

TAHAPAN PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK SEBAGAI LANDASAN PENGAMBIL KEBIJAKSANAAN

Abdulah^{1,2}, Alchonity Harika Fitri^{1,3}, Ayu Mustika sari^{1,4}, Nurhizrah Gistituati¹,
Rusdinal¹

Program Studi Doktor Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Padang¹
STKIP Muhammadiyah Muara Bungo², Universitas Dharmas Indonesesia³
STITNU Sakinah Dharmasraya⁴

e-mail: abdulahmpd63@gmail.com¹, Alchonity.hfa@gmail.com²
ayumustikasari10@gmail.com³, gistituatinurhizrah@gmail.com⁴,
rusdinal@gmail.com⁵

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami berbagai tahapan pembuatan kebijakan publik sehingga mempermudah untuk menganalisis masalah-masalah yang kompleks sehingga dapat dirumuskan ke dalam suatu kebijaksanaan bagi seorang pemimpin publik. Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijaksanaan itu sendiri, dengan demikian, salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis bagaimana tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik tersebut sehingga terwujudlah suatu kebijakan tertentu. Tahapan demi tahapan tersebut terangkum sebagai suatu proses siklus pembuatan kebijakan publik. Setiap tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik mengandung berbagai langkah dan metode yang lebih rinci lagi. Tahapan yang terdapat dalam pembuatan suatu kebijakan publik memiliki berbagai manfaat serta konsekuensi dari adanya proses tersebut, khususnya bagi para aktor pembuat kebijakan publik.

Kata kunci: Kebijakan Publik, Landasan Kebijaksanaan

ABSTRACT

The purpose of this research is to understand the various stages of public policy making so as to make it easier to analyze complex problems so that they can be formulated into a policy for a public leader. Public policy studies seek to review shared theories and processes that occur in public policy. It can be said that public policy cannot be separated from the process of policy formation itself, thus, one of the objectives of the study of public policy is to analyze how the stages of the process of forming public policy are so that a certain policy is realized. These stages are summarized as a process of public policy making cycle. Each stage in the process of forming public policy contains various steps and methods in more detail. The stages involved in making a public policy have various benefits and consequences from the existence of the process, especially for actors making public policies.

Keywords : *Public Policy, Policy Foundation*

PENDAHULUAN

Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan hukum (*law*) dan peraturan (*regulation*), kebijakan lebih adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus member

peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada. Sedangkan menurut *United Nation* sebagaimana dikutip oleh Solichin (2014:9) menyatakan bahwa kebijakan merupakan pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kelompok, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau

kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas- aktivitas tertentu, atau suatu rencana.

Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis bagaimana tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik tersebut sehingga terwujudlah suatu kebijakan publik tertentu.

Tahapan demi tahapan tersebut terangkum sebagai suatu proses siklus pembuatan kebijakan publik. Setiap tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik mengandung berbagai langkah dan metode yang lebih rinci lagi. Tahapan yang terdapat dalam pembuatan suatu kebijakan publik memiliki berbagai manfaat serta konsekuensi dari adanya proses tersebut, khususnya bagi para aktor pembuat kebijakan publik.

Penelitian ini menguraikan berbagai tahapan yang terjadi dalam proses siklus perumusan kebijakan publik. Tujuan penelitian adalah untuk memahami berbagai tahapan pembuatan kebijakan publik sehingga mempermudah untuk menganalisis masalah-masalah yang kompleks sehingga dapat dirumuskan ke dalam suatu kebijakan publik tertentu.

METODE

Metode yang digunakan dalam artikel ini ada studi literature dari beberapa jurnal yang ditulis dalam

bentuk artikel naratif terkait dengan pentingnya kebijakan publik, memahami tahapannya sehingga pembuatan kebijakan publik. Teknik analisis data menggunakan penyaringan e-jurnal dan artikel-artikel lain yang terpercaya. Kriteria pada judul tentang tahapan kebijakan publik dan pembuatan kebijakan publik, maka penyaringan artikel yang relevan yang menjadikan acuan dalam pembuatan artikel ini.

Zed dalam penelitian Kartiningasih (2015) mengatakan bahwa metode studi literatur adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat, serta mengelolah bahan penelitian. Kartiningasih menambahkan bahwa Studi kepustakaan dilakukan oleh setiap peneliti dengan tujuan utama yaitu mencari dasar pijakan/ fondasi untuk memperoleh dan membangun landasan teori, kerangka berpikir, dan menentukan dugaan sementara atau disebut juga dengan hipotesis penelitian. Sehingga para peneliti dapat mengelompokkan, mengalokasikan, mengorganisasikan, dan menggunakan variasi pustaka dalam bidangnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu "Polis" yang artinya kota (*city*). Syafaruddin (2008:75) menjelaskan bahwa kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/ lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya. Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat,

yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan hukum (*law*) dan peraturan (*regulation*), kebijakan lebih adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri local yang spesifik.

Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada. Sedangkan menurut *United Nation* sebagaimana dikutip oleh Solichin (2014:9) menyatakan bahwa kebijakan merupakan pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kelompok, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas- aktivitas tertentu, atau suatu rencana.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya,

kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah.

Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Melihat proses pembentukan kebijakan dalam perspektif sistem, merujuk pada sejumlah karakteristik yang sama (*common characteristics*). Merujuk pada teori sistem, karakteristik yang sama yaitu sebagai berikut: 1) Sistem memiliki struktur, 2) Sistem merupakan jeneralisasi dari realitas, 3) Sistem cenderung berfungsi dengan cara yang sama. Sistem bekerja dengan melibatkan masukan dan keluaran dengan mana berlangsung suatu proses aktifitas dari sistem, yang kemudian menghasilkan perubahan-perubahan, 4) Ragam bagian dari suatu sistem memiliki fungsi-fungsi tertentu, dan demikian pula halnya dengan adanya hubungan-hubungan struktural, yang juga terbentuk dalam hubungan fungsional tertentu, 5) Karena adanya hubungan fungsional antar bagian-bagian dari sistem, maka berlangsunglah aliran atau transfer atas substansi tertentu, 6) Sistem juga mempertukarkan energi atau substansi tertentu dengan sistem yang lebih besar.

b. Tahapan-Tahapan dalam Pembentukan Kebijakan Publik

Sebelum masuk kepada tahapan dalam pembentukan publik, terlebih dahulu melewati siklus yang merupakan kegiatan atas sistem yang berjalan dengan tahapan tahapannya sehingga berulang kembali dan menghasilkan sesuatu. Dalam kebijakan publik, selain melihatnya melalui metode system dengan input, konversi, *output* dan *feedback*, kita juga dapat melihat kebijakan publik sebagai siklus atau tahapan tahapan yang pasti dan berulang kembali. Adapaun tahapan-tahapan tersebut adalah:

1. Identifikasi Masalah dan Kebutuhan: Tahap pertama dalam perumusan kebijakan sosial adalah mengumpul-kan data mengenai permasalahan sosial yang dialami masyarakat dan mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang belum terpenuhi (*unmet needs*).

2. Analisis Masalah dan Kebutuhan: Tahap berikutnya adalah mengolah, memilah dan memilih data mengenai masalah dan kebutuhan masyarakat yang selanjutnya dianalisis dan ditransformasikan ke dalam laporan yang terorganisasi. Informasi yang perlu diketahui antara lain: apa penyebab masalah dan apa kebutuhan masyarakat? Dampak apa yang mungkin timbul apabila masalah tidak dipecahkan dan kebutuhan tidak dipenuhi? Siapa dan kelompok mana yang terkena masalah?

3. Penginformasian Rencana Kebijakan: Berdasarkan laporan hasil analisis disusunlah rencana kebijakan. Rencana ini kemudian disampaikan kepada berbagai sub-sistem masyarakat yang terkait dengan isu-isu kebijakan sosial untuk memperoleh masukan dan tanggapan. Rencana

ini dapat pula diajukan kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat untuk dibahas dan disetujui.

4. Perumusan Tujuan Kebijakan: Setelah mendapat berbagai saran dari masyarakat dilakukanlah berbagai diskusi dan pembahasan untuk memperoleh alternatif-alternatif kebijakan. Beberapa alternatif kemudian dianalisis kembali dan dipertajam menjadi tujuan-tujuan kebijakan.

5. Pemilihan Model Kebijakan: Pemilihan model kebijakan dilakukan terutama untuk menentukan pendekatan, metoda dan strategi yang paling efektif dan efisien mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Pemilihan model ini juga dimaksudkan untuk memperoleh basis ilmiah dan prinsip-prinsip kebijakan sosial yang logis, sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan.

6. Penentuan Indikator Sosial: Agar pencapaian tujuan dan pemilihan model kebijakan dapat terukur secara objektif, maka perlu dirumuskan indikator-indikator sosial yang berfungsi sebagai acuan, ukuran atau standar bagi rencana tindak dan hasil-hasil yang akan dicapai.

7. Membangun Dukungan dan Legitimasi Publik: Tugas pada tahap ini adalah menginformasikan kembali rencana kebijakan yang telah disempurnakan. Selanjutnya melibatkan berbagai pihak yang relevan dengan kebijakan, melakukan lobi, negosiasi dan koalisi dengan berbagai kelompok-kelompok masyarakat agar tercapai konsensus dan kesepakatan mengenai kebijakan sosial yang akan diterapkan.

Adapun siklusnya dapat di gambarkan dalam bentuk bagan di bawah ini:



Gambar 1 Tahapan kebijakan publik

c. Implementasi Kebijakan

Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni: 1) Tahapan pengesahan peraturan perundangan; 2) pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana; 3) kesediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan; 4) dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak; 5) dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana; 6) upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Implementasi kebijakan dapat dilakukan melalui

beberapa pendekatan, yaitu: Implementasi Kebijakan *Top Down* dan Implementasi kebijakan *Bottom Up*, adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan *Top Down*

Implementasi *top-down* sering mengacu pada proses melaksanakan apa yang diamanatkan oleh kebijakan, untuk mencapai tujuan yang dinyatakan dan dengan sarana yang digariskan dalam anggaran dasar. Menurut Nugraha (2008:33) implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Diantara variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah (1) aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi; (2) karakteristik agen pelaksana/implementor; (3) kondisi ekonomi, sosial dan politik; (4) kecenderungan (disposition) pelaksana.

2. Implementasi Kebijakan *Bottom Up*

Pendekatan *bottom-up* melihat implementasi sebagai "proses interaksi dan negosiasi, yang berlangsung dari waktu ke waktu, antara mereka yang ingin menerapkan kebijakan dan mereka yang bergantung pada tindakan" (Barrett dan Fudge, 1981: 4). Kontribusi utama dari pendekatan *bottom-up* untuk implementasi kebijakan publik adalah pendirian normatif mereka: yang penting bukanlah bagaimana pembuat kebijakan di atas mengeksekusi kehendak mereka, tetapi reaksi dari mereka yang berada di lapangan di akhir garis yang reaksinya membentuk implementasi. proses, dan kebijakan itu sendiri (Lipsky, 2010: 41).

Implementasi kebijakan dengan pendekatan bottom up muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional. Menurut Smith dalam Islamy (2001) mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan adalah dari prespektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu (1) *idealized policy* yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group*. (2) *target group* yaitu bagian dari *policy stake holder* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. (3) *implementing organization* yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.

d. Evaluasi Kebijakan Publik

Studi Analisis Kebijakan Publik, maka salah satu cabang bidang kajiannya adalah Evaluasi Kebijakan. Mengapa Evaluasi Kebijakan dilakukan? karena pada dasarnya setiap kebijakan negara (*public policy*) mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. (Abdul Wahab, 1990 : 47-48), mengutip pendapat Hogwood dan Gunn (1986), selanjutnya menjelaskan bahwa penyebab dari kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dibagi menjadi 2 katagori, yaitu: (1) karena “non

implementation” (*tidak terimplementasi*), dan (2) karena “unsuccessful” (*implementasi yang tidak berhasil*). Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan itu berarti bahwa kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan di rencanakan. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan tersebut tidak dapat berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor diantaranya: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri itu memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik (*bad luck*). Adapun telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan adalah, dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat dari suatu kebijakan atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari pada “implementasi kebijakan” (Abdul Wahab, 1997 :62). Evaluasi Kebijakan Publik, ialah:

1. *Evaluasi Administratif*, evaluasi kebijakan publik yang dilakukan sebatas dalam lingkungan pemerintahan atau instansi pemerintah.
2. *Evaluasi Yudisial*, evaluasi ini melihat apakah kebijakan itu melanggar hukum. Sedangkan yang melaksanakan evaluasi yudisial adalah lembaga-lembaga hukum, pengacara, pengadilan, dan kejaksaan.
3. *Evaluasi Politik*, pada umumnya evaluasi politik dilakukan oleh lembaga politik, misalnya: parlemen, parpol, atau masyarakat.

Pertimbangan politik apa saja dan bagaimana yang seharusnya mungkin dapat dijadikan acuan untuk mengevaluasi suatu kebijakan.

KESIMPULAN

Studi kebijakan publik melihat proses pembentukan kebijakan sebagai suatu proses siklus di mana terdapat berbagai tahapan yang pasti dan berulang kembali. Tahapan-tahapan pembentukan kebijakan publik yang terdapat dalam proses siklus tersebut adalah *problem identification, agenda setting, policy formulation, policy legitimation, policy implementation, dan policy evaluation*. Satu demi satu tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik menunjukkan bahwa suatu tahapan proses kebijakan publik terkait dengan tahapan yang sebelumnya dan mempengaruhi tahapan yang selanjutnya.

Adanya siklus kebijakan memberikan keuntungan, antara lain untuk membantu mempermudah kompleksitas perumusan kebijakan publik, memberikan kesempatan yang bagus untuk melakukan kajian-kajian kebijakan publik yang relevan secara sistematis dan analitis sesuai dengan batasan area, dan sebagai tolak ukur untuk menilai efektifitas dan efisiensi sebuah kebijakan dilihat berdasarkan masing-masing tahapan itu. Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan itu berarti bahwa kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan di rencanakan. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan tersebut tidak dapat berhasil dalam

mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki

DAFTAR PUSTAKA

- James P Lester and J Stewart. 2000. *Public Policy: An Evaluation Approach* (The University of California: Wadsworth Thomson Learning).
- Kartiningsih, Eka Diah. 2015. *Panduan Penyusunan Studi Literatur. Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Politeknik Kesehatan Mjapahit Mojokerto*.
- Margaret E Goartz. 2001. *The Finance of American Public Education: Challenge of Equity, Adequity and Efficiency. Dalam Gregory J.C. Handbook of educational Policy* (San Diego): Academic Press.
- Mark Olsen, John Codd, & Anne Marie O`neil. 2000. *Educational Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*. London: Sage.
- Mujiyanto Solichin. 2012. *Implementasi Kebijakan Pendidikan Dan Peran Birokrasi Religi: Jurnal Studi Islam; Vol. 6, Nomor 2 / Oktober 2015*
- Riant Nugroho, 2008. *Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Dinamika Analisis
- Solichin. 2014. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara
- Sutapa, Mada. 2008. *Kebijakan Pendidikan dalam Persepektif Kebijakan Publik Jurnal Manajemen Pendidikan No 02/TA IV/ Oktober 2008*

Syafaruddin. 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta : Rineka Cipta

Viennet Romane, & Pont Beatriz. 2017. *Education Policy*

Implementation: A Literature Review and Proposed Framework. OECD Education Working Paper No. 162. 8 Desember 2017.