyusun indikator atau ukuran yang valid dan reliabel. Kompleksitas kebijakan dan *outcome*-nya seringkali membutuhkan gabungan dari berbagai metode penelitian. Kemampuan untuk memprediksikan hasil-hasil kebijakan (*forecasting*) perlu dimiliki oleh seorang analis kebijakan. *Forecasting* dalam analisis kebijakan merupakan prosedur untuk mendapatkan informasi faktual mengenai kondisi sosial di masa mendatang menggunakan informasi yang telah ada. *Forecasting* dalam analisis kebijakan tidak dapat meramalkan kejadian di masa mendatang namun dapat membantu para pengambil keputusan menghadapi ketidakpastian dan perubahan dan mengeksplorasi implikasi dari pilihan-pilihan

kebijakan. Misalnya dengan menganalisis kecenderungan indikator ekonomi yang ada, analisis dapat mempersiapkan pilihan-pilihan kebijakan yang mungkin ditempuh jika terdapat kecenderungan kemungkinan terjadinya krisis finansial.

Upaya memprediksikan kemungkinan hasil kebijakan diperlukan untuk memprediksikan kemungkinan konsekuensi kebijakan. *Forecasting* dalam analisis kebijakan membantu menganalisis pilihan-pilihan kebijakan, memprediksikan kebijakan. Selain itu juga diperlukan untuk memprediksikan apakah kebijakan yang berhasil diterapkan untuk menyelesaikan masalah tertentu dalam jangka pendek akan berhasil juga dalam jangka waktu yang lebih lama (*long-run*). *Forecasting* dapat dilakukan dalam bentuk proyeksi, prediksi, dan pendapat ahli (*conjecture*) mengenai kondisi sosial di masa mendatang (Dunn, 2003). *Proyeksi* merupakan peramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi tren saat ini atau tren di waktu lalu untuk meramalkan kondisi masa depan. *Prediksi* adalah bentuk peramalan dengan berdasarkan pada asumsi teori. *Prediksi* dapat juga digunakan dengan menggunakan modeling (misal model ekonometrik). Metode *conjecture* didasarkan judgement ahli/*expert* mengenai kondisi sosial masa depan. Misalnya dengan menggunakan teknik *Delphi*, *brainstorming*, atau *scenario writing*.

Riset kebijakan publik dapat diaplikasikan untuk melakukan *forecasting* kebijakan. Metode untuk *forecasting* kebijakan misalnya dapat dilakukan dengan metode analisis regresi atau *time series*. Contoh: Hasil riset mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kemacetan pada musim-musim lebaran atau *trend*-nya dapat dilakukan untuk memprediksikan kemungkinan-kemungkinan dan kebijakan yang perlu dilakukan untuk mengantisipasi kemacetan pada musim lebaran di tahun-tahun berikutnya.

Dalam *evidence based policy* penggunaan *evidence* akan bermanfaat dalam membuat prediksi untuk menganalisis konsekuensi dari kebijakan yang ada, konsekuensi dari kebijakan

baru, perubahan isi (*content*) kebijakan, maupun sikap stakeholder kebijakan terhadap kebijakan yang diusulkan. Namun tentu saja *forecasting* kebijakan memiliki keterbatasan, terkait dengan akurasi. *Forecasting* bisa saja membutuhkan biaya yang cukup besar, sehingga perlu dipertimbangkan kemanfaatan prediksi yang dilakukan dengan biaya yang diperlukan dan biaya atau manfaat dari penggunaan hasilnya.

C. LATIHAN

1. Sebutkan fungsi monitoring dalam analisis kebijakan!
2. Sebutkan fungsi evaluasi dalam analisis kebijakan!
3. Jelaskan perbedaan antara *policy input*, *policy process*, *policy output*, dan *policy impact* dalam monitoring dan evaluasi!
4. Jelaskan fungsi melakukan *forecasting* dalam analisis kebijakan!

D. RANGKUMAN

Monitoring dan evaluasi memiliki peran strategis dalam memberikan informasi yang dibutuhkan dalam proses kebijakan publik. Dalam *evidence based policy*, informasi hasil dari monitoring dan evaluasi dapat mendorong munculnya argumentasi publik dari beragam pemangku kepentingan dan membantu menentukan pilihan kebijakan.

Dengan melakukan monitoring diharapkan dapat meningkatkan relevansi kebijakan, efisiensi, dan efektivitas kebijakan publik. Sementara itu, evaluasi merupakan proses untuk membantu memahami kebijakan melalui kajian yang sistematis yang menjelaskan implementasi kebijakan, efek, justifikasinya, dan implikasi sosialnya evaluasi dapat memberikan informasi mengenai kinerja kebijakan (*policy performance*), sejauh mana tujuan kebijakan dapat dicapai dan implikasi sosialnya.

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan,

analisis dapat menggunakan berbagai bentuk kriteria untuk mengevaluasi kebijakan. Kriteria ini dapat digunakan untuk evaluasi yang bersifat retrospektif (*ex-post*) dan untuk menganalisis kebijakan yang berorientasi prospektif, menilai rekomendasi kebijakan (*ex-ante*). Keberhasilan dalam mendapatkan data, menganalisa, dan menginterpretasikan data hasil-hasil kebijakan (*policy outcomes*) dan berbagai kriteria evaluasi ditentukan oleh kemampuan analisis dalam menyusun indikator atau ukuran yang valid dan reliabel.

Selain kemampuan untuk menyusun indikator yang valid, seorang analisis kebijakan juga dituntut untuk mampu memprediksikan hasil-hasil kebijakan (*forecasting*). *Forecasting* dalam analisis kebijakan merupakan prosedur untuk mendapatkan informasi faktual mengenai kondisi sosial di masa mendatang menggunakan informasi yang telah ada.

BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

Sebagaimana dijelaskan di bagian dalam modul ini, para peserta diklat diharapkan memahami bahwa bukti (yang diolah dari informasi dan data) merupakan bagian integral dari pekerjaan seorang analis kebijakan. Dengan memiliki bukti-bukti yang cukup maka seorang analis kebijakan akan mampu merumuskan masalah kebijakan yang tepat, mengidentifikasi opsi-opsi yang paling mungkin untuk dilakukan dengan perhitungan *cost-benefit* yang jelas, dan mengevaluasi apakah suatu kebijakan mampu memproduksi hasil sebagaimana diharapkan.

Kapan seorang analis kebijakan menggunakan penelitian yang bersifat positivistik atau non-positivistik sangat tergantung pada pertanyaan riset yang akan dijawab. Pertanyaan penelitian yang terkait dengan hubungan sebab-akibat atau pertanyaan yang terkait dengan inferensi (penarikan kesimpulan) maka lebih cocok dijawab dengan penelitian positivistik atau kuantitatif. Sedangkan pertanyaan penelitian yang bersifat eksploratif atau deskripsi tentang suatu kelompok masyarakat akan lebih tepat dijawab dengan penelitian yang bersifat non-positivistik atau kualitatif. Kompleksitas kebijakan publik seringkali membutuhkan metode atau pendekatan campuran dari berbagai bentuk metode yang ada.

B. TINDAK LANJUT

Materi metodologi penelitian yang dituangkan di dalam modul ini dirancang untuk mempersiapkan Calon Fungsional Analis Kebijakan agar mampu menjelaskan berbagai pendekatan dalam

metodologi penelitian, serta mampu mengembangkan instrumen penelitian/kajian. Selain modul ini, peserta diharapkan dapat menggali konsep metodologi penelitian dari berbagai sumber lain dan mencoba untuk mengasah kemampuan dalam menyusun dan mengembangkan berbagai instrumen penelitian/kajian. Metodologi penelitian hanya merupakan salah satu bagian dari keseluruhan proses yang dilakukan oleh seorang analis dalam analisis kebijakan. Karena itu, peserta diklat juga diharapkan mampu memahami modul lain yang dipelajari dalam pelatihan. Selanjutnya akan dipaparkan kunci jawaban dari latihan-latihan yang diberikan pada bab-bab sebelumnya dibawah ini;

1. Kunci Jawaban Latihan BAB I

- a. Jelaskan kelemahan pendekatan *Evidence Based Policy* (EBP) beserta cara mengantisipasinya.
 - Pertama, data yang digunakan untuk mendukung proses perumusan merupakan hasil penelitian. Perlu diketahui bahwa penelitian tidak selalu mampu mengungkapkan realitas kehidupan masyarakat yang kompleks. Selain itu, hasil penelitian lebih banyak merupakan studi kasus yang dilakukan pada suatu daerah atau peristiwa tertentu. Dengan demikian, kesimpulan yang diperoleh dari penelitian memiliki keterbatasan generalisasi.
 - Kedua, maksud baik pemerintah untuk menggunakan hasil penelitian guna mendukung proses perumusan kebijakan juga perlu diperhatikan oleh seorang analis kebijakan apakah pemerintah tulus atau tidak dalam memanfaatkan data hasil penelitian untuk mendukung proses perumusan suatu kebijakan.
- b. Jelaskan pentingnya data dalam perumusan suatu masalah kebijakan

Dengan data yang akurat analis kebijakan akan terhindar

dari apa yang disebut sebagai *error the third tipe*, yaitu memecahkan masalah yang salah.

2. Kunci Jawaban Latihan BAB II

1. Jelaskan jenis-jenis data menurut sifatnya.
 - a. Data kualitatif (data berupa narasi, bukan angka)
 - b. Data kuantitatif (data berupa angka-angka). Data kuantitatif sendiri dapat dibagi menjadi dua, yaitu:
 - i. Data diskrit (data hasil pengamatan)
 - ii. Data kontinyu (data hasil pengukuran)
2. Jelaskan jenis-jenis data dilihat dari skala pengukurannya.
 - a. Data nominal (data yang memiliki skala terendah karena hanya bersifat membedakan sehingga angka yang ada tidak memiliki nilai kecuali membedakan antara kategori satu dengan yang lain.
 - b. Data ordinal (data-data berupa angka sudah dapat mengurutkan fenomena yang diukur dari rendah sampai tinggi, namun belum mampu menggambarkan jarak yang sesungguhnya antara satu kategori dengan kategori yang lain.
 - c. Data interval (data yang memiliki semua karakter di atas, namun belum memiliki nilai nol yang bersifat murni.
 - d. Data rasio (data yang memiliki karakter di atas dan sudah memiliki nilai nol murni.

3. Kunci Jawaban Latihan BAB III

1. Sebutkan elemen-elemen penting yang harus dipahami oleh seorang analis kebijakan dalam melakukan riset kebijakan menurut SIPRI dan WASCI.
 - a. Fokus pada persoalan publik yang kontemporer atau sedang menjadi perhatian publik;
 - b. Dirancang sedemikian rupa sesuai dengan kebutuhan

- pengambil kebijakan;
- c. Riset kebijakan membutuhkan tindakan yang cepat karena hanya tersedia sedikit waktu untuk melakukan pengumpulan data, analisis dan menyusun rekomendasi;
 - d. Pragmatis, rekomendasi harus merupakan hal yang dapat dikerjakan;
 - e. Tujuannya adalah untuk memperjelas persoalan publik yang rumit sehingga dapat diselesaikan;
 - f. Jembatan antara dunia teori dengan dunia praktis.
2. Jelaskan perbedaan riset kebijakan yang bersifat positivistik dengan riset kebijakan yang bersifat naturalistik.
- Berbeda dari asumsi yang dipakai. Asumsi pada riset positivistik adalah:
- a. Obyektif (terdapat pemisahan yang tegas antara peneliti dengan obyek yang diteliti);
 - b. Kausalitas (ada hubungan sebab dan akibat);
 - c. Bersifat ilmiah: berbasis bukti empiris;
 - d. Bersifat deduktif (dimulai dengan teori, membangun hipotesis, merancang instrumen pengukuran, pengamatan/ eksperimen, analisis data, dan penarikan kesimpulan);
 - e. Metode penelitian yang dipakai bersifat terstruktur (sudah disiapkan sebelum penelitian dilakukan);
 - f. Data yang dikumpulkan bersifat kuantitatif (realitas sosial yang diteliti dikonversi menjadi data-data kuantitatif dengan menggunakan indikator-indikator yang sudah terstandar);
 - g. Hasil penelitian bersifat *replicable* (dapat diulang dengan hasil yang sama);
- Asumsi pada riset naturalistik adalah:
- a. Subyektif. Realitas sosial bersifat subyektif dan bervariasi tergantung pada perspektif orang yang

terlibat dalam studi. Tidak seperti penelitian yang positivistik, penelitian kualitatif berargumen bahwa sebagai bagian dari realitas sosial, peneliti tidak mungkin dipisahkan dari obyek yang ditelitinya sehingga tidak mungkin peneliti dapat sepenuhnya bersifat obyektif dalam melihat realitas sosial yang ditelitinya;

- b. Bersifat induktif. Peneliti mencoba menjelaskan realitas yang ditelitinya dalam suatu konteks dan mencoba memberi makna dalam konteks yang lebih luas;
 - c. Kontekstual. Realitas sosial dipengaruhi oleh banyak faktor, peneliti berusaha untuk mengungkapkan makna dibalik suatu fenomena yang ditelitinya;
 - d. Peneliti merupakan bagian dari pembuat realitas yang diamatinya, sehingga peneliti dapat menggunakan metode yang dapat mengungkap '*insider knowledge*' dengan cara melakukan pengumpulan data dalam seting yang bersifat natural;
 - e. Data yang dikumpulkan bersifat naratif hasil observasi maupun wawancara;
 - f. Penelitian kualitatif selama ini dikaitkan dengan beberapa metode pengumpulan data (Creswell, 1994:12), yaitu: etnografi, *grounded theory*, studi kasus, penelitian fenomenologi, dan penelitian naratif.
3. Jelaskan tahapan-tahapan yang dilakukan dalam design penelitian kuantitatif.
- a. Menentukan topik: topik riset kebijakan tentu sangat terkait dengan sektor di mana seorang analis kebijakan bekerja
 - b. Merumuskan masalah penelitian: masalah penelitian menduduki posisi strategis dalam kegiatan penelitian. Dalam kasus riset kebijakan, masalah penelitian sangat

terkait dengan masalah publik. Masalah yang mendapat perhatian publik yang sangat besar;

- c. Metode penelitian: dalam penelitian yang bersifat positivistik maka metode penelitian yang dapat digunakan adalah survey atau eksperimental.
 - d. Membangun Teori, Hipotesis dan Model: seorang analis kebijakan harus mampu memilih teori yang akan digunakan untuk menjelaskan masalah publik yang akan dijelaskannya.
 - e. Menentukan bentuk data dan skala pengukuran: perbedaan skala pengukuran akan mempengaruhi jenis operasi statistik (analisis data) yang akan diterapkan pada data-data yang ada. Oleh karena itu idealnya riset kebijakan sedapat mungkin menggunakan data yang memiliki skala pengukuran yang bersifat interval atau rasio.
 - f. Analisis data: setelah terkumpul, berbagai data yang diperoleh dari survey maupun eksperimen akan dianalisis.
4. Sebutkan langkah-langkah yang harus dilakukan dalam design penelitian kualitatif.
- a. Pendekatan naratif
 - b. Pendekatan phenomenologi
 - c. Pendekatan Etnografi
 - d. Triangulasi (*triangulation*)

4. Kunci Jawaban Latihan BAB IV

1. Sebutkan fungsi monitoring dalam analisis kebijakan.
Fungsi monitoring dalam analisis kebijakan
 - a. Membantu mengetahui kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan (*compliance*);
 - b. Membantu mengetahui apakah sumber daya atau

- pelayanan yang ditujukan untuk target grup tepat sasaran (auditing);
- c. Menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk mengetahui perubahan sosial atau ekonomi yang terjadi paska kebijakan diimplementasikan dalam kurun waktu tertentu (*accounting*);
 - d. Menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan mengapa kebijakan dan program tertentu hasilnya berbeda dengan yang lainnya, sehingga dapat diketahui kebijakan dan program mana yang paling berhasil dan apa yang mendukung keberhasilannya.
2. Sebutkan fungsi evaluasi dalam analisis kebijakan.
- Fungsi evaluasi dalam analisis kebijakan:
- a. Memberikan informasi mengenai kinerja kebijakan (*policy performance*), sejauhmana tujuan kebijakan dapat dicapai;
 - b. Hasil evaluasi dapat juga membantu untuk meninjau kembali kesesuaian tujuan dengan masalah kebijakan yang dihadapi;
 - c. Hasil evaluasi dapat digunakan untuk mendefinisikan ulang masalah kebijakan dan alternatif kebijakan. Misalnya setelah dievaluasi, suatu kebijakan ternyata perlu dihentikan atau diganti dengan alternatif lain.
3. Jelaskan perbedaan antara *policy input*, *policy process*, *policy output*, dan *policy impact* dalam monitoring dan evaluasi.
- a. *Policy inputs*: sumber daya baik berupa waktu, uang, personil, peralatan dan sebagainya yang digunakan untuk menghasilkan *output* dan *impact*.
 - b. *Policy process*: kegiatan administratif, organisasional, dan politik maupun pendekatan untuk input kebijakan menjadi output kebijakan dan efeknya.
 - c. *Policy outputs*: barang atau jasa, atau *resource* yang

diterima oleh *target groups* atau *beneficiaries*. *Target groups* adalah individu, komunitas, organisasi atau kelompok tertentu yang menjadi target kebijakan. *Beneficiaries* adalah penerima manfaat dari efek kebijakan.

d. *Policy impacts*: perubahan aktual yang dihasilkan *output* kebijakan.

4. Jelaskan fungsi melakukan *forecasting* dalam analisis kebijakan.

Forecasting dalam analisis dapat membantu para pengambil keputusan dalam:

- a. menghadapi ketidakpastian dan perubahan dan mengeksplorasi implikasi dari pilihan-pilihan kebijakan
- b. membantu menganalisis pilihan-pilihan kebijakan,
- c. memprediksikan apakah kebijakan yang berhasil diterapkan untuk menyelesaikan masalah tertentu dalam jangka pendek akan berhasil juga dalam jangka waktu yang lebih lama (*long-run*).

DAFTAR PUSTAKA

- Clarence, Emma. (2002). 'Technocracy Reivented: The New Evidence Based Policy Movement'. *Public Policy and Administration*, V. 17 (3). Pp. 1-11.
- Creswell, John, W. (1994). *Research Design: Qulitative and Quantitative Approaches*. London: Sage Publication.
- Creswell, John, W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. London: Sage Publication.
- Dunn, William N. (2003). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kerlinger, Fred, N. (1990). *Asas-Asas Penelitan Behavioral*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Neuman, W.Lawrence. (1997). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Toronto: Allyn and Bacon.
- Nutley, S. dan Webb, J. (2000). 'Evidence and the Policy Process' in H.T.O. Davies, S.M. Nutley and P.Smith (eds). *What Works? Evidence-Based policy and practice in public services*. (Bristol: Policy Paper).
- Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif Untuk Administrasi Publik dan Masalah Sosial*. Yogyakarta: Gava Media.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) dan WACSI (West Africa Civil Society Institute). (2011). 'Policy Research Methodology Training Workshop for Civil Society Actors in West Africa'. Accra-Ghana.
- Wyatt, Andrew. (2002). 'Evidence Based Policy Making: The View From A Centre', *Public Policy and Administration*, V.17 (3). Pp. 12-28.

DAFTAR ISTILAH

<i>Evidence-Based Policy (EBP)</i>	: Kebijakan yang diambil dengan berdasarkan pada data dan fakta
<i>Free rider problem</i>	: Masalah dimana terdapat orang-orang yang menerima keuntungan dari sebuah barang publik tanpa memberikan kontribusi.
<i>Error the third tipe</i>	: Kesalahan dimana seorang analis kebijakan memecahkan masalah yang salah
<i>Time-series data</i>	: Data yang bersifat runtut waktu
<i>Cross-sectional data</i>	: Data antar ruang
<i>Pooling data</i>	: Gabungan antara data runtut waktu dan data antar ruang
Penelitian positivistik	: Penelitian yang bersifat kuantitatif
Penelitian naturalistik	: Penelitian yang bersifat kualitatif
<i>Forecasting</i>	: Prosedur untuk mendapatkan informasi faktual mengenai kondisi sosial di masa mendatang menggunakan informasi yang telah ada

Modul III:

PEMETAAN PEMANGKU KEPENTINGAN (STAKEHOLDERS MAPPING)



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2015**

DAFTAR ISI MODUL III

DAFTAR ISI.....	98
DAFTAR TABEL.....	100
DAFTAR GAMBAR.....	100
BAB I PENDAHULUAN.....	101
A. Latar Belakang.....	101
B. Deskripsi Singkat.....	102
C. Tujuan Pembelajaran	102
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok	103
BAB II KONSEPSI STAKEHOLDERS MAPPING.....	105
A. Indikator Hasil Belajar	105
B. Pergeseran Paradigma	105
C. Aktor Kebijakan	109
D. Konsep <i>Stakeholder</i> dan Analisis <i>Stakeholder</i>	118
E. Latihan	121
F. Rangkuman	121
BAB III TEKNIK STAKEHOLDERS MAPPING.....	122
A. Indikator Hasil Belajar	122
B. <i>The Participation Planning Matrix</i>	122
C. <i>Bases of Power and Directions of Interest Diagrams</i>	124

D. Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams	125
E. Problem-Frame Stakeholder Maps	126
F. Policy Implementation Mapping	127
G. Power Versus Interest Grid	128
H. Value Orientation Mapping	130
I. Net Map	132
J. Latihan	137
K. Rangkuman	137
BAB IV STRATEGI BERKOMUNIKASI	139
A. Indikator Hasil Belajar	139
B. Kemampuan Mendengarkan	139
C. Kemampuan Kontekstual Melalui Teknik Framing	141
D. Latihan	146
E. Rangkuman	146
BAB V PENUTUP.....	148
A. Simpulan	148
B. Tindak Lanjut.....	148
DAFTAR PUSTAKA.....	152
DAFTAR ISTILAH	155

DAFTAR TABEL MODUL III

Tabel 3.1. <i>Participation Planning Matrix</i>	123
Tabel 3.2. <i>Ethical Analysis Grid</i>	127
Tabel 3.3. <i>Stakeholder Mapping-Analysis</i>	131

DAFTAR GAMBAR MODUL III

Gambar 2.1. Aktor dari jenis institusi.....	112
Gambar 3.1. <i>Bases of Power-Directions of Interest Diagram</i> ...	124
Gambar 3.2. <i>Stakeholder-Issue Interrelationship Diagram</i>	125
Gambar 3.3. <i>Problem-Frame Stakeholder Map</i>	126
Gambar 3.4. Kuadran <i>Power vs Interest Grid</i>	128
Gambar 3.5. Jenis aktor dalam setiap kuadran <i>Power vs Interest Grid</i>	129
Gambar 3.6. Pemetaan aktor menggunakan <i>Value Orientation Mapping</i>	131
Gambar 3.7. Identifikasi aktor menggunakan <i>Net-Map</i>	134
Gambar 3.8. Identifikasi relasi aktor menggunakan <i>Net-Map</i> ..	135
Gambar 3.9. <i>Influence Tower</i> dalam <i>Net-Map</i>	135
Gambar 3.10. Identifikasi kekuatan pengaruh aktor menggunakan <i>Net-Map</i>	136
Gambar 3.11. Kategorisasi aktor menurut potensi kerjasama (<i>engagement</i>).....	137
Gambar 4.1. Kemampuan mendengarkan dan spektrum komunikasi	140

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kebijakan publik merupakan bagian, atau interaksi dari politik, ekonomi, sosial dan kultural. Salah satu implikasinya, kebijakan publik pun senantiasa berinteraksi dengan dinamika dari kondisi politik, ekonomi, sosial, dan kultural di mana kebijakan itu diimplementasikan (Nugroho, 2014). Banyak aktor dari berbagai sektor dapat mempengaruhi proses kebijakan sesuai dengan kepentingan masing-masing. Pihak-pihak yang kepentingannya tidak terakomodasi dapat melakukan aksi-aksi yang dapat mempengaruhi efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Seorang analis kebijakan dituntut untuk mampu memetakan aktor-aktor yang berkepentingan dalam proses kebijakan.

Berangkat dari kondisi itulah modul ini disusun untuk memberikan pemahaman dan ketrampilan dasar kepada peserta pelatihan dalam memetakan pihak-pihak atau aktor-aktor yang berkepentingan (*stakeholders*) yang dapat mempengaruhi proses kebijakan. *Stakeholders mapping* memudahkan analis kebijakan dalam memperoleh gambaran aktor-aktor beserta kepentingannya yang perlu diakomodasi. Penguasaan materi konsepsi kebijakan publik dan metodologi kajian kebijakan menjadi dasar yang penting dalam mempelajari *stakeholders mapping*.

Selain menguasai secara teknis dari teknik-teknik *stakeholders mapping*, analis kebijakan juga harus membangun strategi komunikasi yang efektif melalui teknik yang kontekstual dan

mampu mereduksi resistensi serta konflik dengan *stakeholder*. Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan tidak hanya menguasai teori *stakeholders mapping*, tapi juga mampu mempraktikkan kemampuannya tersebut dengan berbagai contoh studi kasus yang telah disiapkan.

B. DESKRIPSI SINGKAT

Modul *Stakeholders Mapping* ini membekali peserta pelatihan tentang konsepsi pemetaan pemangku kepentingan dalam kebijakan melalui pembelajaran teknik-teknik untuk mengidentifikasi *stakeholders* kebijakan, memetakan hubungan antar *stakeholders*, dan strategi komunikasi dengan *stakeholders* dalam proses kebijakan. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya dalam mengidentifikasi *stakeholders* dalam kebijakan dalam studi kasus yang diberikan, dan merancang strategi komunikasi dengan *stakeholders* dalam proses kebijakan di Indonesia.

Modul ini terdiri dari 5 (lima) Bab. Untuk menunjang keberhasilan pembelajaran, peserta dapat mempraktikkan teori dalam modul ini untuk menyelesaikan studi kasus yang diberikan melalui kelompok di dalam kelas pelatihan. Peserta dapat memperdalam pemahaman dalam modul *stakeholders mapping* dengan membaca buku-buku referensi yang ada dalam daftar pustaka modul ini atau dari sumber lain yang relevan.

C. TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu melakukan analisis pemangku kepentingan dalam proses kebijakan yang dinilai dari kemampuan peserta dalam:

- a. Menjelaskan konsepsi pemetaan pemangku kepentingan (*stakeholders mapping*).

- b. Mengidentifikasi pemangku kepentingan dalam proses kebijakan.
- c. Mengidentifikasi hubungan pemangku kepentingan dalam proses kebijakan (*influence* dan *interest*).
- d. Merumuskan strategi komunikasi dengan *stakeholders* dalam proses kebijakan.

D. MATERI POKOK DAN SUB MATERI POKOK

1. KONSEPSI *STAKEHOLDERS MAPPING*
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Pergeseran Paradigma
 - c. Aktor Kebijakan
 - d. Konsep *Stakeholder* dan Pemetaan *Stakeholder*
 - e. Latihan
 - f. Rangkuman
2. TEKNIK *STAKEHOLDERS MAPPING*
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. The Participation Planning Matrix
 - c. Bases of Power and Directions of Interest Diagrams
 - d. Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams
 - e. *Problem-Frame Stakeholder Maps*
 - f. *Policy Implementation Mapping*
 - g. *Power Versus Interest Grid*
 - h. *Value Orientation Mapping*
 - i. *Net Map*
 - j. Latihan
 - k. Rangkuman
3. STRATEGI BERKOMUNIKASI
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Kemampuan Mendengarkan

- c. Kemampuan Kontekstual Melalui Teknik *Framing*
 - d. Latihan
 - e. Rangkuman
- 4. PENUTUP
 - a. Simpulan
 - b. Tindak Lanjut

BAB II

KONSEPSI STAKEHOLDERS MAPPING

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Mampu menjelaskan konsepsi Pemetaan Pemangku Kepentingan (*Stakeholders Mapping*).

B. PERGESERAN PARADIGMA DAN TUNTUTAN PELIBATAN STAKEHOLDERS

Sebelum berbicara jauh mengenai *stakeholders mapping* perlu kiranya memahami dan mencermati dinamika perubahan paradigma ilmu administrasi publik yaitu dari *government* ke *governance*. Pasalnya, salah satu poin penting dalam pergeseran paradigma tersebut adalah adanya perubahan aktor-aktor yang kemudian berperan dalam proses administrasi publik. Pergeseran paradigma dari *government to governance* yang telah terjadi didorong oleh dinamika permasalahan administrasi publik yang semakin kompleks.

Berbicara pergeseran paradigma tersebut tidak terlepas dari paradigma *Old Public Adminisitation* (OPA), *New Public Management* (NPM) serta *New Public Service* (NPS). Generasi awal paradigma administrasi publik biasa dikenal dengan *Old Public Adminisitation* (OPA) atau model administrasi publik tradisional. Prinsip dasar dari paradigma administrasi publik tersebut bermula dari bentuk artikulasi dari model birokrasi Max Weber. Mekanisme kontrol berpusat dari atas ke bawah begitu pula dengan pengambilan kebijakan. Perkembangan selanjutnya, Woodrow Wilson

memberikan sumbangsih pemikiran dengan melakukan dikotomi antara administrasi dan politik (Pfiffner: 2004). Gagasan tersebut muncul untuk mengurangi ruang bagi administrator untuk melakukan praktik nepotisme. Berdasarkan beberapa konsep yang muncul terkait administrasi publik, Guy Peters kemudian merangkum beberapa prinsip dari karakteristik model administrasi publik tradisional yaitu : sebuah *public service* yang apolitis, hierarki dan aturan, permanen dan stabilitas, sebuah institusi pelayanan sipil, regulasi internal (B. G. Peters, 2001 dalam Pfiffner: 2004). Inti dari konsep administrasi publik tradisional adalah menempatkan negara menjadi aktor utama dalam penyelenggaraan urusan pemerintah.

Model administrasi publik tradisional dalam perkembangannya menimbulkan banyak kritik diantaranya adalah munculnya *monopholy state* dalam pelayanan publik, oleh karena itu muncullah *New Public Management* (NPM). Munculnya NPM merupakan sebuah reaksi dari kelemahan model administrasi publik tradisional (O'Flynn 2005a; Stoker 2006 dalam O'Flynn : 2007). Model NPM berusaha membongkar monopoli pelayanan, memperluas aktor penyedia layanan serta pendekatan manajemen yang lebih berorientasi pasar (Stoker 2006:45 dalam O'Flynn : 2007). Terkait dengan NPM tersebut, Hood (Hood,1991 dalam O'Flynn : 2007) merumuskan beberapa komponen yang menjadi kunci dari model tersebut yaitu, ditangani oleh manajemen profesional, adanya standar dan ukuran kinerja yang eksplisit, penekanan lebih besar pada kontrol *output*, agregasi dari unit-unit dalam sektor publik, kompetisi yang lebih besar pada sektor publik, gaya sektor publik dalam praktek manajemen, disiplin yang lebih besar dan penghematan dalam penggunaan sumber daya. Setelah itu giliran Hughes dalam papernya menyebutkan beberapa karakteristik dari NPM sebagai berikut : manajemen (hasil dan tanggung jawab manajerial) memiliki fungsi lebih tinggi dari pada administrasi (mengikuti struktur), prinsip ekonomi (ditarik dari teori *public*

choice, teori *Principal-agent*, kontrak, kompetisi, serta teori perusahaan) dapat membantu manajemen publik, teori dan praktek manajemen modern (*flexibility in staffing and organisation*) dapat meningkatkan manajemen publik (Hughes, 2006 dalam O'Flynn : 2007).

Pertanyaan yang kemudian muncul terkait kemunculan NPM adalah kesesuaiannya untuk diterapkan pada manajemen pemerintahan utamanya di negara berkembang. Bertolak dari pertanyaan tersebut muncullah paradigma baru yaitu *New Public Service* (NPS) yang pertama kali dikenalkan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt melalui tulisan yang berjudul "*The New Public Service, Serving not Steering*" yang pada intinya adalah sebuah kritik untuk tidak mengelola pemerintahan dengan prinsip bisnis karena perlu ada nilai-nilai demokrasi (Silviana: 2012). Paradigma NPS didasarkan pada beberapa teori yaitu *democratic citizenship, models of community and civil society*, dan *organizational humanism and discourse theory* (Denhardt & Denhardt: 2000).

Pergeseran paradigma di atas pada intinya adalah sebuah transformasi dalam tata kelola pemerintahan yaitu dari *government to governance*. *State* tidak lagi menjadi aktor utama dalam pemerintahan. Bahkan dalam pidato guru besarnya, Agus Dwiyanto (2004) menawarkan sebuah khasanah pemikiran dalam memperluas lokus administrasi publik yang tidak hanya pada lembaga pemerintah namun juga pada semua lembaga yang *core* misinya adalah *publicness*. Secara komprehensif beliau menjelaskan pergeseran paradigma dari administrasi publik sebagai ilmu pemerintahan, administrasi publik sebagai ilmu kebijakan, serta administrasi publik sebagai ilmu *governance*. Sebagai ilmu pemerintahan, administrasi publik menjadikan lembaga-lembaga pemerintah sebagai aktor utama, kemudian sebagai ilmu kebijakan sebuah kebijakan dijadikan sebagai fokus dengan *state* sebagai aktor utama dalam setiap prosesnya. Paradigma yang sekarang ini

dipakai dan membuat ilmu administrasi publik lebih leluasa dalam merespon fenomena yang terjadi adalah ilmu administrasi publik sebagai studi *governance* (Dwiyanto, 2004).

Berbeda dengan paradigma sebelumnya, studi *governance* menempatkan aktor di luar pemerintah seperti LSM, swasta, organisasi masyarakat sipil untuk menjadi aktor dalam pengambilan kebijakan. Munculnya paradigma ini salah satunya didorong oleh menguatnya *democratic governance* yang memaksa ilmuwan administrasi publik untuk meredefinisi pandangan terkait aktor dalam pengambilan kebijakan. Oleh karena itu, dalam studi ini administrasi publik harus didorong untuk mengembangkan nilai-nilai *democratic governance*. Dalam pidatonya, Agus Dwiyanto juga memunculkan istilah *governance bodies* sebagai lembaga non-pemerintah yang diberikan mandat serta kewenangan dalam pengambilan kebijakan. *Governance bodies* terdiri dari unsur pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha (Dwiyanto, 2004).

Pergeseran paradigma dari *government to governance* harus bisa dipahami dengan serius oleh seorang analis kebijakan. Schwab dan Kubler (2001) mengatakan bahwa konsep *governance* memiliki perbedaan dengan konsep *government* dalam beberapa hal. Pertama dalam konsep *government* pembuatan kebijakan didominasi oleh instansi pemerintah sebagai aktor sentral, sedangkan dalam *governance* pembuatan kebijakan merupakan hasil konsensus dari berbagai aktor baik lokal, nasional maupun internasional. Instansi pemerintah hanya salah satu dari sekian banyak aktor. Perbedaan lain yang perlu diperhatikan, hubungan antara pemerintah dengan aktor kebijakan yang lain dalam konsep *government* bersifat komando, sedangkan dalam konsep *governance* hubungan tersebut lebih bersifat koordinatif. Dengan perubahan paradigma *government* kepada *governance*, maka para analis kebijakan wajib memahami siapa saja aktor kebijakan yang menjadi *stakeholder* dalam proses kebijakan.

C. AKTOR KEBIJAKAN

Dalam perspektif politik, analisis terhadap kebijakan harus terfokus pada aktor-aktor. Jika politik diartikan sebagai “Siapa, melakukan apa, untuk memperoleh apa”, maka aktivitas yang terjadi dalam proses kebijakan adalah satu bentuk kegiatan yang dilakukan aktor-aktor di lingkungan kebijakan yang erat kaitannya dengan politik (Kusumanegara, 2010).

Aktor dalam kebijakan publik dalam lingkup kebijakannya paling tidak dapat diidentifikasi dalam 3 jenis lingkungan kebijakan, yaitu:

1. Lokal, lingkup kebijakan bersifat lokal atau ada di tingkat daerah, yang sifatnya teknis dan erat kaitannya dengan isu-isu lokal, kebijakannya dapat merupakan turunan (teknis atau implementatif) dari kebijakan yang ada di atasnya (makro).
2. Nasional, lingkup kebijakannya secara nasional dan berupa penggarisan masalah-masalah makro strategis guna mencapai tujuan nasional, dalam situasi dan kondisi tertentu.
3. Internasional, lingkungan kebijakan yang luas, yang memiliki dampak terhadap lingkungan internasional (antar-negara). Isu yang diangkat berupa isu-isu global.

Proses kebijakan publik dipahami sebagai kegiatan sosio-politik yang dinamis dan berlangsung dalam sistem kelembagaan formal dan informal yang kompleks. Dengan demikian, proses kebijakan publik harus senantiasa terjaga konsistensinya (LAN, 2005). Berkaitan dengan hal ini, hubungan yang terjadi antar aktor dalam kebijakan publik memang bukan hal yang sederhana, dinamika yang terjadi terkadang bersifat kompleks.

Para ahli memiliki pandangannya masing-masing dalam mengidentifikasi aktor-aktor dalam kebijakan publik. Menurut Winarno (2012: 126) aktor kebijakan publik dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran resmi dan para pemeran tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran resmi adalah agen-agen

pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk ke dalam kelompok pemeran tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.

Dalam studi proses kebijakan, aktor-aktor kebijakan berasal dari berbagai macam lembaga yang tercakup dalam supra struktur politik maupun infra struktur. Para ahli mengidentifikasi aktor-aktor dengan berbagai macam sebutan, yaitu: Legislator, Eksekutif, Lembaga Peradilan, Kelompok Penekan, Partai Politik, Media Massa, Organisasi Komunitas, aparat administrasi atau birokrasi, kelompok *Non Governmental Organization* (NGO), kelompok swasta, kelompok *think tank*, dan kabinet bayangan (Anderson, 1979; Ripley, 1985; Guy Peter dalam Sugiono, 1993, dalam Kusumanegara, 2010).

Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dibagi menjadi kelompok formal dan kelompok non formal. Kelompok formal biasanya terdiri dari aktor resmi yang mempunyai kekuasaan untuk membuat kebijakan seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan pada aktor non formal terdiri dari masyarakat baik individu, kelompok kepentingan maupun aktor partai politik. Menurut Howlett dan Ramesh (1995:50-59) beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara lain:

1. Eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*);
2. Pejabat atau birokrat yang diangkat (*appointed officials*);
3. Kelompok kepentingan (*interest group*);
4. Organisasi peneliti; dan
5. Media massa.

Selain lima hal tersebut, aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik antara lain:

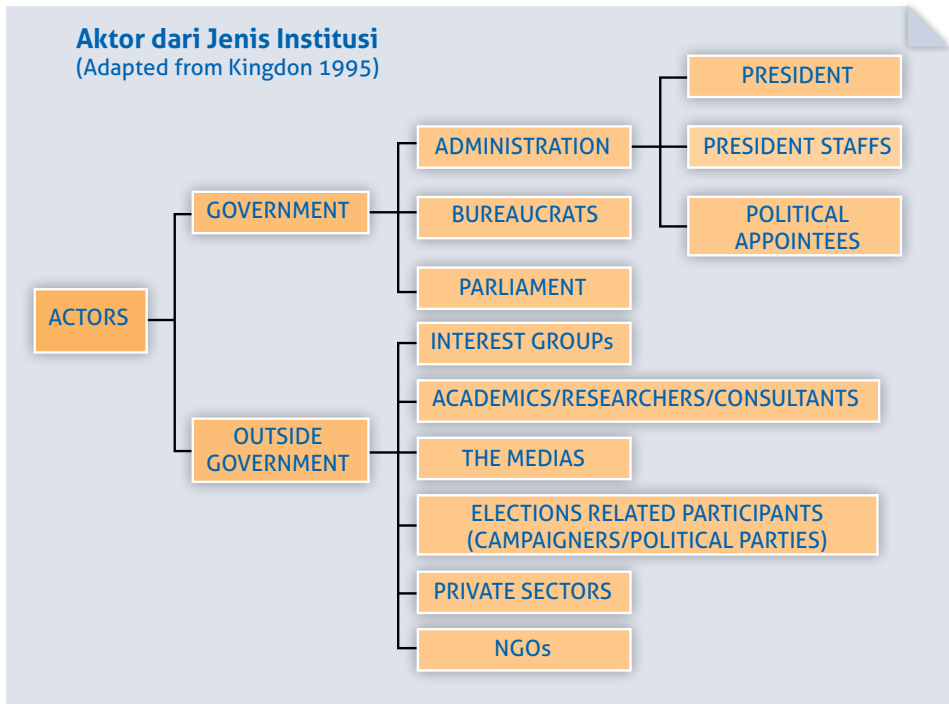
1. Bentuk organisasi negara;
2. Struktur birokrasi;

3. Organisasi kemasyarakatan;
4. Kelompok bisnis.

Sedangkan Moore (1995: 112) secara umum aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik yaitu, aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik.

Selanjutnya Lindblom dalam Agustino (2008:41) menyebutkan aktor pembuat kebijakan, dalam sistem pemerintahan demokratis, merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu *Inside Government Actors* (IGA) dan *Outside Government Actors* (OGA). Para aktor pembuat kebijakan ini terlibat sejak kebijakan publik itu masih berupa isu dalam *agenda setting* hingga proses pengambilan keputusan berlangsung. Aktor yang termasuk dalam kategori IGA adalah presiden, lembaga eksekutif (staf khusus pemerintahan), para menteri dan aparatur birokrasi serta parlemen (lembaga legislatif). Sedangkan yang termasuk dalam kategori OGA diantaranya, kelompok kepentingan dan kelompok penekan, kelompok akademis, militer, partai politik, *private sector*, media massa, serta NGO.

Gambar 2.1. Aktor dari jenis institusi



Gambar 2.1 di atas secara umum menggambarkan aktor kebijakan publik dari jenis institusi. Adapun penjelasan mengenai aktor-aktor sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 1 adalah sebagai berikut:

1. *Government* (pemerintah) sebagai aktor, merupakan pemeran strategis dalam proses kebijakan publik. Aktor dalam kelompok ini terdiri atas:
 - a. **Administrasi**, secara umum aktor ini dapat diidentifikasi sebagai Lembaga kepresidenan (eksekutif), yang terdiri atas Presiden, Wakil Presiden, Kabinet, dan pejabat teras dalam pemerintahan. Aktor ini berada pada tingkat makro dalam suatu proses kebijakan publik atau bisa disebut

juga sebagai *policy maker* tertinggi (pada tingkat nasional). Selain itu, peran Lembaga kepresidenan sangat penting dalam proses kebijakan karena mempunyai struktur yang kuat dalam melakukan rekrutmen para *policy maker* yang berasal dari lingkaran eksekutif (Kusumanegara, 2010).

Dapat dikemukakan bahwa aktor ini memiliki *resources* yang besar dalam proses kebijakan publik terutama dari segi sumber dana maupun kewenangannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa aktor dalam rumpun administrasi memiliki peran yang sangat strategis, terutama dalam hal perumusan kebijakan pada tingkat makro. Urgensi peran aktor ini dalam proses kebijakan publik dapat terlihat dari *power* dan *resources*-nya yang kuat.

- b. **Birokrat**, pihak dalam organisasi formal dan hierarkis (birokrasi). Terdapat berbagai definisi terkait birokrasi dari para ahli dengan berbagai perspektifnya, namun secara umum birokrasi dipahami sebagai organisasi yang memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Adapun aparatur dalam birokrasi disebut sebagai birokrat.

Birokrat merupakan pihak penting dalam proses kebijakan disebabkan keahlian yang mereka miliki, pengetahuan tentang institusi (sesuai dengan masa kerja), serta peran pentingnya dalam implementasi kebijakan (Kusumanegara, 2010). Birokrasi menjadi kekuatan utama dalam proses implementasi suatu kebijakan. Urgensi peran dan kemampuan birokrat dalam proses kebijakan publik menunjukkan strategisnya kewenangan birokrat khususnya dalam hal implementasi kebijakan publik, peran itu biasanya terlegalisasi dalam

pola pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab.

- c. **Parlemen**, parlemen merupakan lembaga yang tidak bisa diabaikan dalam proses kebijakan disebabkan konteks politiknya dalam institusi terutama dalam menentukan rancangan kebijakan. Parlemen memiliki modal representativitas politik yang bisa digunakan untuk membentuk opini publik (Kusumanegara, 2010).

Parlemen secara ideal menjadi manifestasi kedaulatan rakyat, tentu memiliki peran yang penting dalam proses kebijakan publik, terutama urgensinya dalam menjaga nilai-nilai demokrasi dalam konteks “penyambung lidah rakyat”.

- 2. Selanjutnya, *Outside Government Actors* merupakan aktor di luar pemerintah yang memiliki peran penting dalam proses kebijakan publik. Kelompok ini terdiri atas:

- a. **Interest Group**, yang didefinisikan sebagai asosiasi individu atau organisasi yang memiliki kesamaan perhatian/konsen, berusaha untuk mempengaruhi kebijakan dan biasanya dilakukan dengan melakukan lobi terhadap aktor pemerintah (Martini, 2012). Jenis *interest group* sangatlah beragam, ada sifatnya sementara dan ada pula yang permanen. Banyak *interest group* yang fokus dalam mempengaruhi kebijakan yang spesifik meskipun banyak pula yang lebih fokus pada kebijakan yang bersifat luas. Mekanisme kerja *interest group* dilakukan melalui eksekutif atau administratif, yudisial atau legislatif serta, opini publik (www.pearsonhighered.com).

Interest Group muncul dengan bermacam-macam motivasi seperti ekonomi (perusahaan perorangan atau kelompok), profesional (*professional group* seperti serikat buruh dan petani), *public interest* (pemerhati hak

asasi manusia, pemerhati lingkungan dan lain-lain). *Interest group* dengan berbagai macam motivasi tersebut perlu dipastikan bahwa pengaruh yang dimiliki dapat dikontrol, transparan serta akuntabel sehingga tidak menimbulkan dampak negatif bagi *society*. Lobi-lobi yang biasanya dilakukan oleh *interest group* jangan sampai menimbulkan *conflict of interest* (Martini, 2012).

- b. **Academics, Researcher, Consultant**, seorang analis kebijakan atau pengambil kebijakan tidak mungkin bisa mengakses semua data yang dibutuhkan dalam memproduksi sebuah kebijakan publik yang efisien serta efektif. Oleh karena itu, peran dari seorang *academics, researcher, consultant* menjadi sangat penting untuk memberikan banyak preferensi dalam pengambilan kebijakan. Mereka biasanya memiliki akses yang besar terhadap data-data yang mampu memperkuat dasar pengambilan kebijakan.
- c. **Media**, dalam proses pengambilan kebijakan, media memiliki peran penting untuk dapat menghegemoni semua pihak untuk dapat konsen terhadap seluruh produk kebijakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, media merupakan alat atau sarana komunikasi seperti majalah, radio, televisi, film poster, spanduk (kbbi. web.id). Media dapat diklasifikasikan menjadi dua; pertama, media tradisional seperti televisi, radio, surat kabar, majalah dan lain-lain. Kedua, *social media* merupakan alat yang menggambarkan generasi baru media digital, komputerisasi, jaringan informasi, atau teknologi informasi.

Media dewasa ini banyak digunakan sebagai alat politik. Oleh karenanya, banyak literatur saat ini yang banyak membahas tentang hubungan media dan politik.

Media bahkan dapat memainkan peran politik diantaranya mengawal demokrasi atau melakukan oposisi. Dalam konteks kebijakan publik, media juga biasa digunakan sebagai sarana politik. Media bisa digunakan untuk mengarahkan publik untuk konsen pada isu tertentu. Media massa merupakan sebuah cara pemerintah untuk mendorong publik berpartisipasi dalam *governance* utamanya untuk menciptakan *checks and balances*.

- d. Election Related Participants (Partai Politik)**, dalam sistem demokrasi, partai politik memegang peranan penting untuk menjaga eksistensi nilai-nilai demokrasi. Walaupun erat kaitannya dengan upaya meraih kekuasaan, tapi partai politik tetap memiliki peran penting dalam proses kebijakan publik. Menurut Winarno (2012: 133) dalam masyarakat modern, partai-partai politik sering melakukan “agregasi kepentingan”, partai politik berusaha untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan.

Aktor ini berperan penting dalam menggalang opini publik yang bermanfaat dalam melontarkan isu-isu yang nantinya dikembangkan dalam tahap *agenda setting*. Partai politik juga menjalankan fungsi-fungsi politik yang penting dalam proses kebijakan (Kusumanegara, 2010).

- e. Non Government Organization (NGO)**, NGO dalam kebijakan publik memiliki peranan yang penting. Secara sederhana, advokasi adalah mekanisme kontrol terhadap kekuasaan. Advokasi juga dapat dipahami sebagai proses *check and balances*. Advokasi kebijakan publik adalah proses di mana individu atau kelompok dan organisasi

berusaha mempengaruhi kebijakan publik: “*At its best, advocacy expresses the power of an individual, constituency, or organization to shape public agendas and change public policies*” (USAID-Office of Democracy and Governance, 2001).

Secara umum, proses advokasi yang dilakukan NGO berada di keseluruhan proses kebijakan, yaitu: *agenda setting*, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan monitoring dan evaluasi kebijakan. Dengan proses advokasi dari NGO, diharapkan kebijakan lebih aspiratif dan benar-benar berorientasi kepada publik. Advokasi kebijakan yang dilakukan NGO dapat menciptakan ruang atau sebagai media keterlibatan publik dalam seluruh proses kebijakan. Karena seperti yang diketahui, saat ini terdapat kecenderungan dari pemerintah yang hanya melibatkan publik pada saat implementasi kebijakan. Padahal selain implementasi kebijakan, proses yang lain juga sangat penting. Misalnya dalam proses *agenda setting*, Court, Mendizabal, Osborne (ODI, 2007: 32) menjelaskan bahwa NGO diharapkan mampu meyakinkan *policy maker* bahwa suatu isu sangat memerlukan perhatian sehingga diperlukan solusi.

Dalam formulasi atau perumusan kebijakan, NGO dapat memberikan *input* berupa informasi tentang pilihan-pilihan alternatif kebijakan. Pilihan ini dapat didasarkan dari kajian yang dilakukan NGO sebelumnya.

Dalam fase implementasi kebijakan, NGO dapat melakukan advokasi dengan melengkapi peran pemerintah dan memberikan *input* dalam konteks yang sifatnya lebih operasional. Lalu dalam monitoring dan evaluasi, NGO dapat melakukan *review* atas pelaksanaan kebijakan. NGO juga dapat menjadi media antara

pemerintah dan masyarakat terdampak kebijakan untuk berkomunikasi tentang apakah dampak kebijakan publik sudah sesuai dengan harapan masyarakat.

Melihat peran penting NGO dalam seluruh proses kebijakan publik, diharapkan pemerintah akan selalu *melibatkan* NGO agar kebijakan publik benar-benar berpihak pada publik.

- f. *Private Sector***, konsep *Good Governance* mengenalkan perlunya keterlibatan aktor non pemerintah dalam proses kebijakan publik. *Private Sector* dapat dilibatkan dalam proses implementasi kebijakan.

Keterlibatan *private sector* dalam proses kebijakan publik yang dilakukan pemerintah dikenal juga sebagai *Public-Private Partnership*. Tuntutan dilibatkannya *private sector* dalam siklus kebijakan publik didasarkan pada kenyataan bahwa pemerintah memiliki keterbatasan. Keterbatasan yang dimaksud adalah dalam hal sumberdaya, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya finansial. Menurut Dwiyanto (2010) dengan melibatkan *private sector* memungkinkan adanya pelibatan sumberdaya non pemerintah untuk memenuhi kebutuhan publik sehingga cakupan manfaat kebijakan publik menjadi semakin besar.

D. KONSEP *STAKEHOLDER* DAN PEMETAAN *STAKEHOLDER*

Pemetaan *stakeholder* merupakan salah satu proses penting dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis. Sebelum pembahasan yang lebih lanjut tentang apa itu definisi pemetaan *stakeholder*, sebaiknya konsep dari *stakeholder* itu sendiri harus dipahami dengan baik. Sampai saat ini, banyak pemikir-pemikir terdahulu yang memberikan definisi berbeda tentang apa yang dimaksud dengan *stakeholder*. Freeman (1984) dalam Reed (2009)

memberikan definisi *stakeholder* sebagai pihak yang terpengaruh oleh kebijakan dan pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan (“... *who is affected by the decisions and actions they take, and who has the power to influence their outcome, i.e. stakeholders*”). Dari definisi Freeman tersebut dapat dikatakan juga bahwa *stakeholder* adalah *who affect or are affected by a decision or action*.

World Health Organization (WHO) memberikan definisi *stakeholder* sebagai berikut: “*who may be directly or indirectly affected by the process or the outcome*”. Selain kedua definisi sebelumnya, menurut Eden and Ackerman (1998) dalam Bryson (2002) *stakeholder* adalah “*people or small groups with the power to respond to, negotiate with, and change the strategic future of the organization*”.

Dari beberapa definisi yang disebutkan sebelumnya, dapat dilihat bahwa para pemikir terdahulu memiliki kesamaan atau terdapat kata kunci dari definisi *stakeholder* yang diberikan. Kata kunci tersebut adalah pengaruh. Berdasar beberapa definisi tersebut, secara sederhana *stakeholder* dapat dipahami sebagai pihak yang dapat terpengaruh dan/atau mempengaruhi dalam sebuah keputusan. Jika dikaitkan dalam konteks kebijakan publik, maka *stakeholder* adalah pihak yang terpengaruh dan/ mempengaruhi sebuah kebijakan publik.

Pembahasan selanjutnya adalah tentang konsep pemetaan *stakeholder*. Menurut WHO (2007) pemetaan *stakeholder* adalah teknik yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan menilai kepentingan dari pihak-pihak kunci, kelompok, atau institusi yang dapat mempengaruhi kesuksesan dari sebuah kegiatan. Hasil dari pemetaan *stakeholder* setidaknya dapat memberikan informasi penting berikut ini: (1) siapa saja yang akan dipengaruhi; (2) siapa saja yang dapat mempengaruhi baik dalam proses maupun hasil dari sebuah kegiatan; (3) pihak mana saja yang harus dilibatkan, dan (4) kapasitas siapa yang perlu ditingkatkan untuk menjadikan

mereka terlibat dalam sebuah kegiatan.

Pemetaan *stakeholder* dapat membantu dalam penilaian lingkungan kegiatan dan dapat menentukan cara terbaik untuk bernegosiasi dalam diskusi tentang kegiatan. Hasil dari pemetaan *stakeholder* adalah sebagai berikut:

1. Gambaran tentang kepentingan para *stakeholders* dalam kaitannya dengan perumusan atau implementasi kebijakan;
2. Identifikasi adanya potensi konflik antara *stakeholder* karena kepentingan yang berbeda yang dapat mengancam keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan;
3. Membantu memetakan struktur hubungan antara *stakeholder* sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk menyusun kerjasama atau koalisi;
4. Membantu dalam merumuskan jenis partisipasi yang diharapkan dari *stakeholder* yang berbeda.

Terkait dengan perumusan kebijakan publik, seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa pemetaan *stakeholder* merupakan proses penting dalam perumusan, kebijakan. Schmeer (1999) mengatakan pemetaan *stakeholder* penting dilakukan karena para pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi aktor penting dalam proses pembuatan kebijakan dan mengkaji pengetahuan, kepentingan, posisi, sikap mereka terhadap kebijakan. Interaksi antara pembuat kebijakan dan *stakeholder* dapat meningkatkan dukungan terhadap program atau kebijakan. Bila pemetaan *stakeholder* dilakukan sebelum sebuah kebijakan dan program diimplementasikan, pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi kesalahpahaman terhadap kebijakan dan program. Sementara itu, Golder (2005) berpendapat bahwa pemetaan *stakeholder* dapat mengidentifikasi ketertarikan para *stakeholder* terhadap kebijakan atau program; mengetahui potensi konflik atau risiko dari kebijakan; membangun relasi dengan *stakeholder* serta dapat mengurangi risiko kegagalan sebuah kebijakan.

E. LATIHAN

1. Apa manfaat *stakeholders mapping* dalam analisis kebijakan publik?
2. Mengapa aktor-aktor di luar pemerintah (non formal) perlu diperhitungkan dalam *stakeholders mapping*?

F. RANGKUMAN

Dinamika permasalahan administrasi publik yang terus berkembang menjadi semakin kompleks mendorong terjadinya pergeseran paradigma ilmu administrasi publik dari konsep *government* menuju *governance*. Konsep *governance* memandang bahwa *state* tidak lagi menjadi aktor utama dalam pemerintahan, namun juga mencakup pada semua lembaga yang *core* misinya adalah *publicness*. Paradigma *governance* mendorong aktor di luar pemerintah seperti LSM, swasta, organisasi masyarakat sipil untuk menjadi aktor dalam pembentukan kebijakan. Dengan perubahan paradigma *government* kepada *governance*, maka para analis kebijakan harus memahami siapa saja aktor-aktor yang menjadi *stakeholder* dalam proses kebijakan baik dari kelompok formal maupun kelompok non formal. Melalui *stakeholders mapping* pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi aktor penting dalam proses kebijakan dan mengkaji pengetahuan, kepentingan, posisi, sikap mereka terhadap kebijakan.

BAB III

TEKNIK STAKEHOLDERS MAPPING

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

1. Mampu mengidentifikasi pemangku kepentingan dalam proses kebijakan.
2. Mampu mengidentifikasi hubungan pemangku kepentingan dalam proses kebijakan (*influence* dan *interest*).

B. THE PARTICIPATION PLANNING MATRIX

Secara umum, seluruh teknik pemetaan *stakeholder* relevan dengan perencanaan partisipasi *stakeholder*. Teknik *participation planning matrix* secara khusus bertujuan untuk merancang jenis partisipasi *stakeholder*. Partisipasi tersebut dilakukan dalam bentuk yang paling sederhana yaitu pemberian informasi hingga pemberdayaan *stakeholder* dengan memberikan wewenang dalam pengambilan keputusan. Untuk lebih memahami teknik *participation planning matrix*, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 3.1. *Participation Planning Matrix*

Fungsi/ kegiatan manajemen strategik	Sarana Pendekatan Stakeholder				
	Inform	Konsultasi	Keterlibatan	Kerjasama	Pemberdayaan
	Janji: Akan terus memberikan informasi	Janji: Memberikan informasi, Mendengarkan, dan memberikan <i>feedback</i> tentang bagaimana input anda memengaruhi keputusan	Janji: Menjamin pemikiran anda dipertimbangkan dalam alternatif keputusan dan berikan <i>feedback</i> tentang bagaimana input anda mempengaruhi keputusan	Janji: Akan memasukkan nasihat dan rekomendasi anda semaksimal mungkin	Janji: Kami akan melaksanakan keputusan anda
Mengorganisir partisipasi					
Menciptakan gagasan untuk melakukan intervensi strategik					
Membangun koalisi pemenang proposal					
Implementasi dan monitoring dan evaluasi intervensi strategis					

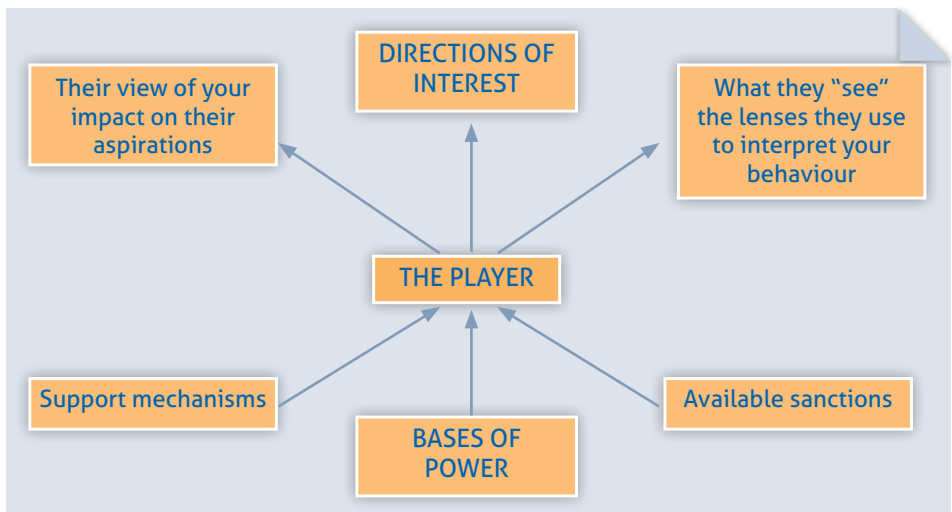
Sumber: Bryson (2004)

Adapun cara mengisi matriks di atas adalah sebagai berikut:

1. Isi matriks dengan nama *stakeholder* dalam kotak yang sesuai.
2. Kemudian kembangkan rencana aksi untuk bagaimana menindaklanjuti setiap *stakeholder*.
3. Merevisi matriks sebagai upaya perubahan.

C. BASES OF POWER AND DIRECTIONS OF INTEREST DIAGRAM

Gambar 3.1. Bases of Power-Directions of Interest Diagram



Sumber: Bryson (2004)

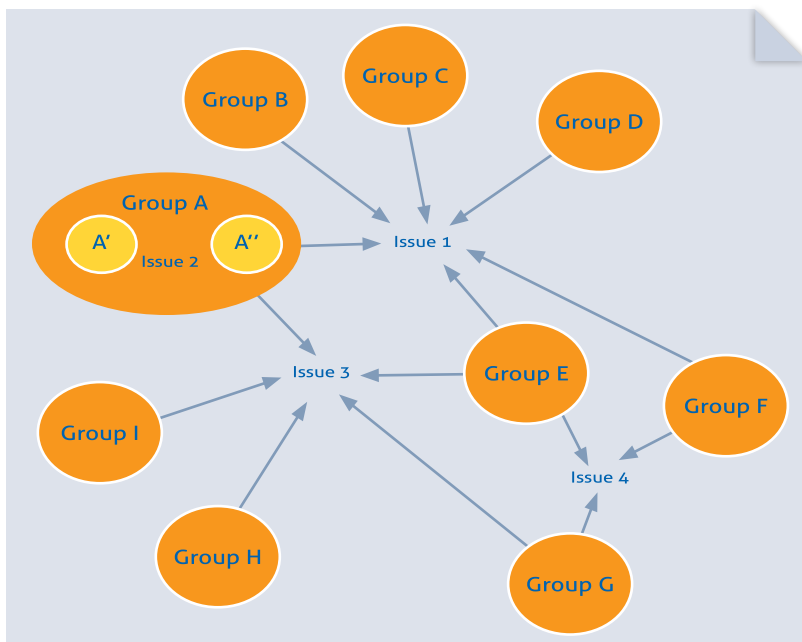
Diagram tersebut bertujuan untuk melihat sumber atau basis kekuasaan/*power*/wewenang dan kepentingan yang hendak dicapai. *Power* dapat berasal dari akses anggaran, pendanaan, dukungan massa, atau pengendalian berbagai jenis kontrol atau sanksi misalnya kewenangan mengatur, pemberian suara/dukungan di parlemen, dsb. Sedangkan *directions of interest* melihat sejauh mana kepentingan *stakeholder* terhadap organisasi. Terdapat dua alasan untuk membangun diagram tersebut, yaitu: *Pertama*, untuk memahami kesamaan landasan atau sumber kekuasaan *stakeholder*.

Kedua, untuk mengetahui bagaimana *stakeholder* akan memajukan kepentingannya dengan berbekal kekuasaan yang dimiliki.

D. STAKEHOLDER ISSUE INTERRELATIONSHIP DIAGRAMS

Teknik ini digunakan untuk menganalisis hubungan berbagai jenis *stakeholder* berkaitan dengan berbagai isu kebijakan dan bagaimana berbagai *stakeholder* tersebut berhubungan satu dengan yang lain. Selain itu, teknik ini juga bertujuan untuk mengetahui bagaimana potensi kerjasama dan konflik antar *stakeholder*.

Gambar 3.2. Stakeholder-Issue Interrelationship Diagram

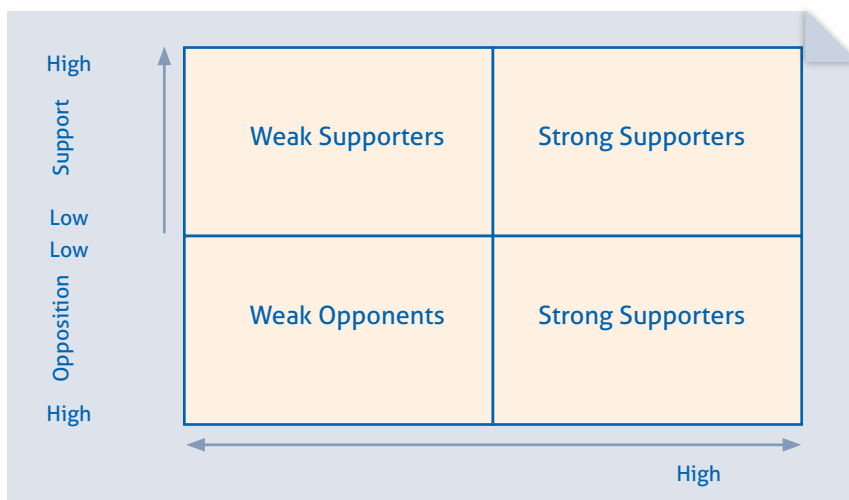


Panah dalam diagram menunjukkan bahwa *stakeholder* memiliki *interest* pada isu, meskipun spesifik *interest* berbeda antar *stakeholder*, dan *interest* tersebut memungkinkan terjadinya konflik

antar *stakeholder*. Panah dalam diagram harus diberi label sebelumnya untuk menunjukkan *interest* di setiap kasus yang ada. Selain itu, pelabelan dapat menunjukkan secara jelas apakah *interest* tersebut merupakan konflik atau bukan.

E. PROBLEM-FRAME STAKEHOLDER MAPS

Gambar 3.3. Problem-Frame Stakeholder Map



Sumber: Bryson (2004)

Teknik ini dapat digunakan untuk memahami definisi permasalahan sehingga dapat membantu membangun koalisi kemenangan. Analisis ini diperlukan untuk merumuskan cara untuk mendefinisikan permasalahan sehingga dapat memotivasi aksi oleh koalisi *stakeholder* untuk melindungi *stakeholder* selama implementasi (implementasi kebijakan). Perumusan/definisi permasalahan ini sangat penting, karena: pertama, untuk merumuskan solusi yang sesuai dengan harapan *stakeholder*; kedua, perumusan permasalahan juga bermanfaat untuk membangun dukungan *stakeholder* pada saat implementasi.

F. POLICY IMPLEMENTATION MAPPING

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan ditentukan dari pemahaman atas *stakeholder* yang mendukung dan yang menentang. Kedua kelompok tersebut harus dipahami dengan baik dalam:

- kepentingannya : hal hal yang diperjuangkan atau dianggap penting oleh *stakeholder*.
- sumber daya : sumber daya apa yang akan digunakan oleh *stakeholder* guna memperjuangkan kepentingan mereka.
- channel* : saluran melalui mana para *stakeholder* akan bertindak dalam memperjuangkan kepentingan mereka.
- kemungkinan partisipasi : besarnya kemungkinan mereka akan berpartisipasi atau bersikap terkait dengan kepentingan mereka.
- tingkat pengaruh : pengaruh yang akan didapat dari penguasaan sumber daya atau partisipasi *stakeholder*.
- implikasi : implikasi pengaruh *stakeholder* terhadap strategi implementasi kebijakan.
- action* : tindakan yang perlu kita lakukan untuk mensikapi atau mengantisipasi *stakeholder* dengan pengaruh yang mereka miliki.

Tabel 3.2. Ethical Analysis Grid

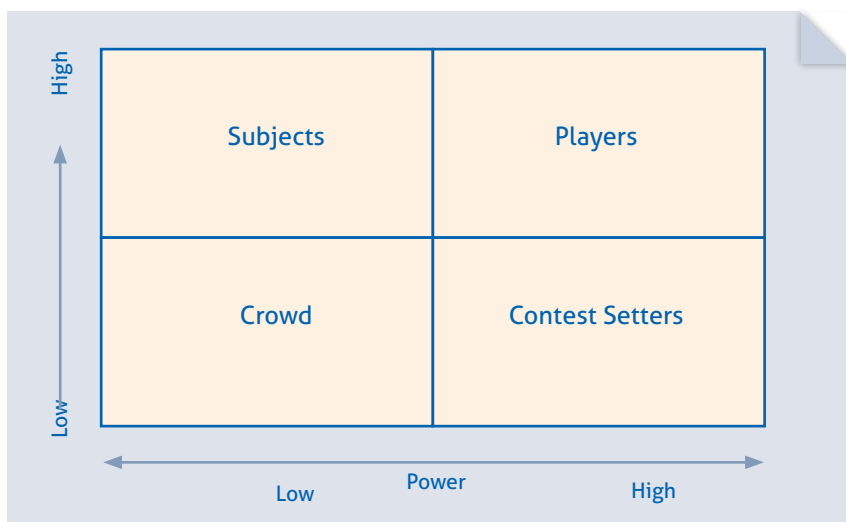
Kategori Stakeholder	Kepentingan	Sumber daya	Channel	Kemungkinan partisipasi	Tingkat pengaruh	Implikasi	Action
Mereka yang (potensial) mendukung							
Mereka yang (potensial) menolak							

Sumber: Bryson (2004)

Teknik ini dapat digunakan untuk menjelaskan dengan cepat tentang siapa dan apa yang dinilai secara etika atau dianggap etis. Penggunaan teknik ini dapat membantu memenuhi aspek *deontological* (*duty based*) dan *teleological* (*results-oriented obligations*). Hasil dari penggunaan teknik ini dapat menunjukkan proposal dan pilihan yang harus dieliminasi berdasarkan pertimbangan etis.

G. POWER VERSUS INTEREST GRID

Gambar 3.4. Kuadran Power vs Interest Grid



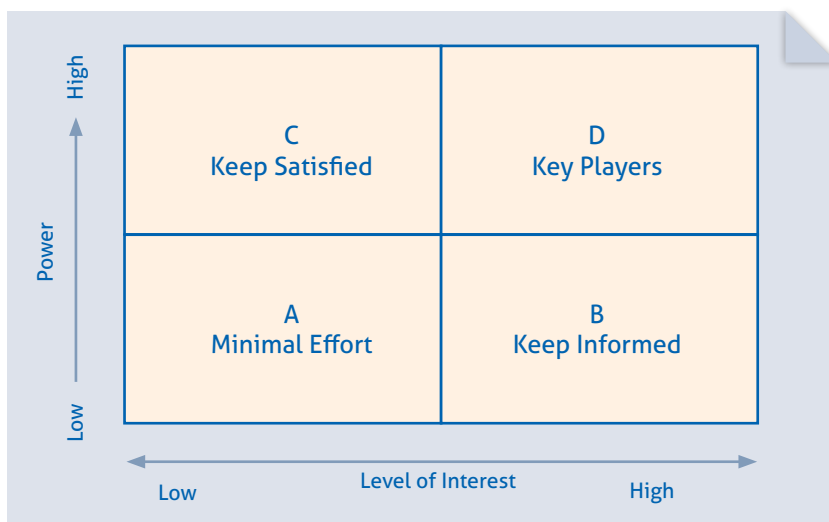
Sumber: Eden and Ackermann (1998, 122)

Power serta *interest* menjadi fokus utama dalam teknik analisis model *grid*. *Power* bisa berasal dari potensi *stakeholder* untuk mempengaruhi kebijakan atau organisasi yang berasal dari kekuasaan berbasis kedudukan atau sumber daya mereka dalam organisasi, atau mungkin pengaruh mereka yang berasal dari kredibilitas mereka sebagai pemimpin atau ahli. Sedangkan *interest*

seorang *stakeholder* terhadap sebuah kebijakan atau proyek tertentu akan diukur melalui tingkat keaktifannya.

Setelah dilakukan pemetaan *power* serta *interest* dari tiap *stakeholder*, hal yang penting untuk dilakukan adalah dalam menentukan intervensi serta langkah-langkah yang perlu dilakukan terhadap *stakeholder* yang sudah berhasil dipetakan. Gambaran terkait intervensi yang harus dilakukan terhadap *stakeholder* yang telah diketahui *power* serta *interest*-nya dapat dilihat dari ilustrasi di bawah ini:

Gambar 3.5. Jenis aktor dalam setiap kuadran



Sumber: Mintzberg, 1999

Keterangan:

- A. *crowd* (lemah dalam *power* serta *interest*).
- B. *context setters* (memiliki *power* akan tetapi hanya memiliki *direct interest* yang kecil).
- C. *subjek* yaitu *stakeholder* yang memiliki *interest* tapi dengan *power* yang kecil.
- D. *player* yaitu *stakeholder* yang memiliki *power* dan *interest* secara signifikan.

Pemangku kepentingan di sektor A tidak memiliki *interest* yang tinggi dalam keputusan organisasi juga *power* yang rendah untuk mempengaruhi dan memberikan dampak yang besar. Namun demikian, organisasi tetap harus menjaga kelompok ini mendapatkan informasi dalam batas yang diperlukan, tetapi tidak harus berinvestasi terlalu banyak ke mereka. Pemangku kepentingan di Sektor B memiliki *interest* yang tinggi dalam merespon semua keputusan organisasi meskipun sebenarnya mereka tidak memiliki *power* yang besar untuk mempengaruhi. *Stakeholder* ini bisa dijadikan sebagai sekutu dalam mendukung kebijakan tertentu. Oleh karenanya penting untuk menginformasikan isu-isu yang mereka minati.

Pemangku Kepentingan di sektor C biasanya adalah investor atau legislatif. Mereka berperilaku pasif dan menunjukkan rendahnya *interest* dalam urusan perusahaan. Menghadapi tipe *stakeholder* seperti ini perlu untuk menganalisis potensi minat dan reaksi kelompok-kelompok ini dalam semua perkembangan penting dalam organisasi, dan melibatkan mereka sesuai dengan kepentingan mereka. *Stakeholder* yang terpenting dan berapa pada sektor D sebagai *key player* harus dilibatkan dalam semua perkembangan organisasi (Mintzberg, 1999).

H. VALUE ORIENTATION MAPPING

Model ini dikembangkan oleh The Victorian Department of Primary Industries pada tahun 2007 (Kennon, 2009). Menurut Kennon terdapat 4 langkah, diantaranya:

- a. Identifikasi: pendataan kelompok, organisasi, dan orang yang relevan.
- b. Analisis: memahami perspektif dan ketertarikan *stakeholder*.

Kriteria yang bisa digunakan untuk menganalisis perspektif dan ketertarikan *stakeholder*, diantaranya: (a) kontribusi (*value*), mengidentifikasi apakah *stakeholder*

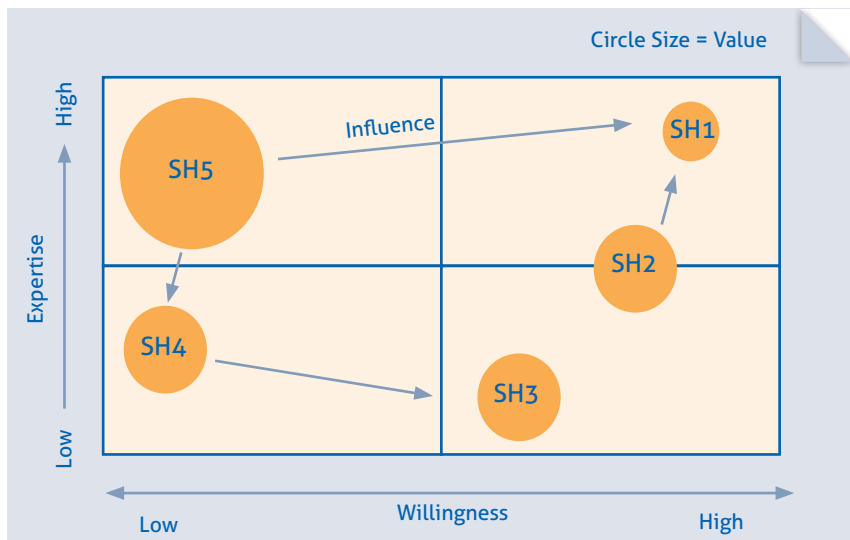
mempunyai informasi, nasehat atau keahlian; (b) legitimasi; (c) kemauan untuk terlibat; (d) pengaruh, seberapa berpengaruhkah *stakeholder*?; dan (e) derajat keperluan untuk terlibat (*necessity of involvement*).

Tabel 3.3. Stakeholder Mapping-Analysis

Stakeholder	Expertise		Willingness	Value	
	Contribution	Legitimacy	Willingness to Engage	Influence	Necessity of Involvement
A	High: Knowledge in X issue is of value to the company	High: Directly affected by our company's activity	High: Proactive group that is already engaging	Low: Relatively unknown group	Low: Not an outspoken stakeholder
B	Medium	Medium	High	Medium	Medium

c. Pemetaan

Gambar 3.6. Pemetaan aktor menggunakan Value Orientation Mapping



- d. Menentukan prioritas: penentuan skala relevansi *stakeholder* dan mengidentifikasi isu.
 1. Apakah isu prioritas para *stakeholder*?
 2. Apakah isu yang sering diekspresikan (disampaikan) *stakeholder*?

Akhirnya, Schmeer juga menyarankan menggunakan tabel karakteristik *stakeholders* saat melakukan analisis. Tabel itu terdiri dari:

1. Posisi/organisasi,
2. Internal/external,
3. Pengetahuan terhadap kebijakan (rendah, sedang, tinggi),
4. Posisi *Stakeholder* terhadap Kebijakan (mendukung/ menentang/netral),
5. Ketertarikan (derajat ketertarikan),
6. Aliansi (identifikasi terhadap *stakeholder* yang bisa mendukung atau berpotensi menentang),
7. Sumberdaya (sumber daya yang dibutuhkan),
8. Kekuatan (kemampuan *stakeholder* mempengaruhi proses pembuatan kebijakan),
9. Kepemimpinan.

I. NET MAP

Berdasarkan hasil analisis Paul Nutt's (2002) terhadap 400 keputusan strategis, separuh dari kebijakan mengalami kegagalan karena tidak dapat diimplementasikan, hanya dapat diimplementasikan secara parsial atau dapat diimplementasikan tetapi memberikan hasil yang buruk. Penyebabnya, pengambil kebijakan tidak mampu memahami kepentingan *key stakeholders*. Oleh sebab itu analisis *stakeholder* bisa dikatakan sebagai salah satu resep mujarab *panacea* dari permasalahan tersebut.

Alasan kenapa *stakeholder* analisis jarang dilakukan oleh

pembuat kebijakan salah satunya adalah karena kurangnya pengetahuan mereka dalam metode yang tepat untuk melakukan analisa *stakeholder* analisis (Bryson, 2003). Oleh karena itu, banyak ahli muncul dengan metode-metode *stakeholder analysis* yang salah satunya adalah dengan metode *Net-Map*.

Net-Map merupakan sebuah metode pemetaan *stakeholder* yang dapat membantu pembuat kebijakan untuk mengetahui, memvisualisasikan, berdiskusi serta mengembangkan pemahaman terhadap situasi di mana ada banyak aktor kepentingan yang berbeda pengaruh dan kepentingannya terhadap organisasi mereka (Bryson, 2003).

Beberapa manfaat dari penggunaan *Net-Map* antara lain adalah (Schiffer, 2007):

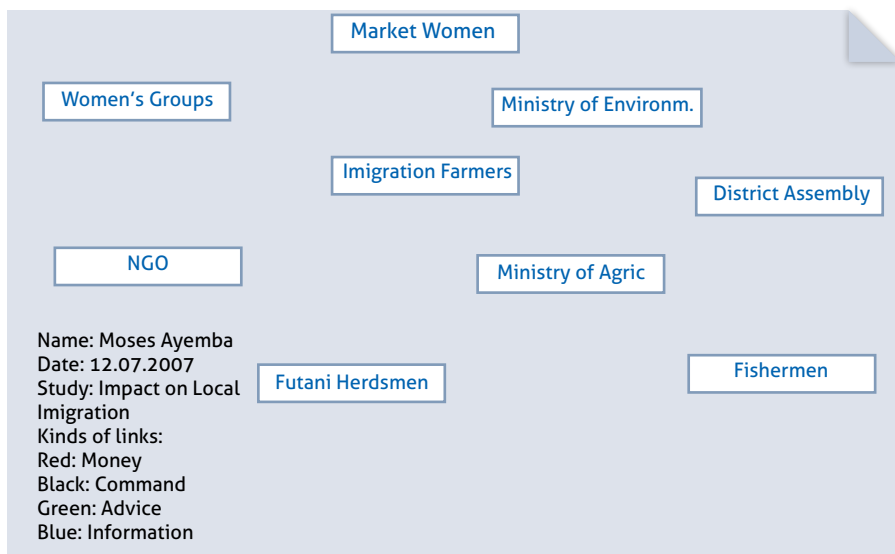
- Sebagai sarana mempersiapkan dan memonitor intervensi kebijakan.
- Sarana meningkatkan efektifitas koordinasi *multistakeholder*.
- Memfasilitasi proyek berbasis masyarakat inklusif.
- Membuat sketsa serta mendiskusikan intervensi bagi keberhasilan sebuah proyek.
- Memahami strategi untuk meningkatkan pengaruh organisasi melalui pemetaan jaringan kerja.

Sebelum melakukan *Net-Map* terlebih dahulu perlu dipahami secara jelas masalah yang akan dipecahkan. Pada tahapan ini peserta diminta untuk menyiapkan instrumen pelaksanaan *Net-Map* mulai dari kejelasan definisi dari terminologi yang digunakan. Pertanyaan yang biasanya muncul diantaranya: (1) siapa yang terlibat?; (2) Bagaimana keterkaitan mereka?; (3) Bagaimana pengaruh mereka?; (4) apa tujuan mereka?.

Untuk menjawab pertanyaan pertama diperlukan adanya klasifikasi jenis *stakeholder* misalnya instansi pemerintah, organisasi kemasyarakatan, organisasi swasta, organisasi donor, dsb. Setiap jenis atau klasifikasi *stakeholder* diberikan warna

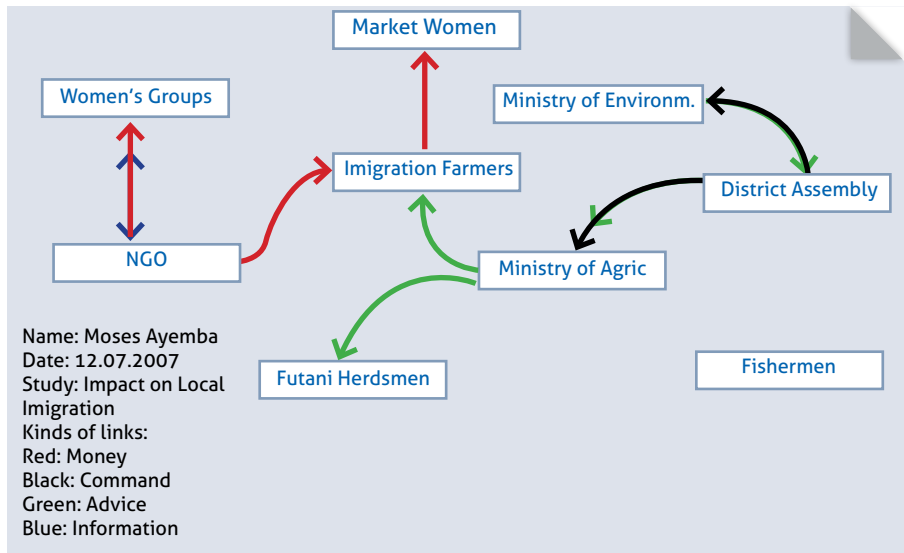
tersendiri. Dengan menggunakan kertas warna/*post it*, instansi pemerintah misalnya diberikan warna merah, NGO dengan warna kuning, dst.

Gambar 3.7. Identifikasi aktor menggunakan *Net-Map*



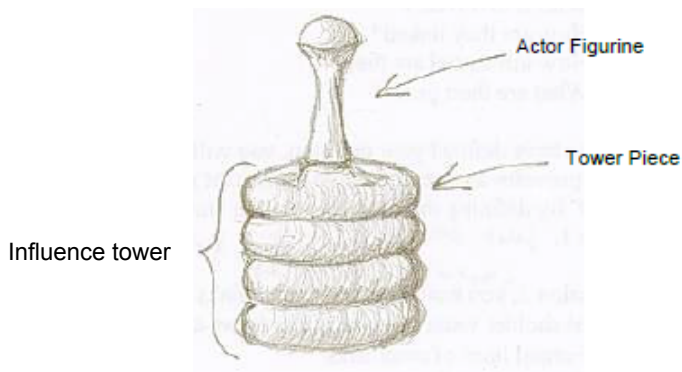
Untuk pertanyaan kedua peserta perlu mendefinisikan dengan jelas hubungan yang dimaksud, misalnya garis komando atau perintah, arus dana, pemberian *advice*, serta arus informasi. Setiap garis tersebut diberikan warna sendiri. Hubungan yang dilambangkan dengan garis tersebut sebaiknya tidak lebih dari 5.

Gambar 3.8. Identifikasi relasi aktor menggunakan *Net-Map*



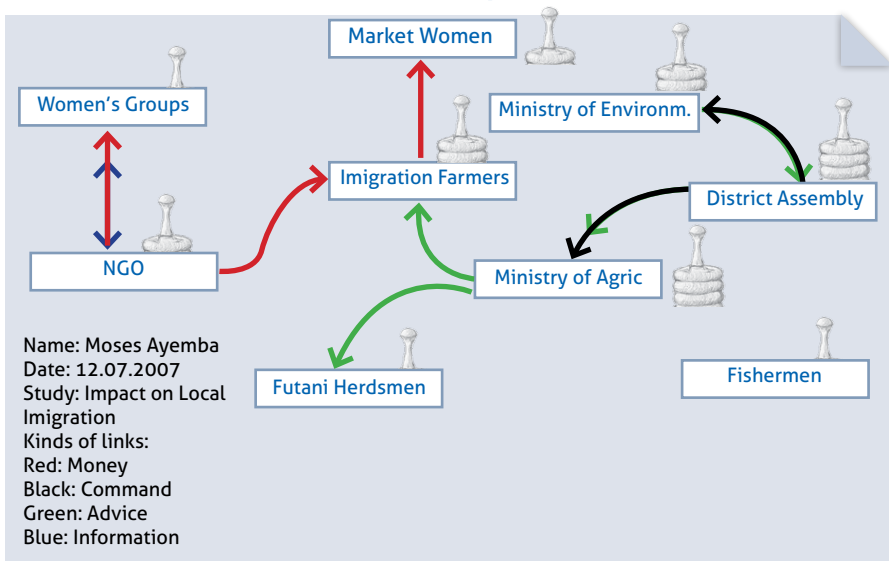
Pertanyaan ketiga terkait dengan pengaruh peserta diminta memperjelas “pengaruh” dengan menempatkan tumpukan koin yang membentuk semacam “menara pengaruh”. Semakin besar pengaruh *stakeholder* maka menara tersebut semakin tinggi.

Gambar 3.9. *Influence Tower* dalam *Net-Map*



Sumber: Schiffer, 2007

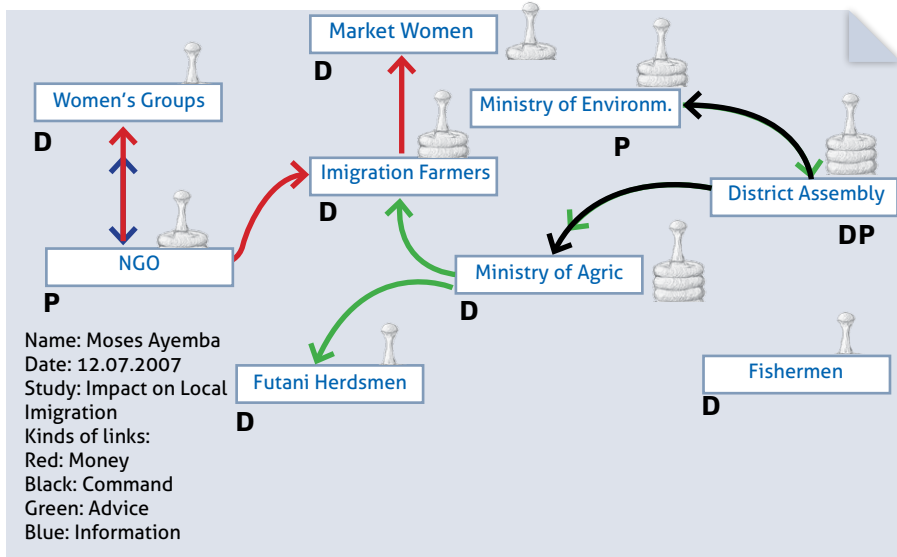
Gambar 3.10. Identifikasi kekuatan pengaruh aktor menggunakan Net-Map



Sumber: Schiffer, 2007

Pertanyaan ke empat, apa tujuan dari *stakeholder*? Pertanyaan ini muncul dengan asumsi bahwa seorang analis sudah mengetahui siapa aktor yang terlibat, bagaimana mereka berhubungan serta seberapa besar pengaruh mereka melalui pertanyaan sebelumnya. Pertanyaan ini sangat bermanfaat terutama untuk melakukan *forecasting* terhadap arah tindakan atau keputusan *stakeholder*. Contoh dalam kasus pro kontra kebijakan pelestarian lingkungan dari analisis tersebut adalah dengan mengelompokkan aktor yang protektif terhadap lingkungan (P=*protection*) serta yang *development oriented* (D=*development*).

Gambar 3.11. Kategorisasi aktor menurut potensi kerjasama (engagement)



Sumber: Schiffer, 2007

Bryson, John M. 2004. *What to do stakeholders matter; stakeholder identification and analysis techniques*, Public Management Review, Vol. 6 Issue1.

H. LATIHAN

Dalam aplikasi teknik *stakeholders mapping*, apakah analisis kebijakan harus menggunakan satu teknik tertentu atau menggunakan beberapa teknik? Mengapa?

I. RANGKUMAN

Kesuksesan dalam merespon problem atau isu tergantung pada pemahaman tentang *stakeholders* beserta *interest* masing-masing. Teknik analisis *stakeholder* dapat membantu dalam membingkai masalah atau isu yang akan dipecahkan melalui teknis yang secara rasional dapat dilaksanakan, secara politik dapat diterima serta dapat memajukan kesejahteraan umum. Beragam teknik

dimunculkan oleh para ahli guna membangun pemahaman terhadap *stakeholder*.

Mata ajar bab ini telah membahas delapan dari lima belas teknik pemetaan *stakeholders*, yaitu: (1) *The participation planning matrix*; (2) *Bases of power and directions of interest diagrams*; (3) *Stakeholder issue interrelationship diagrams*; (4) *Problem-frame stakeholder maps*; dan (5) *Policy implementation mapping*; (6) *Power versus interest grid*; (7) *Value orientation mapping*, dan (8) *Net Map*.

BAB IV

STRATEGI BERKOMUNIKASI

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Mampu merumuskan strategi komunikasi dengan *stakeholders* dalam proses kebijakan.

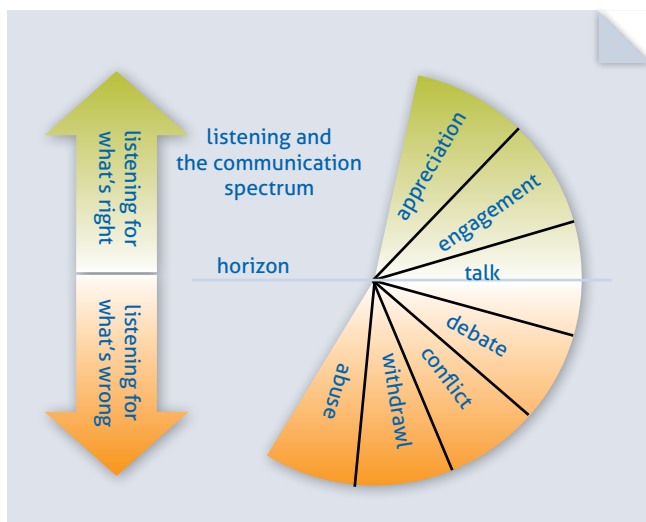
B. KEMAMPUAN MENDENGARKAN

Komunikasi merupakan keterampilan inti untuk membangun hubungan yang positif dengan *stakeholder*. Modal utama dalam komunikasi efektif adalah kemampuan mendengarkan. Seringkali dalam komunikasi kita lebih memperhatikan bagaimana cara menyampaikan pesan melalui kata-kata yang tepat. Padahal untuk menjalin komunikasi yang baik justru diperlukan kemauan para pihak untuk mendengarkan lawan bicara. Kita tidak dapat memaksa lawan bicara untuk mendengarkan apa yang kita sampaikan, namun lebih mudah bila kemauan mendengar tersebut justru mulai dari diri kita terlebih dahulu.

Komunikasi yang buruk berawal dari kemampuan mendengar yang buruk. Dalam berdiskusi sering kali kita mendengar kritik atau pendapat yang buruk tentang diri kita atau pendapat yang kita sampaikan. Seorang komunikator yang baik akan memasang telinga dengan disertai pikiran positif, sikap empati dan menghargai lawan bicara. Ia akan fokus kepada hal-hal yang positif dari suatu pembicaraan. Pada gilirannya sikap ini akan mendorong lawan bicara untuk bersikap hormat dan menghargai sehingga membentuk pola komunikasi yang konstruktif dan ikatan emosional yang positif.

Sebaliknya, jika dalam berkomunikasi kita memiliki pikiran negatif terhadap lawan bicara kita maka rasa empati dan menghormati akan hilang. Pikiran negatif ini kemudian akan berpengaruh terhadap kemampuan dalam mendengarkan lawan bicara. Pikiran negatif akan menfilter informasi dari lawan bicara. Hal hal yang positif dan baik akan menjadi kabur dan sebaliknya kita akan lebih banyak mendengar hal yang negatif. Kondisi menjadi pemicu adanya debat, konflik atau bahkan upaya pemaksaan atau memanipulasi pihak lain (*abuse*).

Gambar 4.1. Kemampuan mendengarkan dan spektrum komunikasi



Sumber: <https://stakeholderengagementnz.wordpress.com/tag/communicationmodels>
(diakses 10 Mei 2015)

Hubungan antara kemampuan mendengarkan dan kualitas komunikasi tergambar sebagaimana spektrum di atas. Kemampuan mendengar yang baik didasari oleh sikap dan kemauan untuk

menghargai lawan bicara di mana pendengar akan fokus kepada hal-hal yang baik. Hal ini akan berpengaruh kepada sikap lawan bicara untuk terlibat lebih jauh dalam pembicaraan dan rasa apresiasi yang tinggi serta kemauan mendukung gagasan-gagasan si pembicara. Sebaliknya kemampuan mendengar yang buruk pada panah sebelah kiri akan mengakibatkan pembicaraan yang memicu konflik.

C. KEMAMPUAN KONTEKSTUAL MELALUI TEKNIK *FRAMING*

Salah satu cara untuk memudahkan pemahaman dalam melihat fenomena sosial adalah dengan teknik *framing*. Secara sederhana, *framing* dapat dianalogikan seperti kita sedang memotret. Gagasan mengenai *framing*, pertama kali dilontarkan oleh Beterson tahun 1955 (Sudibyo, 1999a: 23). Mulanya, *frame* dimaknai sebagai struktur konseptual atau perangkat kepercayaan yang mengorganisir pandangan politik, kebijakan dan wacana, serta yang menyediakan kategori-kategori standar untuk mengapresiasi realitas. Konsep ini kemudian dikembangkan lebih jauh oleh Goffman pada tahun 1974, yang mengandaikan *frame* sebagai kepingan-kepingan perilaku yang membimbing individu dalam membaca realitas.

Melakukan *framing* isu-isu publik tentu akan memudahkan dalam memahami permasalahan-permasalahan yang ada serta mengaplikasikan teknik komunikasi untuk memperkaya *framework* seseorang. Analisis *framing* digunakan untuk membedah cara-cara atau ideologi saat mengkonstruksikan fakta. Analisis ini mencermati strategi seleksi, penonjolan, dan tautan fakta ke dalam berita agar lebih bermakna, lebih menarik, lebih berarti atau lebih diingat, untuk menggiring interpretasi khalayak sesuai perspektifnya (Sobur, 2001:162).

Suatu kejadian (realitas) tidak hadir dengan sendirinya secara objektif, tetapi diketahui atau dipahami melalui pengalaman yang dipengaruhi oleh bahasa. Realitas ini dipahami melalui kategori-

kategori bahasa secara situasional yang tumbuh dari interaksi sosial di dalam suatu kelompok sosial pada saat dan tempat tertentu. Lalu, bagaimana realitas dapat dipahami? Hal ini ditentukan oleh konvensi-konvensi komunikasi yang dilakukan pada saat itu. Oleh karenanya, stabil tidaknya pengetahuan lebih tergantung pada variasi kehidupan sosial daripada realitas objektif di luar pengalaman. Pemahaman-pemahaman kita terhadap realitas yang tersusun secara sosial membentuk banyak aspek-aspek penting lain dari kehidupan. Bagaimana kita berpikir dan berperilaku dalam kehidupan sehari-hari pada dasarnya merupakan persoalan bagaimana kita memahami realitas kita (Senjaya, 2007).

Dalam memahami suatu realitas yang ada dalam masyarakat, paling tidak kita harus mengetahui bagaimana perilaku masyarakat itu sendiri. Menurut Mead, masyarakat merupakan himpunan dari perbuatan-perbuatan kooperatif yang berlangsung di antara para warga atau anggotanya. Namun demikian, perbuatan kooperatif ini bukan hanya menyangkut proses fisik-biologis saja, tetapi juga menyangkut aspek psikologis, karena melibatkan proses berpikir (*mind*). Jadi, suatu hubungan dengan orang lain atau paling tidak dalam melihat suatu fenomena di masyarakat, harus mampu dibaca dan dipahami bagaimana suatu tindakan atau maksud orang lain tersebut. Dengan demikian, pemahaman akan suatu interaksi sosial merupakan hasil perpaduan antara pemahaman diri sendiri dan pemahaman atas orang lain.

Menurut Lasswell dalam Senjaya (2007) cara sederhana untuk memahami proses komunikasi massa adalah dengan menjawab pertanyaan sebagai berikut:

- a. Siapa (*Who*)
- b. Berkata apa (*Says What*)
- c. Melalui saluran apa (*In Which Channel*)
- d. Kepada siapa (*To Whom*)
- e. Dengan efek apa (*With What Effect*)

Beberapa unsur di atas membantu kita dalam mengidentifikasi suatu isu, dengan teknik komunikasi yang benar, tentu akan memudahkan analisis kebijakan dalam memahami suatu permasalahan publik. Dalam menghadapi permasalahan sosial dengan pendekatan komunikasi, paling tidak mencoba menjawabnya dengan tiga pertanyaan penting dalam pikiran mereka?

1. Bagaimana kita membuat orang berpikir tentang masalah-masalah kita?
2. Bagaimana kita membuat mereka berpikir tentang permasalahan kita termasuk cara mereka memecahkan masalahnya melalui kebijakan publik, tidak hanya melalui tindakan individu?
3. Bagaimana kita membuat mereka berpikir tentang isu-isu sedemikian rupa bahwa mereka ingin menyelesaikannya melalui kebijakan publik kita?

Dalam perspektif komunikasi, *framing* digunakan untuk membedah cara atau ideologi media saat mengkonstruksi fakta. Adapun dalam perspektif institusi *framework* tentang komunikasi, perlu dipahami beberapa hal berikut:

- Orang-orang bukanlah sebuah “papan tulis kosong”
Setiap orang atau dalam konteks kebijakan adalah *stakeholder* memiliki perspektif serta pemikiran yang berbeda-beda. Oleh karena itu, jangan diasumsikan bahwa komunikasi dilakukan pada ruang kosong. Seorang *decision maker* harus siap dengan strategi-strategi dalam merespon perbedaan-perbedaan pandangan.
- Komunikasi itu interaktif
Guna menjangkau preferensi dari semua *stakeholder*, maka komunikasi harus dilakukan secara interaktif melalui dua arah. Dengan begitu, akan memperkaya dan memperkuat dasar pengambilan kebijakan.

- Komunikasi bergema melalui nilai-nilai terdalam dan pandangan masyarakat dunia

Dalam mengkomunikasikan suatu kebijakan, perlu disadari bahwa setiap orang sudah dipengaruhi oleh nilai-nilai universal yang sudah dibangun sejak lama. Konsekuensi dari hasil tersebut adalah akan muncul resistensi apabila bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah bersifat universal tersebut. Oleh karena itu, seyogyanya nilai-nilai universal yang berlaku di masyarakat menjadi pertimbangan penting dalam pengambilan kebijakan.

- Komunikasi berbasis *frame*

Membangun komunikasi yang efektif harus berbasis *frame* yang jelas. Sehingga memudahkan *stakeholder* dalam memahami pesan yang akan dimunculkan oleh seorang pengambil kebijakan. Dari perspektif politik, komunikasi yang berbasis *frame* merupakan langkah yang efektif untuk menggiring *stakeholder* untuk masuk ke dalam wacana-wacana yang akan dibangun. Hal tersebut yang sekarang dilakukan oleh beberapa stasiun TV atau media massa yang mungkin berafiliasi dengan partai politik untuk menggiring pembaca ke dalam perspektif yang sebenarnya sudah dibangun sebelumnya.

- Ketika komunikasi tidak memadai, orang akan melihat penggambaran menurut interpretasi mereka masing masing.

Komunikasi harus disampaikan dengan lugas dan jelas untuk menghindari interpretasi dari para *stakeholder*. Interpretasi yang salah yang dibangun berdasarkan pemikiran-pemikiran parsial dari para *stakeholder* akan sangat berdampak negatif dalam memberikan rekomendasi kebijakan.

- Ketika komunikasi sudah efektif , orang dapat melihat suatu masalah dari sudut pandang lain.

Komunikasi yang efektif akan sangat membantu dalam memperkaya wawasan seorang analis kebijakan. Tiap *stakeholder* akan memberikan pemikiran-pemikiran melalui perspektif yang berbeda. Oleh karena itu, dapat dipastikan hal tersebut akan sangat berguna untuk meminimalisir resistensi dan potensi konflik yang mungkin terjadi.

Beberapa tips dalam melakukan *framing* dalam komunikasi kebijakan yang perlu diperhatikan :

1. Gunakan level pemahaman yang mampu merangkul *stakeholders*. Dalam komunikasi para kita perlu memahami terlebih dahulu adanya tingkat pemahaman yang berbeda dari setiap fakta. Tingkat pemahaman tersebut dibagi menjadi tiga yaitu :
 - a. Level *idea* misalnya keadilan, perdamaian, demokrasi dsb.;
 - b. Level *categorical issues* misalnya lingkungan, ekonomi, politik dsb.;
 - c. Level *specific issue* misalnya pembakaran hutan, pendanaan kampanye, pengangguran, dsb.

Untuk merangkul *stakeholder* diperlukan bahasa atau simbol yang menekankan kepada level ide. Pada level ini akan lebih mudah didapatkan konsensus dengan *stakeholder*. Sebaliknya semakin spesifik, maka kemungkinan akan terjadinya perbedaan pendapat dengan *stakeholder* semakin besar.

2. *Context*. Dalam menyampaikan pesan kepada *stakeholder*, kita perlu memperjelas konteks dari informasi yang disampaikan. Tanpa konteks seringkali suatu informasi tidak dapat dipahami atau bahkan kehilangan makna.
3. Penyajian data. Penyajian data statistik dianggap sebagai syarat yang harus dipenuhi untuk mendukung *evidence*. Namun demikian harus dipahami angka sendiri tidak punya

makna apa-apa tanpa disertai dengan interpretasi yang tepat. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penggunaan data berupa angka. Pertama gunakan angka secara strategik yaitu bukan untuk mendramatisasi suatu masalah, tetapi memperlihatkan konsekuensi yang harus ditanggung jika mengesampingkan fakta yang disajikan. Kedua, manfaat angka untuk menggaris bawahi masalah efisiensi biaya atau untung rugi.

D. LATIHAN

Mengapa kemampuan komunikasi yang efektif menjadi kompetensi yang harus dikuasai oleh setiap analis kebijakan? Jelaskan!

E. RANGKUMAN

Untuk membangun hubungan yang konstruktif dengan *stakeholder*, seorang analis kebijakan wajib memahami teknik komunikasi yang baik. Ketidakmampuan dalam mengelola komunikasi akan berakibat fatal bagi organisasi. Perlu dipahami bahwa seseorang berkomunikasi untuk mengartikan realitas atau kejadian-kejadian yang ditangkap oleh inderanya dan membagikan pengertian tersebut kepada orang lain. Walaupun pada dasarnya pikiran manusia tidak mampu memahami semua realitas secara keseluruhan.

Dalam pengambilan kebijakan, komunikasi menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Komunikasi juga bisa menjadi cara untuk dapat mereduksi resistensi dari *stakeholder* tertentu. Selain itu, dengan komunikasi yang dijalin dengan efektif bersama seluruh *stakeholder*, kebijakan yang diambil akan lebih berdasarkan preferensi dari banyak pihak dan tidak hanya berdasarkan pada *personal taste* dan pandangan sempit seorang *decision maker*. Hal

tersebut seyogyanya perlu disadari oleh semua pengambil kebijakan bahwa ada keterbatasan kemampuan dalam mengakses informasi sehingga perlu adanya komunikasi dengan *stakeholder* (*bounded rationality*). Banyak metode yang digunakan untuk melakukan komunikasi dengan *stakeholder*, salah satunya adalah dengan menyelenggarakan konsultasi publik. Pembelajaran lebih mendalam tentang konsultasi publik akan dibahas dalam modul ke enam selanjutnya.

BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

Pemetaan *stakeholder* memungkinkan para *decision maker* untuk menyelesaikan masalah publik melalui metode yang mudah untuk dilakukan, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. *Stakeholders mapping* tidak hanya sekedar sebuah alat analisis namun juga instrumen strategis untuk memahami konfigurasi aktor-aktor dalam proses kebijakan. Pemetaan *stakeholders* merupakan alat dasar untuk mencapai pemahaman tentang peran potensial dari para aktor tersebut dan pola hubungannya. Oleh karena itu, *urgensi* dari *stakeholder mapping* adalah untuk membangun strategi dan skenario yang efektif untuk menilai risiko dan peluang yang dapat dimanfaatkan dalam pembuatan kebijakan publik. Manfaat lain dari *stakeholders mapping* adalah alat ini bisa digunakan memperoleh legitimasi dari sebuah kebijakan (Mathur, 2007). Modul ini membekali peserta pelatihan untuk memahami konsepsi *stakeholders mapping*, mengidentifikasi *stakeholder* dan hubungan antar *stakeholder* dalam proses kebijakan, serta membekali peserta dengan kemampuan dasar komunikasi yang baik dengan *stakeholder* dalam proses kebijakan.

B. TINDAK LANJUT

Pemahaman peserta dalam teori dan praktik *stakeholders mapping* ini menjadi bagian dari pembelajaran peserta dalam mempelajari sebagian modul dalam pelatihan Calon Analis Kebijakan. Informasi-informasi yang diperoleh dari hasil *stakeholders mapping* sangat relevan untuk memperkuat informasi

yang diperlukan dalam melakukan analisis kebijakan publik. Sebagai penutup pembahasan modul, dalam bagian ini akan dipaparkan kunci jawaban dari latihan-latihan yang diberikan dalam bab-bab sebelumnya.

1. Kunci Jawaban Latihan Bab II

1. Apa manfaat *stakeholders mapping* dalam analisis kebijakan publik?

Dalam analisis kebijakan publik, pemetaan *stakeholders* sangat bermanfaat untuk mengidentifikasi aktor penting dalam proses pembuatan kebijakan dan mengkaji pengetahuan, kepentingan, posisi, sikap *stakeholder* terhadap kebijakan. Interaksi antara pembuat kebijakan dan *stakeholder* dapat meningkatkan dukungan terhadap program atau kebijakan. Pemetaan *stakeholder* juga dapat mengidentifikasi ketertarikan para *stakeholder* terhadap kebijakan atau program; mengetahui potensi konflik atau risiko dari kebijakan; membangun relasi dengan *stakeholder* serta dapat mengurangi risiko kegagalan sebuah kebijakan.

2. Mengapa aktor-aktor di luar pemerintah (non formal) perlu diperhitungkan dalam *stakeholders mapping*?

Perlunya memasukkan aktor-aktor pemangku kepentingan dari luar pemerintah, baik individu, kelompok, atau organisasi/lembaga dalam *stakeholders mapping* mengingat bahwa dengan adanya perubahan paradigma dari *government to governance* yang harus bisa dipahami dengan serius oleh seorang analis kebijakan. Paradigma *governance* menekankan bahwa pembuatan kebijakan merupakan hasil konsensus dari berbagai aktor baik lokal, nasional maupun internasional. Instansi pemerintah hanya salah satu dari sekian banyak aktor atau dengan kata lain *State* tidak lagi menjadi aktor utama dalam pembentukan

sebuah kebijakan. Publik juga dapat memberikan *input* dalam proses kebijakan berupa informasi tentang pilihan-pilihan alternatif kebijakan. Beberapa pemangku kepentingan bahkan memiliki *power* dan *interest* untuk mempengaruhi proses kebijakan sehingga keberadaan mereka harus teridentifikasi dengan baik agar kebijakan publik yang diformulasikan dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien.

2. Kunci Jawaban Latihan Bab III

1. Dalam aplikasi teknik *stakeholders mapping*, apakah analisis kebijakan harus menggunakan satu teknik tertentu atau menggunakan beberapa teknik? Mengapa?

Tidak ada teknik mutlak yang dapat menggambarkan seluruh aktor dengan kepentingannya masing-masing secara sempurna. Oleh karenanya, analisis kebijakan dapat menggunakan beberapa teknik *stakeholders mapping* untuk menganalisis *stakeholders* dalam kebijakan publik sesuai dengan kebutuhan informasi aktor (termasuk kepentingan aktor) yang diperlukannya dan kemampuan sumberdaya analisis kebijakan untuk menggunakan teknik yang dipilihnya. Masing-masing teknik *stakeholders mapping* yang telah dijelaskan dalam modul ini memiliki kelebihan dan kekurangan dan hal ini harus dipahami dengan baik oleh analisis kebijakan agar dapat menggunakan teknik yang tepat sesuai dengan kebutuhan informasi yang diperlukam untuk melakukan kajian kebijakan.

3. Kunci Jawaban Latihan Bab IV

1. Mengapa kemampuan komunikasi yang efektif menjadi kompetensi yang harus dikuasai oleh setiap analisis kebijakan? Jelaskan!

Seorang analis kebijakan harus menguasai teknik komunikasi yang baik untuk memudahkannya dalam memahami suatu permasalahan publik dan untuk membangun hubungan yang konstruktif dengan *stakeholder*. Komunikasi yang efektif akan sangat membantu dalam memperkaya wawasan seorang analis kebijakan dalam mengomunikasikan kebijakan dan yang terpenting adalah dalam upaya meyakinkan *decision maker* untuk memutuskan sebuah kebijakan berdasarkan rekomendasi yang disampaikan oleh analis kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aligica, Paul Dragos. 2006. *Institutional and Stakeholder Mapping: Frameworks for Policy Analysis and Institutional Change*. Public Organiz Rev (2006) 6: 79–90.
- Anderson, James E. (1975). *Public Policy Making: Basic Concept in Political Sciences*. New York: Praeger University Series.
- Bronwen, Golder, *Cross-Cutting Tool-Stakeholder Analysis*, October 2005
- Bryson, John M. 2003. *What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*. University of Minnesota.
- Bryson, John, M. 2002. *What To Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Dendhardt, Robert B & Denhardt, Janet Vinzant. 2000. The new Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration review* November/desember 2000, Vol 60, No. 6
- Dwiyanto, Agus. 2004. Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari *Government* ke *Governance*. Di sampaikan dalam acara pengukuhan guru besar Prof. Dr Agus Dwiyanto, MPA pada tanggal 21 agustus 2004
- Dwiyanto, Agus. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- FrameWork Institute. 2002. *Framing Public Issues*. Washington DC: FrameWorks Institute
- Hill, Michael. (ed). 1993. *The Policy Process: A Reader*. New York: HarvesterWheatsheaf

- Howlett, Michael, Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Canada: Oxford University Press.
- Julius Court, Enrique Mendizabal, dan David Osborne. 2007. *Policy Engamenet: How Can CSO Advocacy Can Be More Effective*. Overseas Development Institute (ODI)-Research and Policy Development (RAPID).
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Lembaga Administrasi Negara. 2005. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: LAN.
- Martini, Maira. 2012. *Influence of Interest groups on policy Making*. Transparency International
- Mathur, Vivek N dkk. 2007. *Defining, identifying and mapping stakeholders in the assessment of urban sustainability*.
- Mintzberg, H. 1999. Who Should Control Operation ? In: Minzberg., H. Quinn, J.B. & Ghoshal, S. *The Strategy Process*. Harlow.: Pearson Education Ltd
- Moore, J.F. 1995. *The Death of Competition, Leadership & Strategy in the Age of Business Ecosystem*. Harper Business.
- Nicole Kennon, Peter Howden and Meredith Hartley (2009), *Who Really Matters? A stakeholder analysis tool*, Extension Farming Systems Journal, Vol 5 No 2.
- Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Computindo.
- O'Flynn, Janine. 2007. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, no. 3, pp. 353–366
- Pfiffner, James P. 2004. *Traditional Public Administration Versus The New Public Management: Accountability Versus Efficiency*
- Reed, Mark S, et.al. 2009. *Who's in and why? A typology of stakeholder*

- analysis methods for natural resource management*. Journal of Environmental Management 90 (2009). Page 1933–1949.
- Schiffer, Eva. 2007. *Net-Map Toolbox Influence Mapping of Social Networks*. Greece:International Food Policy Research Institute.
- Senjaya, Sasa Djuarsa, dkk. 2007. *Teori Komunikasi*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Silviana, Septinia Eka. 2012. *Perjalanan Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM) hingga New Public Service (NPS)*
- West, Jonathan, P, and Bowman, James, S. 2004. *Stakeholder Analysis of Civil Service Reform in Florida: A Descriptive, Instrumental, Normative: Human Resource Management Perspective*. Sage Publications. State&Local Government Review, Vol. 36, No 1.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Jakarta: CAPS.
- World Health Organization. Health Service Planning and Policy Making: A toolking for Nursen and Midwives. (Module 2 *Stakeholder Analysis and Networks*).

SUMBER INTERNET:

- Mayoux, Linda. "Advocacy For Poverty Eradication And Erment: Ways Forward For Advocacy Impact Assessment" dalam <<http://www.enterprise-impact.org.uk/pdf/Advocacy.pdf>>. Diakses pada 19 Mei 2015 Pukul 16.00.
- http://www.pearsonhighered.com/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered_samplechapter/0205075940.pdf diakses pada tanggal 19 Mei 2015
- <http://kbbi.web.id/index.php?w=media> diakses pada tanggal 19 Mei 2015
- https://www.eff.org/files/filenode/social_network/media_def_resp.pdf diakses pada tanggal 19 Mei 2015

DAFTAR ISTILAH

Pihak Berkepentingan (Stakeholder)	: Pihak yang terpengaruh oleh kebijakan dan pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan.
Proses Kebijakan (Policy Process)	: Kegiatan dan sikap administratif, organisasional dan politik yang menentukan transformasi masukan kebijakan menjadi keluaran dan dampak kebijakan.

Modul IV:

ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2015**

DAFTAR ISI MODUL IV

DAFTAR ISI	158
DAFTAR TABEL	160
DAFTAR GAMBAR	160
BAB I PENDAHULUAN	161
A. Latar Belakang	161
B. Deskripsi Singkat	162
C. Tujuan Pembelajaran	162
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok	163
BAB II STUDI KEBIJAKAN	165
A. Analis Kebijakan	165
B. Tugas Analis Kebijakan	165
C. Langkah dalam Melakukan Analisis Kebijakan	168
D. Tugas Analis Kebijakan	171
E. Political Skill.....	172
F. Latihan	173
G. Rangkuman	173
BAB III KRITERIA DALAM EVALUASI ALTERNATIF KEBIJAKAN	175
A. Indikator Hasil Belajar	175
B. Kriteria dalam Analisis Kebijakan	175

C. Menetapkan Kriteria Evaluasi	177
D. Kategori Kriteria Evaluasi	181
E. Latihan	182
F. Rangkuman	182
BAB IV MENGEMBANGKAN DAN MERUMUSKAN ALTERNATIF KEBIJAKAN	184
A. Indikator Hasil Belajar	184
B. Mengembangkan Alternatif Kebijakan	184
C. Penilaian dan Peramalan dalam Setiap Alternatif	186
D. Evaluasi Alternatif Kebijakan	188
E. Latihan	192
F. Rangkuman	192
BAB V PENUTUP	194
A. SIMPULAN	194
B. TINDAK LANJUT	194
DAFTAR PUSTAKA	199
DAFTAR ISTILAH	200

DAFTAR TABEL MODUL IV

Tabel 2.1 Perbedaan antara Penelitian Ilmu Sosial dan Penelitian Kebijakan	172
Tabel 3.1 Tiga Pendekatan Evaluasi	178
Tabel 3.2 Teknik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan.....	180
Tabel 3.3 Kategori Kriteria Evaluasi	182
Tabel 4.1 Teknik Peramalan	188
Tabel 4.2 Keterkaitan antara Kriteria dan Penggunaan Rasionalitas	190
Tabel 4.3 Penyajian kriteria alternatif	191

DAFTAR GAMBAR MODUL IV

Gambar 2.1 Perbedaan antara <i>analysis of policy</i> dengan <i>analysis for policy</i>	167
Gambar 2.2 Model Analisis Kebijakan.....	170

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

There are numerous examples of countries that have been saddled by bad government policies, poor implementation, ethical failures, and the inability of government to change when it necessary. The victims are citizens, whose lives and livelihoods suffer. (Boon Siong Neo dan Geraldine Chen dalam Riant Nugroho, 2014, hal.23). Kemajuan suatu negara dapat dilihat dari kualitas kebijakan publiknya, jika kebijakan publiknya buruk bisa dipastikan keadaan negara tersebut juga tidak jauh dari kualitas kebijakan publiknya. Penetapan kebijakan merupakan proses yang rumit dan panjang serta membutuhkan pertimbangan yang matang. Diperlukan analisis yang mendalam untuk bisa menghasilkan kebijakan publik yang tepat dengan kondisi negara dan tepat dengan kebutuhan negara.

Berangkat dari kondisi itulah modul ini disusun untuk memberikan pemahaman dan keterampilan dasar kepada peserta pelatihan tentang dinamika dan konteks kebijakan publik di Indonesia melalui konsepsi analisis kebijakan, manfaat analisis kebijakan, teknik analisis kebijakan, saran kebijakan dan pengambilan keputusan dan praktek teknik analisis kebijakan. Penguasaan materi analisis kebijakan publik merupakan bagian penting dalam proses penyusunan kebijakan. Penguasaan materi analisis kebijakan publik ini selanjutnya menjadi bahan yang penting pula dalam mempelajari materi-materi berikutnya, karena dari materi ini point penting dari proses penyusunan kebijakan akan menentukan hasil akhir dari proses penyusunan kebijakan publik.

B. DESKRIPSI SINGKAT

Modul ini membekali peserta pelatihan dengan kemampuan untuk memiliki pemahaman tentang dinamika dan konteks kebijakan publik di Indonesia melalui konsepsi analisis kebijakan, manfaat analisis kebijakan, teknik analisis kebijakan, saran kebijakan dan pengambilan keputusan dan praktek teknik analisis kebijakan. Mata Ajar disajikan secara interaktif, melalui kombinasi metode ceramah interaktif, tanya-jawab, dan diskusi. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya dalam menganalisis opsi kebijakan.

Modul ini terdiri dari 5 (lima) bab. Untuk keberhasilan mempelajari modul ini, peserta dapat melakukan berbagai kegiatan belajar, baik secara mandiri maupun berkelompok. Modul ini juga dilengkapi dengan simulasi kasus yang dapat membantu dalam melatih dan mempertajam kemampuan peserta. Selain itu untuk menambah wawasan mengenai mata ajar analisis kebijakan publik, peserta dapat menggunakan referensi lain selain dari modul ini setelah berkonsultasi dengan narasumber (tenaga pengajar).

C. TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu menjelaskan konsepsi analisis kebijakan publik, serta mampu menganalisis opsi kebijakan yang baik, yang dinilai dari kemampuan peserta dalam :

- a. Menjelaskan konsepsi analisis kebijakan yang secara rasional bisa dijalankan.
- b. Menghitung manfaat analisis kebijakan (aspek ekonomi, politik, sosial dan lainnya).
- c. Menjelaskan berbagai teknik dalam analisis kebijakan.
- d. Menunjukkan berbagai kriteria yang digunakan dalam

- pengambilan keputusan.
- e. Mendemonstrasikan penggunaan teknik analisis sesuai dengan kriteria penilaian/pengambilan keputusan.
 - f. Merumuskan berbagai alternatif kebijakan yang bermanfaat (sesuai prinsip *budget maximizing*).

D. MATERI POKOK DAN SUB MATERI POKOK

Materi dan submateri pokok yang akan dibahas dalam modul ini adalah sebagai berikut:

1. Konsepsi dan Manfaat Analisis Kebijakan
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Konsep Dasar Analisis Kebijakan
 - c. Langkah Dalam Melakukan Analisis Kebijakan
 - d. Tugas Analisis Kebijakan
 - e. *Political Skill*
 - f. Latihan
 - g. Rangkuman
2. Teknik dan Kriteria dalam Analisis Kebijakan
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Pentingnya Kriteria dan Istilah dalam Kriteria
 - c. Menetapkan Kriteria Evaluasi
 - d. Tantangan Analisis Kebijakan
 - e. Kategori Kriteria Evaluasi
 - f. Latihan
 - g. Rangkuman
3. Mengembangkan dan Merumuskan Alternatif Kebijakan
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Mengembangkan Alternatif Kebijakan
 - c. Penilaian dan Peramalan dalam Setiap Alternatif

- d. Evaluasi Alternatif Kebijakan
 - e. Latihan
 - f. Rangkuman
- 4. Penutup
 - a. Simpulan
 - b. Tindak Lanjut

BAB II

KONSEPSI DAN MANFAAT ANALISIS KEBIJAKAN

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mempelajari bab ini, peserta diharapkan dapat:

1. Mampu menjelaskan konsepsi analisis kebijakan yang secara rasional bisa dijalankan.
2. Mampu menghitung manfaat analisis kebijakan (aspek ekonomi, politik, sosial dan lainnya).

B. KONSEP DASAR ANALISIS KEBIJAKAN

Analisis kebijakan adalah suatu proses yang memerlukan pendekatan multidisiplin ilmu yang terkait dengan situasi dan masalah kebijakan yang muncul. Beberapa pendekatan yang diperlukan antara lain: ilmu politik, filsafat, ekonomi, sosiologi. Disamping itu, diperlukan pula pemahaman tentang sejarah, hukum, antropologi-geografi serta ketrampilan menggunakan teknik kuantitatif dan ilmu komputer.

Perhatian yang harus dimiliki oleh Analisis kebijakan:

1. Perhatian terhadap problems/masalah dan hubungan antara kebijakan publik dengan masalah tersebut
2. Perhatian terhadap *content* (isi) dari kebijakan publik
3. Perhatian terhadap apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pembuat kebijakan (lebih fokus pada input dan proses)
4. Perhatian terhadap konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan dalam kaitannya dengan *output* dan *outcomes*.

Peran analisis kebijakan biasa ditemukan pada:

1. Universitas, yaitu para akademisi yang memiliki perhatian terhadap kebijakan dan problem yang melingkupinya serta proses kebijakan
2. Lembaga Penelitian Independen dan *think tank*, yaitu dapat berupa pegawai tetap atau partikelir yang terlibat dalam riset tertentu
3. Unit kebijakan, yaitu para analis kebijakan yang bertanggungjawab melakukan penelitian dan penyelidikan pada pemerintah, lembaga-lembaga pemerintah dan institusi publik lainnya.
4. Kelompok penekan & kelompok *lobby*, dimana Kelompok penekan berusaha mempengaruhi kebijakan dengan cara melakukan pemantauan dan pengembangan ide-ide tentang alternatif kebijakan.
5. Partai Politik, yaitu terdapat departemen/unit yang melakukan riset dan pengembangan kebijakan dalam menunjang kegiatan partai politik.
6. Konsultan tidak tetap, yaitu seseorang yang melakukan riset khusus berdasarkan kontrak.

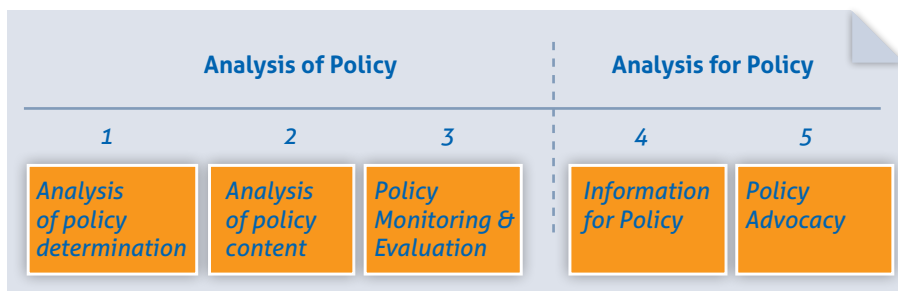
Gambaran diatas memperlihatkan bahwa kegiatan analisis kebijakan juga lazim dilakukan oleh aktor yang berada pada lembaga pemerintah (meskipun sampai saat ini tidak dibentuk suatu unit khusus). Untuk dapat memberikan penekanan tentang pentingnya kegiatan tersebut (agar lembaga pemerintah tidak tertinggal dari *stakeholders* lainnya seperti partai politik, *pressure group*) maka pembentukan analis kebijakan sebagai sebuah jabatan fungsional sudah merupakan suatu hal yang mendesak dalam rangka memberikan *support* kepada pemerintah sebagai salah satu *policy actor*.

Analisis kebijakan harus memiliki fokus pada tahapan-tahapan yang berbeda dalam proses kebijakan publik (formulasi, implementasi dan evaluasi), ide-ide, keyakinan serta asumsi-asumsi

yang terkait proses kebijakan tersebut.

Dalam kegiatan menganalisis kebijakan Wayne Parsons (2001) membedakan antara *analysis of policy* dengan *analysis for policy* dengan gambar sebagai berikut:

Gambar 2.1. Perbedaan antara *analysis of policy* dengan *analysis for policy*



***Analysis of policy* (Analisis terhadap kebijakan)**

Yang termasuk dalam kegiatan “*analysis of policy*” adalah analisis terhadap:

1. Batasan sebuah kebijakan, yaitu analisis yang difokuskan pada bagaimana, mengapa, dan kapan serta diperuntukkan bagi siapa (*target group*) sebuah kebijakan dibuat.
2. Isi dari kebijakan, yaitu analisis yang melibatkan deskripsi dari suatu kebijakan tertentu dan bagaimana kebijakan tersebut dibuat serta keterkaitannya dengan kebijakan yang telah ada sebelumnya. Dan dalam menganalisisnya dapat pula menggunakan kerangka teoritikal/nilai yang ditujukan untuk memberikan masukan (kritik) terhadap sebuah kebijakan.
3. Monitoring dan evaluasi kebijakan, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk menguji apakah sebuah kebijakan telah menunjukkan kinerja sesuai tujuannya dan seberapa besar

dampak kebijakan bagi problem yang ada.

Analysis for policy (Analisis bagi penyusunan kebijakan)

Kegiatan analisis disini mencakup:

1. Dukungan Kebijakan (*Policy advocacy*), yaitu analisis yang mencakup riset dan argumen-argumen yang dimaksudkan untuk memberikan pengaruh terhadap agenda kebijakan baik dari lingkungan internal maupun eksternal pemerintah.
2. Informasi bagi sebuah kebijakan (*Information for policy*), yaitu bentuk dari analisis yang dimaksudkan untuk memberikan masukan (*supply informasi*) bagi proses pembuatan kebijakan. Analisis ini dapat berupa kajian/riset mendalam baik secara internal maupun eksternal atau rekomendasi keputusan. Kegiatan ini mungkin dapat membantu dalam menyaring opsi-opsi atau juga menawarkan rekomendasi opsi kebijakan.

C. LANGKAH DALAM MELAKUKAN ANALISIS KEBIJAKAN

Banyak pakar yang telah mengemukakan pandangan mengenai proses dan/atau model-model dalam analisis kebijakan. Salah satunya adalah Patton and Sawicki dalam bukunya yang berjudul *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (Prentice-Hall, New Jersey), yang membagi analisis kebijakan menjadi 6 (enam) langkah sebagai berikut:

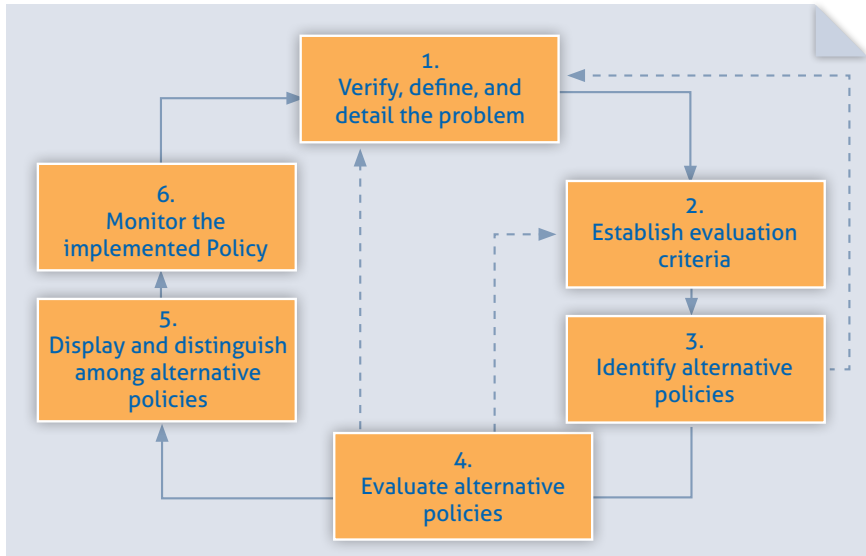
1. Menentukan atau mendefinisikan masalah kebijakan dengan cara menganalisis data dan informasi yang relevan dengan masalah tersebut (*Defining the problem by analyzing the data and the information gathered*).
2. Mengidentifikasi atau mengembangkan kriteria-kriteria untuk pemecahan masalah. Dalam hal ini, seorang pengambil kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor terkait sebelum memutuskan sesuatu (*Identifying the decision*

criteria that will be important in solving the problem. The decision maker must determine the relevant factors to take into account when making the decision).

3. Membuat daftar alternatif yang akan dipilih sebagai kebijakan terbaik dalam menyelesaikan masalah kebijakan (*A brief list of the possible alternatives must be generated; these could succeed to resolve the problem).*
4. Melakukan analisis dan evaluasi terhadap setiap kriteria yang dikembangkan, dengan memberikan bobot terhadap setiap kriteria (*A critical analyses and evaluation of each criterion is brought through. For example strength and weakness tables of each alternative are drawn and used for comparative basis. The decision maker then weights the previously identified criteria in order to give the alternative policies a correct priority in the decision).*
5. Melakukan evaluasi terhadap setiap alternatif berdasarkan kriteria yang telah ditentukan, untuk kemudian memilih alternatif terbaik sebagai kebijakan terpilih (*The decision-maker evaluates each alternative against the criteria and selects the preferred alternative).*
6. Menjalankan kebijakan yang telah dipilih (*The policy is brought through).*

Serupa dengan model tersebut, model analisis kebijakan yang dikembangkan oleh University of Oregon dibawah ini terdiri dari 6 (enam) tahap sebagai berikut:

Gambar 2.2. Model Analisis Kebijakan



Penguasaan yang diperlukan dalam analisis kebijakan;

1. Pengetahuan (Knowledge)

The Policy Analysts should possess an appreciation of the processes, institutions and foundations of government, a recognition of the ministry's priorities and challenges, and the context in which the ministry is operating. In addition, they should be aware of current departmental policies, their target groups, and impacts.

2. Organization

This refers to the ability to meet deadlines, to generate a team effort, and the ability to set reasonable priorities.

3. Intellectual Capacity

Policy Analysts must possess a capacity to think clearly, broadly, and strategically, to create and relate innovative solutions, and have a sensitivity to potential problems and issues.

4. Relationship Competencies

The analyst must be able to act independently and as a team player, to consult effectively, and derive information from external sources, and have the motivation to share information.

5. Personal Competencies

The analyst must be driven by ethical and moral values, and be aware of the difference between policy and political considerations.

D. TUGAS ANALIS KEBIJAKAN

Berdasarkan Peraturan Menpan Nomor 45 tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional dan Angka Kreditnya, tugas pokok dari Analis Kebijakan yaitu melaksanakan kajian dan analisis kebijakan seperti: a) membantu merumuskan cara untuk mengatasi/memecahkan masalah, b) menyediakan informasi tentang apa konsekuensi dari alternatif kebijakan, c) mengidentifikasi isu publik yang perlu menjadi agenda kebijakan pemerintah. Analisis kebijakan menurut Dunn (2003) adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Analisis kebijakan merupakan salah satu proses dari rangkaian proses pembuatan kebijakan, sehingga hasil kajian dan analisis yang dilakukan oleh analis kebijakan tidak akan lengkap jika hasil tersebut tidak diberikan kepada pengambil keputusan atau pembuat kebijakan.

Dalam melakukan penelitian ada perbedaan antara penelitian sosial dengan penelitian kebijakan, seperti dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut ini.

Tabel 2.1. Perbedaan antara Penelitian Ilmu Sosial dan Penelitian Kebijakan

No	Social Research	Policy Research
1	Memberikan pencerahan pada bidang keilmuan	Mengembangkan pemahaman terhadap masalah kebijakan
2	Tidak mengembangkan <i>instrument</i> untuk penyelesaian masalah	Mengembangkan <i>instrument</i> /perangkat yang dapat digunakan untuk mengatasi masalah
3	Lebih sempit/fokus dan tidak terlalu kompleks	Fenomena yang dibidik lebih luas dan kompleks serta multidisipliner
4	Mencari interpretasi yang lebih mendalam terhadap permasalahan yang dibatasi	Cukup puas dengan 'kebenaran' yang sifatnya umum/relatif kasar.
5	Lebih pada kritisme intelektual	Lebih cenderung memunculkan kritisme yang didorong motif politik

Dari pengertian analisis kebijakan dan perbedaan antara penelitian sosial dengan penelitian kebijakan, dapat dilihat bahwa penelitian kebijakan mempunyai urutan proses yang lebih panjang dan cenderung berbau politik karena harus menyajikan hasil dari penelitiannya kepada pengambil keputusan atau pembuat kebijakan dimana, pada saat memutuskan suatu kebijakan akan ada unsur-unsur politik yang mempengaruhi pengambilan keputusan.

E. POLITICAL SKILL

Dalam melakukan tugasnya seorang analis kebijakan harus memiliki *political skill*. Kemampuan ini bermanfaat pada saat analis kebijakan melakukan advokasi kepada para pemegang kekuasaan atau pengambil keputusan, untuk bisa menggunakan hasil dari kajian kebijakan yang dilakukan analis kebijakan dalam kebijakan publik yang akan dibuat. Untuk itu dalam Peraturan Menpan Nomor 45 tahun 2013 telah dicantumkan kompetensi yang dibutuhkan

untuk analisis kebijakan yaitu: a) kemampuan analisis; kemampuan untuk mengidentifikasi isu/masalah, mengumpulkan dan mengorganisir data/informasi, mengidentifikasi opsi/alternatif, mengevaluasi keuntungan, biaya dan resiko, dan menyajikan informasi kebijakan/membuat saran kebijakan terbaik, serta mengidentifikasi dampak dalam pelaksanaannya, dan b) kemampuan politis (*political skill*); kemampuan untuk menginformasikan hasil analisis kebijakan, bekerja dalam konteks politik dan membangun jejaring kerja. Dengan kata lain, kemampuan politis adalah kemampuan untuk mengadvokasi informasi kebijakan.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi dalam penyusunan kebijakan diantaranya:

1. Faktor Politik
2. Faktor Ekonomi/Finansial
3. Faktor Administratif/organisatoris
4. Faktor Teknologi
5. Faktor Sosial, Budaya, Agama
6. Faktor Pertahanan dan Keamanan

F. LATIHAN

1. Sebutkan yang termasuk dalam kegiatan *analysis of policy*!
2. Sebutkan penguasaan yang diperlukan dalam analisis kebijakan!
3. Sebutkan perbedaan antara penelitian sosial dengan penelitian kebijakan!

G. RANGKUMAN

Analisis kebijakan adalah suatu proses yang memerlukan pendekatan multidisiplin ilmu yang terkait dengan situasi dan masalah kebijakan yang muncul. Beberapa pendekatan yang diperlukan antara lain: ilmu politik, filsafat, ekonomi, sosiologi. Disamping itu, diperlukan pula pemahaman tentang sejarah,

hukum, antropologi-geografi serta ketrampilan menggunakan teknik kuantitatif dan ilmu computer. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penyusunan kebijakan diantaranya: faktor Politik, faktor Ekonomi/Finansial, faktor Administratif/organisatoris, faktor Teknologi, faktor Sosial, Budaya, Agama, dan faktor Pertahanan dan Keamanan.

BAB III

TEKNIK DAN KRITERIA DALAM ANALISIS KEBIJAKAN

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mempelajari bab ini, peserta diharapkan dapat:

1. Mampu menjelaskan berbagai teknik dalam analisis kebijakan.
2. Mampu menunjukkan berbagai kriteria yang digunakan dalam pengambilan keputusan.

B. KRITERIA DALAM ANALISIS KEBIJAKAN

Dalam menentukan evaluasi kebijakan ada beberapa kriteria yang perlu diperhatikan. Mengapa analisis kebijakan memerlukan kriteria dalam mengevaluasi alternatif kebijakan? Berikut beberapa alasan mengapa diperlukan kriteria dalam mengevaluasi alternatif kebijakan diantaranya:

1. Untuk menghindari adanya *favoritism* atau keberpihakan terhadap salah satu alternatif kebijakan.
2. Memberikan aturan main yang jelas yang harus diikuti oleh analisis kebijakan.
3. Sebagai standar dalam menetapkan ranking alternatif terbaik (terpilih) dan dalam membuat keputusan.

Menetapkan kriteria yang akan digunakan dalam pengambilan keputusan merupakan kegiatan yang krusial dalam proses analisis kebijakan. Keberadaan kriteria yang akan dijadikan sebagai dasar dalam membuat keputusan (memilih alternatif kebijakan 'terbaik') akan menghindarkan adanya *favoritism* atau keberpihakan terhadap

salah satu alternatif yang telah dikembangkan. Disamping itu, keberadaan kriteria evaluasi sebelum melakukan pemilihan alternatif kebijakan juga menggambarkan adanya aturan main yang jelas yang harus diikuti oleh analis kebijakan. Hal ini sebagaimana pendapat Milan Zeleny dalam Patton dan Sawicki (1993: 186) bahwa "*Criteria are what we use to guide making a decision. They can be 'measures, rules, standards....all those attributes, objectives, or goals which have been judged relevant in given decision situation by a particular decision maker'*".

Untuk itu, sebelum menetapkan kriteria dalam pengambilan keputusan maka diperlukan pendefinisian permasalahan yang sangat jelas dan perumusan sasaran yang lebih spesifik serta tujuan yang terukur dari apa yang akan dicapai dari kegiatan memecahkan masalah publik. Apabila telah diketahui apa yang diinginkan dari dilakukannya pengambilan keputusan ini maka akan lebih mudah menetapkan kriteria apa yang tepat untuk mencapai sasaran dan tujuan tersebut.

Quade memandang kriteria dalam pengambilan keputusan sebagai *standard* yang dapat digunakan saat kita akan menetapkan urutan (ranking) dari setiap alternatif. Untuk dapat membuat ranking tersebut maka diperlukan pengukuran-pengukuran untuk menjadikan kriteria tersebut lebih operasional (dapat diukur). Mengoperasionalkan kriteria berarti pula membuat kriteria tersebut lebih spesifik. Operasionalisasi kriteria harus tepat sehingga prosedur apa pun yang akan digunakan mendapatkan hasil yang sama.

Patton dan Sawicki (1993: 187) lebih lanjut membedakan definisi operasional dari *Goals* (Tujuan), *Objectives* (Sasaran), *Criteria* (Kriteria), *Measures* (Ukuran) sebagai berikut:

Tujuan adalah pernyataan formal tentang apa yang ingin dicapai dalam jangka panjang. Sedangkan **sasaran** lebih difokuskan kepada pernyataan tentang kondisi akhir yang ingin dicapai pada kurun

waktu tertentu dan pada batasan lingkup target populasi tertentu. Adapun **kriteria** merujuk pada pernyataan spesifik tentang dimensi dari tujuan-tujuan yang ada yang akan digunakan untuk mengevaluasi alternative kebijakan atau program. Beberapa dimensi tersebut termasuk didalamnya adalah kriteria biaya, kemanfaatan, efektivitas, resiko, keberlangsungan secara politis, kemudahan administratif, legalitas, ketidakpastian, keadilan dan dimensi waktu. Kemudian yang dimaksud **ukuran** merupakan definisi operasional (yang terukur/kuantitatif) dari kriteria. Setiap kriteria selayaknya memiliki berbagai ukuran yang melekat. Dan ukuran-ukuran tersebut dapat dipergunakan secara berbeda dari waktu ke waktu pada masalah yang sama dalam rangka membuat keputusan yang tepat tentang bagaimana mendekatkan alternative-alternatif yang ada pada kriteria yang telah ditetapkan.

Dalam melakukan analisis kebijakan, seorang analis harus mencermati bahwa proses dalam menetapkan sasaran, tujuan, kriteria, dan ukuran merupakan proses yang sangat penting khususnya saat kita akan membuat keputusan atau menilai apakah kebijakan atau program yang diajukan memang tepat diterima dan lebih baik dari yang lain.

C. MENETAPKAN KRITERIA EVALUASI

Merangkum dari yang telah dikemukakan pada Bab sebelumnya bahwa kegiatan analisis kebijakan yang dilakukan secara rasional (terstruktur, menggunakan metode yang tepat dan berdasarkan pada bukti/fakta di lapangan) akan melalui banyak kegiatan penting. Secara umum kegiatan tersebut dapat dikelompokkan berdasar pada focus yang akan dilakukan, yaitu analisis masalah dan analisis solusi (Patton & Sawicki, 1993). Analisis masalah berkenaan dengan kegiatan memahami masalah, menetapkan tujuan, dan memilih metode untuk solusi/penyelesaiannya. Sedangkan analisis solusi berkenaan dengan kegiatan menentukan

kriteria evaluasi, menetapkan alternatif solusi, mengevaluasi alternatif, dan memberikan rekomendasi pilihan alternatif. Pada Bab ini akan dikupas lebih jauh kegiatan terkait dengan analisis solusi yang dimulai dengan menetapkan kriteria yang akan dijadikan dasar dalam menilai berbagai alternatif untuk membuat keputusan dalam menyelesaikan masalah.

Menurut Dunn (2003) ada 3 pendekatan dalam evaluasi, seperti yang dapat terlihat dalam Tabel 3.1

Tabel 3.1. Tiga Pendekatan Evaluasi

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	<ul style="list-style-type: none"> • Eksperimentasi sosial • Akuntansi sistem sosial • Pemeriksaan sosial • Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi perkembangan • Evaluasi eksperimental • Evaluasi proses retrospektif • Evaluasi hasil retrospektif

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama
Evaluasi keputusan teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi • Analisis utilitas multi atribut

Sumber: diadaptasi dari Dunn (2003)

Ada beberapa metode dan teknik untuk evaluasi yang dapat digunakan dalam melakukan analisis kebijakan. Metode dan teknik ini dapat disesuaikan dengan 3 pendekatan yang telah dibahas sebelumnya.

Tabel 3.2. Teknik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan

Pendekatan	Teknik
Evaluasi Semu	Sajian grafik Tampilan tabel Angka indeks Analisis seri waktu terinterupsi Analisis seri terkontrol Analisis diskontinyu-regresi
Evaluasi Formal	Pemetaan sasaran Klarifikasi nilai Kritik nilai Pemetaan hambatan Analisis dampak-silang Diskonting
Evaluasi Keputusan Teoritis	Brainstorming Analisis argumentasi Delphi kebijakan Analisis survei-pemakai

Sumber: diadaptasi dari Dunn (2003)

Perlu diingat bahwa dalam menetapkan kriteria evaluasi ada beberapa cara yang dapat digunakan, diantaranya:

1. Rumusan sasaran dan tujuan harus jelas dan spesifik (tidak ambigu)
2. Karena tidak ada rumus baku dalam merumuskan dan menetapkan kriteria, maka merumuskan kriteria dapat dilakukan atau dipelajari sambil kita melakukannya.

Ada beberapa tantangan analisis kebijakan di masa mendatang dalam menetapkan kriteria evaluasi. Tidak semua pembuat keputusan ingin menetapkan kriteria evaluasi yang jelas karena para politisi tersebut memang harus dapat memenuhi kebutuhan konstituen yang beragam. Politisi biasanya tidak ingin terikat (terjebak) pada salah satu alternatif kebijakan/program. Politisi tidak bersedia menghilangkan tujuan yang beragam (saling

bertentangan) karena memang ingin memenuhi kebutuhan atau 'menyenangkan' para konstituen yang beragam.

D. KATEGORI KRITERIA EVALUASI

Ada beberapa kategori kriteria evaluasi yang dapat digunakan dalam melakukan atau memutuskan rekomendasi untuk tindakan diantaranya dengan menggunakan Bardach's typology ataupun kategori kriteria evaluasi menurut Dunn. Bardach (2012) membagi kriteria evaluasi menjadi 4 kriteria yaitu :

- *Technical feasibility*: mengukur apakah alternatif kebijakan yang diajukan secara teknis dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- *Economic and financial possibility*: berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh setiap alternatif kebijakan dan apakah yang nantinya dihasilkan dapat disebut dengan kemanfaatan.
- *Political viability*: mengukur apakah setiap alternatif kebijakan akan memberikan dampak kekuatan secara politis bagi kelompok-kelompok tertentu.
- *Administrative operatibility*: mengukur kemungkinan diterapkannya alternatif kebijakan tersebut dari persepektif administratif (ketersediaan sumber daya manusia, finansial, fasilitas, maupun waktu).

Sedangkan Dunn membagi kriteria evaluasi menjadi 6 kriteria seperti dapat kita lihat pada Tabel 3.3

Tabel 3.3. Kategori Kriteria Evaluasi

Kriteria	Esensi
Efektivitas	Apakah alternatif yang direkomendasikan memberikan hasil (akibat) yang maksimal
Efisiensi	Apakah alternatif yang direkomendasikan membuahkan hasil yang rasio efektivitas biayanya lebih tinggi dari batas tertentu (efisiensi marginal)
Kecukupan (<i>adequacy</i>)	Seberapa jauh alternatif tersebut dapat memenuhi tingkat kebutuhan yang dipermasalahkan
Kesamaan (<i>equity</i>)	Apakah alternatif yang direkomendasikan menghasilkan lebih banyak distribusi yang adil terhadap sumber yang ada dalam masyarakat
<i>Responsivitas (responsiveness)</i>	Seberapa jauh alternatif tersebut dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu
<i>Kelayakan (appropriateness)</i>	Apakah alternatif yang direkomendasikan merupakan pilihan yang layak

E. LATIHAN

1. Sebutkan alasan mengapa diperlukan kriteria dalam mengevaluasi alternatif kebijakan!
2. Jelaskan istilah evaluasi menurut Dunn!
3. Sebutkan kriteria evaluasi menurut Bardach!

F. RANGKUMAN

Menetapkan kriteria yang akan digunakan dalam pengambilan keputusan merupakan kegiatan yang krusial dalam proses analisis kebijakan. Keberadaan kriteria yang akan dijadikan sebagai dasar dalam membuat keputusan (memilih alternatif kebijakan ‘terbaik’) akan menghindarkan adanya *favoritism* atau keberpihakan terhadap salah satu alternatif yang telah dikembangkan. Disamping itu,

keberadaan kriteria evaluasi sebelum melakukan pemilihan alternatif kebijakan juga menggambarkan adanya aturan main yang jelas yang harus diikuti oleh analis kebijakan. Dalam melakukan analisis kebijakan, seorang analis harus mencermati bahwa proses dalam menetapkan sasaran, tujuan, kriteria, dan ukuran merupakan proses yang sangat penting khususnya saat kita akan membuat keputusan atau menilai apakah kebijakan atau program yang diajukan memang tepat diterima dan lebih baik dari yang lain.

BAB IV

MENGEMBANGKAN DAN MERUMUSKAN ALTERNATIF KEBIJAKAN

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mempelajari bab ini, peserta diharapkan dapat:

1. Mampu mendemonstrasikan penggunaan teknik analisis sesuai dengan kriteria penilaian/pengambilan keputusan.
2. Mampu merumuskan berbagai alternatif kebijakan yang bermanfaat (sesuai prinsip *budget maximizing*).

B. MENGEMBANGKAN DAN MERUMUSKAN ALTERNATIF KEBIJAKAN

Sebagai bagian penting dari aktivitas melakukan analisis kebijakan adalah aktivitas melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif-alternatif kebijakan yang akan disajikan kepada para pembuat keputusan. Dari hasil penilaian tersebut akan menghasilkan informasi menyeluruh perihal konsekuensi dari setiap alternatif yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam pembuatan keputusan.

Ada beberapa sumber dalam mengembangkan alternatif kebijakan, hal ini merupakan salah satu cara untuk memilih tujuan, sasaran dan alternatif.

- Wewenang; melalui orang yang berwenang di bidang tersebut
- Wawasan; penggunaan intuisi, penilaian (*judgement*) atau pengetahuan khusus dari orang-orang tertentu yang

dipercayai memahami suatu masalah

- Metode; memanfaatkan metode analisis yang inovatif
- Teori Ilmiah; penggunaan penjelasan yang dibuat oleh ilmu-ilmu social dan eksakta sebagai sumber alternatif kebijakan
- Motivasi; keyakinan, nilai dan kebutuhan dari para penentu kebijakan
- Kasus Parallel; pengalaman yang sama yang dialami oleh negara-negara tetangga/lain dalam menangani problem yang sama
- Analogi; kemiripan antar masalah yang berbeda

Para analis kebijakan dapat menggunakan berbagai pendekatan dalam melakukan penilaian berbagai alternatif kebijakan. Penggunaan pendekatan/metode tertentu dalam melakukan analisis biasanya dengan pertimbangan dan untuk tujuan mendasar dilakukannya analisis kebijakan.

Menurut Dunn (dalam Nugroho, 2014:266), metode analisis kebijakan berusaha menggabungkan 5 (lima) prosedur umum yang dipakai dalam pemecahan masalah sebagai berikut:

1. Definisi : menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan
2. Prediksi : menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan (termasuk jika tidak melakukan sesuatu)
3. Preskripsi : Menyediakan informasi mengenai nilai dan konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang
4. Deskripsi : Menghasilkan informasi mengenai konsekuensi masa sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan
5. Evaluasi : Menghasilkan informasi mengenai kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Analisis yang dilakukan dalam rangka memberikan penilaian terhadap masing-masing alternatif kebijakan lebih disebut dengan

analisis solusi. Analisis ini terdiri dari 4 (empat) langkah sebagai berikut:

1. Menetapkan kriteria evaluasi.
2. Melakukan spesifikasi alternatif.
3. Memprediksi dampak dari setiap alternatif dan menilainya berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan.
4. Memberikan rekomendasi aksi (pilihan alternatif).

C. PENILAIAN DAN PERAMALAN DALAM SETIAP ALTERNATIF

Peramalan menurut Dunn (2003) adalah suatu prosedur untuk membuat informasi faktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Beberapa alasan mengapa perlu dilakukan peramalan dalam analisis kebijakan:

1. Untuk menyediakan informasi tentang perubahan kebijakan dimasa depan dan konsekuensinya (secara umum mirip dengan tujuan riset eksata dan sosial).
2. Memungkinkan kontrol yang lebih besar karena dipahaminya kebijakan masa lalu dengan konsekuensinya, suatu tujuan yang mengandung arti bahwa masa depan dapat ditentukan masa lalu.
3. Memungkinkan kita membentuk masa depan secara aktif, lepas, dari apa yang telah terjadi di masa lalu.

Selanjutnya ada beberapa pendekatan dalam melakukan peramalan, yaitu; 1) memutuskan apa yang akan diramal (obyek ramalan), 2) menentukan bagaimana membuat ramalan (basis/ dasar untuk meramal): asumsi atau data yang digunakan untuk menetapkan kemungkinan (*plausibility*) dari kebijakan baru maupun kebijakan yang telah ada, isi dari kebijakan baru atau perilaku dari penentu kebijakan, 3) memilih teknik yang paling sesuai dengan obyek dan dasar yang dipakai.

Seperti telah dijelaskan diatas ada beberapa pendekatan dalam

melakukan ramalan salah satunya yaitu memutuskan apa yang akan diramal (obyek ramalan). Berikut beberapa obyek ramalan menurut Coplin (dalam Dunn, 2003):

1. Konsekuensi dari kebijakan yang ada: mengestimasi perubahan yang mungkin terjadi jika pemerintah tidak menempuh tindakan baru.
2. Konsekuensi dari kebijakan baru: mengestimasi perubahan di dalam masyarakat yang diduga akan terjadi jika kebijakan baru diterapkan.
3. Isi dari kebijakan baru: mengestimasi perubahan-perubahan dari isi kebijakan yang baru.
4. Perilaku para penentu kebijakan: mengestimasi dukungan (atau oposisi) yang mungkin muncul atas rancangan kebijakan baru.

Patton dan Sawicki (1993) memperkenalkan dua metode untuk menentukan alternative kebijakan yaitu peramalan dan evaluasi. Analisis peramalan terdiri dari; eksploitasi, modeling, dan intuitif. Sedangkan analisis evaluasi terdiri dari; teknik *discounting*, teknik *three measures of efficiency*, teknik analisis sensitivitas. Selanjutnya Nugroho (2014, hal 277) menyebutkan ada tiga bentuk peramalan masa depan kebijakan yaitu:

1. Peramalan ekstrapolasi, yaitu ramalan yang didasarkan atas ekstrapolasi hari ini ke masa depan, dan produknya disebut proyeksi.
2. Peramalan teoritik, yaitu ramalan yang didasarkan kepada suatu teori, dan produknya disebut sebagai prediksi.
3. Peramalan penilaian pendapat, yaitu ramalan yang didasarkan penilaian para ahli atau pakar, dan produknya disebut sebagai perkiraan (*conjecture*).

Lebih jelasnya bentuk-bentuk peramalan diatas dapat dilihat dalam Tabel 4.1 berikut ini.

Tabel 4.1. Teknik Peramalan

Pendekatan	Dasar	Teknik yang Memadai	Produk
Peramalan Ekstrapolasi	Ekstrapolasi kecenderungan	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis antar waktu-klasik • Estimasi <i>trend linear</i> • Pembobotan eksponensial • Transformasi data • Katastropi metodologi 	Proyeksi
Peramalan Teoritik	Teori	<ul style="list-style-type: none"> • Pemetaan teori • Model kausal • Analisis regresi • Estimasi titik dan interval • Analisis korelasi 	Prediksi
Peramalan Penilaian	Penilaian informatif	<ul style="list-style-type: none"> • Delphi konvensional • Delphi kebijakan • Analisis dampak silang • Penilaian feasibilitas 	Perkiraan

D. EVALUASI ALTERNATIF KEBIJAKAN

Analisis kebijakan perlu melakukan evaluasi terhadap alternatif kebijakan yang telah dibuat. Hal ini diperlukan untuk memberikan suatu informasi kepada pengambil keputusan mengenai dampak atau manfaat yang akan didapat pada saat mengambil atau memutuskan dalam memilih alternatif kebijakan. Evaluasi alternatif kebijakan dapat dilakukan dengan membandingkan berbagai alternatif kebijakan dengan memanfaatkan informasi hasil peramalan dampak setiap alternatif berdasarkan kriteria evaluasi yang telah ditetapkan dan basis rasional yang digunakan.

Dalam menilai alternatif kebijakan terdapat ukuran-ukuran rasionalitas yang dapat digunakan diantaranya:

1. Rasionalitas teknis : atas dasar kemampuan masing-masing memecahkan masalah publik secara efektif.
2. Rasionalitas ekonomis: atas dasar kemampuannya menemukan pemecahan masalah publik yang paling efisien.
3. Rasionalitas legal: atas dasar kesesuaian hukumnya terhadap peraturan-peraturan dan kasus-kasus penyelesaian perkara sebelumnya.
4. Rasionalitas sosial: atas dasar kemampuannya dalam mempertahankan atau meningkatkan institusi sosial yang bernilai, yaitu menyelenggarakan kelembagaan.
5. Rasionalitas substantif : atas dasar kemampuannya untuk membuat pilihan yang paling tepat diantara dua atau lebih bentuk rasionalitas (teknik, ekonomis, sosial, legal) dibawah kondisi yang ada.

Menurut Dunn (2003) ada korelasi antara kriteria dan penggunaan rasionalitas, seperti dapat dilihat pada tabel 4.2

Tabel 4.2. Keterkaitan antara Kriteria dan Penggunaan Rasionalitas

Kriteria	Esensi	Rasionalitas
Efektivitas	Menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi kebijakan berdasarkan pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan memberikan hasil (akibat) yang maksimal	Rasionalitas teknis
Efisiensi	Menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi kebijakan berdasarkan pertimbangan apakah alternatif yang rasio efektivitas biayanya lebih tinggi dari batas tertentu (efisiensi marginal)	Rasionalitas ekonomi
Kecukupan	Menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi kebijakan dengan melihat seberapa jauh alternatif tersebut dapat memenuhi tingkat kebutuhan yang dipermasalahan	
Kesamaan (<i>Equity</i>)	Menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi kebijakan dengan didasarkan pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan menghasilkan lebih banyak distribusi yang adil terhadap sumber yang ada dalam masyarakat	Rasionalitas legal dan sosial
Responsivitas (<i>Responsive-ness</i>)	Menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi kebijakan dengan melihat seberapa jauh alternative tersebut dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.	Rasionalitas sosial
Kelayakan (<i>Appropriate-ness</i>)	Menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi kebijakan berdasarkan pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan merupakan pilihan yang layak.	Rasionalitas substantif

Menurut Patton dan Sawicki (1993) proses analisis kebijakan merupakan evaluasi alternatif kebijakan dari sisi teknis, ekonomi, dan politik, dikaitkan dengan implementasinya. Ada beberapa tantangan dalam menetapkan alternatif kebijakan. Pertama, konflik antara rasionalitas individu dengan rasionalitas kelompok. Kedua, masalah kriteria-kriteria berganda (*multiple criteria*). Untuk menyajikan kriteria alternatif kebijakan dapat menggunakan patokan tabel 4.3 berikut ini.

Tabel 4.3

Tujuan	Kriteria	Alternatif Kebijakan		
		Alternatif 1	Alternatif 2	Alternatif 3
1	Kriteria 1.1	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian
	Kriteria 1.2	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian
	Kriteria 1.3, dst	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian
2	Kriteria 2.1	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian
	Kriteria 2.2	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian
	Kriteria 2.3, dst	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian	Prediksi dampak & penilaian

Langkah-langkah dalam menggunakan tabel 4.3 adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan kriteria-kriteria evaluasi (untuk melihat

konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif).

2. Menggambarkan konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif yang telah dikembangkan.
3. Membandingkan antar alternatif berdasarkan kriteria evaluasi (biaya dengan manfaat).
4. Memberikan informasi tentang hasil analisis (rekomendasi) sebagai dasar pembuatan keputusan

Ada beberapa pendekatan dalam melakukan pengujian alternatif kebijakan yaitu:

1. Pendekatan Kuantitatif :
 - a. Operation Research
 - b. Benefit/Risk Analysis
2. Pendekatan Kualitatif:
 - a. Skenario
 - b. Permainan
 - c. Simulasi
 - d. Pertimbangan Ahli (*Expert Judgement*): Teknik *Delphi*

E. LATIHAN

1. Sebutkan beberapa sumber pengembangan alternatif kebijakan!
2. Sebutkan pendekatan-pendekatan dalam melakukan peramalan kebijakan!
3. Mengapa dalam menilai alternatif kebijakan terdapat ukuran-ukuran rasionalitas yang harus digunakan? Jelaskan!

F. RANGKUMAN

Penilaian terhadap berbagai alternatif kebijakan sangat dibutuhkan untuk menilai konsekuensi dari setiap alternatif yang dikembangkan. Proses ini pada dasarnya adalah membandingkan output/hasil/dampak atas berbagai alternatif yang dikembangkan, dan merekomendasikan alternatif 'terbaik'.

Proses ini melibatkan peramalan yang memuat informasi tentang situasi sosial masa depan atas masalah kebijakan dan 'kemungkinan' perkembangannya. Informasi ini digunakan analisis kebijakan untuk menganalisis kemungkinan 'akibat' atau 'hasil' pemecahan masalah tiap alternatif yang ditetapkan. Proses ini akan menghasilkan rekomendasi yang 'berkualitas' bagi pengambil keputusan terkait kebijakan publik.

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

Sebagaimana dijelaskan dalam modul ini, para peserta diklat diharapkan memiliki pemahaman tentang menjelaskan konsepsi analisis kebijakan publik, serta mampu menganalisis opsi kebijakan yang baik, yang dinilai dari kemampuan peserta dalam; menjelaskan konsepsi analisis kebijakan yang secara rasional bisa dijalankan, menghitung manfaat analisis kebijakan (aspek ekonomi, politik, sosial dan lainnya), menjelaskan berbagai teknik dalam analisis kebijakan, menunjukkan berbagai kriteria yang digunakan dalam pengambilan keputusan, mendemonstrasikan penggunaan teknik analisis sesuai dengan kriteria penilaian/pengambilan keputusan, merumuskan berbagai alternatif kebijakan yang bermanfaat (sesuai prinsip *budget maximizing*). Untuk memahami lebih dalam mengenai modul ini, para peserta dapat mempelajari modul-modul sebelumnya.

B. TINDAK LANJUT

Analisis kebijakan publik merupakan bagian penting dari proses penyusunan kebijakan, dalam materi ini peserta mendapatkan pembelajaran tentang konsepsi dan manfaat kebijakan, teknik dan kriteria dalam analisis kebijakan, mengembangkan dan merumuskan alternatif kebijakan. Materi ini berkaitan erat dengan mata ajar lainnya seperti metodologi kajian/penelitian, analisis pemangku kepentingan, analisis kebijakan, dokumentasi saran kebijakan, konsultasi public, dan advokasi kebijakan. Karena itu, peserta diklat juga diharapkan mampu memahami modul lain yang dipelajari

dalam pelatihan.

Selanjutnya akan dipaparkan kunci jawaban dari latihan-latihan yang diberikan pada bab-bab sebelumnya dibawah ini;

1. Kunci Jawaban Latihan Bab II

a) Yang termasuk dalam kegiatan *analysis of policy* adalah analisis terhadap:

- Batasan sebuah kebijakan, yaitu analisis yang difokuskan pada bagaimana, mengapa, dan kapan serta diperuntukkan bagi siapa (target group) sebuah kebijakan dibuat.
- Isi dari kebijakan, yaitu analisis yang melibatkan deskripsi dari suatu kebijakan tertentu dan bagaimana kebijakan tersebut dibuat serta keterkaitannya dengan kebijakan yang telah ada sebelumnya. Dan dalam menganalisisnya dapat pula menggunakan kerangka teoretikal/nilai yang ditujukan untuk memberikan masukan (kritik) terhadap sebuah kebijakan.
- Monev Kebijakan, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk menguji apakah sebuah kebijakan telah menunjukkan kinerja sesuai tujuannya dan seberapa besar dampak kebijakan bagi problem yang ada.

b) Penguasaan yang diperlukan dalam analisis kebijakan;

- Pengetahuan (*Knowledge*)

The Policy Analysts should possess an appreciation of the processes, institutions and foundations of government, a recognition of the ministry's priorities and challenges, and the context in which the ministry is operating. In addition, they should be aware of current departmental policies, their target groups, and impacts.

- *Organization*

This refers to the ability to meet deadlines, to generate a team effort, and the ability to set reasonable priorities.

- *Intellectual Capacity*
Policy Analysts must possess a capacity to think clearly, broadly, and strategically, to create and relate innovative solutions, and have a sensitivity to potential problems and issues.
 - *Relationship Competencies*
The analyst must be able to act independently and as a team player, to consult effectively, and derive information from external sources, and have the motivation to share information.
 - *Personal Competencies*
The analyst must be driven by ethical and moral values, and be aware of the difference between policy and political considerations.
- c) Penelitian kebijakan mempunyai urutan proses yang lebih panjang dan cenderung berbau politik karena harus menyajikan hasil dari penelitiannya kepada pengambil keputusan atau pembuat kebijakan dimana, pada saat memutuskan suatu kebijakan akan ada unsur-unsur politik yang mempengaruhi pengambilan keputusan dikarenakan kebijakan public terkait dengan berbagai macam pihak dan kepentingan.

2. Kunci Jawaban Latihan Bab III

- a) Perlunya kriteria dalam mengevaluasi alternatif kebijakan diantaranya:
- Untuk menghindari adanya favoritisme atau keberpihakan terhadap salah satu alternative kebijakan.
 - Memberikan aturan main yang jelas yang harus diikuti oleh analis kebijakan.
 - Sebagai standar dalam menetapkan ranking alternatif terbaik (terpilih) dan dalam membuat keputusan.
- b) Istilah evaluasi menurut Dunn mempunyai arti yang

berhubungan masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.

c) Kriteria evaluasi menurut Bardach yaitu:

- *Technical feasibility*: mengukur apakah alternative kebijakan yang diajukan secara teknis dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- *Economic and financial possibility*: berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh setiap alternative kebijakan dan apakah yang nantinya dihasilkan dapat disebut dengan kemanfaatan.
- *Political viability*: mengukur apakah setiap alternatif kebijakan akan memberikan dampak kekuatan secara politis bagi kelompok-kelompok tertentu.
- *Administrative operatibility*: mengukur kemungkinan diterapkannya alternative kebijakan tersebut dari persepektif administratif (ketersediaan sumber daya manusia, finansial, fasilitas, maupun waktu).

3. Kunci Jawaban Latihan Bab IV

a) beberapa sumber dalam mengembangkan alternatif kebijakan, hal ini merupakan salah satu cara untuk memilih tujuan, sasaran dan alternative.

- Wewenang; melalui orang yang berwenang di bidang tersebut
- Wawasan; penggunaan intuisi, penilaian (*judgement*) atau pengetahuan khusus dari orang-orang tertentu yang dipercayai memahami suatu masalah
- Metode; memanfaatkan metode analisis yang inovatif
- Teori Ilmiah; penggunaan penjelasan yang dibuat oleh ilmu-ilmu sosial dan eksakta sebagai sumber alternative kebijakan
- Motivasi; keyakinan, nilai dan kebutuhan dari para penentu kebijakan

- Kasus Parallel; pengalaman yang sama yang dialami oleh negara-negara tetangga/lain dalam menangani problem yang sama
 - Analogi; kemiripan antar masalah yang berbeda
- b) Pendekatan dalam melakukan peramalan, yaitu; 1) Memutuskan apa yang akan diramal (obyek ramalan), 2) menentukan bagaimana membuat ramalan (basis/dasar untuk meramal): asumsi atau data yang digunakan untuk menetapkan kemungkinan (*plausibility*) dari kebijakan baru maupun kebijakan yang telah ada, isi dari kebijakan baru atau perilaku dari penentu kebijakan, 3) memilih teknik yang paling sesuai dengan obyek dan dasar yang dipakai.
- c) Dalam menilai alternatif kebijakan terdapat ukuran-ukuran rasionalitas yang dapat digunakan diantaranya:
- Rasionalitas teknis: atas dasar kemampuan masing-masing memecahkan masalah publik secara efektif.
 - Rasionalitas ekonomis: atas dasar kemampuannya menemukan pemecahan masalah publik yang paling efisien.
 - Rasionalitas legal: atas dasar kesesuaian hukumnya terhadap peraturan-peraturan dan kasus-kasus penyelesaian perkara sebelumnya.
 - Rasionalitas social: atas dasar kemampuannya dalam mempertahankan atau meningkatkan institusi social yang bernilai, yaitu menyelenggarakan kelembagaan.
 - Rasionalitas substantif: atas dasar kemampuannya untuk membuat pilihan yang paling tepat diantara dua atau lebih bentuk rasionalitas (teknik, ekonomis, sosial, legal) dibawah kondisi yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Bardach, E, 2012. *A Practical Guide For Policy Analysis The Eight Fold Path To More Effective Problem Solving* (4th edition), Sage, Washington DC
- Patton V dan Sawicki D, 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall
- Dunn, William. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan). Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Nugroho, Riant. 2014. Public Policy edisi 5. Elex Media Komputindo
- Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. New York: Edward Edgar Publishing, Ltd.
- Peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional dan Analisis Kebijakan dan Angka Kreditnya

DAFTAR ISTILAH

- Analisis kebijakan** : Evaluasi alternatif kebijakan dari sisi teknis, ekonomi, dan politik dikaitkan dengan implementasinya.
- Political Skills*** : kemampuan untuk mengadvokasi informasi kebijakan
- Kriteria** : Merujuk pada pernyataan spesifik tentang dimensi dari tujuan-tujuan yang ada yang akan digunakan untuk mengevaluasi alternatif kebijakan atau program.
- Peramalan** : Suatu prosedur untuk membuat informasi factual tentang situasi social masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan.

Modul V:

DOKUMENTASI SARAN KEBIJAKAN



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2015**

DAFTAR ISI MODUL V

DAFTAR ISI.....	202
DAFTAR TABEL	204
DAFTAR GAMBAR.....	204
BAB I PENDAHULUAN	205
A. Latar Belakang.....	205
B. Deskripsi Singkat.....	205
C. Tujuan Pembelajaran	206
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok	207
BAB II BENTUK DOKUMENTASI HASIL ANALISIS KEBIJAKAN ...	208
A. Indikator Hasil Belajar	208
B. <i>Knowledge Management dan Evidence-Based Policy</i>	208
C. Hasil Analisis Kebijakan dan Perannya dalam Proses Pembuatan Kebijakan	211
D. Penyusunan Hasil Analisis Kebijakan Menjadi Saran Kebijakan	213
E. Latihan	217
F. Rangkuman	217
BAB III KATEGORI BENTUK SARAN KEBIJAKAN.....	218
A. Indikator Hasil Belajar	218

B. <i>Policy Paper</i>	218
C. <i>Policy Brief</i>	221
D. <i>Policy Memo</i>	225
E. Persamaan dan Perbedaan Berbagai Model Saran Kebijakan	227
F. Latihan	229
G. Rangkuman	229
BAB IV PENUTUP	231
A. Simpulan	231
B. Tindak Lanjut.....	231
DAFTAR PUSTAKA	234
DAFTAR ISTILAH	235

DAFTAR TABEL MODUL V

Tabel 3.1 Perbedaan Komponen pada Beberapa Bentuk Saran
Kebijakan..... 228

DAFTAR GAMBAR MODUL V

Gambar 2.1 Diagram “*Essential Ingredients*” of Evidence 215

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kegiatan analisis kebijakan ditujukan untuk menghasilkan saran/rekomendasi kebijakan yang dibutuhkan oleh pembuat kebijakan dalam memecahkan masalah-masalah publik. Terdapat berbagai bentuk rekomendasi kebijakan dan produk lain terkait dengan kegiatan analisis kebijakan. Analisis kebijakan perlu memiliki kemampuan untuk mendokumentasikan proses perumusan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan dengan baik.

Peserta pelatihan analisis kebijakan telah mempelajari teori kajian kebijakan seperti Metodologi Riset Kebijakan, *Stakeholders Mapping*, dan Analisis Kebijakan Publik dalam sesi pelatihan sebelumnya. Dalam sesi pelatihan ini, analisis kebijakan dalam posisi ini berperan untuk memberikan saran kebijakan kepada pembuat kebijakan untuk memecahkan permasalahan publik. Dari kebutuhan praktis itulah modul ini disusun untuk memberikan panduan bagi para analisis kebijakan dalam mendokumentasikan hasil analisis kebijakan dan menyusun saran kebijakan agar mudah digunakan oleh pembuat kebijakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan. Dokumentasi saran kebijakan ini selanjutnya dapat menjadi bahan bagi analisis kebijakan untuk melakukan konsultasi publik dan advokasi kebijakan. Penjelasan teoritis dan praktis tentang konsultasi publik dan advokasi kebijakan akan dipaparkan dalam modul pelatihan selanjutnya.

B. DESKRIPSI SINGKAT

Modul ini memberikan pembelajaran kepada peserta pelatihan

untuk memahami metode penyusunan hasil analisis kebijakan ke dalam bentuk dokumentasi saran kebijakan. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya untuk mendokumentasikan hasil analisis kebijakan (*policy works*) dalam bentuk saran kebijakan yang efektif.

Modul ini terdiri dari 4 (empat) bab. Sebelum memberikan pemaparan teknis tentang bentuk-bentuk saran kebijakan, modul ini akan memberikan penjelasan pentingnya bukti berbasis data dalam formulasi kebijakan untuk mendorong pembuatan kebijakan berbasis bukti. Peserta pelatihan dapat melakukan praktik penyusunan saran kebijakan dalam pelatihan ini melalui studi kasus yang diberikan dalam kelas pelatihan untuk kemudian direview oleh fasilitator kelas. Penguasaan materi dokumentasi saran kebijakan menjadi bekal yang penting bagi seorang Analis Kebijakan untuk melakukan konsultasi publik dan advokasi kebijakan. Saran-saran kebijakan yang diajukan oleh para Analis Kebijakan apabila tersusun dengan baik dapat memudahkan dan meyakinkan pengambil keputusan atau pembuat kebijakan dalam mempertimbangkan rekomendasi kebijakan dari para Analis Kebijakan.

C. TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu mendokumentasikan hasil analisis kebijakan (*policy works*) yang dinilai dari kemampuan peserta dalam:

1. Menjelaskan bentuk dokumentasi hasil analisis kebijakan (*policy works*).
2. Mengkategorikan bentuk-bentuk saran kebijakan.
3. Menyusun kembali hasil analisis kebijakan dalam bentuk saran kebijakan.

D. MATERI POKOK DAN SUB MATERI POKOK

1. BENTUK DOKUMENTASI HASIL ANALISIS KEBIJAKAN
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. *Knowledge Management* dan *Evidence-Based Policy*
 - c. Hasil Analisis Kebijakan (*Policy Work*) dan Perannya dalam Proses Pembuatan Kebijakan
 - d. Penyusunan Hasil Analisis Kebijakan Menjadi Saran Kebijakan
 - e. Latihan
 - f. Rangkuman
2. KATEGORI BENTUK SARAN KEBIJAKAN
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Policy Paper
 - c. Policy Brief
 - d. Policy Memo
 - e. Latihan
 - f. Rangkuman
3. PENUTUP
 - a. Simpulan
 - b. Tindak Lanjut

BAB II

BENTUK DOKUMENTASI HASIL ANALISIS KEBIJAKAN

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Mampu menjelaskan bentuk dokumentasi hasil analisis kebijakan (*policy works*).

B. KNOWLEDGE MANAGEMENT DAN EVIDENCE-BASED POLICY

Analisis kebijakan merupakan aktivitas terkait dengan penciptaan pengetahuan. Beberapa pakar yang menyatakan hal tersebut antara lain adalah Laswell sebagaimana dikutip oleh Dunn (1994) menyatakan bahwa *"policy analysis is the activity of creating knowledge of and it the policy making process. In creating knowledge of policy making process policy analysis investigate the causes, consequence, and performance of public policies and programs."* (Harold D. Lasswell (1971) yang dikutip oleh William N. Dunn [1994:1]) mendefinisikan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu aktivitas penciptaan pengetahuan dalam proses pembuatan kebijakan yang didasari penelitian tentang sebab, akibat/konsekuensi, dan kinerja kebijakan serta program publik. Lebih lanjut Dunn (2004) menyatakan bahwa analisis kebijakan yang dipahami sebagai sebuah aktivitas intelektual dan praktis yang bertujuan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan dalam proses kebijakan.

Dari pendapat tersebut di atas dapat dikatakan bahwa analisis kebijakan merupakan proses rasional di mana para analis memproduksi informasi dan argumen-argumen yang beralasan

tentang solusi-solusi yang potensial dari masalah publik yang didasari oleh penelitian dan mengkomunikasikan pengetahuan tersebut dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan tersebut dilakukan dalam upaya untuk menciptakan kebijakan berbasis bukti. Untuk mendapatkan berbagai hal yang dibutuhkan sebagai bukti pendukung tersebut dibutuhkan pengetahuan yang cukup. Untuk itu dalam analisis kebijakan diperlukan adanya *knowledge management* yang baik sehingga akan mendukung tercapainya *evidence based policy*.

Knowledge management akhir-akhir ini mendapat perhatian yang luas. Tujuan dari *knowledge management* adalah meningkatkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan proses inti agar lebih efisien. Terdapat beberapa pendapat pakar terkait dengan *knowledge management* (manajemen pengetahuan) ini, antara lain:

1. Menurut Dimttia dan Oder (2001), manajemen pengetahuan adalah penggalian dan pengorganisasian pengetahuan untuk mengembangkan organisasi yang menguntungkan dan lebih efisien. Secara terperinci Dimttia dan Oder memaparkan bahwa manajemen pengetahuan merupakan proses menangkap keahlian kolektif organisasional, di mana pun pengetahuan tersebut berada, baik di dalam *database*, pada *paper-paper*, atau di kepala orang, dan kemudian mendistribusikan pengetahuan tersebut ke mana pun agar dapat menghasilkan pencapaian yang terbesar.
2. Selanjutnya Menurut Wiig (1999), manajemen pengetahuan adalah bangunan sistematis, eksplisit dan disengaja, pembaharuan, dan aplikasi pengetahuan untuk memaksimalkan efektivitas yang berkenaan dengan pengetahuan organisasi dan pengembalian kembali aset pengetahuan organisasi.
3. Menurut Townley (2001), manajemen pengetahuan adalah seperangkat proses menciptakan dan berbagi pengetahuan

ke seluruh organisasi untuk mengoptimalkan pencapaian misi dan tujuan organisasi. Jadi, manajemen pengetahuan adalah mengenai peningkatan penggunaan pengetahuan organisasional melalui praktik-praktik manajemen informasi dan pembelajaran organisasi untuk mencapai keunggulan kompetitif dalam pengambilan keputusan.

Studi yang dilakukan oleh Davenport (Davenport & De Long 1999) mengidentifikasi empat tipe besar aspek manajemen pengetahuan terkait pada titik tekan yang dimilikinya:

- 1. Menciptakan simpanan pengetahuan**

Penekanannya adalah pada menangkap pengetahuan dan untuk memperlakukan pengetahuan sebagai suatu entitas yang terpisah dari orang-orang yang menciptakan dan menggunakannya. Maka yang dilakukan adalah membuat dokumen yang berisi pengetahuan yang telah direkam dan menyimpannya di suatu simpanan di mana dia bisa dengan mudah diakses.

- 2. Meningkatkan akses terhadap pengetahuan dan transfer**

Menekankan pada aktivitas penyediaan akses ke pengetahuan atau memfasilitasi transfer pengetahuan antar individu. Dalam hal ini, biasanya terdapat kesulitan yang terletak pada bagaimana menemukan orang dengan pengetahuan yang dibutuhkan dan lalu secara efektif mentransfernya ke orang lainnya. Hal ini juga akan tergantung pada peningkatan kapabilitas teknologi organisasi bersangkutan. Aktivitas dari proyek ini biasanya berbasis komunal, misalnya berbentuk: komunitas *online* atau komunitas tatap muka, *workshop*, seminar, sistem konferensi video *desktop*, *scan* dokumen dan perangkat berbagi lainnya.

- 3. Menyuburkan lingkungan pengetahuan**

Proyek ini terkait aktivitas mem-bangun lingkungan yang

berkontribusi untuk penciptaan, penyebaran, dan penggunaan pengetahuan yang lebih efektif. Aktivitas yang tercakup di sini misalnya pembentukan kesadaran dan pembudayaan perhatian terkait pentingnya berbagi pengetahuan. Termasuk juga di dalamnya adalah bagaimana mengubah perilaku dan memberikan insentif untuk berbagi pengetahuan.

4. Mengelola pengetahuan sebagai suatu asset

Fokusnya adalah memperlakukan pengetahuan sebagai mana aset lain di neraca keuangan. Namun sifat pengetahuan yang tidak secara konkret berwujud memang membuatnya sangat susah untuk ditransformasi dan diestimasi dalam konteks finansial.

Dari berbagai pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa manajemen pengetahuan sangat bermanfaat terutama dapat mempercepat pengambilan keputusan organisasi. Begitu juga terkait dengan kebijakan publik, dengan adanya pengelolaan pengetahuan yang baik maka para analis kebijakan dapat memanfaatkan berbagai pengetahuan yang sangat diperlukan untuk menganalisis kebijakan dalam upaya memberikan rekomendasi berbasis *evidence*.

C. HASIL ANALISIS KEBIJAKAN (*POLICY WORK*) DAN PERANNYA DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN

Salah satu implikasi penting dari perkembangan pandangan rasional dalam proses kebijakan, yaitu munculnya peran analis dalam proses kebijakan. Mereka tidak secara langsung menentukan kebijakan, tetapi rekomendasi yang mereka hasilkan melalui aplikasi teknik-teknik analisis yang rasional mempengaruhi pembuatan kebijakan.

Niskanen (dalam Rofik, 2004: 183-185) mengemukakan

beberapa alasan mengapa politisi atau pengambil kebijakan cenderung meminta saran analisis kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan. Hal tersebut disebabkan, bahwa setiap pilihan kebijakan tentu akan menimbulkan dampak tertentu dalam masyarakat.

Karena pembuat kebijakan memerlukan informasi yang akurat tentang konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang tersedia, maka para analis kebijakan diharapkan dapat menyediakan lima macam informasi:

1. Kondisi obyektif apa yang ada di seputar bidang perhatian pengambil kebijakan? Penjelasan deskriptif memerlukan dukungan data statistik yang memerlukan keahlian tertentu untuk memperolehnya.
2. Bagaimana menjelaskan perbedaan dari kondisi obyektif tertentu? Seberapa jauh suatu kondisi mengalami perubahan jika tidak dilakukan perubahan kebijakan?
3. Apa akibat dari suatu kebijakan tertentu terhadap kondisi obyektif yang menjadi perhatian pengambil kebijakan?
4. Perubahan-perubahan kebijakan potensial apa yang lebih unggul dibanding dengan perubahan-perubahan yang diusulkan oleh pihak-pihak lainnya? Salah satu tugas analis kebijakan, memberikan wawasan yang lebih kepada pengambil kebijakan tentang berbagai alternatif yang tersedia, sehingga lebih siap menghadapi alternatif solusi yang diajukan oleh pihak-pihak lainnya. Untuk memberikan saran-saran demikian, diperlukan kemampuan analisis yang tinggi.
5. Ada pandangan dari ahli-ahli lain tentang masalah yang sama? Informasi demikian diperlukan jika seorang pengambil kebijakan harus bernegosiasi dengan pengambil keputusan lain yang didukung oleh seorang ahli pula. Pengambil kebijakan akan mengikuti nasehat dari penasehatnya, tetapi

dapat juga mengambil keputusan lain, jika ia memandang alternatif yang diajukan penasehatnya akan gagal dipertahankan dalam bernegosiasi dengan pengambil kebijakan lainnya.

Tujuan utama dari saran atau rekomendasi kebijakan ditujukan untuk membantu para pembuat kebijakan dalam memecahkan masalah-masalah publik. Namun demikian kita ketahui bahwa proses pembuatan kebijakan tidak berada dalam ruang hampa, banyak aspek yang mempengaruhi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Lingkungan sosio-politik-kultural dan kemauan pembuat kebijakan sendiri akan sangat menentukan diimplementasikan atau tidaknya saran atau rekomendasi kebijakan dari para analis kebijakan. Untuk menjamin rekomendasi kebijakan merefleksikan dimensi sosial, politik, kultural maka rekomendasi harus didasarkan pada data empiris dan analisis secara benar (Danim, Sudarwan, 1997). Di sinilah arti pentingnya *evidence-based recommendation* untuk dapat menciptakan *evidence based policy*.

Berikut ada beberapa kemungkinan pembuat kebijakan memperlakukan rekomendasi kebijakan, seperti:

- a. mengadopsi rekomendasi
- b. mengadaptasi rekomendasi
- c. membangun rekomendasi baru, dan
- d. menolak rekomendasi

D. PENYUSUNAN HASIL ANALISIS KEBIJAKAN MENJADI SARAN KEBIJAKAN

Banyak penelitian yang telah membuktikan bahwa kegagalan sebuah kebijakan yang disebabkan oleh karena tidak didukung oleh bukti empiris yang akurat dan lengkap (Smeru, 2011). Tidak sedikit kebijakan yang dibuat masih berdasarkan intuisi, pemahaman umum, pengalaman, ideologi, opini publik atau bahkan kebijakan dibuat berdasarkan kepentingan-kepentingan politik tertentu.

Sebagaimana pentingnya pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan yang partisipatoris, pentingnya penggunaan bukti-bukti nyata (*evidence-based policy*) atas dasar hasil penelitian (*research-based policy*) dalam mempengaruhi dan memperbaiki kebijakan kini semakin diakui. Dengan berbagai alasan yang ada, seperti tidak adanya waktu, kurang menguasainya permasalahan, dan berbagai alasan lainnya maka para pembuat kebijakan memerlukan berbagai bukti-bukti nyata atas dasar hasil penelitian dari para analis kebijakan untuk memecahkan berbagai permasalahan yang dihadapinya.

Buruknya pengambilan keputusan dalam kebijakan publik tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang saja, kenyataan menunjukkan bahwa negara maju seperti Inggris pun sering menggunakan cara-cara yang buruk tersebut. Baru pada tahun 1997 Perdana Menteri Inggris Tony Blair yang telah memenangkan pemilihan, mempopulerkan istilah *evidence-based policy*. Selanjutnya pada tahun 2008 Perdana Menteri Australia dalam pidatonya di depan *Senior Public Servant* Pemerintah Australia menyebutkan "*evidence-based policy-making is at the heart of being a reformist government*" Selanjutnya untuk membuktikan pentingnya *evidence-based policy* tersebut dia menyatakan "*I want to explore why that is profoundly true; what it means in practice, and some implications for those of us in public administration*" (Gary Banks, tanpa tahun).

Untuk membentuk *evidence-based policy* sangat diperlukan upaya-upaya lebih dalam berbagai aspek. Gary Banks (tanpa tahun) menyatakan beberapa hal untuk memenuhi *evidence-based policy* tersebut yang dapat digambarkan dalam diagram berikut:

Gambar 2.1. Diagram “Essential ingredients” of evidence, diadaptasi dari Banks (2009:19) dalam Smeru, 2011.



Dari diagram tersebut menunjukan bahwa untuk membentuk *evidence-based policy* diperlukan beberapa aspek dan langkah cukup panjang sebagai berikut:

- APA saja yang merupakan pembentuk bukti nyata?
 - Metodologi yang kuat (*Robust Methodology*)
Pendekatan Analytical memungkinkan untuk pertimbangan yang tepat dari masalah

- Kapasitas Penelitian (*Research Capacity*)
Keterampilan Penelitian yang cukup untuk melakukan analisis.
- KAPAN bukti yang memadai tersedia sebagai informasi untuk pengambilan keputusan?
 - Waktu yang cukup (*Sufficient Time*)
memungut data, mengumpulkan data baru dan menguji analisis
 - Data yang Baik (*Good Data*)
Basis data yang berkualitas tinggi mendukung analisis yang tepat waktu
- BAGAIMANA cara memastikan kredibilitas bukti?
 - Keterbukaan (*Transparency*)
Debat dan diskusi terbuka untuk menguji dan mendidik masyarakat
 - Independensi (*Independent*)
Insentif untuk memberikan saran untuk kepentingan umum
- Lingkungan kebijakan reseptif
Kesediaan untuk menguji pilihan kebijakan dan struktur dan sumber daya untuk melakukannya
- *Evidence-Based Policy*

Dari penjelasan tersebut di atas terlihat bahwa untuk menghasilkan kebijakan yang berbasis *evidence* diperlukan berbagai aspek yang harus dipenuhi mulai dari metodologi, kapasitas penelitian, waktu yang cukup, data yang baik, adanya transparansi, independensi, serta lingkungan kebijakan yang reseptif. Saran kebijakan sebagai hasil analisis kebijakan yang disampaikan kepada pembuat kebijakan harus didasarkan pada terpenuhinya berbagai prasyarat tersebut sehingga pengambilan keputusan menjadi tepat dalam mengatasi permasalahan. Saran

kebijakan yang tidak didasarkan kepada bukti yang kuat akan dapat menjerumuskan para pengambil kebijakan dalam mengambil keputusan sehingga salah dalam mengambil keputusan. Berbagai alternatif pemecahan masalah beserta implikasinya harus disertai dengan bukti pendukung yang kuat sehingga memudahkan para pembuat kebijakan dalam mengambil keputusan.

E. LATIHAN

Bagaimana hubungan dokumentasi saran kebijakan dengan *evidence-based policy making*? Jelaskan!

F. RANGKUMAN

Para pejabat publik sebagai pembuat kebijakan dituntut untuk dengan cepat dan tepat dalam mengambil keputusan terhadap permasalahan-permasalahan publik sehingga permasalahan tersebut dapat segera diatasi. Untuk dapat melakukan hal ini semua, maka para pembuat kebijakan perlu didukung oleh data dan informasi yang akurat yang diperoleh dari para analis kebijakan. Data dan informasi tersebut perlu dikelola dan didokumentasikan (*knowledge management*) sesuai dengan kaidah ilmiah agar memudahkan pengambil keputusan atau pengguna lain untuk memanfaatkannya.

BAB III

KATEGORI BENTUK SARAN KEBIJAKAN

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

1. Mampu mengkategorikan bentuk-bentuk saran kebijakan.
2. Mampu menyusun kembali hasil analisis kebijakan (*policy works*) dalam bentuk saran kebijakan

B. POLICY PAPER

Policy paper (makalah kebijakan) menurut Scotten (2011), adalah “*a research piece focusing on a specific policy issue that provides clear recommendations for policy makers*”. Sementara itu Young and Quinn (2002) memberi definisi makalah kebijakan sebagai “*Policy paper is a problem-oriented and value driven communication tool. As such, whether targeting other policy specialists or decision-makers, the purpose of the policy paper is: to provide a comprehensive and persuasive argument justifying the policy recommendations presented in the paper and therefore, to act as a decision-making tool and a call to action for the target audience*”.

Menurut Scotten (2011) yang dikutip oleh Tri Widodo W. Utomo (tanpa tahun), *policy paper* memuat 4 (empat) unsur utama, yakni ringkasan eksekutif, batang tubuh, kesimpulan dan lampiran. Batang tubuh sebagai bagian utama *policy paper* sendiri berisi latar belakang, analisis, pilihan kebijakan, serta rekomendasi. Selengkapny *policy paper* menurut Scotten adalah sebagai berikut:

1. *Executive Summary/Purpose Statement*
2. *Body*

- a. *Background (what is the current policy? Why is it being conducted this way?);*
- b. *Analysis (why is the policy not working? Why is it necessary to find an alternative?);*
- c. *Policy options (discuss a few alternatives and their implications);*
- d. *Recommendation (provide your recommendation and how it can be implemented);*
- e. *Conclusion (summarize analysis and recommendation);*
- f. *Appendix (Relevant figures, maps, graphics).*

Sedangkan model *policy paper* menurut Dunn, sebagaimana dikutip oleh Nugroho (2009) dapat dilihat di bawah ini.

Surat Pengiriman

Ringkasan Eksekutif

Bab I Latar Belakang Masalah

- A. Deskripsi Situasi Masalah
- B. Hasil Sebelum Usaha Pemecahan Masalah

Bab II Lingkup dan Ragam Masalah

- A. Penilaian Kinerja Kebijakan Masa Lalu
- B. Pentingnya Situasi Masalah
- C. Kebutuhan untuk Analisis

Bab III Pernyataan Masalah

- A. Definisi Masalah
- B. Pelaku Utama
- C. Tujuan dan Sasaran
- D. Ukuran Efektivitas
- E. Solusi yang Tersedia

Bab IV Alternatif Kebijakan

- A. Deskripsi Alternatif
- B. Perbandingan Konsekuensi Kebijakan
- C. Dampak Ganda dan Eksternalitas
- D. Hambatan dan Fisibilitas Politik

- Bab V Rekomendasi Kebijakan
 - A. Kriteria Alternatif Rekomendasi
 - B. Deskripsi Alternatif yang Dipilih
 - C. Kerangka Strategi Implementasi
 - D. Penyediaan Pemantauan dan Evaluasi
 - E. Keterbatasan dan Konsekuensi yang Tidak Terantisipasi

Referensi

Lampiran

Apabila analisis kebijakan berhadapan dengan kendala waktu, kepada mereka disarankan untuk menggunakan model yang lebih ringkas, sebagai berikut:

Ringkasan Eksekutif

- Bab I Analisis Situasi, yang berisi analisis tentang isu kebijakan, dengan focus pada alasan mengapa isu tersebut diangkat sebagai isu kebijakan, khususnya berkenaan dengan pembenaran terhadap isu tersebut. Pada bagian ini disampaikan tiga alternatif kebijakan yang dapat diambil.
- Bab II Rekomendasi Pertama, yang berisi analisis tentang isu kebijakan terhadap rekomendasi pertama
- Bab III Rekomendasi Kedua, yang berisi analisis tentang isu kebijakan terhadap rekomendasi kedua
- Bab IV Rekomendasi Ketiga, yang berisi analisis tentang isu kebijakan terhadap rekomendasi ketiga
- Bab V Matriks Antar-Rekomendasi, yang berisi perbandingan antar-rekomendasi
- Bab VI Rekomendasi Terpilih dan Strategi Implementasi, berisi pilihan rekomendasi dan rekomendasi lanjutan apa yang harus dilakukan sebagai tindak lanjutnya
- Bab VII Penutup, yang berisi kesimpulan dari naskah kebijakan

Lampiran

Data dan perhitungan

Simulasi kebijakan: Perumusan, Implementasi, Evaluasi

Kepustakaan

C. POLICY BRIEF

Policy brief merupakan dokumen ringkas dan netral yang berfokus pada isu tertentu yang membutuhkan perhatian pengambil kebijakan, yang memaparkan alasan/rasional pemilihan alternatif kebijakan tertentu yang ada pada tataran perdebatan kebijakan.

Terdapat beberapa alasan mengapa dibutuhkan *policy brief*, antara lain:

- a. Pemerintah membutuhkan informasi yang berkualitas sebagai basis kebijakan;
- b. Ada banyak lembaga yang memiliki pengalaman dan pengetahuan yang penting dan relevan dengan kebijakan publik. Banyak dari lembaga tersebut yang sangat ingin meningkatkan kualitas kebijakan publik;
- c. Pengambil kebijakan (*policy maker*) membutuhkan data dan informasi spesifik: yang singkat, mudah menangkap intisarinnya;
- d. ditulis dalam bahasa yang non-teknis;
- e. dari laporan yang fokus memuat implikasi dan rekomendasi kebijakan.

Berikut beberapa keuntungan dari *policy brief* menurut Dwiyanto (2012)

- a. Ringkas, sederhana, tampilan menarik, banyak gambar sehingga tidak perlu berpikir, *handy*, dsb;
- b. Bisa segera dibuat tanpa menunggu hasil riset selesai sehingga bisa disampaikan pada saat yang tepat;
- c. Dirancang secara spesifik memenuhi kebutuhan informasi

dari *policy-maker* tertentu. Orientasi pada pengguna sangat kuat;

- d. Bisa menggambarkan logika kebijakan secara mudah (masalah kebijakan, sebab munculnya masalah, dan pilihan tindakan yang tersedia).

Oleh karena itu, sebuah *Policy Brief* yang berkualitas seharusnya:

1. Berisi latar belakang yang cukup, sehingga pembaca dapat memahami konteks permasalahan dan substansi permasalahan secara tepat;
2. Meningkatkan keyakinan pembaca bahwa masalah publik tersebut harus segera diatasi;
3. Menggunakan alternatif pilihan-pilihan kebijakan;
4. Memberikan bukti-bukti yang relevan untuk mendukung pilihan kebijakan;
5. Merangsang pembaca untuk berse-mangat mengambil dan menetapkan keputusan.

Adapun komponen-komponen dalam *policy brief*, yaitu:

1. Judul

Bagaimana merumuskan judul sebuah *policy brief*?

Rumuskan sehingga “berhasil memunculkan minat pembacanya”.

Karena itu, Judul :

- Harus singkat (kurang dari 12 kata), tetapi informatif;
- Dapat dipecah menjadi “judul utama” dan “sub judul”;
- Judul dalam bentuk pertanyaan akan sangat memikat pembacanya.

Rumuskan sedemikian rupa sehingga pembaca menjadi bersemangat untuk membaca dan memahami *policy brief* tersebut.

2. Daftar isi

Pembaca cerdas akan langsung menuju daftar isi, agar dapat segera menangkap intisari sebuah buku.

Karenanya: daftar Isi harus detail dan informatif tetapi tetap ringkas sehingga pembacanya segera dapat:

- memahami rincian garis besar substansi *Policy Brief*,
- Memahami keterkaitan antar kom-ponen dari *Policy Brief*,
- Memudahkan pembaca untuk melom-pat ke tiap komponen *Policy Brief*.

3. Ringkasan (Eksekutif)

Bagian ini dapat difokuskan untuk hanya memuat jawaban: Apa, mengapa, Bagaimana dan Oleh siapa?

- Apa akar masalahnya?
- Mengapa dinilai sebagai masalah penting dan strategis?
- Bagaimana solusinya?
- Oleh siapa solusi tersebut akan dilaksanakan?

4. Pendahuluan

Isi pendahuluan harus: berhasil mening-katkan minat dan semangat pembaca untuk secara seksama mempelajari keseluruhan isi dari *Policy Brief* tersebut.

Uraian di Pendahuluan dapat berisi jawaban dari pertanyaan berikut:

- Topik (spesifik) apakah yang dibahas dalam *Policy Brief* ini?
- Mengapa substansi yang ada pada *Policy Brief* ini penting dan strategis?
- Mengapa pembacanya harus segera mengambil langkah tindak lanjut yang disarankan dalam *Policy Brief* ini?

5. Deskripsi masalah

Permasalahan harus dapat dijelaskan secara spesifik dan terukur. Bila ternyata deskripsinya masih memunculkan pema-haman yang berbeda, maka deskripsi masalah tersebut masih kurang spesifik.

Beberapa pertanyaan yang dapat dipakai untuk mengarahkan adalah sebagai berikut:

- Apakah permasalahannya dan mengapa penting?

- Dimana dan siapa yang terkait dengan permasalahan tersebut?
- Mengapa permasalahan itu terjadi? Beri bukti-bukti dan contohnya
- Apa efek dari permasalahan tersebut? Beri bukti dan contohnya

6. Rekomendasi kebijakan

Kualitas rekomendasi kebijakan sangat menentukan kualitas sebuah *Policy Brief*

Pada bagian ini, sebutkan dan jelaskan secara specific dan terukur:

- Alternatif kebijakan yang dipilih (rekomendasikan),
- Alternatif kebijakan lainnya. Bukan hanya kebijakan yang direkomendasikan, tetapi juga beberapa alternatif-altrenatif lainnya,
- Sebutkan juga metode (cara) penentuan dan pemilihan alternatif kebijakannya.

7. Kesimpulan

Pada bagian ini, deskripsikan dan uraikan secara spesifik kesimpulan dan rekomendasi dari *Policy Brief* tersebut.

Deskripsikan dengan kalimat persuasif, singkat, dan jelas. Atur kalimatnya agar pembaca memahami bahwa dengan *Policy Brief* tersebut, kita sedang menjauhi *pain*, dan atau mendekati *gain*.

8. Apendiks atau lampiran (bila harus ada)

Policy Brief harus dibangun dari data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Bila tidak dapat disajikan dalam badan *policy brief*, beberapa data dan informasi pendukung dapat disajikan secara menarik pada lampiran. Tetapi lampiran hanya dicantumkan jika sangat diperlukan.

9. Daftar Pustaka

Keberadaan daftar pustaka akan me-ningkatkan keyakinan

pembaca terhadap substansi *policy brief* tersebut.

Karenanya cantumkan 2-4 daftar referensi kunci yang digunakan dalam penyusunan *policy brief* tersebut.

Dan ditambahkan juga 2-3 daftar bacaan lanjutan (*further reading*) untuk peminat substansi *policy brief* tersebut.

Bila *Policy Brief* disusun lebih ringkas, maka isinya adalah:

1. Ringkasan (Eksekutif)
2. Pendahuluan
3. Deskripsi masalah
4. Rekomendasi kebijakan
5. Kesimpulan
6. Apendiks atau lampiran (bila harus ada)
7. Daftar Pustaka

D. POLICY MEMO

Policy memo relatif sama dalam hal kepentingan, tujuan, dan struktur isinya dengan *policy paper*, namun dikerjakan dalam waktu yang sangat pendek, bahkan kadang dalam hitungan jam ataupun menit. Memo kebijakan dibuat untuk memberikan rekomendasi kebijakan yang bersifat sangat segera dari klien, biasanya eksekutif pemerintahan seperti Presiden dan Menteri.

Memo kebijakan merupakan rekomendasi singkat akan satu isu kebijakan untuk landasan pembuatan keputusan kebijakan yang bersifat terbatas. Misalnya untuk menetapkan kondisi darurat yang harus diputus dengan segera, seorang pejabat publik meminta analis kebijakan menyiapkan memo kebijakan yang akan dipergunakan sebagai pembenaran dari kebijakan yang diambil. Memo kebijakan bersifat praktis teknis, dan biasanya terdapat kombinasi pilihan kebijakan.

Sebuah memo dikatakan efektif jika pembaca memahami poin-poin utama setelah satu kali membaca cepat atau bahkan setelah

membaca hanya kalimat pertama dari setiap bagian. Beberapa hal yang harus diperhatikan untuk memastikan bahwa memo mendapatkan hasil yang diharapkan:

(1) Konten

Konten, tentu saja, adalah penentu paling penting dari sebuah memo kebijakan yang baik. Lemah atau tidak logis ide, tidak peduli seberapa baik-disajikan tidak akan memberikan informasi yang tepat. Oleh karena itu, memo harus memberikan informasi akurat dan relevan, sementara juga mengakui keterbatasan rekomendasi atau analisis tertentu. Setiap rekomendasi harus mencakup alternatif, jujur dan realistis.

(2) Struktur,

Struktur berarti bagaimana memo terlihat.

Header diformat di atas dilihat pada awal memo. Dengan *header*, pembaca akan tahu kepada siapa memo ditujukan, kuasa penulis harus mengatasi permasalahan pembaca, dan pesan yang paling penting dari memo itu.

Di bawah *header*, memo umumnya mencakup ringkasan eksekutif, satu paragraf yang merangkum seluruh memo. Setelah membaca memo itu sekali, pembaca dapat memahami isi memo. Ringkasan eksekutif dapat berdiri sendiri dan memungkinkan pembaca untuk melihat paragraf pertama dan mengidentifikasi titik-titik utama dari seluruh memo.

(3) Pilihan kata

Pilihan kata memainkan peran penting dalam membuat sebuah memo yang jelas dan ringkas. Pertimbangkan menghilangkan kata teoritis, kabur, istilah tertentu dan menggantinya dengan yang lebih konkret.

(4) Kejelasan.

Memo kebijakan harus jelas dan langsung sehingga pembaca dapat memahami poin utama dengan cepat. Jika penulis memo telah berfokus pada membangun konten yang kuat yang

terorganisir dengan baik, dan jika tulisan pameran yang dipilih bahasa, maka hasilnya adalah argumen yang jelas.

Rincian ini memo kebijakan adalah:

1. Pendahuluan (maksimal 10 baris)
2. Isi kebijakan yang diangkat (maksimal 10 baris)
3. Alternatif kebijakan, harus terdiri atas tiga alternatif, yaitu :
 - a. *status quo*,
 - b. perubahan kecil,
 - c. perubahan mendasar.

Masing-masing diberi rasionalisasi dan proses implementasinya (maksimal 1,5 halaman).

4. Alternatif terpilih/disarankan disampaikan dengan rasional (maksimal 10 baris)
5. Rencana implementasi (maksimal 15 baris)
6. Penutup (maksimal 5 baris)

E. PERSAMAAN DAN PERBEDAAN BENTUK SARAN KEBIJAKAN

Beckman (Ukeles, 1977) menjelaskan bahwa makalah kebijakan terbagi menjadi tiga bentuk yakni *policy paper*, *policy brief*, dan *policy memo*. Tiap bentuk saran kebijakan memiliki karakter yang berbeda, dilihat dari perbedaan pada aspek pembaca, fokus masalah, konteks penggunaan dan meto-dologi. Pada tabel di bawah ini, akan terlihat perbedaan masing-masing makalah kebijakan.

Tabel 3.1. Perbedaan Komponen pada Beberapa Bentuk Saran Kebijakan

Komponen	Penelitian Kebijakan (Policy Paper)	Makalah Kebijakan Ringkas (Policy Brief)	Memo kebijakan (Policy Memo)
Audiens / kelompok sasaran	Spesialis kebijakan	Pembuat keputusan	Beragam stakeholders
Fokus	Value-driven: Rekomendasi umum dan analisis isu-isu kebijakan	Audience-driven: pesan kebijakan khusus untuk stakeholder	Audience-driven: Pesan kebijakan untuk stakeholder kunci
Konteks Isu	Diseminasi dan debat mengenai hasil-hasil penelitian kebijakan	Digunakan untuk tujuan advokasi dan lobi	Digunakan untuk tujuan advokasi dan lobi
Metodologi	Dapat memuat penelitian primer	Jarang memuat penelitian primer	Jarang memuat penelitian primer
Bahasa	Sangat akademis/teknis	Harus jelas	Harus jelas
Panjang	Maksimum 60 halaman	Antara 2 – 4 halaman	Maksimum 2 halaman

Model dari saran kebijakan mempunyai karakteristik sendiri yang masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangannya. Berikut beberapa kelebihan dan kekurangan dari masing-masing model saran kebijakan:

- a. *Policy Paper* dapat memberikan informasi kepada para pembuat kebijakan pada setiap tahap proses pembuatan kebijakan, namun dapat pula hanya difokuskan pada satu atau beberapa tahap tertentu dalam proses pembuatan kebijakan, misalnya makalah kebijakan khusus hanya berfokus pada memberikan alternatif kebijakan dan merekomendasikan

pilihan kebijakan, untuk mempromosikan desain implementasi kebijakan tertentu, untuk mengevaluasi pilihan kebijakan yang dipilih.

- b. *Policy Brief* lebih bersifat profesional karena diperuntukan bagi pembaca yang tidak memiliki waktu banyak namun membutuhkannya untuk dapat mengambil keputusan secara praktis. Sedangkan *policy paper* lebih bersifat akademik dan sangat dibutuhkan oleh kalangan ilmiah yang sangat mementingkan soal logika dan argumentasi akademik. Dengan karakter tersebut, maka *policy brief* pada umumnya lebih singkat dan disajikan dengan bahasa yang lebih umum dibandingkan *policy paper* yang lebih komprehensif.
- c. *Policy Paper* sebagai sebuah dokumen hasil analisis kebijakan mempunyai kelemahan yaitu kurang mampu menjadi media komunikasi dengan *policy maker*, sehingga banyak sekali hasil riset kebijakan dan makalah kebijakan yang tidak dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan (*policy making*).

F. LATIHAN

Apa perbedaan *policy paper*, *policy brief*, dengan *policy memo*?

G. RANGKUMAN

Model dari saran kebijakan mempunyai karakteristik sendiri yang masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangannya. Tiap bentuk saran kebijakan memiliki karakter yang berbeda, dilihat dari perbedaan pada aspek pembaca, fokus masalah, konteks penggunaan dan metodologi. Apabila analisis kebijakan berhadapan dengan kendala waktu, kepada mereka disarankan untuk menggunakan bentuk dokumentasi saran kebijakan yang lebih ringkas seperti *policy brief* atau *policy memo*.

Salah satu tantangan dalam perumusan kebijakan adalah keberadaan sistem perumusan kebijakan yang mengandalkan

pembuatan kebijakan berbasis bukti. Bahkan terhadap permasalahan-permasalahan yang kompleks yang segera membutuhkan kecepatan dalam pengambilan keputusan seperti masalah penanganan bencana, kebijakan berbasis bukti menjadi sangat penting. Analisis kebijakan dalam hal ini harus mampu memaparkan data dan informasi empiris dalam sebuah dokumen ilmiah yang bisa menjadi pegangan bagi pengambil kebijakan untuk memutuskan alternatif terbaik dari saran/rekomendasi kebijakan yang disusun oleh analisis kebijakan.

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

Dokumentasi saran kebijakan merupakan bagian dari upaya membangun *evidence-based policy making* di Indonesia. Metode ini mendorong penggunaan bukti-bukti nyata (*evidence-based policy*) atas dasar hasil penelitian (*research-based policy*) dalam mempengaruhi dan memperbaiki kebijakan sehingga meningkatkan efektifitas pengam-bilan keputusan dalam mengatasi permasalahan publik. Modul ini membekali peserta untuk memahami bentuk-bentuk dokumentasi saran kebijakan yang efektif dan melatih peserta untuk menulis saran kebijakan sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah.

B. TINDAK LANJUT

Analisis kebijakan merupakan proses rasional di mana para analis kebijakan mem-produksi informasi dan argumen-argumen yang beralasan tentang solusi-solusi yang potensial dari masalah publik yang didasari oleh penelitian dan mengkomunikasikan pengetahuan tersebut dalam proses kebijakan. Penguasaan keterampilan dalam mendokumentasikan saran kebijakan yang telah dipaparkan dalam modul ini akan sangat membantu analis kebijakan dalam melakukan konsultasi publik dan advokasi kebijakan agar rekomendasi kebijakan yang diberikan oleh analis kebijakan dapat diterima oleh *stakeholder*.

Selanjutnya akan dipaparkan kunci jawaban dari latihan-latihan yang diberikan pada bab-bab sebelumnya dibawah ini;

1. Kunci Jawaban Bab II

1. Bagaimana hubungan dokumentasi saran kebijakan dengan *evidence-based policy making*? Jelaskan!

Pembuat kebijakan memerlukan informasi yang akurat tentang konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang tersedia karena setiap pilihan kebijakan akan menimbulkan dampak tertentu dalam masyarakat. Untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan sebagai bukti pendukung tersebut dibutuhkan pengetahuan yang cukup. Untuk itu dalam analisis kebijakan diperlukan adanya *knowledge management* yang baik sehingga akan mendukung tercapainya *evidence based policy*. *Knowledge management* sangat bermanfaat terutama dalam mempercepat proses pengambilan keputusan publik.

2. Kunci Jawaban Bab III

1. Apa perbedaan *policy paper*, *policy brief*, dengan *policy memo*?

Perbedaan diantara ketiga bentuk saran kebijakan tersebut antara lain seperti dipetakan secara ringkas dalam tabel berikut ini.

Komponen	Penelitian Kebijakan (Policy Paper)	Makalah Kebijakan Ringkas (Policy Brief)	Memo kebijakan (Policy Memo)
Audiens / kelompok sasaran	Spesialis kebijakan	Pembuat keputusan	Beragam stakeholders
Fokus	Value-driven: Rekomendasi umum dan analisis isu-isu kebijakan	Audience-driven: pesan kebijakan khusus untuk stakeholder	Audience-driven: Pesan kebijakan untuk stakeholder kunci
Konteks Isu	Diseminasi dan debat mengenai hasil-hasil penelitian kebijakan	Digunakan untuk tujuan advokasi dan lobi	Digunakan untuk tujuan advokasi dan lobi
Metodologi	Dapat memuat penelitian primer	Jarang memuat penelitian primer	Jarang memuat penelitian primer
Bahasa	Sangat akademis/ teknis	Harus jelas	Harus jelas
Panjang	Maksimum 60 halaman	Antara 2 – 4 halaman	Maksimum 2 halaman

DAFTAR PUSTAKA

Smeru, Newsletter No. 32 Sept-Dec/2011

Lindblom, Charles E, 1980, *The Policy-making Process*, New Jersey: Prentice-Hall Inc

Danim, Sudarwan, 1997, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta, Bina Aksara

Dunn, William. N., 2004, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Pearson-Prentice Hall, New Jersey

Young, Eoin and Quinn, Lisa, 2002, *Writing Effective Public Policy Papers*, Local Government Public Service Reform Initiative, Budapest

Tsai, 2006, *Guidelines for Writing a Policy Brief*, (PDF Document), Retrieved from <http://jhunixhcf.jhu.edu/~ktsai/policybrief.html>

Harvard Kennedy School John F. Kennedy School of Government, *Policy Memos*

Davis, Jennifer, *Guide to Writing Effective Policy Memos*, MIT Open Course Ware, *Water and Sanitation Infrastructure Planning in Developing Countries*, Spring 2004, Andrew, "The Case for Using Policy Writing in Undergraduate Political Science Courses" *PS: Political Science and Politics* 44 (January 2011): 141-146.

Tri Widodo W. Utomo. Tanpa tahun. *Merancang Policy Brief: Bahan Ajar Diklatpim Tingkat I*, Direktorat Pembinaan Diklat Aparatur LAN RI.

DAFTAR ISTILAH

- Monograph*** : sebutan lain untuk buku dan digunakan untuk membedakan terbitan tersebut dengan terbitan berseri. Monograf berisi satu topik atau sejumlah topik (subjek) yang berkaitan, dan biasanya ditulis oleh satu orang. Selain itu, monograf merupakan terbitan tunggal yang selesai dalam satu jilid dan tidak berkelanjutan (Wikipedia). *Monograph* dapat digunakan sebagai media untuk menerbitkan suatu hasil kajian kebijakan.
- Policy Memo*** : dokumen ringkas yang merupakan rekomendasi singkat akan satu isu kebijakan untuk landasan pembuatan keputusan kebijakan yang bersifat terbatas. Misalnya untuk menetapkan kondisi darurat yang harus diputus dengan segera, seorang pejabat publik meminta analisis kebijakan menyiapkan memo kebijakan yang akan dipergunakan sebagai pembenaran dari kebijakan yang diambil.
- Policy Brief*** : dokumen ringkas dan netral yang fokus pada isu tertentu yang membutuhkan perhatian pengambil kebijakan, yang memaparkan alasan rasional pemilihan alternatif kebijakan tertentu yang ada pada tataran perdebatan kebijakan.

Policy Paper : dokumen penelitian berfokus pada isu kebijakan tertentu yang memberikan rekomendasi yang jelas bagi para pembuat kebijakan yang untuk bertujuan memberikan argumen yang komprehensif dan persuasif membenarkan rekomendasi kebijakan.

Modul VI:

KONSULTASI PUBLIK



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2015**

DAFTAR ISI MODUL VI

DAFTAR ISI.....	238
DAFTAR TABEL	240
DAFTAR GAMBAR	240
BAB I PENDAHULUAN.....	241
A. Latar Belakang.....	241
B. Deskripsi Singkat.....	242
C. Tujuan Pembelajaran	242
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok	243
BAB II KONSULTASI PUBLIK DAN KETERLIBATAN MASYARAKAT	244
A. Indikator Hasil Belajar	244
B. Definisi Konsultasi Publik	244
C. Mengapa Konsultasi Publik.....	245
D. Demokrasi Deliberatif	246
E. Keterlibatan Warga dalam Penyusunan Kebijakan	248
F. Konsultasi Publik sebagai Proses Demokrasi Deliberatif.....	250
G. Karakteristik, Manfaat, dan Pola Interaksi dalam Konsultasi Publik.....	251

H. Latihan	257
I. Rangkuman	258
BAB III PERSIAPAN DAN PERENCANAAN KONSULTASI	
PUBLIK	259
A. Indikator Hasil Belajar	259
B. Kegiatan dalam Konsultasi Publik	259
C. Membangun Kesepahaman Awal	261
D. Merancang Konsultasi Publik	262
E. Menyelenggarakan Konsultasi Publik	263
F. Menindaklanjuti dan Melanjutkan Konsultasi Publik	264
G. Pasca Konsultasi Publik	265
H. Keterampilan Konsultasi Publik	266
I. Latihan	271
J. Rangkuman	272
BAB IV PENUTUP.....	273
A. Simpulan	273
B. Tindak Lanjut.....	273
DAFTAR PUSTAKA	276
DAFTAR ISTILAH	277

DAFTAR TABEL MODUL VI

Tabel 2.1 : Demokrasi Deliberatif dan Demokrasi Perwakilan..	247
Tabel 2.2 : Perbedaan Konsultasi Publik dengan Sosialisasi ...	252
Tabel 2.3 : Manfaat Konsultasi Publik	254
Tabel 2.4 : Kriteria dalam Konsultasi Publik	256

DAFTAR GAMBAR MODUL VI

Gambar 2.1 Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan	248
Gambar 2.2 Partisipasi Warga Dalam Pembuatan Kebijakan ..	253
Gambar 2. 3 Konsultasi Publik Substansi/Bermakna	255
Gambar 2.4 Model Pola Interaksi dalam Konsultasi Publik	257
Gambar 3.1 Kegiatan dalam Konsultasi Publik	260
Gambar 3.2 Teknik dan Mekanisme Konsultasi Publik.....	261
Gambar 3.3 Aktivitas Membangun Kesepakatan Awal	262
Gambar 3.4 Kerangka Kerja Konsultasi Publik	262
Gambar 3.5 Langkah Penyelenggaraan Konsultasi Publik	264
Gambar 3.6 Mekanisme Tindak Lanjut Konsultasi Publik	265

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Salah satu keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan publik adalah dengan mekanisme Konsultasi Publik. Melalui proses Konsultasi Publik, terjadi hubungan dua arah antara pemerintah dan masyarakat. Meski demikian, dalam prakteknya, konsultasi publik tidak selalu berada paling tingkatan deli-beratif atau partisipatif dalam pelibatan warga (*public involvement*) karena pengambilan keputusan tetap dilakukan oleh pihak eksekutif selaku lembaga pemegang kewenangan.

Namun demikian dalam proses Konsultasi Publik, warga dan pemerintah dapat menyepakati hal-hal penting atau strategis dalam satu kebijakan atau peraturan. Kesepakatan ini akan berkontribusi pada kelancaran implementasi karena adanya dukungan dan kepercayaan dari masyarakat. Sehingga dalam penyusunan kebijakan publik yang jujur, terbuka, bertanggung jawab, dan demokratis, pada tataran masyarakat perlu dikembangkan mekanisme yang memberikan peluang peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan bagi kepentingan bersama.

Berangkat dari kondisi itulah modul ini disusun untuk memberikan pemahaman dan keterampilan dasar kepada peserta pelatihan tentang konsultasi publik dan keterlibatan masyarakat melalui pembelajaran tentang konsultasi publik, demokrasi deliberatif, keterlibatan warga dalam penyusunan kebijakan, konsultasi publik sebagai proses demokrasi deliberatif, serta

karakteristik, manfaat, dan pola interaksi dalam konsultasi publik. Penguasaan materi konsultasi publik dan keterlibatan masyarakat menjadi konsep penting dalam pemahaman dan penguasaan mekanisme konsultasi publik.

B. DESKRIPSI SINGKAT

Modul ini memfasilitasi pemahaman pengetahuan dan keterampilan peserta pelatihan tentang pengelolaan kebijakan publik di Indonesia melalui pemahaman tentang konsultasi publik dan demokrasi deliberatif, pentingnya keterlibatan warga dalam penyusunan kebijakan publik, serta teknik pengelolaan konsultasi kebijakan dalam proses kebijakan.

Mata Ajar disajikan secara interaktif, melalui kombinasi metode ceramah interaktif, tanya jawab, dan praktek. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya dalam menyusun rancangan konsultasi publik dalam proses kebijakan di Indonesia.

Modul ini terdiri dari 4 bab, untuk keberhasilan mempelajari modul ini, peserta dapat melakukan berbagai kegiatan belajar, baik secara mandiri maupun berkelompok serta dalam modul ini terdapat kumpulan studi kasus yang dilampirkan pada akhir modul untuk melatih dan memperkaya ilmu peserta. Selain itu untuk menambah wawasan mengenai mata ajar konsultasi publik dan keterlibatan masyarakat, peserta dapat menggunakan referensi lain selain dari modul ini setelah berkonsultasi dengan narasumber (tenaga pengajar).

C. TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu menyusun rancangan konsultasi publik.

D. MATERI POKOK DAN SUB MATERI POKOK

Materi dan submateri pokok yang akan dibahas dalam modul ini yaitu:

1. Konsultasi Publik dan Keterlibatan Masyarakat
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Definisi Konsultasi Publik
 - c. Mengapa Konsultasi Publik
 - d. Demokrasi Deliberatif
 - e. Keterlibatan Warga dalam Penyusunan Kebijakan
 - f. Konsultasi Publik sebagai Proses Demokrasi Deliberatif
 - g. Karakteristik, Manfaat, dan Pola Interaksi dalam Konsultasi Publik
 - h. Latihan
 - i. Rangkuman
2. Persiapan dan Perencanaan Konsultasi Publik
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Membangun Kesepahaman Awal
 - c. Merancang Konsultasi Publik
 - d. Menyelenggarakan Konsultasi Publik
 - e. Menindaklanjuti dan Melanjutkan Konsultasi Publik
 - f. Pasca Konsultasi Publik
 - g. Keterampilan Konsultasi Publik
 - h. Latihan
 - i. Rangkuman
3. Penutup
 - a. Simpulan
 - b. Tindak Lanjut

BAB II

KONSULTASI PUBLIK DAN KETERLIBATAN MASYARAKAT

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan dapat:

1. Memahami konsep konsultasi publik dan;
2. Mampu merumuskan teknik dan strategi konsultasi publik

B. DEFINISI KONSULTASI PUBLIK

Konsultasi publik (*public consultation*) dan dengar pendapat umum (*public hearing*) adalah dua istilah yang populer dengan berkembangnya proses-proses partisipatif dalam penentuan kebijakan dan penyusunan peraturan perundang-undangan. Konsultasi publik merupakan istilah yang sering terkait dengan proses yang dilakukan oleh eksekutif, sedangkan dengar pendapat umum lebih sering terkait dengan proses yang dilakukan oleh kalangan legislatif.

Konsultasi publik adalah proses interaksi antar *multi-stakeholders* dalam arena konsultasi guna menggali persoalan, memberi kategori terhadap suatu persoalan, serta menemukan dan mengenali berbagai alternatif yang dapat dijadikan sebagai input dalam formulasi kebijakan.

Konsultasi Publik Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

- Konsultasi Publik menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai

kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

- Sebagaimana Pasal 16 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi melaksanakan Konsultasi Publik rencana pembangunan, yang agendanya menjelaskan rencana pembangunan dan cara perhitungan ganti rugi.
- Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak.

Definisi tersebut mengandung makna bahwa konsultasi publik merupakan proses komunikasi dua arah dengan tujuan mencari kesepakatan makna (bersama).

C. MENGAPA KONSULTASI PUBLIK

Para pembuat kebijakan (pemerintah dan parlemen) ada karena rakyat/warga. Rakyat/warga adalah pemegang kedaulatan, pemberi mandat bagi pemerintah dan parlemen, sekaligus sebagai pembayar pajak. Kebijakan, yang berdampak luas kepada warga/rakyat, bukan hanya ranah pemerintah dan parlemen, tetapi juga ranah warga yang lebih luas. Banyak kebijakan publik yang tidak absah secara politik dan konstitusional (legitimasi) dan merugikan warga.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mewajibkan pemerintah dan legislatif untuk melakukan penyebaran kepada masyarakat, mulai dari program legislatif, rancangan peraturan hingga pengundangan. Konsultasi publik merupakan perwujudan demokrasi deliberatif (demokrasi permusyawaratan), sebagai alternatif atas demokrasi perwakilan yang telah mengalami defisit. Konsultasi publik diarahkan untuk memberikan peluang kepada berbagai

pihak untuk berkontribusi dalam proses perumusan kebijakan.

D. DEMOKRASI DELIBERATIF

Demokrasi deliberatif adalah konsep demokrasi yang mendasarkan diri pada mekanisme musyawarah secara mendalam serta mengutamakan penggunaan cara-cara dialogis. Habermas (1992) menggambarkan demokrasi deliberatif sebagai model demokrasi yang melahirkan aturan hukum yang legitimasinya bersumber dari kualitas prosedur deliberasi, bukan saja dalam lembaga-lembaga formal negara (seperti parlemen), tapi juga yang terpenting dalam masyarakat secara keseluruhan. Artinya, keputusan-keputusan politik hanya bisa diterima dan mengikat semua anggota masyarakat jika ia merupakan produk dari sebuah proses dialog yang berawal di wilayah periperi, yang bergerak menuju parlemen melalui prosedur-prosedur demokratik dan konstitusional. Dalam model ini titik awal proses demokrasi berada di luar lembaga-lembaga formal sistem politik dan terletak di wilayah publik yang lebih bersifat informal yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan-hubungkan berbagai organisasi dan asosiasi yang membentuk masyarakat sipil.

Pembuatan keputusan politik dalam konteks demokrasi deliberatif berbasis pada pendekatan “berpusat pada pembicaraan” (*talk-centric*) ketimbang pada gaya “berpusat pemungutan suara” (*voting centric*); dan hasil-hasil keputusan ditentukan dengan argumen-alasan ketimbang pada jumlah. Sedangkan proses musyawarah dan mufakat didasarkan pada hasil-hasil diskusi yang mempertimbangkan sejumlah kriteria keterlibatan warga, antara lain; *influence*, *inclusion* dan *deliberation*. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif.

Tabel 2.1 : Demokrasi Deliberatif dan Demokrasi Perwakilan

Demokrasi Perwakilan	Demokrasi Deliberatif
a) Prinsip keterwakilan (<i>representation</i>) dengan prosedur pemilihan perwakilan dilakukan dengan ketat serta mengenal adanya mayoritas-minoritas b) Kompetisi antar-ide dan antar-kelompok c) Kompetisi politik, kemenangan, dan kekalahan satu pihak	a) Partisipasi dan keterlibatan langsung warganegara b) Kerjasama antar-ide dan antarpihak c) Mengedepankan argumentasi, dialog, saling menghormati, dan upaya mencapai titik temu dan mufakat

Dalam mewujudkan terjadinya demokrasi deliberatif dibutuhkan beberapa prasyarat, antara lain :

- Pengaruh
 Dalam konteks demokrasi deliberatif pengaruh merupakan prasyarat pen-ting, dimana pengaruh yang dimaksud adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pembuatan keputusan;
- Keterbukaan (*inclusion*)
 Dalam demokrasi deliberatif keterbukaan yang diperlukan meliputi adanya perwakilan warga, keterbukaan pandangan dan nilai-nilai yang beragam, serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi;
- Deliberasi
 Prasyarat lain yang juga penting yaitu adanya deliberasi. Deliberasi merupakan suatu komunikasi terbuka, akses informasi, ruang untuk memahami dan membingkai ulang berbagai isu, saling menghormati, dan gerakan menuju konsensus.

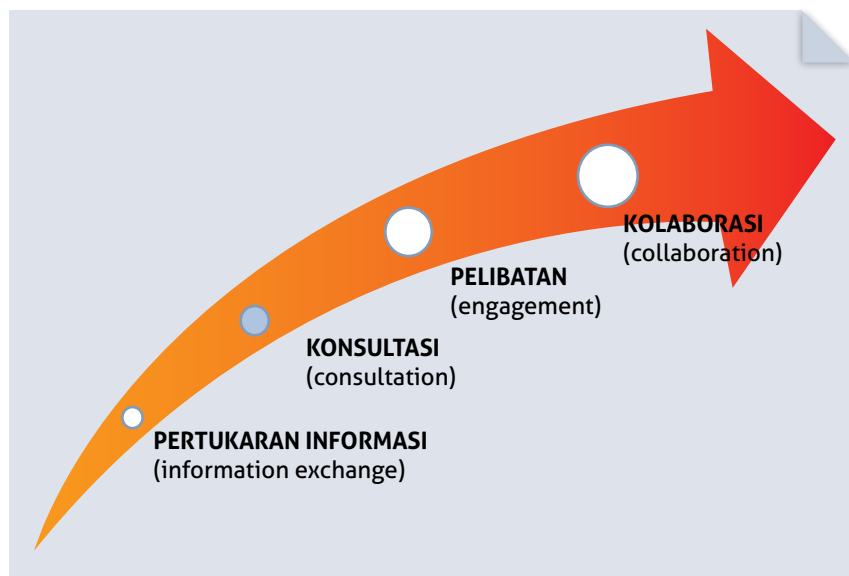
Demokrasi deliberatif ini menjadi penting dan relevan karena memungkinkan warga mendiskusikan isu-isu publik dan

membentuk opini, memberikan pemimpin demokratis wawasan dan legitimasi yang lebih baik mengenai isu-isu publik ketimbang yang dilakukan oleh pemilihan umum, serta memungkinkan warga memberikan justifikasi pandangan mereka sehingga pengambilan keputusan bisa mengidentifikasi pilihan yang baik dan yang buruk.

E. KETERLIBATAN WARGA DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN

Setiap warga negara memiliki pilihan untuk terlibat dalam berbagai proses pemerintahan. Terdapat empat level keterlibatan masyarakat/ warga dalam penyusunan kebijakan, yaitu pertukaran informasi, konsultasi, pelibatan, dan kolaborasi. Berikut adalah gambar yang menunjukkan tingkatan keterlibatan masyarakat.

Gambar 2.1. Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan



Konsepsi tentang keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan secara lebih mendetail dapat dilihat pada uraian di bawah ini, dimana dijelaskan masing-masing level dari keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan.

- **Level 1: Pertukaran Informasi:** warga menyampaikan informasi dan memperoleh Informasi

Penjelasan	Pertukaran informasi untuk Mengkondisikan partisipasi Warga
Tujuan	Penyadaran warga Mengumpulkan opini publik Membangun momentum bagi penyusunan Kebijakan
Strategi komunikasi	Komunikasi tertulis, Komunikasi elektronik, Komunikasi lisan Komunikasi Visual
Metode/Alat	Opinion poll/survey, Komentar publik, Dengar pendapat umum, Poster dan media Kampanye

- **Level 2: Konsultasi:** Warga memberi masukan dalam menganalisis, menyusun alternatif dan mengambil Keputusan

Penjelasan	Penggunaan alat-alat untuk memproses informasi Adanya forum/lembaga yang memproses Input
Tujuan	Pendidikan warga; Mendorong debat publik; Menjabarkan nilai-nilai publik; Memperluas penyediaan informasi Memperbaiki keputusan
Strategi komunikasi	Pertemuan tatap muka dengan warga dan "Pertemuan" <i>on-line</i> dengan warga
Metode/Alat	Pertemuan warga (<i>public meeting</i>) Konsultasi <i>online</i> (<i>E-consultation</i>)

- **Level 3: Pelibatan (*engagement*):** Pemerintah bekerja dengan warga di dalam keseluruhan proses penyusunan kebijakan agar aspirasi warga selalu dipertimbangkan

Penjelasan	Penggunaan alat-alat untuk memproses informasi Kadang pengambilan keputusan bersama
Tujuan	Melibatkan warga dalam penyelesaian masalah Melibatkan warga dalam pengambilan keputusan Mengembangkan kapasitas dalam melaksanakan kebijakan Memperbaiki hasil pelaksanaan
Strategi komunikasi	Pertemuan tatap muka dengan warga "Pertemuan" on-line dengan warga Pendelegasian Kewenangan
Metode/Alat	Musyawarah warga (<i>public deliberation</i>) Musyawarah on-line (<i>online deliberation</i>)

- **Level 4: Kolaborasi (*collaboration*):** Pemerintah dan warga menjadi mitra (*partner*) dalam proses penyusunan kebijakan

Penjelasan	Proses penguatan kapasitas untuk membangun kerjasama berkelanjutan di antara berbagai kelompok kepentingan dan pelaksanaan kebijakan
Tujuan	Mewakili berbagai pemangku kepentingan; Melibatkan pakar Mengurangi konflik kepentingan; Memperbaiki kebijakan Mengembangkan kapasitas dalam Pelaksanaannya
Strategi komunikasi	Membangun Komite Penasihat; Merancang proses Pengambilan keputusan bersama (<i>share decision making</i>)
Metode/Alat	Perundingan multipihak; Proses konsensus Kebijakan

F. KONSULTASI PUBLIK SEBAGAI PROSES DEMOKRASI DELIBERATIF

Konsultasi publik mulai digunakan secara intensif dalam perumusan dan penentuan kebijakan (*policy formulation* dan *policy decision*). Dalam konsultasi publik, pemerintah bersedia bersikap

terbuka dan partisipatif, mengajak berbagai pihak para pemangku kepentingan duduk bersama dan memberikan masukan dalam merancang kebijakannya. Keterbukaan, partisipatif, dan pelibatan semua elemen terkait dengan proses kebijakan memberikan gambaran konsultasi publik sebagai proses demokrasi deliberatif.

Selain sebagai proses, konsultasi publik juga dapat dilihat sebagai metode/teknik/alat deliberatif. Dalam konteks ini, konsultasi publik diartikan sebagai metode atau teknik partisipatif dalam merancang dan menyusun sebuah kebijakan. Konsultasi Publik sebagai metode, serumpun dan satu keluarga dengan gagasan-gagasan partisipasi dalam pengambilan keputusan kebijakan publik.

G. KARAKTERISTIK, MANFAAT, DAN POLA INTERAKSI DALAM KONSULTASI PUBLIK

Pola interaksi menjadi ciri utama konsultasi publik. Berbagai metoda berinteraksi dapat dilakukan dengan stakeholder, namun dalam konsultasi publik semua pihak yang terkait memiliki posisi yang sama dalam komunikasi. Berikut adalah perbedaan antara konsultasi publik dengan sosialisasi.

Tabel 2. 2. Perbedaan Konsultasi Publik dengan Sosialisasi

ELEMEN/DIMENSI	SOSIALISASI	KONSULTASI PUBLIK
Subyek	Pemerintah sebagai aktor utama	Pemerintah dan warga sebagai aktor bersama
Sumber informasi	Kaum ahli	Kaum ahli dan warga negara
Kualitas informasi	Informasi dan pilihan kebijakan dimiliki oleh pemerintah dan ahli	Informasi dan pilihan kebijakan dibagi dan disebar ke warganegara
Relasi	Pemerintah dominan	Pemerintah setara dengan pihak lain
Proses	Satu arah dari pemerintah ke warga negara	Dua arah dan interaktif/ dialogis
Ukuran capaian	Jumlah pertemuan dan peserta	Penggalan masalah, forum belajar bersama, kesepakatan

Kegiatan konsultasi publik sangat dibutuhkan ketika dampak yang ditimbulkan berpengaruh luas dan terkait dengan “relasi” antara pemerintah dan masyarakat. Dengan kata lain konsultasi publik memiliki ciri khas sebagai berikut :

- Berkaitan dengan isu publik atau suatu urusan yang akan berdampak dan berakibat pada warganegara secara luas. Misalnya kebijakan kesehatan, pendidikan, atau penganggaran.
- Berkaitan dengan relasi antara pemerintah dengan warga. Pemerintah yang akan melaksanakan suatu kebijakan atau aturan serta warganegara yang akan terkena atau diatur oleh kebijakan atau aturan itu.

Konsultasi publik sebagai sebuah teknik perlu dikelola dengan baik; siapa yang terlibat apa yang dikonsultasikan, bagaimana akan dilakukan, serta hasil apa yang diharapkan dalam proses konsultasi

tersebut. Pertanyaan-pertanyaan tersebut mempresentasikan elemen-elemen konsultasi publik yang terdiri dari:

- Pelaku atau subyek: pemerintah, warganegara;
- Bahan konsultasi: informasi, ide, rancangan kebijakan, data-data dan lainnya;
- Proses-proses: terbuka, deliberatif (berdasar musyawarah), partisipatif, komunikasi dialogis;
- Sifat relasi antar-pelaku: setara dan kooperatif;
- Hasil-hasil: umpan balik, koreksi, perbaikan, perubahan-perubahan, dan kesepakatan bersama.

Sampai dimana batas partisipasi warga dan konsultasi publik dalam pembuatan kebijakan? Apakah sampai menentukan keputusan? Sesuai regulasi, konsultasi publik bukanlah untuk mendapatkan persetujuan kebijakan dari masyarakat. Konsultasi publik bertujuan untuk mengkomunikasi kepada masyarakat mengenai rencana rencana kebijakan, sekaligus mendengarkan berbagai aspirasi dari masyarakat. Melalui Konsultasi Publik warga menjadi aktif mempengaruhi kebijakan. Tetapi tidak salah jika dalam Konsultasi Publik warga MENENTUKAN kebijakan, setidaknya peringatan warga bisa membatalkan rencana kebijakan yang sangat merugikan. Berikut adalah gambar yang menunjukkan pola partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan.

Gambar 2.2. Partisipasi Warga Dalam Pembuatan Kebijakan



Konsultasi publik sebagai teknik berkomunikasi dengan masyarakat memiliki manfaat baik bagi pemerintah maupun

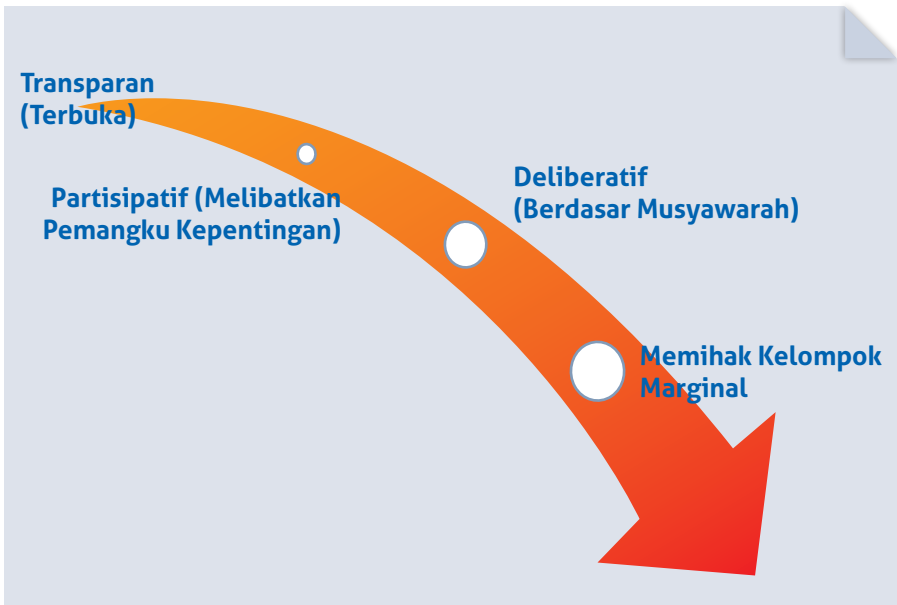
masyarakat itu sendiri. Table di bawah ini memperlihatkan beberapa manfaat tersebut.

Tabel 2.3 : Manfaat Konsultasi Publik

Bagi Pemerintah	Bagi Warganegara
<ul style="list-style-type: none"> A. Memperoleh data dan informasi sebagai dasar penyusunan dan penetapan suatu kebijakan dan peraturan; B. Menyusun strategi dan pilihan-pilihan yang diputuskan berdasarkan informasi, pengetahuan, dan pendapat yang lebih kaya; C. Memperbaiki komunikasi di antara kelompok-kelompok kepentingan; D. Meningkatkan mutu perdebatan, saling mendidik, dan memahami masalah-masalah kelompok; E. Menangani dan memecahkan masalah; F. Membuktikan bahwa pemerintah telah berubah dan lebih transparan, tanggap, dan akuntabel; G. Meningkatkan dukungan publik terhadap kebijakan yang sedang direncanakan 	<ul style="list-style-type: none"> A. Memperjelas kedudukannya di dalam sistem kenegaraan karena mereka memiliki data, informasi dan preferensi; B. Mendesakkan kebutuhan, suara, dan kepentingannya kepada para pengambil kebijakan; C. Menyampaikan keluhan, usulan, dan masukan-masukan tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka. D. Memupuk spirit warga aktif

Konsultasi publik pada dasarnya bertujuan untuk mendapatkan kebijakan yang didukung oleh masyarakat, sehingga dapat diimplementasikan dengan baik. Konsultasi publik diharapkan dapat menghasilkan sebuah komunikasi yang substansif/bermakna. Proses tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2. 3. Konsultasi Publik Substansi/Bermakna



Konsultasi publik sebagai sebagai proses dan strategi yang sangat bermanfaat dan mempengaruhi kualitas kebijakan harus dilakukan dengan baik dan memperhatikan kriteria ideal dalam pelaksanaan proses konsultasi publik. Kriteria ini akan membantu untuk menjamin kualitas substansi dari konsultasi publik yang dilakukan. Pada dasarnya terdapat empat dimensi dalam kriteria konsultasi publik, antara lain dimensi keterbukaan, partisipasi, deliberasi, dan keberpihakan terhadap kaum marginal. Berikut adalah tabel yang menunjukkan kriteria dalam konsultasi publik.

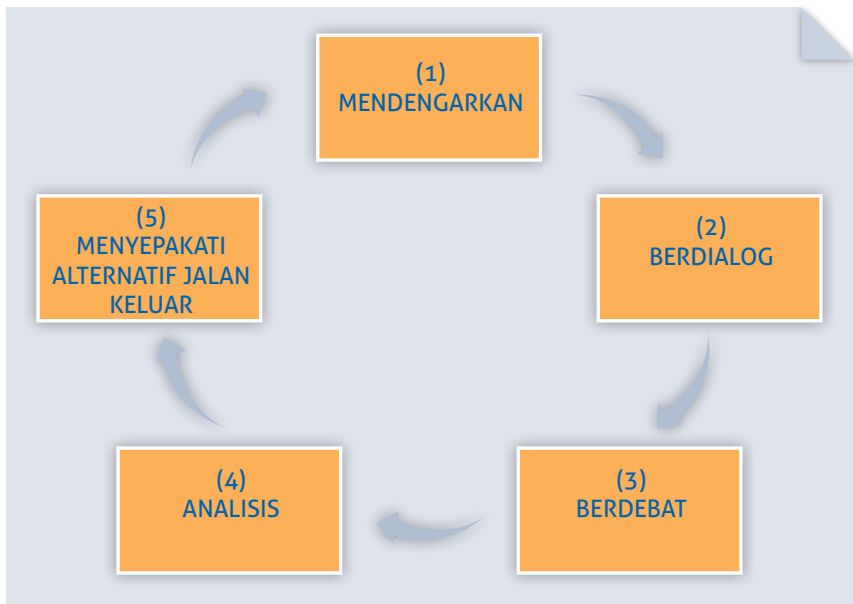
Tabel 2.4. Kriteria dalam Konsultasi Publik

Dimensi	Pertanyaan Kunci
Terbuka	<ul style="list-style-type: none">• Se jauh mana tersedia informasi publik tentang proses-proses sebelum dan sesudah KP?• Bagaimana hasil KP akan digunakan?
Partisipasi	<ul style="list-style-type: none">• Siapa saja yang harus terlibat?• Apa saja pembagian tugas yang dilakukan?• Se jauh mana proses-proses yang dilaksanakan?• Apakah bentuk-bentuk kegiatannya cukup beragam dan sesuai dengan para pihak (stakeholders) yang hendak dijangkau?• Apakah para stakeholders telah mendapat penjelasan mengenai proses, tahapan, serta waktu yang cukup untuk berpartisipasi aktif?
Deliberasi	<ul style="list-style-type: none">• Apakah perumusan masalah jelas dan mudah dipahami semua pihak?• Apakah semua informasi yang relevan sudah ditampilkan?• Apakah ada data dan informasi yang masih perlu digali/diteliti?• Apakah pilihan-pilihan kebijakan dan jalan keluar sudah dipertimbangkan dengan masak?• Apakah tersedia waktu yang cukup untuk bermusyawarah dan berunding?• Apakah bentuk penampilan/format laporannya mudah dibaca atautkah membosankan/teknikal?
Berpihak pada kaum marginal	<ul style="list-style-type: none">• Se jauh mana suara dan keadaan dan aspirasi kelompok rentan menjadi masukan dan input?• Bagaimana kelompok perempuan dan anakanak terlibat aktif?

Sebagai sebuah teknik baru untuk berkomunikasi dalam proses perumusan kebijakan, kita masih sering menjumpai proses konsultasi publik yang tidak dikelola secara serius. Dalam penyusunan kebijakan, disusun agenda konsultasi publik, namun materi, pihak ataupun prosesnya tidak sesuai dengan esensi sebuah konsultasi publik (konsultasi publik manipulatif). Konsultasi publik

ini dilakukan hanya untuk memenuhi prosedur, formalitas, dan cenderung diarahkan untuk sekedar memenuhi/ menggugurkan kewajiban konsultasi publik. Konsultasi publik yang sebenarnya harus bermakna (substantif) sehingga harus dikelola dan diarahkan untuk sebenar-benarnya berkomunikasi dengan masyarakat. Gambar di bawah merupakan model pola interaksi dalam konsultasi publik substantif.

Gambar 2.4. Model Pola Interaksi Dalam Konsultasi Publik:



H. LATIHAN

1. Sebutkan manfaat konsultasi publik bagi pemerintah!
2. Apa ciri khas konsultasi publik ?

I. RANGKUMAN

Konsultasi publik saat ini menjadi fenomena yang menarik dalam penyusunan kebijakan. Kegiatan yang dilakukan dalam konsultasi publik biasanya terkait dengan penyusunan (draft) kebijakan, menggali persoalan, mendapatkan saran/masukan/dukungan, dan konsensus dalam proses penyusunan kebijakan.

Dalam prosesnya konsultasi publik perlu dikelola dengan baik agar menjadi proses yang bermakna/substantif tidak sekedar menjadi formalitas untuk menggugurkan kebuthan konsultasi publik.

Konsultasi publik sebagai proses dan strategi yang sangat bermanfaat dan mempengaruhi kualitas kebijakan, perlu mendapat perhatian untuk mendapatkan sebuah kebijakan yang berpihak pada kelompok masyarakat.

BAB III

PERSIAPAN DAN PERENCANAAN KONSULTASI PUBLIK

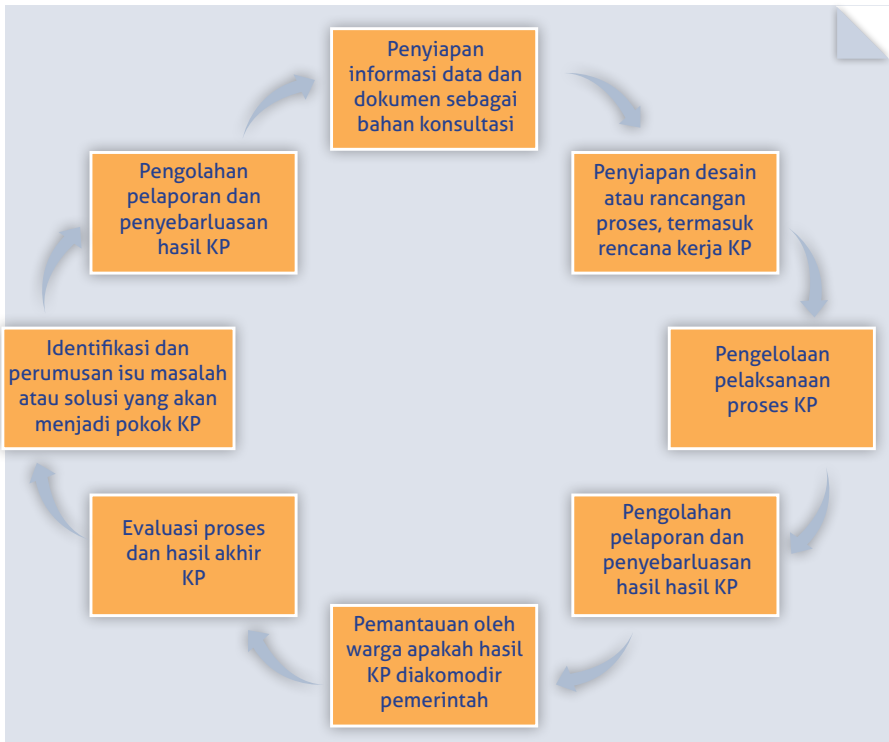
A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan dapat menyusun rancangan konsultasi publik.

B. KEGIATAN DALAM KONSULTASI PUBLIK

Pelaksanaan konsultasi publik substantif harus dilakukan dengan baik dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pengolahan hasil dan distribusi. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam proses konsultasi publik dapat dilihat pada gambar 2.5.

Gambar 3.1. Kegiatan dalam Konsultasi Publik



Beberapa pilihan kegiatan yang DAPAT digunakan sebagai teknik dan mekanisme dalam konsultasi publik, dapat dilihat pada gambar 2.6.

Gambar 3.2. Teknik dan Mekanisme Konsultasi Publik



C. MEMBANGUN KESEPAHAMAN AWAL

Inisiatif Konsultasi Publik seharusnya berasal dari pemerintah sebagai pihak yang berwenang menyusun dan menetapkan peraturan perundang-undangan. Namun inisiatif atau usulan ini justru seringkali muncul dari kelompok masyarakat, maupun pihak lain di luar pemerintah.

Aktivitas dalam proses membangun kesepakatan awal terdiri dari dua tahapan yaitu mengkaji draft dan pembahasan draft oleh tim bersama. Berikut adalah gambar yang menunjukkan aktivitas masing-masing proses.

Gambar 3.3. Aktivitas Membangun Kesepakatan Awal

MENGAJI DRAFT	PEMBAHASAN DRAFT OLEH TIM BERSAMA
<ul style="list-style-type: none">• Membaca Draft• Memetakan Masalah• Menetapkan Isu Strategis	<ul style="list-style-type: none">• Proses dan Hasil Pembahasan Draft• Menawarkan Gagasan Rancangan

D. MERANCANG KONSULTASI PUBLIK

Konsultasi publik sebagai suatu proses interaksi antar multi *stakeholders* guna menggali persoalan, memberi kategori terhadap persoalan, serta menemukan dan mengenali berbagai alternatif yang dapat dijadikan sebagai input dalam formulasi kebijakan membutuhkan rancangan dalam proses pelaksanaannya. Dalam upaya merancang konsultasi publik perlu dipahami secara mendalam cara merancang proses konsultasi publik dan juga pemetaan faktor. Gambar 3.1 merupakan gambar yang dapat mengilustrasikan komponen dalam merancang kerangka kerja konsultasi publik.

Gambar 3.4. Kerangka Kerja Konsultasi Publik



Pemetaan Aktor :

Proses Konsultasi Publik (KP) yang inklusif sebagai bagian demokrasi deliberatif memerlukan keterlibatan pemangku kepentingan dan warga masyarakat. Perencanaan KP tidak saja difokuskan pada pencapaian tujuan, tetapi juga perlu membuka partisipasi peserta sehingga menghasilkan masukan secara memadai

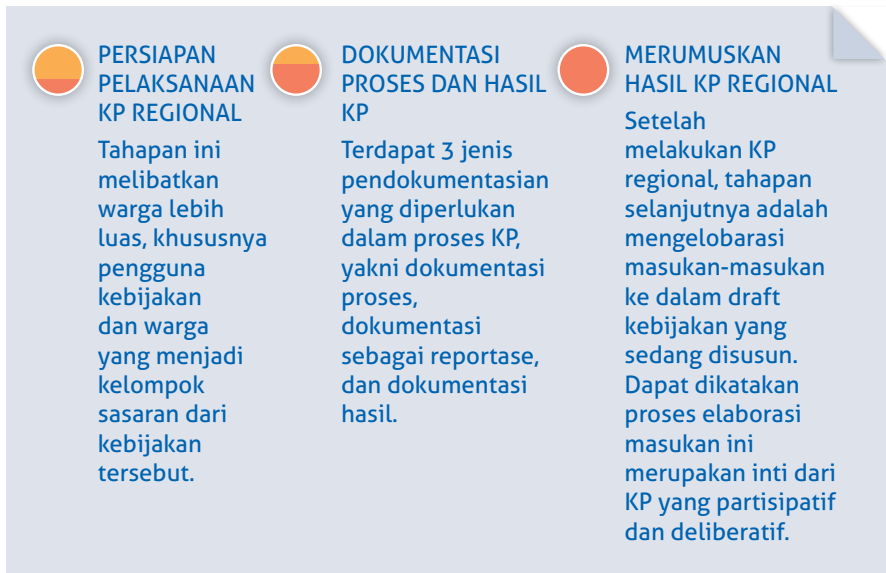
Merancang Proses Konsultasi Publik :

Penting bagi tim penyusun RPP untuk menyepakati rangkaian proses KP yang akan dilaksanakan. Setiap anggota tim perlu memahami pembagian tugas dan tahapan waktu kegiatan

E. MENYELENGGARAKAN KONSULTASI PUBLIK

Setelah proses perancangan konsultasi publik dilaksanakan, langkah berikutnya adalah penyelenggaraan konsultasi publik. Penyelenggaraan konsultasi publik ini meliputi langkah-langkah sebagai berikut:

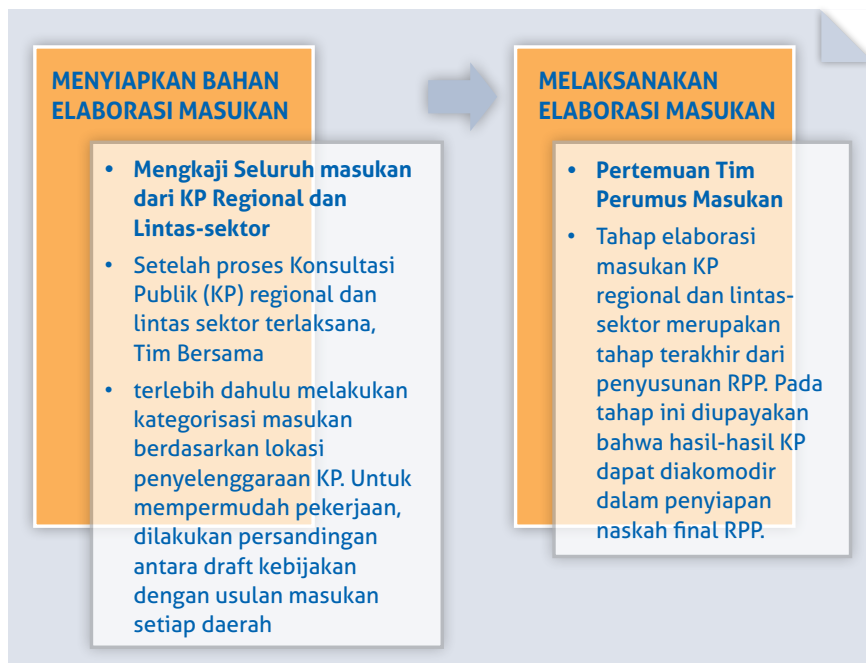
Gambar 3.5. Langkah Penyelenggaraan Konsultasi Publik



F. MENINDAKLANJUTI DAN MELANJUTKAN KONSULTASI PUBLIK

Setelah proses konsultasi publik terlaksana, perlu dilakukan langkah-langkah untuk menindaklanjuti dan melanjutkan proses konsultasi publik, seperti yang digambarkan pada gambar 3.4 berikut ini.

Gambar 3.6. Mekanisme Tindak Lanjut Konsultasi Publik



G. PASCA KONSULTASI PUBLIK

Jika seluruh proses konsultasi publik sudah terlaksana secara keseluruhan, maka perlu ada kegiatan lanjutan yang perlu dilaksanakan pasca konsultasi publik, diantaranya sebagai berikut:

Kegiatan Pasca KP

Lobby ke pengambil keputusan

Pada saat proses tidak bisa diikuti secara langsung, maka lobby menjadi satu pilihan strategi yang bisa dilakukan. Lobby dilakukan kepada aktor-aktor strategis yang memiliki posisi kunci sebagai pengambil keputusan.

Pemahaman mengenai peta politik

Proses pembuatan kebijakan tidak terlepas dari proses politik. Untuk itu, pemahaman atas peta politik yang ada perlu dilakukan. Satu hal yang perlu dihindari, jangan sampai proses politik dan kehendak politik mengabaikan proses penyusunan kebijakan yang telah berjalan secara partisipatif.

Mengembangkan opini publik

Menggalang opini publik, baik melalui mailing list maupun media massa adalah satu strategi yang bisa dilakukan. Opini yang disampaikan secara terus-menerus akan menyadarkan publik bahwa proses penyusunan kebijakan belum selesai dan perlu terus menerus dimonitor

H. KETERAMPILAN KONSULTASI PUBLIK

Dalam sub bahasan ini, ada beberapa aspek yang dibahas terkait dengan keterampilan teknis dalam pengelolaan konsultasi publik, diantaranya menyangkut:

- Fasilitator Konsultasi Publik
- Teknik Fasilitasi Partisipatif Konsultasi Publik
- Teknik Komunikasi dan Konsultasi
- Menjadi Jembatan Politik

(1) Fasilitator Konsultasi Publik

- Para analis kebijakan akan hadir sebagai fasilitator Konsultasi Publik.

- Fasilitator Konsultasi Publik adalah peran yang diperoleh seseorang atau kelompok (katakanlah analisis kebijakan) dari sebuah lembaga penyelenggara karena dianggap mampu menjembatani posisinya selaku lembaga penyusun kebijakan dan peraturan, dengan warga masyarakat.
- Analisis kebijakan sebagai fasilitator Konsultasi Publik sebaiknya independen dan tidak memiliki hambatan psikologis di hadapan pejabat.
- Mandat dan kewenangan tim fasilitator perlu dirumuskan oleh lembaga penyelenggara sejak awal.
- Sebaiknya tim fasilitator adalah orang-orang yang bersedia terlibat secara penuh pada setiap tahapan perumusan kebijakan, meskipun terjadi pembagian tugas memfasilitasi pada seluruh kegiatan (*event*) yang akan dilaksanakan

Fasilitator Konsultasi Publik: membangun prinsip-prinsip saling menghormati

- Forum harus menempatkan peserta secara setara sehingga seluruh peserta dapat memberikan masukan secara terbuka.
- Peran tim fasilitator dalam kegiatan Konsultasi Publik tidak untuk mempertahankan draft peraturan perundang-undangan yang telah dirumuskan.
- Tim berperan sebagai sumber informasi mengenai latar-belakang dan maksud suatu pasal.
- Tim kerja berperan sebagai penampung masukan dari peserta. Karena itu, sejak awal kegiatan perlu ditekankan bahwa seluruh peserta memiliki hak memberikan masukan dan kritik terhadap draft kebijakan yang telah disusun.
- Fasilitator bertugas menjaga agar suasana musyawarah berlangsung secara positif dan tumbuh saling percaya.
- Fasilitator bertugas merumuskan prinsip-prinsip yang perlu dijunjung para peserta, yang dipaparkan dan disepakati bersama di awal pertemuan.

Fasilitator KP: Membangun budaya komunikasi dialogis

- Fasilitator harus mampu membangun budaya komunikasi di antara para peserta. Fasilitator harus memahami apakah para peserta siap untuk bertukar informasi, berdialog, bahkan berdebat dan bertukar argumentasi untuk memperoleh kesamaan pandangan atau pemahaman yang lebih baik.
- Fasilitator dan penyelenggara perlu membuat forum diskusi agar secair mungkin.
- Tim kerja pemerintah perlu disiapkan agar bersikap terbuka terhadap kritik dan masukan dari peserta diskusi.
- Saran dan kritik peserta harus ditanggapi sebagai masukan terhadap rancangan kebijakan.
- Penanggap tidak perlu bersikap resisten terhadap masukan.
- Penolakan dari penanggap dapat menyebabkan peserta enggan memberikan masukan dan terbuka selama diskusi.

Fasilitator Konsultasi Publik: Memfasilitasi untuk Mencapai Hasil Lebih Baik

- Tim fasilitator mengelola proses musyawarah agar memperoleh pemahaman yang lebih baik, menghimpun masukan-masukan yang berbobot, dan pada akhirnya bisa menjadi masukan yang lebih baik bagi penyusunan kebijakan atau peraturan.
- Dengan demikian, Konsultasi Publik akan bermanfaat bagi pemerintah. Masyarakat juga akan memperoleh kebijakan dan peraturan yang aspiratif dan berkeadilan.

(2) Teknik Fasilitasi Partisipatif Konsultasi Publik

- Pada sesi pembuka dilakukan pengenalan seluruh peserta dengan menyebutkan nama dan asal instansi, termasuk tim penyelenggara. Pengenalan ini dilakukan untuk menciptakan suasana diskusi yang menyenangkan dan terbuka di antara peserta.
- Penyampaian maksud dan tujuan, alur proses, dan waktu

pelaksanaan Konsultasi Publik yang direncanakan. Selain itu, disampaikan penjelasan lain yang terkait dengan proses, seperti form-form isian yang perlu diisi peserta.

- Pemaparan proses pembahasan kebijakan, latar belakang, dan tujuan kebijakan. Secara ringkas, juga disampaikan substansi dan tema-tema penting dalam kebijakan yang perlu didiskusikan lebih dalam. Hal ini dilakukan agar peserta memiliki pemahaman yang sama terhadap kebijakan yang dirancang.
- Tanggapan peserta terhadap substansi rancangan kebijakan yang dirumuskan melalui teknik curah pendapat. Seluruh tanggapan dan masukan peserta menjadi rekomendasi umum yang perlu dibahas lebih mendalam dalam sesi diskusi kelompok.
- Tanya jawab, terutama berkaitan dengan substansi dan tema penting dari draft kebijakan yang dirumuskan.
- Diskusi kelompok berdasarkan tema besar draft kebijakan
- Diskusi pleno untuk mempresentasikan hasil diskusi kelompok. Setiap anggota kelompok diberi kesempatan untuk menambahkan pemaparan wakil kelompoknya. Kelompok lain pun diberi kesempatan untuk menanggapi presentasi setiap kelompok. Tanggapan diarahkan pada hal yang berkaitan dengan alasan usulan perubahan yang diusulkan.
- Penyimpulan hasil diskusi dan penyusunan rencana tindak lanjut berdasar masukan atau proses pembahasan draft kebijakan selanjutnya.
- Perumusan hasil Konsultasi Publik dan pengelompokan masukan didasarkan pada masukan yang bersifat umum, perbaikan redaksional, penambahan pasal atau ayat baru, penghapusan pasal atau ayat, dan sistematika draft kebijakan. Proses pengelompokan masukan ini dapat melibatkan peserta.

Perlengkapan Pendukung Konsultasi Publik

- **Publikasi.** Publikasi diperlukan untuk menyebarluaskan informasi tentang pelaksanaan kegiatan Konsultasi Publik.
- **Dokumentasi.** Dokumentasi proses penyelenggaraan Konsultasi Publik merupakan bentuk akuntabilitas publik dalam suatu perumusan kebijakan sekaligus justifikasi suatu usulan.
- **Peralatan tulis menulis.** Perlengkapan tulis-menulis diperlukan pada saat diskusi kelompok maupun pleno.
- **Perlengkapan administrasi.** Dalam KP diperlukan perlengkapan administrasi seperti daftar hadir peserta, format biodata peserta, lembar evaluasi penyelenggaraan Konsultasi Publik, dan lembar isian masukan.

(3) Teknik Komunikasi dan Konsultasi

- **Lobby personal dan informal**
 - Analisis kebijakan sebagai fasilitator perlu menguasai teknik *lobby* personal dan informal serta teknik menyampaikan argumentasi atau gagasan.
 - Di dalamnya mencakup kemampuan menggambarkan ataupun menawarkan berbagai hal positif yang akan diperoleh pemegang kebijakan demi tercapainya tujuan.
- Menyusun gagasan tertulis dalam bentuk dokumentasi kebijakan (seperti *policy brief*, dll).
- Menyampaikan gagasan secara tertulis dan lisan kepada pejabat atau pengambil kebijakan.

(4) Menjadi Jembatan Politik

- Tema konsultasi publik berkaitan dengan tema advokasi kebijakan publik.
- Konsultasi publik menjadi bagian dari proses advokasi kebijakan publik.
- Kegiatan analisis kebijakan sebagai fasilitator tidak hanya berhenti di forum konsultasi publik.

- Konsultasi publik menjadi arena dan pintu masuk bagi analisis kebijakan untuk memahami dan menghayati nilai-nilai publik (*public values*) sekaligus rintisan untuk menjadi jembatan politik (*political bridging*).
- Jembatan politik adalah seni dan kegiatan yang mengisi ruang-ruang kosong atau menghubungkan relasi secara horizontal maupun vertikal.
- Horizontal: relasi antara kelompok/organisasi warga, relasi antar SKPD antar K/L dan antara pemerintah dengan legislatif (parlemen).
- Vertikal: relasi antara pemerintah dengan masyarakat, antara lokal dengan nasional, antara daerah dengan pusat.
- Analisis kebijakan sebagai fasilitator tidak dalam posisi membela dan mempertahankan kebijakan pemerintah, melainkan menjembatani perbedaan dan menemukan solusi terbaik di antara pemangku kepentingan.
- Untuk menjadi jembatan politik yang baik, analisis kebijakan perlu berdiri secara independen, imparial, membekali dengan pengetahuan terkait secara memadai, serta berani dan lincah dalam berkomunikasi.

I. LATIHAN

1. Keterampilan teknis apa yang perlu dikuasai dalam pengelolaan konsultasi publik?
2. Publikasi dan dokumentasi merupakan perlengkapan pendukung dalam teknis pelaksanaan konsultasi publik. Pilihan saluran publikasi dan dokumentasi juga akan menentukan tingkat keberhasilan dalam pelaksanaan konsultasi publik, sesuai dengan karakteristik *audiens* dan substansi materinya. Apa makna penting dari publikasi dan dokumentasi?

J. RANGKUMAN

Dalam modul ini dibahas berbagai materi yang bersifat aplikatif dalam proses pelaksanaan konsultasi publik, diantaranya: membangun kesepahaman awal sebelum melaksanakan konsultasi publik, merancang konsultasi publik, menyelenggarakan konsultasi publik, menindaklanjuti dan meneruskan konsultasi publik, serta langkah-langkah pasca konsultasi publik.

Dalam bagian berikutnya dibahas tentang kriteria yang harus dimiliki oleh fasilitator dalam pelaksanaan konsultasi publik, serta perlengkapan pendukung dalam teknis pelaksanaan konsultasi publik.

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

Sesudah mempelajari modul ini dan berbagai referensi lainnya peserta diklat diharapkan memiliki pemahaman tentang: konsultasi publik dan keterlibatan masyarakat. Kemampuan tersebut dinilai dari kemampuan dalam memahami konsultasi publik, urgensi penyelenggaraan konsultasi publik, serta konsep tentang demokrasi deliberatif yang mendukung dilaksanakannya konsultasi publik, pemahaman terhadap keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan publik beserta karakteristik capaian dari masing-masing level keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan publik tersebut.

Dengan demikian akan didapat pemahaman yang komprehensif terkait dengan proses konsultasi publik baik secara konseptual maupun aplikatif bagi para analis kebijakan

B. TINDAK LANJUT

Konsultasi publik merupakan sebuah konsep penting dalam proses penyusunan kebijakan publik. Dalam materi konsultasi publik ini peserta mendapatkan pembelajaran tentang konsep konsultasi publik, demokrasi deliberative, karakteristik, manfaat, dan pola interaksi dalam konsultasi publik, serta pemahaman mengenai mempersiapkan dan merencanakan konsultasi publik itu sendiri. Materi ini berkaitan erat dengan mata ajar lainnya yaitu materi advokasi kebijakan yang akan dibahas lebih lanjut.

Selanjutnya akan dipaparkan kunci jawaban dari latihan-latihan yang diberikan pada bab-bab sebelumnya dibawah ini;

1. Kunci Jawaban Latihan Bab II

a. Manfaat konsultasi publik

Manfaat bagi pemerintah : Memperoleh data dan informasi sebagai dasar penyusunan dan penetapan suatu kebijakan dan peraturan; Menyusun strategi dan pilihan-pilihan yang diputuskan berdasarkan informasi, pengetahuan, dan pendapat yang lebih kaya; Memperbaiki komunikasi di antara kelompok-kelompok kepentingan; Meningkatkan mutu perdebatan, saling mendidik, dan memahami masalah-masalah kelompok; Menangani dan memecahkan masalah; Membuktikan bahwa pemerintah telah berubah dan lebih transparan, tanggap, dan akuntabel; Meningkatkan dukungan publik terhadap kebijakan yang sedang direncanakan.

b. Berikut adalah ciri khas konsultasi publik:

- Berkaitan dengan isu publik atau suatu urusan yang akan berdampak dan berakibat pada warga negara secara luas.
- Berkaitan dengan relasi antara pemerintah dengan warga. Pemerintah yang akan melaksanakan suatu kebijakan atau aturan serta warganegara yang akan terkena atau diatur oleh kebijakan atau aturan itu.

2. Kunci Jawaban Latihan Bab III

a. Ketrampilan teknis yang harus dikuasai dalam pengelolaan konsultasi publik antara lain meliputi ketrampilan sebagai Fasilitator Konsultasi Publik, penguasaan Teknik Fasilitasi Partisipatif Konsultasi Publik, dan penguasaan Teknik Komunikasi dan Konsultasi, serta kemampuan untuk Menjadi Jembatan Politik

b. Makna penting dari publikasi dan dokumentasi dalam konsultasi publik adalah; Publikasi diperlukan untuk menyebarluaskan informasi tentang pelaksanaan kegiatan

Konsultasi Publik, sedangkan dokumentasi proses penyelenggaraan Konsultasi Publik merupakan bentuk akuntabilitas publik dalam suatu perumusan kebijakan sekaligus justifikasi suatu usulan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, William. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan).
Gajah Mada University Press
- Nugroho, Riant. 2014. Public Policy edisi 5. Elex Media Komputindo

DAFTAR ISTILAH

- Argumen Kebijakan** : adalah tuntutan-tuntutan dan asumsi-asumsi yang menyertai yang memberi alasan mengapa informasi harus ditransformasikan dalam suatu cara tertentu. Argumen-argumen kebijakan mempunyai enam elemen, informasi yang relevan dengan kebijakan, tuntutan kebijakan, jaminan atau pembenaran, dukungan, pemberi sifat, dan bantahan
- Demokrasi Deliberatif** : adalah konsep demokrasi yang mendasarkan diri pada mekanisme musyawarah secara mendalam serta mengutamakan penggunaan cara-cara dialogis.
- Fasilitator Konsultasi Publik** : peran yang diperoleh seseorang atau kelompok (katakanlah analisis kebijakan) dari sebuah lembaga penyelenggara karena dianggap mampu menjembatani posisinya selaku lembaga penyusun kebijakan dan peraturan, dengan warga masyarakat
- Konsultasi Publik** : proses interaksi antar *multi-stakeholders* dalam arena konsultasi guna menggalai persoalan, memberi kategori terhadap suatu persoalan, serta menemukan dan mengenali berbagai alternatif yang dapat dijadikan sebagai input dalam formulasi kebijakan.

Modul VII:

ADVOKASI KEBIJAKAN



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2015**

DAFTAR ISI MODUL VII

DAFTAR ISI.....	280
BAB I PENDAHULUAN.....	281
A. Latar Belakang.....	281
B. Deskripsi Singkat.....	282
C. Tujuan Pembelajaran	282
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok	283
BAB II KERANGKA KERJA DAN STRATEGI ADVOKASI KEBIJAKAN	284
E. Indikator Hasil Belajar	284
F. Teknik Dasar Advokasi Kebijakan	284
G. Kerangka Kerja Advokasi Kebijakan	286
H. Strategi Advokasi Kebijakan.....	289
I. Latihan	291
J. Rangkuman	291
BAB III PENUTUP.....	292
K. Simpulan	292
L. Tindak Lanjut.....	292
Daftar Pustaka	294
Daftar Istilah.....	295

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kebijakan publik berkembang di lingkungan yang sangat dinamis sehingga perubahan-perubahan dalam proses kebijakan dan tarik ulur kepentingan antar *stakeholders* sangat potensial terjadi. Bahkan, Nugroho (2014) mengungkapkan bahwa dalam beberapa kondisi tertentu, kebijakan publik harus dipaksakan implementasinya meskipun ditentang oleh publik jika isu kebijakan berkenaan dengan: (1) keselamatan (*survivality*), (2) politisasi secara berlebihan (*over-politization*), dan (3) ada batas waktu bagi penetapan kebijakan. Kebijakan publik adalah untuk mengatur kehidupan bersama, sehingga dalam banyak hal kebijakan publik tidak bersifat menyenangkan semua orang. Kebijakan publik yang berkaitan dengan masalah mendesak semacam itu maka dapat dipaksakan untuk ditetapkan, namun setelah melalui proses kebijakan yang melibatkan banyak pihak/*stakeholders* (Nugroho, 2014: 585).

Seorang Analis Kebijakan selain menguasai kompetensi teknis dalam menganalisis kebijakan, juga dituntut untuk mampu bekerja secara politis. Kemampuan politis diasah untuk menghadapi berbagai kepentingan mitra kerja atau *stakeholders* yang berbeda-beda dan mampu meyakinkan bahwa rekomendasi kebijakan yang diajukan patut diterima. Modul-modul sebelumnya telah membekali peserta dengan kemampuan analisis untuk melakukan kajian kebijakan dan dalam modul advokasi kebijakan ini disusun untuk membekali peserta dalam membangun kompetensi politisnya, khususnya dalam melakukan advokasi kebijakan.

B. DESKRIPSI SINGKAT

Modul Advokasi Kebijakan Publik ini membekali peserta pelatihan untuk membangun kompetensi politisnya dengan pemahaman tentang advokasi kebijakan dalam proses kebijakan publik di Indonesia melalui pembelajaran tentang teknik dasar advokasi serta, kerangka dasar kerja advokasi dalam kebijakan publik. Dalam menunjang keberhasilan pembelajaran advokasi kebijakan, peserta pelatihan akan mengikuti kegiatan *site visit* ke instansi/lembaga publik yang aktif melakukan advokasi atau menjadi lokus advokasi kebijakan. Hasil kunjungan *site visit* kemudian menjadi bahan pendalaman materi modul advokasi kebijakan di kelas dengan dipandu oleh fasilitator. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya dalam memahami konsepsi advokasi kebijakan dan berbagai strategi advokasi dalam proses kebijakan di Indonesia.

Modul ini terdiri dari 2 (dua) bab. Dalam pembelajaran di kelas, peserta akan banyak melakukan diskusi dan kerja kelompok untuk mempraktikkan dasar-dasar advokasi kebijakan sesuai topik studi kasus yang diangkat dalam kelas. Pada akhir sesi pelatihan peserta juga akan diminta untuk merancang sebuah agenda advokasi kebijakan yang dapat dilakukan di unit kerjanya masing-masing pasca pelatihan Calon Analis Kebijakan ini yang didukung dengan kajian kebijakan seperti yang telah dipelajari dalam modul-modul pelatihan sebelumnya.

C. TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan memiliki keterampilan dasar untuk mengadvokasi hasil analisis kebijakan (*policy works*) yang dinilai dari kemampuan peserta dalam:

- a. Menjelaskan konsepsi advokasi dalam analisis kebijakan
2. Mampu menguraikan berbagai strategi dalam advokasi kebijakan

D. MATERI POKOK DAN SUB MATERI POKOK

1. KERANGKA KERJA DAN STRATEGI ADVOKASI KEBIJAKAN
 - a. Indikator Hasil Belajar
 - b. Teknik Dasar Advokasi Kebijakan
 - c. Kerangka Kerja Advokasi Kebijakan
 - d. Strategi Advokasi Kebijakan
 - e. Latihan
 - f. Rangkuman
2. PENUTUP
 - a. Simpulan
 - b. Tindak Lanjut

BAB II

KERANGKA KERJA DAN STRATEGI ADVOKASI KEBIJAKAN

A. INDIKATOR HASIL BELAJAR

- a. Mampu menjelaskan konsepsi advokasi dalam analisis kebijakan.
- b. Mampu menguraikan berbagai strategi dalam advokasi kebijakan

B. TEKNIK DASAR ADVOKASI KEBIJAKAN

Advokasi kebijakan merupakan tindakan mempengaruhi atau mendukung sesuatu atau seseorang yang berkaitan dengan kebijakan publik seperti regulasi dan kebijakan pemerintah. Advokasi merupakan upaya untuk mengingatkan dan mendesak negara dan pemerintah untuk selalu konsisten dan bertanggungjawab melindungi dan mensejahterakan seluruh warganya. Ini berarti sebuah tanggung jawab para pelaksana advokasi untuk ikut berperanserta dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan negara.

Untuk mencapai tujuan yang diinginkan berbagai bentuk kegiatan advokasi dilakukan sebagai upaya memperkuat posisi tawar (*bargaining position*) organisasi kelompok kepentingan, asosiasi, organisasi massa, dan sebagainya. Bentuk-bentuk kegiatan advokasi antara lain pendidikan dan penyadaran serta pengorganisasian kelompok-kelompok kepentingan, pemberian

bantuan hukum yang mengedepankan pembelaan hak-hak dan kepentingan organisasi atau kelompok kepentingan, serta kegiatan melobi ke pusat-pusat pengambilan keputusan.

Kegiatan advokasi yang baik seharusnya terfokus pada satu masalah atau isu strategis kebijakan publik tertentu. Dengan demikian, langkah awal terpenting dalam kegiatan advokasi adalah memilih dan menetapkan isu kebijakan publik apa yang benar-benar strategis dijadikan sebagai sasaran advokasi.

Pada dasarnya, berbagai program advokasi yang dilakukan oleh banyak kalangan (NGO, Organisasi Massa, dsb.), seperti aksi protes, selebaran-selebaran, unjuk rasa, protes, dan sebagainya, mempunyai kesamaan sasaran, yakni suatu kebijakan tertentu dari pemerintah yang menyangkut kepentingan publik (*publik policy*). Meskipun sangat mungkin hasil dari kegiatan yang mereka nyatakan itu berbeda, namun tujuan atau sasaran akhirnya sebenarnya sama saja, yakni **terjadinya perubahan peraturan atau kebijakan publik (*policy reform*)**.

Dengan demikian advokasi tidak lain merupakan **upaya untuk memperbaiki atau merubah kebijakan publik sesuai dengan kehendak atau kepentingan mereka yang mendesakkan terjadinya perbaikan atau perubahan tersebut**.

Sekarang, pertanyaannya adalah “apakah yang dimaksud dengan kebijakan publik itu?”. Salah satu kerangka analisis yang dapat digunakan untuk memahami suatu kebijakan publik adalah dengan melihat kebijakan tersebut sebagai suatu ‘sistem hukum’ (*system of law*) yang terdiri dari :

1. **Isi hukum (*content of law*)**; yakni uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk perundang-undangan, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah.
2. **Tata laksana hukum (*structure of law*)**; yakni semua perangkat kelembagaan dan pelaksana dari isi hukum yang berlaku

(lembaga hukum dan para aparat pelaksananya).

3. **Budaya Hukum** (*culture of law*); yakni persepsi, pemahaman, sikap penerimaan, praktek-praktek pelaksanaan, penafsiran terhadap dua aspek sistem hukum di atas isi dan tata laksana hukum. Dalam pengertian ini juga tercakup bentuk-bentuk tanggapan (reaksi, *response*) masyarakat luas terhadap pelaksanaan isi dan tata laksana hukum yang berlaku.

Sebagai suatu kesatuan sistem (*systemic*). Tiga aspek hukum tersebut saling tumbuh dan berkait satu sama lain. Karena itu, idealnya, suatu kegiatan atau program advokasi harus juga mencakup sasaran perubahan ketiganya. Karena, dalam kenyataannya perubahan yang terjadi pada salah satu aspek saja tidak dengan serta merta membawa perubahan pada aspek lainnya. Dengan demikian sasaran perubahan terhadap suatu kebijakan publik mestilah mencakup ketiga aspek hukum atau kebijakan tersebut sekaligus. Dengan kata lain, suatu kegiatan atau program advokasi yang baik adalah yang **secara sengaja dan sistematis memang dirancang untuk mendesakkan terjadinya perubahan baik dalam isi, tata laksana maupun budaya hukum yang berlaku**. Kaidah ini tidak menafikan bahwa perubahan bisa terjadi secara bertahap atau berjenjang, dimulai terlebih dahulu dari salah satu aspek hukum tersebut yang memang dianggap sebagai titik tolak paling menentukan (*crucial starting point*), kemudian berlanjut (atau diharapkan membawa pengaruh dan dampak perubahan) ke aspek-aspek lainnya. Tetapi ini hanyalah masalah penentuan strategi dan prioritas dari kegiatan advokasi, tanpa harus mengorbankan prinsip dasarnya sebagai suatu upaya ke arah **perubahan kebijakan secara menyeluruh**.

C. KERANGKA KERJA ADVOKASI KEBIJAKAN

Kebijakan publik (*sistem hukum*) sebagai sasaran advokasi, ketiga aspeknya terbentuk melalui suatu proses-proses yang khas.

Isi hukum dibentuk melalui proses-proses legislasi dan yurisdiksi, sementara **tata laksana hukum** dibentuk melalui proses-proses politik dan manajemen birokrasi, dan **budaya hukum** terbentuk melalui proses-proses sosialisasi dan mobilisasi. Masing-masing proses ini memiliki tata caranya sendiri, karena itu, kegiatan advokasi juga harus didekati secara berbeda, dalam hal ini harus mempertimbangkan dan menempuh proses-proses yang sesuai dengan asal-usul ketiga aspek sistem hukum ini dibentuk.

1. **Proses-proses legislasi dan yurisdiksi;** proses ini meliputi seluruh proses penyusunan rancangan undang-undang atau peraturan (*legal drafting*) sesuai dengan konstitusi dan sistem ketatanegaraan yang berlaku, mulai dari pengajuan gagasan, atau tuntutan tersebut, pembentukan kelompok kerja dalam kabinet dan parlemen, seminar akademik untuk penyusunan naskah awal (*academic draft*), penyajian naskah awal kepada pemerintah, pengajuan kembali ke-parlemen sampai pada akhirnya disetujui atau disepakati dalam pemungutan suara di parlemen.
2. **Proses-proses politik dan birokrasi;** proses ini meliputi semua tahap formasi konsolidasi organisasi pemerintah sebagai perangkat kelembagaan dan pelaksana kebijakan publik. Bagian terpenting dan paling menentukan dalam keseluruhan proses ini adalah seleksi, rekrutment dan induksi para aparat pelaksana pada semua tingkatan birokrasi yang terbentuk. Karena itu, seluruh tahapan tersebut sangat diwarnai oleh kepentingan-kepentingan diantara berbagai kelompok yang terlibat didalamnya, mulai dari *lobby*, mediasi, negosiasi dan (*dalam pengertiannya yang buruk*) bahkan sampai pada praktek-praktek intrik, sindikasi, konspirasi dan manipulasi.
3. **Proses-proses sosialisasi dan mobilisasi;** proses ini meliputi semua bentuk kegiatan pembentukan kesadaran dan

pendapat umum (opini) serta tekanan massa terorganisir yang akhirnya akan membentuk suatu pola perilaku tertentu dalam mensikapi suatu masalah bersama. Karena itu, proses-proses ini terwujud dalam berbagai bentuk tekanan politik (*political pressure*), mulai dari penggalangan pendapat dan dukungan (kampanye, debat umum, rangkaian diskusi dan seminar, pelatihan), pengorganisasian (pembentukan basis massa dan konstituen, pendidikan politik kader) sampai ke tingkat pengerahan kekuatan (unjuk rasa, mogok, boikot, dan blokade).

Skema itu juga memperlihatkan bahwa suatu sistem kegiatan advokasi, walaupun sasarannya adalah perubahan kebijakan publik sebagai bagian dari sistem hukum, namun tidak berarti hanya dapat dilakukan melalui jalur-jalur 'legal' (proses-proses legitasi dan yurisdiksi) saja, tetapi juga melalui jalur-jalur 'paralegal' (proses politik dan birokrasi serta proses-proses sosialisasi dan mobilisasi).

Barangkali memang perlu diperingatkan kembali disini bahwa salah satu tujuan kegiatan advokasi, khususnya dalam rangka pembentukan opini (pendapat umum) dan penggalangan dukungan massa, bukanlah semata-mata membuat orang 'sekedar tahu' tetapi juga 'mau terlibat dan bertindak'. Hal yang terakhir ini jelas lebih menyangkut soal afeksi (perasaan, keprihatinan, sikap, dan perilaku) ketimbang soal kognisi (pengetahuan, dan wawasan) seorang. Jelasnya advokasi bukan hanya urusan mempengaruhi 'isi kepala', tetapi juga 'isi hati' orang banyak.

Advokasi juga dapat diartikan sebagai **suatu kegiatan mendesakkan terjadinya perubahan sosial (*social movement*) secara bertahap maju melalui serangkaian perubahan kebijakan publik**. Asumsi yang mendasari adalah bahwa suatu perubahan sosial yang lebih besar dan luas bisa terjadi (atau paling tidak, bisa dimulai) dengan merubah satu per satu kebijakan-kebijakan publik yang memang strategis atau sangat menentukan dalam kehidupan

masyarakat luas. Maka, suatu kegiatan advokasi yang baik adalah yang memang **terfokus hanya pada satu masalah atau isu strategis kebijakan publik tertentu**. Dengan demikian, langkah awal terpenting dalam kegiatan advokasi adalah memilih dan menetapkan isu kebijakan publik apa yang benar-benar strategis dijadikan sebagai sasaran advokasi. Untuk menetapkan strategis atau tidaknya sebuah isu kebijakan publik, paling tidak dapat dilakukan atas dasar beberapa indikator sebagai berikut :

1. Taraf penting dan mendesaknya (urgensi) tuntutan masyarakat luas yang mendesakkan perlunya segera perubahan kebijakan publik tersebut.
2. Kaitan dan relevansi perubahan-perubahan tersebut terhadap kepentingan atau kebutuhan nyata masyarakat luas, terutama lapisan atau kalangan mayoritas yang memang sering tidak diuntungkan oleh kebijakan negara.
3. Besaran dan luasnya dampak positif yang dapat dihasilkan jika perubahan kebijakan itu terjadi.
4. Kesesuaian dengan agenda kerja utama jaringan organisasi advokasi yang memang menjadikan isu kebijakan publik tersebut sebagai sasaran utamanya.

D. STRATEGI ADVOKASI KEBIJAKAN

Beberapa teknik yang dapat dipergunakan dalam advokasi yang diambil dari teknik-teknik bernegosiasi seperti dijabarkan oleh Nugroho (2014: 586) antara lain:

- a. Teknik lobi. Pengaruhi lawan dan kawan yang paling strategis sebelum pembicaraan dimulai, dan pastikan ia memberikan komitmen dukungan kepada kita.
- b. Teknik akuisisi. Ambil alih konsep lawan dan masukkan sebagai salah satu bagian dari konsep kita.
- c. Berkoalisi atau *merger*. Gabungkan konsep-konsep yang ada menjadi satu konsep.

- d. Kooptasi. Naikkan konsep lawan menjadi konsep yang lebih tinggi namun tidak dapat mengatur konsep (kita) yang berposisi lebih rendah.
- e. *Downgrade*. Turunkan konsep lawan sehingga berada di bawah konsep kita, namun konsepnya “diatur” oleh konsep kita.
- f. Alihkan perhatian. Pindahkan perhatian lawan ke konsep yang lain, sehingga meninggalkan arena pertempuran dengan kita, karena masuk ke arena konsep yang lain.
- g. Batasi waktu. Buatlah *deadline* sedemikian rupa sehingga lawan tidak bisa berkutik karena kehabisan waktu berpikir.
- h. Ulur waktu. Buatlah waktunya mulur sedemikian rupa sehingga kita mempunyai waktu mempersiapkan diri, dan sekaligus mengupayakan agar lawan menjadi lengah.
- i. Meningkatkan keteknisan. Masuklah ke dimensi yang semakin teknis yang Anda kuasai, sehingga lawan tidak mampu melawan kompetensi Anda.
- j. Mengubah panggung. Rubah atau pindahkanlah panggung pertempuran ke panggung yang berbeda yang kita kuasai. Seekor buaya akan cenderung mengajak lawannya bertarung di air, dan seekor pemburu cenderung membawa harimau turun dari gunung agar lebih mudah dikalahkan.
- k. Ganti pemain. Gantilah pemain Anda dengan pemain yang lebih mampu “mengatur” lawan.
- l. Butakan lawan. Berilah lawan informasi yang banyak namun menyesatkan yang dapat membuatnya ragu-ragu akan keputusannya sendiri.
- m. Pecah belah lawan. Strateginya amat klasik, *divide et impera*.
- n. Potong jalur logistik lawan. Sultan Agung tidak pernah berhasil mengalahkan VOC karena jalur logistiknya dari Demak ke Batavia diputus oleh Belanda di kawasan Jawa bagian barat.
- o. Keluar dari arena. Pilihan yang buruk, namun jika pilihan yang

tersisa adalah tinggal di arena dan dibantai lawan, maka pilihannya adalah keluar dari arena. Pilihan ini diambil dalam bentuk mengundurkan diri, bisa selamanya, bisa sementara, untuk mencari taktik yang lebih efektif.

E. LATIHAN

Sebutkan dan jelaskan tiga aspek hukum dalam kebijakan publik!

F. RANGKUMAN

Outcome dari advokasi kebijakan adalah terjadinya perbaikan atau perubahan dari suatu masalah publik yang diatur oleh pemerintah. Banyaknya *stakeholder* yang terkait dalam setiap masalah publik dengan kepentingannya masing-masing memerlukan suatu upaya khusus untuk mensinkronkan berbagai kepentingan yang ada. Analisis kebijakan setelah melakukan kajian kebijakan atas suatu masalah publik perlu merancang sebuah agenda advokasi agar hasil rekomendasi kebijakan yang diajukan dapat diterima oleh aktor utama pengambil keputusan yang dalam hal ini adalah pemerintah. Analisis Kebijakan dalam hal ini harus memahami sistem politik dan proses politik di lingkungan kerjanya atau di dalam ruang lingkup kerjanya. Pemahaman politis tersebut akan memudahkan Analisis Kebijakan untuk “menjual” produk analisisnya kepada pengambil keputusan dengan strategi advokasi yang tepat.

BAB III

PENUTUP

A. SIMPULAN

Analisis kebijakan lebih dari sekedar proses teknis-kuantitatif, melainkan bersifat politis. Analisis kebijakan tidak hanya sekedar mampu mentransformasikan teori menjadi praktek, namun juga harus memahami sistem politik dan proses politik di mana ia bekerja. Jabatan fungsional analisis kebijakan mempunyai karakter *entrepreneur* daripada birokrat, karena analisis kebijakan secara interpersonal juga dituntut memiliki kemampuan untuk belajar menguasai *multi-kompetensi* secara cepat disertai dengan etika. Etika menjadi penting bagi analisis kebijakan karena kebijakan publik berkaitan dengan nilai-nilai yang melibatkan distribusi *resources* dan kekuasaan (Nugroho, 2014: 311). Penggunaan teknik-teknik dalam advokasi harus tetap dalam lingkaran norma hukum dan memperhatikan hak-hak orang lain yang harus dijaga. Penyusunan, pemerasan, atau menghalalkan segala cara dan semacamnya merupakan contoh tindakan yang harus dihindari oleh siapa pun, tidak terkecuali Analisis Kebijakan.

B. TINDAK LANJUT

Mata ajar advokasi kebijakan publik ini berorientasi membekali peserta tentang dasar-dasar advokasi kebijakan. Mata ajar ini sekaligus menjadi bagian akhir dari sesi pelatihan. Kemampuan advokasi memadukan banyak *soft skill* dari seorang analisis kebijakan. Kemampuan analisis, kemampuan komunikasi, kemampuan negosiasi, dll. merupakan sebagian dari *skill* yang harus dikuasai oleh analisis kebijakan dalam mengaplikasikan pengetahuan hasil

pelatihan. Dinamika yang sangat tinggi dalam lingkungan kebijakan publik juga harus disadari oleh setiap analis kebijakan untuk terus mengasah kemampuannya untuk menjadi pembelajar cepat (*fast learner*) dan selalu terbuka terhadap perubahan (*open mind*).

Sebagai penutup pembahasan modul Advokasi Kebijakan, berikut ini dipaparkan kunci jawaban latihan dalam bab sebelumnya.

1. Kunci Jawaban Latihan

Sebutkan dan jelaskan tiga aspek hukum dalam kebijakan publik!

Tiga aspek hukum dalam kebijakan publik yaitu:

- a. **Isi hukum** (*content of law*); yakni uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk perundang-undangan, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah.
- b. **Tata laksana hukum** (*structure of law*); yakni semua perangkat kelembagaan dan pelaksana dari isi hukum yang berlaku (lembaga hukum dan para aparat pelaksananya).
- c. **Budaya Hukum** (*culture of law*); yakni persepsi, pemahaman, sikap penerimaan, praktek-praktek pelaksanaan, penafsiran terhadap dua aspek sistem hukum di atas isi dan tata laksana hukum. Dalam pengertian ini juga tercakup bentuk-bentuk tanggapan (reaksi, *response*) masyarakat luas terhadap pelaksanaan isi dan tata laksana hukum yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Abercrombie, Nicholas, Hill Stephen, and Turner, Bryan S. 1988. *Dictionary of Sociology*. London: Penguin Books.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfa Beta.
- Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Islamy, M. Irfan. 2004. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Computindo.
- Parson, Wayne. 2006. *Public Policy ; Pengantar Teori dan praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Roem Topatimasang, Mansour Fakih, Toto Rahardjo. 2000. *Merubah Kebijakan Publik*.
- Suharto, Edi. 2006. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfa Beta.
- Wahab, Solichin A. 2005. *Analisis Kebijaksanaan ; dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

DAFTAR ISTILAH

- Advokasi Kebijakan** : penggunaan informasi yang relevan dengan kebijakan untuk membuat klaim pengetahuan yang masuk akal yang didasarkan pada argumen-argumen yang beralasan mengenai solusi-solusi yang memungkinkan untuk memecahkan masalah kebijakan.
- Pelaku Kebijakan** : individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai andil di dalam suatu kebijakan karena mereka mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan pemerintah.
- Rekomendasi** : prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai konsekuensi yang mungkin dari serangkaian arah tindakan di masa depan dan nilai-nilai atau manfaat dari tindakan tersebut.

STUDI KASUS



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
2015**

Studi Kasus #1

Pendidikan Anak Usia Dini: Seberapa Mendesak Pengembangan Kurikulum PAUD?¹

Prof. Dr. Agus Pramusinto

TUJUAN STUDI KASUS

Studi kasus ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kritis atas sebuah kebijakan publik yang sudah ada terhadap para peserta pelatihan analisis kebijakan. Seorang analis kebijakan diharapkan mampu melihat sebuah kebijakan dari berbagai perspektif. Seringkali, seorang pembuat kebijakan membuat kebijakan tanpa pemahaman masalah secara komprehensif atau data yang memadai. Salah satu peran seorang analis kebijakan adalah untuk mengevaluasi kebijakan dan memberikan rekomendasi kepada pembuat kebijakan.

GAMBARAN KASUS

Pada tahun 2014, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan Peraturan Menteri (Permen) No. 146/2014 tentang Kurikulum Pendidikan Anak Usia Dini 2013. Data yang dikeluarkan oleh Direktorat PAUD menunjukkan bahwa pelayanan PAUD melalui Taman Kanak-Kanak, Kelompok Bermain, Tempat Penitipan Anak

1 Kasus ini dirancang oleh Agus Pramusinto, Konsultan Knowledge Sector Initiative

dan lainnya pada tahun 2006, 2009 dan 2012 meningkat secara signifikan

Jenis Pendidikan	2006	2009	2012
Taman Kanan-Kanak	71,796	68,484	71,350
Taman Bermain	20,143	31,628	64,409
Tempat Penitipan Anak	523	1,479	3,103
Others	35,878	13,297	23,886

Akan tetapi, lembaga-lembaga yang ada yang bertanggungjawab dalam melaksanakan PAUD menghadapi kurangnya fasilitas. Dalam pidatonya, Menteri Pendidikan Nasional mengatakan bahwa pelayanan PAUD belum mampu mencapai keseluruhan 13,5 juta anak yang berumur 4-6 tahun. Sampai saat ini, hanya ada 38 persen yang telah mampu diberikan layanan, dan sebanyak 62% yang belum mampu mendapatkan akses pelayanan tersebut.

Mengapa kurikulum PAUD penting? Kementerian Pendidikan menugaskan sebuah Tim yang semuanya memiliki latar belakang keahlian di bidang Pendidikan Anak Usia Dini. Hasil Tim tersebut adalah Naskah Akademik yang menekankan pentingnya Pendidikan Anak Usia Dini. Berdasarkan teori, kesuksesan seseorang dan kematangan hidup seseorang di waktu dewasa akan sangat ditentukan oleh keberhasilan pendidikan di usia dini.

Menurut penjelasan yang ada di dalam Naskah Akademik, *Programme for International Student Assessment (PISA) 2012*, memperlihatkan bahwa kemampuan anak Indonesia usia 15 tahun di bidang matematika, sains, dan membaca masih rendah dibandingkan dengan anak-anak lain di dunia. Menurut PISA 2012, Indonesia berada di peringkat ke-64 dari 65 negara yang

berpartisipasi dalam tes². Rata-rata skor matematika anak-anak Indonesia 375, rata-rata skor membaca 396, dan rata-rata skor untuk sains 382. Sementara itu, rata-rata skor OECD (*the Organization for Economic Cooperation and Development*) secara berurutan adalah 494, 496, dan 501. Mengingat PISA mengukur kecakapan anak-anak usia 15 tahun dalam mengimplementasikan masalah-masalah di kehidupan nyata, dan PAUD merupakan peletak dasar pengembangan potensi seluruh kecerdasan anak, maka upaya memperbaiki kekurangan yang ada tersebut harus dimulai dari PAUD.

Dalam Permen tersebut, struktur kurikulumnya mencakup kompetensi inti PAUD yang merupakan gambaran pencapaian Standar Tingkat Pencapaian Perkembangan Anak pada akhir layanan PAUD usia 6 (enam) tahun yang dirumuskan secara terpadu dalam bentuk: (a). Kompetensi Inti Sikap Spiritual (KI-1); (b). Kompetensi Inti Sikap Sosial (KI-2); (c). Kompetensi Inti Pengetahuan (KI-3); dan (d). Kompetensi Inti Keterampilan (KI-4).

Selanjutnya, dalam Permen tersebut, pada satuan PAUD dilakukan dengan lama belajar dan pelaksana pengasuhan terprogram; lama belajar PAUD ditetapkan atas dasar kelompok usia sebagai berikut:

- (a) kelompok usia lahir sampai 2 (dua) tahun dengan lama belajar paling sedikit 120 menit per minggu;
- (b) kelompok usia 2 (dua) tahun sampai 4 (empat) tahun dengan lama belajar paling sedikit 360 menit per minggu; dan

2 PISA 2012 bertema "Evaluating School Systems to Improve Education" diikuti 34 negara anggota OECD dan 31 negara mitra (termasuk Indonesia) yang mewakili lebih dari 80 persen ekonomi dunia. Murid yang terlibat sebanyak 510.000 anak usia 15 tahun yang mewakili 28 juta anak usia 15 tahun di sekolah dari 65 negara partisipan. PISA mengukur kecakapan anak-anak usia 15 tahun dalam mengimplementasikan masalah-masalah di kehidupan nyata. Indonesia mengikuti siklus tes tiga tahunan itu sejak tahun 2003 (Kompas, 5 Desember 2013)

- (c) kelompok usia 4 (empat) tahun sampai 6 (enam) tahun dengan lama belajar paling sedikit 900 menit per minggu.

PROBLEM YANG BERKAITAN DENGAN ANAK

a. Problem Penitipan Anak

Saat ini, problema yang banyak dihadapi oleh orang tua terutama di kota-kota adalah tempat penitipan anak. Ada beberapa perubahan yang mengakibatkan munculnya masalah tersebut.

Pertama, pembantu rumah tangga semakin hari semakin susah dicari. Banyak biro jasa yang menyediakan pembantu yang seringkali dengan sengaja melakukan tindakan curang. Selain itu, mempekerjakan pembantu yang tidak dikenal secara baik juga berpotensi menimbulkan persoalan baru. Kasus penculikan anak yang terjadi di banyak tempat menciptakan rasa tidak aman untuk mempekerjakan pembantu rumah tangga.

Kedua, dari sisi yang lain, menguatnya pola kehidupan berbasis keluarga inti, banyak rumah yang dirancang hanya untuk suami, istri dan anak. Keluarga besar seperti orang tua, adik atau keponakan jarang bisa tinggal di dalam rumah dalam waktu yang lama. Hubungan antar tetangga tidak seakrab di desa yang memungkinkan seseorang untuk menitipkan anaknya kepada tetangga dengan nyaman.

Ketiga, tempat penitipan anak sangat terbatas. Kalaupun ada, jaraknya dari rumah seringkali terlalu jauh. Harga yang dipatok untuk penitipan anak bukan lagi seperti tempat pendidikan Taman Kanak-Kanak yang murah, melainkan penitipan komersial. Daya jangkau harga bagi keluarga muda yang baru berusia kurang dari 30 tahun sangat rendah karena gaji sebagai karyawan baru.

Keempat, pola bekerja di Indonesia masih bersifat konvensional. Di banyak negara maju, respon terhadap perubahan sosial yang mengakibatkan partisipasi perempuan dalam bekerja meningkat adalah dengan menciptakan pola kerja yang berbasis pada *family-*

friendly policy. Dengan kebijakan tersebut, seseorang bisa bekerja dengan flexy time dan berbasis output. Seseorang bisa merubah jadwal jam kantor sesuai yang disepakati dengan pimpinan kantor. Kebijakan family-friendly policy tersebut mengakomodasikan keseimbangan antara kebutuhan karir dan keluarga.

Tidak jarang, karena terbatasnya fasilitas tempat penitipan anak, para ibu-ibu muda yang mempunyai balita terpaksa meninggalkan pekerjaannya demi mengasuh anak di rumah.

b. Problem Kekerasan Anak

Sementara itu, kekerasan terhadap anak merupakan salah satu persoalan yang masih berlangsung terus. Data yang dikeluarkan oleh Komisi Nasional Anak menunjukkan bahwa ada sebanyak 40.398.625 kasus yang melibatkan pelanggaran hak-hak anak. Jumlah tersebut jauh lebih tinggi dibandingkan data yang terdaftar tahun sebelumnya yang hanya 13.447.921 kasus. Data tersebut dikumpulkan oleh kantor-kantor cabang yang ada di 30 provinsi.

Berbagai pemberitaan menunjukkan bahwa kasus-kasus kekerasan bukan saja terjadi di lingkungan yang tidak terawasi tetapi juga di tempat yang relatif dalam pengawasan dengan baik. Banyak kasus terjadi di dalam rumah yang pelakunya adalah dari kalangan keluarga sendiri. Selain itu, banyak kekerasan juga terjadi di sekolah-sekolah. Bentuk kekerasan bisa bervariasi dari kasus kekerasan psikis sampai kekerasan fisik. Kasus yang terjadi di Jakarta International School juga menjadi bukti bahwa kekerasan bisa terjadi di sebuah lembaga pendidikan yang bonafid dan prestisius.

LEMBAGA-LEMBAGA PENDIDIKAN ANAK

Lembaga pendidikan yang berurusan dengan anak bukan saja lembaga yang dikelola oleh pemerintah. Masing-masing lembaga punya nilai atau value yang akan dikejar, yang berimplikasi pada

perbedaan kurikulum yang diterapkan di masing-masing sekolah. Berikut adalah beberapa lembaga yang selama ini sudah menjalankan pendidikan anak.

Lembaga Pendidikan Berbasis Agama Islam

Banyak sekali lembaga pendidikan untuk anak yang berbasis pada nilai-nilai Islam. Mereka menggunakan branding dengan konten Islam yang sangat tinggi untuk menarik pangsa kaum muslim kelas menengah. Mereka menggunakan nama “Sekolah Islam Terpadu”, “Sekolah Alam Islami”, “Taman Pendidikan Anak Qurani” dan lain-lain. Secara substansi, mereka memiliki model kurikulum sendiri dengan menekankan pada nilai-nilai Islam sebagai panduan. Mengikuti kurikulum PAUD sebagaimana yang ditawarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sama saja menghilangkan branding “Islami Terpadu” yang membuat mereka laku. Porsi kurikulum nilai keagamaan ditekankan dengan jumlah yang besar. Sebagian memang menekankan nilai-nilai multikulturalisme, sementara sebagian yang lain menekankan nilai-nilai yang eksklusif.

Lembaga Pendidikan Berbasis Agama Kristen

Lembaga pendidikan ini juga menyediakan pendidikan untuk anak yang tersebar di berbagai kota. Basis nilai yang dikembangkan adalah nilai-nilai kristiani (Protestan dan Katholik), sebagaimana dasar agama yang dianut. Guru-guru pengasuhnya direkrut dengan mendasarkan keyakinan agama yang dimiliki. Rancangan kurikulum tentu berbeda dengan apa yang diterapkan oleh pemerintah.

Lembaga Pendidikan Internasional.

Lembaga pendidikan internasional biasanya berorientasi pada pendidikan yang bersifat internasional. Mereka umumnya menerapkan kurikulum yang berlaku secara internasional yang

mungkin berbeda dengan praktik dan kebijakan yang diterapkan di Indonesia. Selain mereka membidik pangsa anak-anak ex-patriate, mereka juga menerima anak-anak dari orang tua WNI yang berpenghasilan tinggi. Nilai-nilai yang dikembangkan dalam pendidikan tentu tidak berorientasi pada wawasan kebangsaan seperti yang dirumuskan oleh Pemerintah Indonesia.

PERSPEKTIF ORANG TUA TENTANG PENDIDIKAN ANAK

Banyak orang tua yang merasa gelisah dengan model pendidikan di Indonesia yang sudah terlalu berat. Anak-anak dibebani dengan materi pelajaran yang terlalu banyak sehingga anak-anak kehilangan masa kecilnya. “Bermain sambil belajar” yang harusnya menjadi nafas dalam proses pembelajaran di tingkat anak-anak telah berubah menjadi “belajar, belajar dan belajar”. Bagi sebagian besar orang tua, menitipkan anak usia dini adalah pilihan yang tidak terhindarkan. Akan tetapi, tuntutan yang diharapkan dari tempat penitipan anak adalah sangat sederhana: anak merasa aman dan nyaman. Orang tua berharap agar tidak ada bullying di antara anak maupun kekerasan dari para guru. Ketika orang tua meninggalkan anaknya di tempat penitipan, mereka tidak merasa khawatir anaknya diculik atau melakukan hal-hal yang berbahaya karena tidak ada pengawasan yang cukup.

TUGAS ANALIS KEBIJAKAN

Sebagai seorang Policy Analyst, anda diminta untuk menganalisis kebijakan tersebut dalam menjawab persoalan pengasuhan anak usia dini? Secara rinci, beberapa pertanyaan yang perlu dijawab adalah sebagai berikut:

1. Apa saja masalah pengasuhan anak yang terjadi di Indonesia?
2. Bagaimana relevansi kebijakan kurikulum dalam menjawab masalah pengasuhan anak tersebut?
3. Apa implikasi yang muncul dalam implementasi kebijakan

kurikulum tersebut?

4. Apa saja alternatif kebijakan yang bisa menjawab persoalan pengasuhan anak di Indonesia?
5. Apa rekomendasi yang bisa anda berikan kepada pemerintah terkait dengan masalah di atas?

TEACHING NOTES (UNTUK PEGANGAN FASILITATOR)

Isu Perumusan Masalah Kebijakan:

Pertanyaan yang bisa diajukan berkaitan dengan masalah kebijakan adalah: Apa sesungguhnya masalah utama yang berkaitan dengan anak? Apakah masalah utamanya adalah gagalnya sistem pendidikan anak usia dini sehingga memerlukan kurikulum yang tepat? Ataupun sebenarnya di luar itu, yakni antara lain:

- (a) Kekurangan jumlah fasilitas pendidikan dan pemerataan penyebarannya
- (b) Meningkatnya jumlah peristiwa kekerasan terhadap anak
- (c) Rendahnya kemampuan anak dalam beberapa mata pelajaran
- (d) Rendahnya kemandirian anak akibat pola pengasuhan kakek atau nenek yang salah

Ketika diskusi tentang masalah tersebut hanya melibatkan para pakar tentang pendidikan anak usia dini, maka kesimpulan atas persoalan itu adalah buruknya kurikulum.

Isu Pemangku Kepentingan yang Terkait dengan Penanganan Anak

Berbicara tentang persoalan anak, pemangku kepentingan bukan hanya para pendidik yang peduli pada anak usia dini. Untuk merumuskan masalah kebijakan dengan benar, pemangku kepentingan yang harus terlibat antara lain:

- (a) Komisi Nasional Anak dan Perempuan: yang sangat peduli apa pencegahan terhadap kasus-kasus kekerasan dan upaya pemberdayaan anak dan perempuan

- (b) Kepolisian: yang sangat menguasai isu-isu penegakan hukum yang terkait dengan kekerasan anak
- (c) Orang tua/wali: yang memiliki harapan tentang bagaimana anak akan dibawa dan dengan pola pengasuhan seperti apa
- (d) Guru: yang paham kebutuhan anak dan beban tugas guru di dalam proses pembelajaran di sekolah
- (e) Lembaga-lembaga agama: yang telah menyelenggarakan pendidikan anak usia dini dengan nilai dan kurikulum yang mereka kembangkan
- (f) Lembaga penelitian anak: yang memahami apa kebutuhan anak dan bagaimana praktik terbaik yang sudah dilakukan di banyak negara maju.

Isu Pemilihan Alternatif Kebijakan dan Relevansi Kebijakan Kurikulum

Pertanyaannya: mengapa jawaban atas masalah tersebut adalah membuat kurikulum PAUD yang tidak bisa menjawab persoalan kekurangan jumlah fasilitas pendidikan maupun meningkatnya peristiwa kekerasan terhadap anak?

Perumusan masalah yang benar harus berbasis pada data (evidence-based policy) dan nilai (value-based policy). Dengan peta permasalahan di atas, ada beberapa masalah kebijakan yang memiliki alternatif solusi yang ditawarkan. Berikut ini adalah beberapa contoh yang bisa didiskusikan oleh peserta

- (a) Masalah kelangkaan fasilitas pendidikan: alternatif kebijakannya adalah apakah pemerintah membuat “childcare centre” atau “home care” atau “lainnya”.
- (b) Masalah kualitas pendidikan anak: pilihannya pemerintah “membuat buku tips mendidik anak” atau “membuat program studi PAUD” atau “membuat pelatihan bagi para pengasuh anak”.

- (c) Masalah ketidakamanan (penculikan, child abuse dll): pemerintah bisa membuat berbagai pilihan kebijakan seperti “tambahan aparat keamanan” atau “pemasangan alat CCTV” atau “pengaturan mekanisme jemputan”.
- (d) Masalah mahal biaya: pilihan yang bisa ditawarkan adalah “subsidi penitipan anak” atau “kebijakan ramah keluarga/family friendly policy seperti kerja di rumah” atau “lainnya”.

Implikasi terhadap Implementasi Kebijakan Kurikulum

Pada tahap ini, para agen pelaksana bisa melakukan hal-hal yang bersifat distortif karena kepentingan-kepentingan yang dimiliki. Misalnya, untuk menjamin kurikulum bekerja maka para agen pelaksana bisa saja membuat aturan:

- (a) agar semua lembaga yang menyelenggarakan PAUD harus memiliki pendidikan guru PAUD atau sertifikat kursus PAUD;
- (b) lembaga PAUD harus memperoleh ijin dari pemerintah;
- (c) untuk memperoleh ijin lembaga penyelenggara PAUD harus membayar;
- (d) PAUD yang tidak mengikuti kurikulum harus ditutup;
- (e) guru PAUD (TK, TPA, Taman Bermain, dll) harus membuat laporan tertulis tentang kemajuan individual secara berkala.

Sebagai seorang analis, anda harus bisa mengantisipasi implementasi sebuah kebijakan. Seandainya pilihan kebijakan untuk membuat kurikulum benar, implementasinya harus dikawal. Gagasan yang awalnya benar untuk melaksanakan kurikulum, dalam praktiknya bisa jadi sangat berbeda. Sebagai contoh, nilai atau tujuan kurikulum yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas PAUD bisa jadi praktiknya akan menyimpang menjadi masalah lain seperti perijinan atau biaya untuk mendapatkan ijin pelaksanaan pendidikan anak usia dini.

Studi Kasus #2

Alternatif Kebijakan untuk Mengatasi Kemacetan Jalan Raya di Kota Yogyakarta¹

Prof. Dr. Agus Pramusinto

PENGANTAR

Persoalan kemacetan jalan raya di Indonesia bukan hanya terjadi di kota-kota metropolitan seperti Jakarta dan Surabaya. Dalam sepuluh tahun terakhir, dampak pembangunan yang berkembang di berbagai daerah telah menimbulkan persoalan kemacetan yang sangat signifikan. Secara teoritis dan empiris, peningkatan hasil pembangunan yang melahirkan kemacetan pada gilirannya akan menegasikan pertumbuhan berikutnya. Jalanan yang macet akan menyebabkan penurunan produktivitas masyarakat akibat terganggunya mobilitas faktor-faktor produksi dan mobilitas hasilnya. Investor yang membuka usaha harus menanggung risiko kerugian bisnis akibat biaya transportasi yang mahal.

PERTUMBUHAN KENDARAAN DAN PROBLEMATIKANYA

Dengan keberhasilan pembangunan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat telah melahirkan peningkatan pertumbuhan jumlah kendaraan yang sangat cepat. Saat ini, jumlah mobil di Indonesia meningkat sangat tajam dari 1,170,103 (1997) menjadi 9,548,866 (2011); sedangkan jumlah sepeda motor meningkat dari

1 Kasus ini dirancang oleh Agus Pramusinto, Konsultan Knowledge Sector Initiative

7,981,480 (1997) menjadi 85,601,351 (2011). Untuk ibukota Jakarta saja, pada tahun 2011, ada sebanyak 11.362.396 unit kendaraan yang terdiri dari 98 persen kendaraan pribadi dan dua persen transportasi umum. Dari total kendaraan pribadi, ada sebanyak 8.244.346 unit roda dua dan roda empat sebanyak 3.118.050 unit. Pertambahan kendaraan sepeda motor di Jakarta mencapai 890 unit perhari dan mobil sebanyak 240 unit perhari.

Dari angka kendaraan tersebut, kita bisa menghitung berapa banyak bensin yang kita buang di jalan raya setiap harinya dengan tingkat kemacetan yang sudah sangat tinggi? Kemacetan lalu-lintas bukan hanya fenomena kota besar di Jakarta, tetapi juga di daerah-daerah lainnya. Padahal, pemerintah harus mengeluarkan subsidi bahan bakar sangat tinggi, yakni sebesar Rp. 137.4 trilyun per tahun (2012) dan Rp. 199,85 trilyun (2013).

Fenomena kemacetan di Jakarta sudah mulai merambah ke berbagai daerah. Perkembangan jumlah kendaraan bermotor di DI Yogyakarta juga sangat signifikan. Dengan luas wilayah yang relatif kecil, jumlah kendaraan bermotor yang terdaftar di DIY pada 2012 jumlahnya mencapai 1.749.738.

Jumlah Kendaraan Bermotor yang Terdaftar di DIY tahun 2013

Tahun	Jumlah
2004	789.688
2005	888.161
2006	982.348
2007	1.065.571
2008	1.276.309
2009	1.374.202
2010	1.488.033
2011	1.618.457
2012	1.749.738

Sumber: Dinas Perhubungan Provinsi DIY, 2013

Pertumbuhan Jumlah Kendaraan Bermotor di Kota Yogyakarta

Jenis Kendaraan	2010	2011	2012	2013
Sedan	10.254	10.348	9.446	10.115
Jeep	3.607	3.754	3.508	4.104
Bus/Minibus	970	968	988	1.059
Pickup/truk	7.519	7.626	7.621	8.667
Sepeda motor	198.667	204.972	209.579	243.041
Jumlah	243.848	252.726	257.231	300.444

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, 2013

Menurut data Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta (2014), kemacetan di Kota Yogyakarta sudah mencapai 7% dari ruas jalan utama. Dengan perkiraan perkembangan selama ini, pada tahun 2023 kemacetan akan mencapai 45% dari seluruh ruas jalan utama. Saat ini, perbandingan antara volume dan kapasitas jalan sudah sangat tinggi. Beberapa jalan bahkan sudah melebihi angka 1, yang artinya volume kendaraan suatu ruas jalan melebihi dari kapasitas jalan tersebut. (Nospindarta, 2015). Ruas jalan tersebut adalah: Jalan Imogiri, Jalan Letjen Suprpto, Jalan Atmosukarto, Jalan Yos Sudarso, Jalan Tritunggal dan Jalan Brigjen Katamso.

POTRET PENGELOLAAN PARKIR DI PINGGIR JALAN

Kondisi kemacetan di atas juga dipicu oleh tata kelola perparkiran yang sangat buruk. Selama ini pengelolaan parkir dikelola tidak secara profesional. Banyak pengelolaan parkir yang dilakukan secara illegal oleh individual dan hasilnya tidak disetorkan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta. Pengaturan penggunaan ruas jalan dikelola menurut selera petugas parkir dan sering menimbulkan kemacetan yang sangat serius.

Saat ini, setiap orang merasa bebas menggunakan kendaraan pribadi karena mampu membiayai seluruh kewajiban yang harus

dibayar. Biaya parkir di mall hanya Rp. 3.000 rupiah untuk 2 jam pertama, dan selebihnya hanya Rp. 2.000 per jam. Untuk parkir di pinggir jalan hanya dikenakan biaya yang sangat murah, yakni sebesar Rp. 2.000. Pengguna parkir bisa menggunakan jalan yang sangat mengganggu para pengendara kendaraan bermotor.

KETERSEDIAAN TRANSPORTASI PUBLIK:

Transportasi publik di Indonesia masih menjadi persoalan yang sangat serius. Untuk Kota Yogyakarta, kondisi transportasi publik masih buruk. Dari sisi kelayakan, banyak bis kota yang kerangkanya sudah rusak, jok yang sudah sangat kumuh serta mesin bis yang tidak berasap tebal. Untuk perilaku berkendara, banyak sopir bis yang mengendarai secara kebut-kebutan yang membuat orang merasa tidak nyaman dan tidak aman. Mereka menghentikan bis dan menjalankan bis tidak memperhatikan keselamatan penumpang.

Dari sisi jalur yang dilewati, bis kota hanya melewati jalan-jalan besar tertentu. Sebagian besar orang yang tinggal di daerah perumahan maupun pedesaan tidak memiliki akses untuk menggunakan angkutan publik tersebut. Untuk seseorang yang akan naik angkutan publik dan harus berjalan menuju halte, jalur untuk pejalan kaki sangat tidak nyaman karena dipenuhi oleh para pedagang kaki lima. Kalau jalur untuk pejalan kaki tersebut tidak diganggu oleh pedagang, biasanya kondisi buruk seperti berlobang atau becek.

Kapasitas jumlah bis TransYogya sangat terbatas. Pada hari biasa, jumlah penumpang sekitar 10 ribu orang, sedangkan pada hari liburan jumlah penumpangnya mencapai 20 ribu orang. Sementara itu, jumlah bis tidak mampu melayani seluruh jumlah penumpang tersebut sehingga memerlukan antrian panjang. Jarak waktu kedatangan satu bis dengan bis lainnya sekitar 16 menit. Hal ini membuat penundaan penumpang untuk sekali ketinggalan

memakan waktu 16 menit, dan kalau ketinggalan 2 bis maka akan tertunda 32 menit. Yang lebih parah lagi adalah bahwa waktu tunggu tersebut sudah mulai molor dari 16 menit menjadi lebih dari 20 menit. Keterlambatan seperti membuat calon penumpang sering membatalkan penggunaan transportasi publik pada hari-hari berikutnya.

Persepsi responden dalam penelitian yang dilakukan pada 30 Nopember 2013 menunjukkan bahwa responden lebih memilih transportasi umum dibandingkan kendaraan pribadi. Namun demikian, responden enggan berpindah dari transportasi pribadi ke transportasi publik karena seringnya tidak tepat waktu dalam hal kedatangan bis, titik dan waktu yang terbatas serta kenyamanan dan keamanan yang rendah. Selain itu, fleksibilitas waktu pelayanan bis kota yang terbatas pada jam 21 membuat banyak orang enggan berpindah dari kendaraan pribadi.

Terkait dengan penggunaan transportasi publik, kita bisa belajar dari ungkapan yang disampaikan oleh Walikota Bogota, Enrique Penalosa. "Negara maju bukanlah tempat orang miskin mengendarai mobil; ia adalah tempat orang kaya menggunakan transportasi publik. Ungkapan tersebut barangkali merupakan sindiran bagi kondisi perkotaan di Indonesia, termasuk Yogyakarta.

BUDAYA JALAN KAKI

Masyarakat Indonesia banyak yang memanjakan diri dengan tidak membiasakan diri untuk berjalan kaki walaupun jaraknya tidak terlalu jauh. Tradisi pergi ke sekolah, ke kantor, dan ke tempat lainnya harus menggunakan kendaraan bermotor seperti sepeda motor atau mobil. Menurut pengamatan, seseorang yang hanya ingin ke masjid yang jaraknya 100 meter saja lebih suka mengendarai motor daripada berjalan kaki. Secara umum, orang merasa kehilangan gengsi ketika bepergian hanya dengan berjalan kaki. Hal ini berbeda dengan di negara-negara maju di mana mereka

terbiasa jalan kaki ke mana pun walaupun jaraknya mencapai 2 km. Bagi orang-orang di negara maju, berjalan kaki untuk berangkat ke kantor merupakan salah satu budaya sehat yang mereka lestarikan dalam kehidupan sehari-hari.

HARGA KENDARAAN BERMOTOR DAN BESARAN UANG MUKA

Peningkatan jumlah kendaraan bermotor tidak lepas dari tawaran yang sangat menggiurkan dari distributor kendaraan. Sekitar lima tahun yang lalu, dengan berbekal uang muka hanya Rp. 500 ribu, seseorang bisa mendapatkan kendaraan bermotor yang harganya Rp. 10 juta. Sejak tahun 2011, Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan menaikkan uang muka menjadi Rp. 1.250.000 atau sekitar 10 persen². Namun demikian, peningkatan ini tidak mempengaruhi permintaan kendaraan sepeda motor. Sejak 2012, terjadi perubahan kebijakan pemerintah dengan menaikkan uang muka menjadi minimal 25 persen untuk mengurangi resiko kredit macet. Walaupun demikian, menurut seorang area manager di Yogyakarta, peningkatan uang muka tersebut tidak akan berpengaruh pada jumlah penjualan sepeda motor.

PENDAPATAN ASLI DAERAH DARI PAJAK KENDARAAN BERMOTOR DAN BBNKB

Salah satu kepentingan dari Pemerintah Provinsi atas kehadiran kendaraan bermotor adalah masuknya pajak sebagai Pendapatan Asli Daerah. Pemasukan tersebut berasal dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Untuk Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pada tahun 2011, jumlah pajak dari PKB dan BBNKB mencapai Rp. 34,5 milyar. Pungutan Bea Balik Nama oleh Pemerintah Provinsi DIY adalah 10% dari nilai kendaraan. Kalau dari tahun 2012-2013 terjadi

2 http://krjogja.com/read/132403/page/tentang_kami

peningkatan jumlah kendaraan bermotor sebanyak 131. 281 kita bisa menghitung nilai BBNKB yang diperoleh Pemprov DIY.

HARGA BENSIN DAN HARGA TIKET TRANSPORTASI PUBLIK

Ketika seseorang harus memilih antara kendaraan pribadi dan transportasi publik, orang menghitung secara ekonomis perbandingan keduanya. Saat ini, harga bensin premium adalah Rp. 7.400/liter yang bisa digunakan kira-kira untuk jarak 45-50 km. Kalau jarak rumah ke kantor atau sekolah sekitar 10 km, dengan biaya Rp. 7.400 orang bisa menggunakannya untuk 2 hari. Sementara, langganan transportasi publik seperti TansYogya, untuk sekali naik bis biayanya Rp. 2.700. Selain harus pindah bis, mereka umumnya harus jalan kaki ke halte bis. Apalagi kalau jalurnya harus menggunakan beberapa kali bis, pengeluaran seseorang akan semakin besar. Dengan demikian, mengendarai bis secara ekonomis ternyata tidak bisa dikatakan lebih irit atau efisien.

ALTERNATIF-ALTERNATIF KEBIJAKAN

Dari berbagai kondisi di atas, penggunaan jalan semakin menunjukkan kemacetan yang sangat tinggi. Kondisi seperti ini memerlukan intervensi kebijakan yang tepat dari Pemerintah Kota. Berdasarkan pengalaman berbagai negara, ada beberapa pilihan kebijakan dalam mengatasi lalu lintas.

1. Alternatif 1: Kebijakan Pembatasan Pelat Ganjil dan Genap, dengan menerapkan nomor pelat ganjil dan genap maka jumlah kendaraan yang boleh jalan dapat ditekan mencapai 50% setiap harinya (sudah diterapkan di Beijing, Athena, Sao Paolo, dan Bogota).
2. Alternatif 2: Kebijakan Pengendalian Tempat dan Tarif Parkir, penerapan ini dilakukan dengan mengenakan tarif parkir yang sangat tinggi pada lokasi-lokasi tertentu (sudah diterapkan di Seoul)

3. Alternatif 3: Kebijakan Three in One atau Ride Sharing, kebijakan ini diterapkan pada jaringan tertentu dan jam tertentu di mana kendaraan yang lewat tidak boleh hanya bermuatan satu orang (sudah diterapkan di Jakarta, California, Nottingham)
4. Alternatif 4: Kebijakan Road Pricing, adalah mengenakan tarif untuk kendaraan yang lewat pada wilayah yang telah ditentukan (sudah diterapkan di Singapore dan Seoul)
5. Alternatif 5: Kebijakan menaikkan uang muka (down payment) pembelian kendaraan bermotor
6. Alternatif 6: Kebijakan menambah jalur yang dilewati oleh bis kota dan menambah jumlah bis kota.

TUGAS ANALIS KEBIJAKAN

Sebagai seorang analis kebijakan, anda diminta memberikan rekomendasi kepada pimpinan daerah untuk memilih alternatif yang paling layak untuk diterapkan di Kota Yogyakarta. Dengan data dan pengalaman yang anda miliki, anda bisa meyakinkan pengambil kebijakan untuk memilih secara tepat. Pilihan yang ditawarkan harus bisa menjelaskan hal-hal berikut:

1. Apa untung dan rugi dari setiap keputusan yang dipilih?
2. Data apa saja yang dibutuhkan untuk membuat pilihan-pilihan yang ada?
3. Apa pilihan utama yang paling tepat? Atau kalau harus memilih beberapa alternatif, apa alasan dan bagaimana penerapan?
4. Apa prasyarat yang harus dipenuhi untuk melaksanakan sebuah keputusan agar bisa bekerja secara efektif?

Studi Kasus #3

Apakah Kebijakan Sektor Pertanian (Khususnya Beras) Mendorong Percepatan Agenda Ketahanan Pangan Nasional?

Septiana Dwiputrianti, PhD

TUJUAN STUDI KASUS

Studi kasus ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kritis terhadap Kebijakan Struktural pertanian yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dari berbagai perspektif, serta memberikan evaluasi dan rekomendasi implementasi dari kebijakan tersebut.

GAMBARAN KASUS

Negara Indonesia, dalam konteks pertanian memiliki potensi yang luar biasa karena mempunyai kekayaan sumber daya alam yang melimpah didukung keadaan tanah yang sangat subur. Indonesia memiliki peran penting sebagai produsen bahan pangan di ketiga dunia setelah China dan India. Kontribusi Indonesia terhadap produksi beras dunia (dalam : <http://bisnis.liputan6.com/read/725324/ri-jadi-produsen-beras-terbesar-ketiga-dunia-tapi-masih-impor>). Seperti melansir *Farm and Ranch Guide*, Senin (21/10/2013) menyebutkan total produksi China mencapai 185 juta/ton, India mencapai produksi 141 juta/ton sedangkan

Indonesia tercatat sebagai produsen beras terbesar ketiga di dunia dengan total produksi sebanyak 57,05 juta ton. Sementara negara Adidaya seperti Amerika Serikat, meski produksinya meningkat pesat selama lebih dari 50 tahun. Namun dibandingkan dengan negara-negara Asia, kontribusi AS pada dunia sebagai produsen beras masih terhitung kecil yaitu hanya berjumlah 1,8%. AS bahkan tak masuk delapan besar sebagai produsen beras terbesar di dunia. Meski begitu, AS mengalami pertumbuhan produksi beras yang sangat pesat hingga 260% sepanjang 1960-2008.

Tabel 1. Perbandingan Produsen Beras Berbagai Benua dan Negara (%)

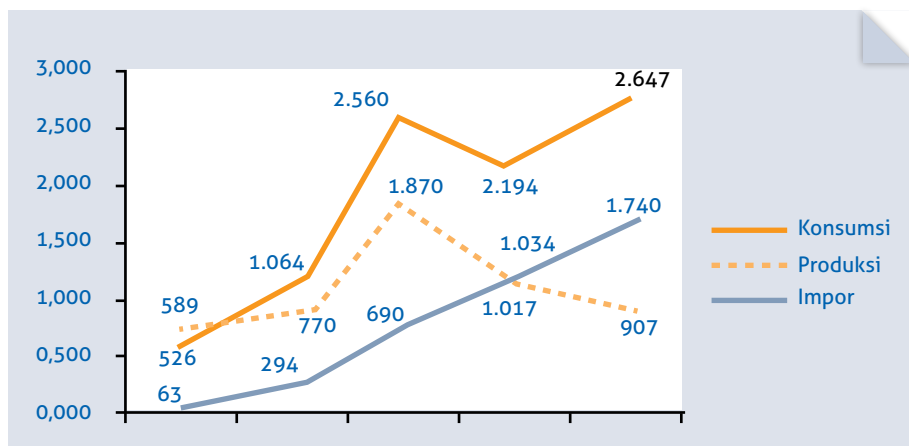
No	Nama Negara/Benua	Jumlah (dalam 000 ton)	Jumlah %
1	Dunia	650,193	100%
2	Asia	590,170	90.77%
3	China	185,490	28.53%
4	India	141,134	21.71%
5	Indonesia	57,049	8.77%
6	Bangladesh	43,504	6.69%
7	Vietnam	35,567	5.47%
8	Thailand	27,879	4.29%
9	Afrika	23,483	3.61%
10	Amerika Selatan	21402	3.29%
11	Amerika Utara dan Tengah	11,455	1.76%
12	Eropa	3,498	0.54%

Sumber data: FAO Statistics Division 2010

Produksi pangan di Indonesia memang ada suatu keunikan, meski menduduki posisi ketiga sebagai negara penghasil pangan di dunia, hampir setiap tahun Indonesia selalu menghadapi persoalan berulang dengan produksi pangan terutama beras. Produksi beras Indonesia yang begitu tinggi belum bisa mencukupi kebutuhan

penduduknya, akibatnya Indonesia masih harus mengimpor beras dari Negara penghasil pangan lain seperti Thailan. Perhatikan data konsumsi, produksi dan impor pangan Indonesia Tahun 1970-2010 pada Diagram 1.

Diagram 1: Konsumsi, Produksi, dan Impor Pangan Indonesia Tahun 1970-2010



Sumber: <http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2015/01/05>

Mengapa Indonesia hampir setiap tahun selalu menghadapi persoalan berulang dengan produksi pangan. Utamanya yaitu beras? Ada beberapa persoalan serius yang perlu dicermati dan dicarikan solusinya. Salah satu sebab utama adalah Penduduk Indonesia merupakan pemakan beras terbesar di dunia karena jumlah penduduk yang sangat besar, makanan pokok semua penduduk adalah beras sehingga sudah jelas kebutuhan beras menjadi luar biasa besar. Perbandingan konsumsi beras per kapita Tahun 2012 dapat dilihat pada tabel 2.

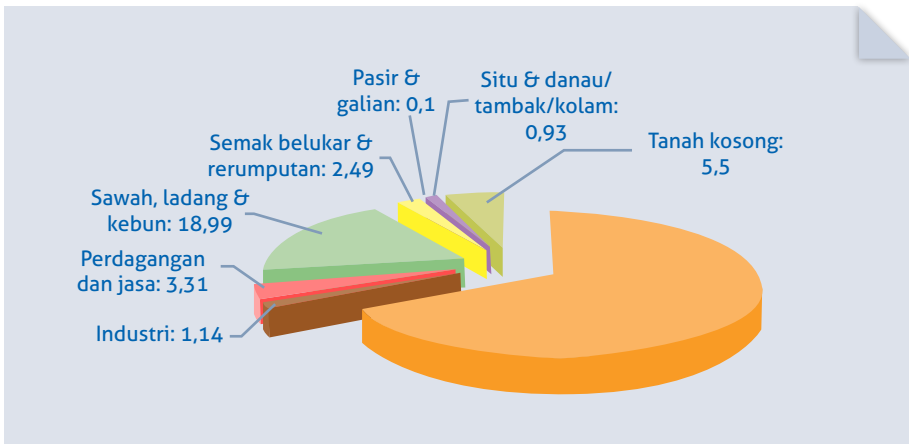
Tabel 2. Perbandingan Konsumsi Beras per Kapita Tahun 2012 di Berbagai Negara Asia

No.	Nama Negara	Konsumsi Beras per kapita (kg/thn)
1.	Indonesia	139,15
2.	Malaysia	80
3.	Thailand	70
4.	Jepang	50
5.	Korea	40
Rata-rata konsumsi beras setiap tahun di dunia hanya 60kg		

Sumber : Kementrian Pertanian, 2013

Penyebab lainnya peran pertanian dalam perekonomian nasional semakin menurun adalah adanya pergerakan angkatan kerja dari pertanian ke sektor industri dan jasa. Di Indonesia, lahan pertanian semakin sempit, terdapat kecenderungan bahwa konversi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian mengalami percepatan. Data yang mendukung pernyataan ini dapat dilihat pada Grafik 2.

Grafik 2. Peruntukan Lahan di Indonesia Tahun 2013



Sumber : Kementerian Pertanian, 2013

Faktor lain yang mendorong adanya impor bahan pangan adalah iklim, khususnya cuaca yang tidak mendukung keberhasilan sektor pertanian pangan, seperti yang terjadi saat ini akibat dari perubahan iklim dan pemanasan global. Pergeseran musim hujan dan musim kemarau menyebabkan petani kesulitan dalam menetapkan waktu yang tepat untuk mengawali masa tanam, benih beserta pupuk yang digunakan, dan sistem pertanaman yang digunakan. Sehingga penyediaan benih dan pupuk yang semula terjadwal, permintaanya menjadi tidak menentu yang dapat menyebabkan kelangkaan karena keterlambatan pasokan benih dan pupuk. Akhirnya hasil produksi pangan pada waktu itu menurun.

Faktor-faktor di atas yang mendorong dilakukannya impor masih diperparah dengan berbagai kebijakan-kebijakan pemerintah yang semakin menambah ketergantungan kita akan produksi pangan luar negeri. Seperti kebijakan dan praktek privatisasi, liberalisasi, dan deregulasi beberapa kebijakan sangat dipermudah untuk perusahaan besar yang mengalahkan pertanian rakyat. Seperti contoh UU No. 1/1967 tentang PMA (Penanaman Modal Asing), UU

No. 4/2004 tentang Sumber Daya Air, UU No. 18/2003 Tentang Perkebunan, dan yang termutakhir UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal. Dengan kemudahan regulasi ini, upaya privatisasi menuju monopoli atau kartel di sektor pangan semakin terbuka. Hal ini semakin parah dengan tidak diupayakannya secara serius pembangunan koperasi-koperasi dan UKM dalam produksi, distribusi dan konsumsi di sektor pangan..

Praktek privatisasi pangan ini tidak hanya parsial pada aspek impor dan harga seperti yang sering didengungkan oleh pemerintah dan pers, namun juga negara dan rakyat Indonesia memiliki permasalahan dalam kekuatan mengatur produksi, distribusi dan konsumsi di sektor pangan.

Tabel 1
Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Padi
Menurut Wilayah, 2011–2013

Uraian	2011	2012	2013 (ASEM)	Perkembangan			
				2011–2012		2012–2013	
				Absolut	%	Absolut	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1. Luas Panen (ha)							
- Jawa	6 165 079	6 185 521	6 467 073	20 442	0,33	281 552	4,55
- Luar Jawa	7 038 564	7 260 003	7 370 140	221 439	3,15	110 137	1,52
- Indonesia	13 203 643	13 445 524	13 837 213	241 881	1,83	391 689	2,91
2. Produktivitas (ku/ha)							
- Jawa	55,81	59,05	57,98	3,24	5,81	-1,07	-1,81
- Luar Jawa	44,54	44,81	45,86	0,27	0,61	1,05	2,34
- Indonesia	49,80	51,36	51,52	1,56	3,13	0,16	0,31
3. Produksi (ton)							
- Jawa	34 404 557	36 526 663	37 493 020	2 122 106	6,17	966 357	2,65
- Luar Jawa	31 352 347	32 529 463	33 798 474	1 177 116	3,75	1 269 011	3,90
- Indonesia	65 756 904	69 056 126	71 291 494	3 299 222	5,02	2 235 368	3,24

Keterangan: kualitas produksi padi adalah Gabah Kering Giling (GKG)

www.talungtik.com

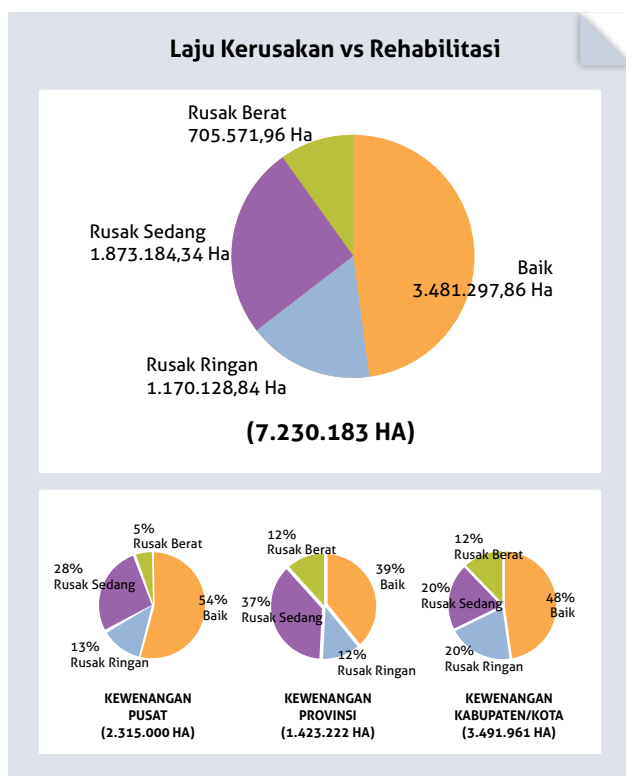
Saat ini di sektor pangan, kita telah tergantung oleh mekanisme pasar yang dikuasai oleh segelintir perusahaan raksasa. Privatisasi sektor pangan—yang notabene merupakan kebutuhan pokok

rakyat—tentunya tidak sesuai dengan mandat konstitusi RI, yang menyatakan bahwa “*Cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”. Faktanya, Bulog dijadikan privat, dan industri hilir pangan hingga distribusi (ekspor-impor) dikuasai oleh perusahaan seperti Cargill dan Charoen Phokpand. Mayoritas rakyat Indonesia jika tidak bekerja menjadi kuli di sektor pangan, pasti menjadi konsumen atau *end-user*. Privatisasi ini pun berdampak serius, sehingga berpotensi besar dikuasainya sektor pangan hanya oleh monopoli atau oligopoli (kartel), seperti yang sudah terjadi saat ini.

Liberalisasi pada Mekanisme Perdagangan Bebas terhadap Produksi Beras terjadi urusan pasar (1998 Letter of Intent IMF), mekanisme perdagangan pertanian ditentukan oleh perdagangan bebas (1995 Agreement on Agriculture WTO). Akibatnya negara dikooptasi menjadi antek perdagangan bebas. Negara ini pun melakukan upaya liberalisasi terhadap hal yang harusnya merupakan *state obligation* terhadap rakyat. Market access Indonesia dibuka lebar-lebar, bahkan hingga 0% seperti kedelai (1998, 2008) dan beras (1998). Sementara *domestic subsidy* untuk petani kita terus berkurang (tanah, irigasi, pupuk, bibit, teknologi dan insentif harga) yang diatur dalam Surat Keputusan Menperindag Nomor 70/MPP/Kep/2/2003 Tanggal 11 Pebruari 2003, tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Di sisi lain, *export subsidy* dari negara-negara overproduksi pangan seperti AS dan Uni Eropa beserta perusahaan-perusahaannya malah meningkat. Indonesia pun dibanjiri barang pangan murah, sehingga pasar dan harga domestik kita hancur. Hal ini jelas membunuh petani kita. Dengan sistem kebijakan dan praktek ini, Indonesia kini tergantung kepada pasar internasional (harga dan tren komoditas).

Kementerian Pertanian dalam hal ini Dirjen Prasarana dan Sarana

Pertanian mempublikasikan data bahwa pada Tahun 2011 saja alih fungsi lahan pertanian sebanyak 140.788 Ha (BPS) yang mayoritas jadi lahan beton alias bangunan (Zainuri Hanif, 2012). Bahkan menurut data audit teknis irigasi (2010), lahan yang baik hanya 48% saja, sisanya masuk kategori rusak berat (10%), rusak sedang (26%) dan rusak ringan (16%). Dengan lahan yang semakin berkurang dan lahan yang ada tidak optimal saluran irigasinya, bisa dipastikan bahwa saat ini Indonesia sedang dalam proses ketergantungan ketahanan pangan berbasis impor. Daulat pangan hanya bisa dicapai dengan daulat prasarana dan sarana.



Sumber : Rapid Assessment - Audit Teknis Irigasi 2010

Jika berbagai kebijakan dapat berjalan dengan baik dan mampu memberikan insentif bagi petani maka harapan dan optimisme keberhasilan pembangunan pertanian akan semakin nyata. Keberpihakan dan waktu yang akan membuktikan apakah pertanian kita akan bangkit atau justru akan semakin terkubur. Penyelesaian persoalan pertanian juga bergantung pada sektor-sektor yang lain. Pertanian sendiri tidak akan pernah mampu menyelesaikan permasalahannya sendiri. Perlu keterpaduan lintas sektoral untuk mengatasi persoalan karena saling berkaitan. Sektor perindustrian dan perdagangan akan memainkan peran penting. Penganekaragaman pangan harus dimulai dengan serius dengan melakukan tindakan nyata untuk menggali kembali bahan pangan lokal terutama umbi-umbian yang tersedia melimpah. Perlu dilatihkan dan dikampanyekan dengan sistematis sebagai substitusi beras sampai tataran tertentu.

Dari berbagai informasi di atas, berikan jawaban dari pertanyaan di bawah ini:

1. Identifikasi masalah sektor pertanian (khususnya beras) dari berbagai perspektif (ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan keamanan, dll) dalam mendukung ketahanan pangan sebagai agenda prioritas di Indonesia saat ini.
2. Jelaskan dan berikan alasan, masuk dalam kelompok apakah jenis pelayanan/produk sektor pertanian tersebut? Barang publik/semi publik/semi private/private?
3. Rumusan kebijakan seperti apa yang tepat untuk menyelesaikan masalah ini?
4. Faktor-faktor apa saja yang dapat digunakan untuk melakukan analisis dalam implementasi kebijakannya?
5. Konflik kepentingan apa saja yang mungkin terjadi pada implementasi kebijakan ini?
6. Petakan siapa saja aktor-aktor/*stake-holders/users* yang

berkepentingan baik di dalam maupun di luar birokrasi? Identifikasikan kepentingan dari masing-masing stekaholders dan bagaimana menangani konflik kepentingan ini? Apa saja peran pemerintah yang strategis perlu dilakukan terkait dengan pemecahan masalah di atas? Organisasi mana saja di tingkat Kementrian/Lembaga/Daerah mana saja di tingkat pusat dan daerah yang terlibat di dalamnya?

7. Menurut anda, apa implikasi yang muncul apabila terjadi privatisasi sektor pertanian?
8. Apa saja alternatif kebijakan yang bisa menjawab persoalan pangan di Indonesia?

Studi Kasus #4

Apakah Diperlukan Kebijakan Target Penerimaan Perijinan? (Kasus Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Bandung)

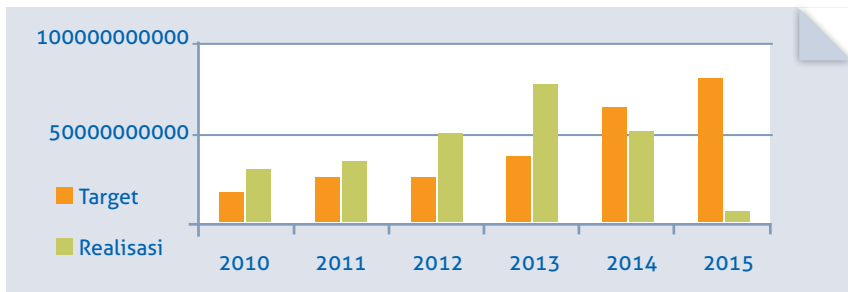
Septiana Dwiputrianti, PhD

Tujuan Studi Kasus

Studi kasus ini dilakukan untuk menganalisis (1) bagaimana nilai-nilai (*values*) yang perlu dipahami oleh perilaku para *stakeholders* dan/atau aktor dalam kebijakan penetapan target retribusi perijinan; (2) alasan dan konsekuensi dari berbagai alternatif kebijakan penetapan target retribusi perijinan yang belum berdasarkan analisis potensi atau hanya berdasarkan perencanaan/ target sebelumnya, serta target penerimaan retribusi perijinan yang hanya berdasarkan motif ekonomi (maksimalisasi penerimaan daerah) semua atau tidak mengutamakan kepentingan dan benefit masyarakat. Mengingat para ahli ekonomi politik berkeyakinan bahwa dalam setiap keputusan politik pasti ada motif ekonomi yang melatarbelakanginya begitupun juga dalam hal penentuan kebijakan penetapan target retribusi perijinan¹.

¹ Pernyataan Deliarnov dalam bukunya berjudul *Ekonomi Politik*, menerangkan betapa kuatnya motif ekonomi dalam keputusan politik. Dalam hal penetapan target retribusi, motif ekonomi terlihat dalam upaya memaksimalakan pendapatan dengan acuan target tahun berikutnya harus lebih tinggi dari tahun sebelumnya.

Diagram 1. Target dan Realisasi Pendapatan Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Kota Bandung, Tahun 2010- 2015



Sumber : Data Rekon Penerimaan BPPT Tahun 2010-2015

Catatan: Data tahun 2015, realisasi adalah sampai Triwulan Pertama saja (Maret 2015)

Gambaran Kasus

Target retribusi BPPT ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Kota Bandung. Setiap tahun nomor perdanya berubah namun perihalnya tetap tentang APBD. Pada tahun 2014 uraian target retribusi dituangkan dalam ***Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 1 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bandung Tahun 2014***. Data target pendapatan BPPT tahun 2015 yang terus meningkat dapat dilihat pada Diagram 1 dan Tabel 1. Peningkatan target tersebut didasarkan pada meningkatnya anggaran belanja Pemerintah Kota Bandung serta anggaran belanja yang diusulkan BPPT. Data Triwulan IV tahun 2014 dan triwulan I tahun 2015, menunjukkan bahwa BPPT cenderung tidak berhasil mencapai target yang ditetapkan. Berikut rincian target dan realisasi pendapatan BPPT:

Tabel 1. Rincian Besaran Target dan Realisasi Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Kota Bandung (dalam Rupiah)

Tahun	Target	Realisasi
2010	19.123.500.000	32.337.969.822
2011	27.266.575.624	35.252.622.973
2012	27.528.655.782	50.548.169.466
2013	38.070.000.000	78.178.299.725
2014	65.360.026.267	52.330.616.242
2015	82.000.000.000	9.109.145.621*

* Keterangan: data realisasi hingga akhir Bulan Maret 2015

Adanya fungsi pengendalian dalam tupoksi BPPT tentunya menyebabkan konsekuensi bahwa tidak semua permohonan ijin bisa dilegalkan ijinnya. Ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon agar ijinnya bisa terbit. Misalkan untuk ijin mendirikan bangunan ada persyaratan bahwa suatu bangunan tidak boleh berada pada wilayah Kawasan Bandung Utara (KBU)², tidak boleh menutup lahan resapan air, dan persyaratan-persyaratan lainnya yang diterapkan dalam rangka menjaga kelestarian lingkungan.

Fungsi pengendalian menimbulkan konsekuensi bahwa penetapan target tidak bisa hanya dilandaskan pada motif ekonomi berupa keinginan untuk terus meningkatkan pendapatan tetapi juga harus mengacu pada potensi yang ada. Maka dari itu Kepala BPPT menghadap ke para pimpinan dan anggota dewan untuk mempertimbangkan kembali target retribusi BPPT tahun 2015 yang

2 Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara. Perda ini muncul karena Kawasan Bandung Utara mempunyai fungsi dan peranan penting dalam menjamin keberlanjutan perkembangan kehidupan di cekungan Bandung. Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota di Kawasan Bandung Utara Bertanggungjawab mengendalikan pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara.

sudah ditetapkan. Argumentasi Kepala BPPT yaitu dengan target Rp 65.360.026.267 pada tahun 2014 BPPT hanya mampu mencapai Rp 52.330.616.242 apalagi jika target di tahun 2015 ditetapkan target Rp 82.000.000.000. Tentunya BPPT akan kesulitan mengejar target tersebut. Saya mohon kiranya dapat dipertimbangkan kembali target retribusi yang layak untuk dicapai dengan berdasar pada kajian potensi wilayah Kota Bandung. Namun usulan Kepala BPPT ditolak dan para anggota dewan tetap bertahan dengan target Rp 82.000.000.000. Para anggota dewan tetap mempertahankan argumentasinya bahwa target yang ditentukan sudah sesuai dengan kebutuhan.

Fenomena di atas menunjukkan adanya konflik kepentingan antar stakeholder dalam penetapan target retribusi. Motif ekonomi sangat jelas terlihat dalam bentuk keinginan untuk selalu meningkatkan pendapatan. Hal yang paling krusial adalah jika BPPT hanya berpaku pada target dan melepaskan fungsi pengendalian yaitu semakin sempitnya lahan resapan air yang pada akhirnya akan menimbulkan bencana banjir. Perlu diingat bahwa target retribusi terbesar dibebankan terhadap jenis ijin mendirikan bangunan (IMB). Dari 27 jenis ijin yang dikelola oleh BPPT hanya tiga jenis ijin yang dapat dipungut retribusi yaitu Ijin gangguan (HO), ijin mendirikan bangunan (IMB), dan ijin trayek.

Relevansi Kebijakan

Keberadaan produk perijinan bertujuan untuk mengendalikan jumlah produk ijin yang ada agar lingkungan tetap nyaman dan tertib. Sebagai contoh, apabila reklame bisa dibuat tanpa harus ada perijinan dari pemerintah. Tentunya kawasan jalan raya akan dipenuhi billboard, spanduk, dan poster-poster yang saling bertumpukan. Apabila dibiarkan para pengguna jalan raya terganggu saat berkendara yang lebih berbahaya apabila reklame tidak terawas, orang dapat tertindih papan reklame orang yang

tidak layak atau berada pada lokasi yang tidak tepat.

Penerbitan ijin mengacu pada persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan sesuai dengan Undang-Undang. Faktanya di lapangan sering terjadi pelanggaran terhadap aturan-aturan terkait perijinan. Contoh kasus pedagang kaki lima. Dimana mereka tetap bertahan berjualan di areal yang menurut aturan tidak diperbolehkan menjadi kawasan pedagang kaki lima. Sudah jelas mereka tidak memiliki ijin usaha di wilayah tersebut. Dalam skala yang lebih besar terkait perijinan usaha, di wilayah Kota Bandung jumlah pasar modern sudah melebihi kapasitas maksimal yang dapat ditampung di wilayah Kota Bandung. Dengan menghitung luas wilayah Kota Bandung, serta jumlah Usaha kecil dan menengah di bidang pertokoan (took kelontong), Kota Bandung selayaknya memiliki jumlah pasar modern (alfamart, indomart, hero, dsb) maksimal sebanyak 350 unit. Faktanya hingga tahun 2012 tercatat jumlah pasar modern di Kota Bandung mencapai 733 unit³. BPPT memiliki prioritas untuk memperbolehkan atau melarang permohonan ijin berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk kepentingan publik. Namun target retribusi yang tinggi sebagai sumber pendapatan utama daerah dapat mengakibatkan pelanggaran persyaratan dan melemahnya fungsi pengendalian dalam perijinan. Melambungnya jumlah pasar modern seperti yang telah dibahas sebelumnya merupakan salah satu bentuk konkrit adanya pelanggaran persyaratan dan melemahnya fungsi pengendalian. Dalam perijinan mendirikan bangunan, lemahnya fungsi pengendalian menyebabkan lahan-lahan resapan air tertutupi oleh bangunan-bangunan baik itu rumah tinggal maupun bangunan besar seperti apartement, hotel, atau

3 Penyampaian Kepala BPPT pada saat rapat terbatas staf Hari Senin Tanggal 11 Mei 2015. Data jumlah pasar modern yang melebihi kapasitas kemampuan Kota menjadi dasar beliau mengusulkan perubahan bentuk ijin pasar modern sejak tahun 2012. Ijinnya bukan SIUP (diterbitkan oleh BPPT) tetapi IUPM (diterbitkan oleh Dinas KUKM INDAG).

pusat perbelanjaan. Dampak tertutupnya lahan resapan air adalah bencana banjir. Seorang staf pengajar Program Studi Meteorologi Institut Teknologi Bandung (ITB) menyatakan bahwa curah hujan di Bandung cenderung menurun dalam waktu 20 tahun terakhir. Penurunan curah hujan terjadi akibat hilangnya siklus hujan lokal yang terjadi akibat perubahan fungsi lahan. Lahan-lahan hijau berubah menjadi lahan pemukiman. Peralihan fungsi lahan menyebabkan tanah resapan berkurang maka ketika air hujan turun walaupun sedikit, air bertahan di permukaan karena tidak ada yang menyerap⁴.

Pertanyaan Kasus

Secara rinci, beberapa pertanyaan yang perlu dijawab adalah sebagai berikut :

1. Identifikasi masalah sektor perijinan dari berbagai perspektif (ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan keamanan, dll) dalam mendukung pembangunan yang berkelanjutan sebagai salah satu agenda prioritas di Indonesia saat ini.
2. Jelaskan dan berikan alasan, masuk dalam kelompok apakah jenis pelayanan/produk sektor perijinan tersebut? Barang publik/semi publik/semi private/private?
3. Rumusan kebijakan seperti apa yang tepat untuk menyelesaikan masalah ini?
4. Faktor-faktor apa saja yang dapat digunakan untuk melakukan analisis dalam implementasi kebijakannya?
5. Konflik kepentingan apa saja yang mungkin terjadi pada implementasi kebijakan ini?
6. Petakan siapa saja aktor-aktor/stake-holders/users yang berkepentingan baik di dalam maupun di luar birokrasi? Identifikasikan kepentingan dari masing-masing stekahoders

4 Sumber: Kompasiana 2012. Mengapa harus banjir dimusim hujan (<http://kompasiana.com/post/read/506198/1/mengapa-harus-banjir-di-musim-.html>)

dan bagaimana menangani konflik kepentingan ini? Apa saja peran pemerintah yang strategis perlu dilakukan terkait dengan pemecahan masalah di atas? Organisasi mana saja di tingkat Kementerian/Lembaga/Daerah mana saja di tingkat pusat dan daerah yang terlibat di dalamnya?

7. Menurut anda, apa implikasi yang muncul apabila terjadi privatisasi pada sektor ini? Apabila memungkinkan, jenis privatisasi mana yang tepat?
8. Apa saja alternatif kebijakan yang bisa menjawab persoalan perijinan berkaitan dengan peningkatan daya saing global dan percepatan peningkatan perekonomian nasional Indonesia?
9. Apa konsekuensi yang muncul apabila alternatif kebijakan ini diimplementasikan?
10. Apa rekomendasi yang bisa anda berikan terkait dengan masalah di atas?

Informasi Jawaban Secara Umum (untuk fasilitator diklat):

Alternatif Kebijakan

Mengacu pada data-data yang telah disebutkan di atas, terdapat alternatif kebijakan sebagai berikut:

1. Menetapkan kebijakan target retribusi berdasar pada kajian potensi.

Penetapan target retribusi harus berdasar pada suatu kajian potensi yang disusun dengan memperhatikan persyaratan-persyaratan yang menentukan layak atau tidaknya ijin itu diterbitkan. Adapun kebijakan yang saat ini diterapkan, penentuan target belum mengacu pada kajian potensi dan hanya berfokus pada upaya meningkatkan pendapatan.

Alasan : data yang ada akan lebih akurat, penerbit ijin

akan lebih mudah menetapkan mana lokasi yang boleh diterbitkan ijinnya atau harus ditolak permohonannya; fungsi pengendalian dalam perijinan dapat terlaksana sehingga suasana akan lebih tertib dan nyaman.

Konsekuensi : Perda terkait penetapan target retribusi akan lebih lama ditetapkan sebab harus menunggu kajian potensi selesai dibuat. Keterlambatan penetapan perda akan menghambat pencairan dana untuk membiayai program dan kegiatan sebab rincian target tercantum dalam perda tentang APBD Kota.

2. Tidak menetapkan target penerimaan retribusi perijinan, tetapi lebih pada penegakan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, serta memberikan sanksi kepada pegawai dan masyarakat yang melanggarnya.

Alasan : Para pegawai di lembaga perijinan tidak merasa terbebani selama bekerja sebab tidak ada target pendapatan. Lebih pada peningkatan integritas, akuntabilitas, dan profesionalisme pegawai untuk menerapkan dan mengakkan semua peraturan dan perundang-undangan yang berlaku untuk kepentingan dan kemanfaatan terbesar masyarakat. Hal ini juga berimplikasi pada semakin cepat dan jelasnya proses pelayanan perijinan dalam rangka mewujudkan pelayanan prima dan *good governance*.

Konsekuensi: Pemerintah Kota Bandung tidak memiliki informasi yang pasti berapa besar PAD didapat dari retribusi perijinan. Sumber PAD tergantung pada potensi retribusi ijin untuk untuk dijadikan sebagai sumber PAD pada tahun berjalan.

Studi Kasus #5

Kebijakan Kenaikan Harga BBM di Indonesia

Septiana Dwiputrianti, PhD

Harga premium naik Rp 2.000 menjadi Rp 8.500 per liter. Kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) itu diumumkan langsung oleh Presiden Joko Widodo, Senin malam, 17 November 2014. Turut naik juga harga solar menjadi Rp 7.500 per liter dari sebelumnya Rp 5.500 per liter. "Harga BBM baru yang akan berlaku pukul 00.00 WIB terhitung sejak 18 November 2014," ujar Jokowi di Istana Merdeka, Jakarta. Pada bulan Maret 2015 Presiden Joko Widodo mengumumkan harga Premium turun menjadi Rp. 6.800 per liter. Sudah menjadi tradisi, harga bahan kebutuhan pokok juga akan berlanjut setelah BBM dinaikkan, sebagai dampak lanjutan dari kenaikan biaya angkutan barang dan jasa.

Dengan kebijakan Pemerintah tentang Kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM), maka akan mempengaruhi beberapa aspek didalamnya terutama masyarakat Indonesia yang tergolong didominasi menengah ke bawah akan merasakan pengaruh yang sangat tinggi, dimana BBM merupakan kebutuhan utama untuk mata pencaharian mereka. Jika BBM naik maka sejumlah barang-barang kebutuhan pokok akan ikut naik. Sembilan Bahan Pokok atau sering disingkat Sembako adalah sembilan jenis kebutuhan pokok masyarakat (Beras, Gula, Minyak Goreng, Daging, Telur, dan Beras).

Kenaikan harga BBM menjadi suatu alasan awal bagi kenaikan

harga bahan pokok yang terjadi saat ini. Sebagai contoh di Kota Bandung, harga telur sudah naik dari Rp.19.000 per kilogram menjadi Rp. 24.000 per kilogram. Harga beras yang semula Rp. 8.500,00 per kilogram menjadi Rp. 9.500,00 per kilogram. Harga gula pasir naik menjadi Rp.11.000,00 per kilogram, padahal sebelumnya Rp. 9.000 per kilogram.

Tabel 2.1. Perkembangan Kenaikan Harga BBM Terhadap Harga Sembako Tahun 2013 – 2014

Tahun	Bensin Premium	SEBPAKO				
		Beras	Gula	Minyak Goreng	Daging Sapi	Telur
2012	Rp. 4.500	7.500	12.000	11.500	100.000	15.000
2013	Rp. 6.500	8.000	9.000	9.500	85.000	15.000
2014	Rp. 8.500	9.500	11.000	11.000	95.000	22.000

Dilihat dari tabel tersebut pada tahun 2012 harga gula mencapai Rp. 12.000 dan daging sapi mencapai Rp. 100.000, pada tahun 2013 kenaikan harga sembako terlihat dari harga beras dari Rp. 7.500 menjadi Rp. 8.000 naik Rp. 500, Harga gula mengalami penurunan dari Rp. 12.000 menjadi Rp. 9.000 turun Rp. 3000, harga minyak goreng dari Rp. 11.500 menjadi Rp. 9.500 turun Rp. 2000 dan harga daging sapi dari Rp. 100.000 menjadi Rp. 85.000 turun sekitar Rp. 15.000. dan Kenaikan BBM di tahun 2014 harga sembako kembali mengalami kenaikan harga dan ini bisa dilihat dari harga beras naik dari Rp. 8.000 menjadi Rp. 9.500 naik Rp. 1.500, harga gula dari Rp. 9000 menjadi Rp. 11.000 naik Rp. 2000, minyak goreng dari Rp.9.500 menjadi Rp. 11.000 naik menjadi Rp. 1.500, begitu pula dengan harga daging sapi dari Rp. 85.000 menjadi Rp. 95.000 naik Rp. 10.000 dan harga telur mencapai kenaikan yang fantastis yaitu naik Rp. 7.000 dari harga Rp. 15.000 menjadi Rp. 22.000.

Bahan Bakar Minyak (BBM) merupakan komoditas yang

memegang peranan sangat vital dalam semua aktifitas ekonomi. Kenaikan harga BBM bukan saja memperbesar beban masyarakat kecil pada umumnya tetapi juga bagi dunia usaha pada khususnya. Hal ini dikarenakan terjadi kenaikan pada biaya produksi sehingga meningkatkan biaya secara keseluruhan dan mengakibatkan kenaikan harga pokok produksi yang akhirnya akan menaikkan harga jual produk. Multiple efek dari kenaikan BBM ini antara lain meningkatkan biaya pabrik karena naiknya biaya bahan baku, ongkos angkut ditambah pula tuntutan dari karyawan untuk menaikkan upah yang pada akhirnya keuntungan perusahaan menjadi semakin kecil.

Di bidang ekonomi, kenaikan BBM secara pasti akan menaikkan biaya operasional sehari-hari. Pengaruh yang sangat terasa adalah kenaikan biaya transportasi jalan raya, yang akan diikuti dengan kenaikan biaya listrik dan air, kenaikan tarif tol. Dan pada gilirannya akan berdampak pada kenaikan sembako (sembilan bahan pokok). Bilamana kenaikan ini tidak disertai dengan kenaikan pendapatan, maka akan menambah jumlah penduduk miskin di Indonesia.

Di bidang industri akan menambah biaya transportasi bahan baku dan pada distribusi barang jadi kepada masyarakat luas di satu sisi. Di sisi lain, tingkat daya beli masyarakat akan mengalami penurunan, sehingga bisa terjadi penumpukan barang-barang produksi. Menurut Didik J Rachbani, "perburuan rente ekonomi terjadi ketika seorang pengusaha atau perusahaan mengambil manfaat atau nilai yang tidak dikompensasikan dari yang lain dengan melakukan manipulasi pada lingkungan usaha atau bisnis. Manipulasi pada lingkungan usaha tersebut juga terjadi, karena perebutan monopoli atas aturan main atau regulasi. Karena itu, pelaku usaha yang melobi untuk mempengaruhi aturan lebih memihak dirinya dengan pengorbanan pihak lainnya disebut pemburu rente ("*rent seekers*"). Praktik berburu rente ekonomi juga diasosiasikan dengan usaha untuk mengatur regulasi ekonomi

melalui lobi kepada pemerintah dan parlemen. Penetapan tarif oleh pemerintah untuk kelompok bisnis juga merupakan bagian dari praktik tersebut.

Ketika kebijakan sudah diambil, akan mempengaruhi beberapa aspek di dalamnya, meskipun hanya sedikit. Perekonomian rakyat Indonesia yang tergolong di dominasi menengah kebawah, akan merasakan pengaruh yang sangat tinggi. BBM merupakan salah satu bahan utama untuk mata pencaharian rakyat. Jika BBM naik, sejumlah harga barang kebutuhan pokok juga akan meningkat. Dari sektor ekonomi masyarakat, akan berdampak pada menurunnya daya beli masyarakat karena kenaikan harga BBM maka akan dibarengi dengan kenaikan tarif listrik, transportasi dan berbagai jenis produk. Golongan masyarakat yang paling terkena dampaknya adalah masyarakat miskin. Kebijakan pemerintah dalam memberikan bantuan langsung tunai sangat bermanfaat bagi golongan ini. Setidaknya dalam jangka pendek ekonomi mereka dapat terbantu. Selanjutnya anggaran tersebut harus mampu dipergunakan dalam meningkatkan ekonomi mikro. Kegiatan perdagangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri perlu ditingkatkan dan dipenuhi sehingga mengurangi impor.

Kenaikan harga BBM selalu disertai dengan kenaikan harga-harga kebutuhan yang lain, karena BBM merupakan faktor bahan baku yang utama bagi sektor industri. Sehingga dampak kenaikan harga BBM pasti akan sangat dirasakan oleh masyarakat luas, khususnya pada harga-harga sembako yang sangat dirasakan berat bagi masyarakat menengah ke bawah. Tidak hanya berdampak terhadap kenaikan harga sembako saja tetapi berdampak juga pada tarif listrik dan gas LPG.

Pertanyaan:

1. Jelaskan permasalahan yang utama dan penyebab dari masalah tersebut dengan dukungan berbagai data yang anda

miliki;

2. Jelaskan tujuan yang diprioritaskan pemerintah;
3. Berikan berbagai alternatif solusi yang kreatif untuk mengatasi masalah tersebut;
4. Berikan analisis dampak resiko dari alternatif yang dipilih tersebut, termasuk pertimbangan politis secara kualitatif dan kuantitatif;
5. Berikan rekomendasi untuk pengembangan yang efektif dalam mengimplementasikan rekomendasi yang diberikan;

Studi Kasus #6

Kebijakan Layanan Air Bersih

Septiana Dwiputrianti, PhD

Undang-undang No 7 Tahun 2004 tentang *Sumber Daya Air* secara keseluruhan beserta enam peraturan pemerintah turunannya, telah dibatalkan oleh Mahkamah Kontitusi (MK). Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa Undang-Undang No 7 Tahun 2004 tentang *Sumber Daya Air* secara substansi telah melanggar UUD 1945 terutama pasal 33 (3) Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara substansi, UU No.7/2004 tersebut sarat akan pendekatan pasar dalam pengelolaan Sumber Daya Air yang merupakan kebutuhan mendasar bagi kehidupan manusia.

Bersamaan dengan dibatalkannya UU no. 7/2004 tersebut, MK memutuskan untuk memberlakukan kembali UU No 11 tahun 1974 tentang *Pengairan*. Namun, UU No.11 Tahun 1974 ini belum spesifik dan lengkap mengatur tentang pengelolaan dan pengolahan Sumber Daya Air sehingga akan menimbulkan penafsiran yang berbeda untuk satu pokok masalah. Hal ini menjadi alasan diperlukan adanya Undang-Undang baru yang mengatur tentang Sumber Daya Air terutama dalam pengelolaannya.

Ada beberapa permasalahan yang berkaitan dengan Sumber Daya Air, yaitu:

- Belum terintegrasinya pengolahan sumber daya air. Masih ada pemisahan dalam mengelola sumber daya air tanah dan air permukaan. Saat ini, pengelolaan sumber daya air

diserahkan kepada dua kementerian; Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk air permukaan dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral untuk air tanah. Pemisahan pengelolaan ini membuat pengawasan menjadi lebih sulit dilakukan. Selain itu, dengan ada pemisahan pengelolaan air tanah dan air permukaan berpotensi memicu konflik.

- Pengelolaan air bersih yang diartikan kepada pihak swasta di beberapa daerah. Adanya pemberian wewenang pengelolaan air bersih, yang merupakan kebutuhan mendasar manusia, kepada pihak swasta secara penuh melanggar konstitusi Indonesia. Pemerintah yang seharusnya bertanggung jawab menyediakan akses air bagi publik, justru penyerahan pengelolaannya terhadap swasta yang berpedoman mencari untung, sehingga terjadilah komersialisasi air. Air akan dinikmati kepada mereka yang mampu membayarnya.
- Masih belum meratanya akses air bersih di seluruh Indonesia. Umumnya mereka mendapatkan air dari sungai yang terpolusi, air tanah terkontaminasi, atau air yang dibeli dengan harga dari pedagang air. Berikut ini data BPS tentang persentase sumber air minum rumah tangga di Indonesia tahun 2013.

**Tabel 1.1 Persentase Sumber Air minum Rumah
Tangga di Indonesia Tahun 2013**

No	Sumber Air	Persentase
1.	Ledeng	10,93
2.	Pompa	15,21
3.	Air dalam Kemasan	27,66
4.	Sumur Terlindungi	22,58
5.	Sumur Tak Terlindungi	5,89
6.	Mata Air Terlindungi	9,73
7.	Mata Air Tak Terlindungi	3,36
8.	Sungai	1,98
9.	Hujan	2,53
10.	Lainnya	0,14

(diolah dari BPS tahun 2014)

Berdasarkan data diatas, terlihat bahwa persentase sumber daya air minum pada rumah tangga yang ada di Indonesia terlihat bahwa persentase ledeng hanya sekitar 10,93% jauh lebih rendah dibandingkan dengan air dalam kemasan (27,66%) ataupun sumur terlindungi (22,58%).

- Mahalnya air bersih yang berasal dari ledeng. Selain masih tidak meratanya akses air bersih di sebagian besar wilayah Indonesia, ternyata harga yang harus dibayarkan untuk mendapatkan 1 m³ air di Indonesia merupakan harga termahal dibandingkan beberapa Negara lain di ASEAN.

Jakarta menempati peringkat tertinggi harga tarif air minum (ledeng) yaitu sebesar 0.70 US\$/m³ dan yang terendah ditempati oleh Kuala Lumpur dengan harga 0.22 US\$/m³. Menurut data dari LIPI, untuk kebutuhan memasak, mandi, mencuci dan minum menghabiskan sekitar 250 liter/

orang/hari. Berarti untuk satu keluarga (yang terdiri dari ayah, ibu, dan dua anak) dalam 1 bulan akan mengeluarkan biaya sebesar $(250/100 \times 0.70) \times 4 \times 30 = 21 \text{ US\$}$ /bulan. Apabila dikonversikan ke Rupiah (tahun 2010 rata-rata nilai tukar Rupiah = Rp. 9.081/US\$, Sumber: detik finance) menjadi sekitar Rp.1.90.701/bulan pada tahun 2010, untuk mendapatkan air bersih. Mahalnya tarif air tersebut tidak diikuti dengan baiknya kualitas air dan pelayanannya.

Pertanyaan:

1. Jelaskan isu permasalahan kebijakan dalam kasus ini.
2. Jelaskan apa penyebab masalah kebijakan ini muncul?
3. Lakukan analisis permasalahan kebijakan, bila kebijakan ini tidak segera diselesaikan.
4. Berikan analisis terhadap kasus kebijakan ini, dan jelaskan prioritas apakah yang bisa dilakukan aktor-aktor kebijakan (sebutkan satu per satu dan jelaskan mengapa) dalam penyelesaian masalah ini.
5. Berikan alternatif kebijakan yang dapat memberikan terobosan bagi penyelesaian masalahnya. Bagaimana dampak dari alternatif kebijakan tersebut dari berbagai aspek (ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan, dll);
6. Susunlah pengembangan rekomendasi kebijakan yang dapat diimplementasikan secara efektif;
7. Presentasikan jawaban anda baik dalam makalah tertulis maupun presentasi mengenai bagaimana mengatasi masalah dilematis terhadap tarik menarik dan konflik kepentingan yang mungkin terjadi.



Knowledge Sector Initiative



**PUSAT PEMBINAAN
ANALIS KEBIJAKAN**



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA