

Konsep Dasar Kebijakan Publik

Dr. Hatilul Khairi, M.Si.



PENDAHULUAN

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan keputusan lembaga atau pejabat pemerintahan yang bertujuan mengatur kehidupan publik baik secara langsung maupun tidak langsung, baik dengan cara memilih suatu cara bertindak maupun dengan cara tidak memilih tindakan apapun (*no action policy*) untuk menciptakan ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Perbincangan tentang kebijakan publik tidak terlepas dari pandangan dan paham tentang peran pemerintah itu sendiri. Menurut pandangan kaum kapitalisme (Duverger, 2005) peran pemerintah hanya untuk mencegah dan menyelesaikan konflik-konflik sosial yang terjadi di tengah masyarakat sehingga peran pemerintah hanya sebatas sebagai penjaga malam, sedangkan peran untuk menghasilkan barang dan jasa pemenuh kebutuhan masyarakat dilakukan oleh masyarakat (swasta). Pandangan kaum kapitalis ini didasarkan pada asumsi bahwa apabila setiap orang diberikan kesempatan untuk memenuhi kebutuhannya maka dia akan berusaha sekuat tenaga untuk memperoleh kemakmuran yang maksimal untuk dirinya. Dalam memenuhi kebutuhannya terhadap barang dan jasa seseorang tidak mungkin mampu memenuhi sendiri seluruh kebutuhannya tersebut maka terjadilah transaksi antar warga masyarakat. Dalam transaksi barang dan jasa akan terjadi persaingan antarindividu yang akan mencapai titik keseimbangan (*equilibrium*) melalui mekanisme pasar.

Sebagai sebuah pengaturan maka substansi setiap kebijakan publik mengandung sekurang-kurangnya seluruh atau sebagian hal sebagai berikut:

1. Penetapan status, yaitu memberikan atau menarik status kepada seseorang, lembaga atau badan hukum. Ralph Linton (dalam Duverger, 2005) menyatakan status adalah sejumlah pola tingkah laku yang diharapkan dari individu yang memegang posisi dan serentak atribut-atribut tertentu yang seharusnya dimiliki. Sementara itu, Stoetzel (dalam Duverger, 2005) menyatakan bahwa status adalah pola perilaku kolektif

yang secara normal bisa diharapkan oleh seseorang pemegang posisi dari orang lain. Selanjutnya, status dapat dikatakan sebagai posisi beserta atributnya yang dimiliki oleh seseorang dalam masyarakat.

2. Penetapan Peranan, kebijakan dapat memberikan peranan atau menarik peranan yang ada pada seseorang, pejabat, lembaga atau badan. Menurut Duverger (2005) mengartikan peranan adalah atribut sebagai akibat dari status dan perilaku yang diharapkan oleh anggota-anggota lain dari masyarakat terhadap pemegang status. Sementara itu, peranan menurut Stoetzel (dalam Duverger, 2005) adalah pola perilaku kolektif yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang pemegang posisi. Jadi peranan dapat dikatakan sebagai pola perilaku atau tindakan yang harus dilakukan oleh seseorang pemegang status sesuai dengan yang diinginkan orang lain.
3. Kewenangan, kebijakan pemerintah juga dapat memberikan atau menarik kewenangan dari pejabat, lembaga atau badan. Kewenangan adalah kekuasaan untuk mengambil keputusan secara resmi yang mempunyai kekuatan mengikat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaannya kewenangan sangat tergantung kepada pengaturan yang tertuang dalam peraturan yang memberikan kewenangan tersebut.
4. Hak dan Kewajiban, kebijakan publik dapat pula memberikan hak dan kewajiban atau mencabut hak dan kewajiban kepada/dari seseorang, lembaga atau badan hukum. Hak dan kewajiban tersebut dapat berupa materi maupun yang nonmateri.
5. Penatalaksanaan peran, status, wewenang, hak dan kewajiban. Pelaksanaan status, peranan, wewenang, hak dan kewajiban antar pihak dapat menimbulkan konflik antarpihak maka kebijakan publik dapat pula berupa penataan dalam pelaksanaan kesemuanya itu termasuk sanksi bagi setiap pihak yang merugikan pihak lain.

Modul 1 ini akan membahas mengenai rasional kebijakan publik, mekanisme kegagalan pasar serta kegagalan pemerintah dalam ranah kebijakan publik.

A. KOMPETENSI UMUM

Setelah mempelajari Modul 1 ini, Anda diharapkan mampu menjelaskan mengenai konsep dasar kebijakan publik.

B. KOMPETENSI KHUSUS

Adapun kompetensi khusus yang diharapkan muncul setelah mempelajari Modul 1 ini, Anda diharapkan mampu:

1. Memahami rasionalitas kebijakan publik
2. Memahami konsep mekanisme kegagalan pasar
3. Memahami konsep kegagalan kebijakan pemerintah

KEGIATAN BELAJAR 1

Rasionalitas Kebijakan Publik

A. DEFINISI KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik merupakan salah satu aspek penting yang ada dalam praktek kehidupan bernegara. Dalam memahami proses kebijakan publik itu dilaksanakan sebagai suatu solusi dalam menyelesaikan permasalahan yang ada di lingkungan masyarakat, maka perlu kita pahami mengenai pengertian dari kebijakan publik itu sendiri. Berikut adalah definisi-definisi kebijakan publik menurut para ahli kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Dye (1981) Kebijakan publik adalah apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah.
2. Easton (1969) mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.
3. Menurut Anderson (1975) kebijakan publik adalah kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah: 1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.
4. Udoji (1981) mendefinisikan kebijaksanaan publik sebagai “*An sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large.*” Maksudnya ialah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang

diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

5. Jonnes (1977) memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit.

Dari beberapa definisi para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu pembuatan keputusan pada berbagai aspek kehidupan, terutama suatu pemerintahan yang dibangun oleh birokrat yang diarahkan pada tujuan tertentu serta mempengaruhi masyarakat, baik bersifat mengikat maupun memaksa.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan kebijakan publik, terdapat beberapa model kebijakan publik yang digunakan. Model kebijakan publik yang ada di antaranya yakni (dalam El-Batawi, 2009):

1. Hubungan antara unit-unit pemerintah dengan lingkungannya. (Anderson)
2. Apa yang dilakukan dan apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah (Thomas Dye)
3. Suatu rangkaian tindakan yang saling berkaitan (Ronald Rose)
4. Suatu usulan arah tindakan atau kebijakan yang diajukan oleh seseorang

Adapun perpektif analisis kebijakan publik menurut Weimer dan Vinning (1998) dapat disajikan dalam bagan berikut:

Tabel 1.1
Policy Analysis in Perspective

	Major Objective	Client	Common Style	Time Constraint	General Weakness
<i>Academic Social Science Research</i>	<i>Construct theories for understanding society</i>	<i>Truth as defined by the disciplines; other scholars</i>	<i>Rigorous methods for constructing and testing theories; usually retrospective</i>	<i>Rarely external time constraints</i>	<i>Often irrelevant to information needs of decision makers</i>
<i>Policy Research</i>	<i>Predict impact of changes in variables that can be altered by public policy</i>	<i>Actors in the policy arena; the related disciplines</i>	<i>Application of formal methodology to policy-relevant questions; prediction of consequences</i>	<i>Sometimes deadline pressure, perhaps mitigated by issue recurrence</i>	<i>Difficulty in translating findings into government action</i>
<i>Classical Planning</i>	<i>Defining achieving desirable future state of society</i>	<i>Public interest as professionally defined</i>	<i>Established rules and professional norms; specification of goals and objectives</i>	<i>Little immediate pressure because deals with long term future</i>	<i>Wishful thinking in plans when political processes ignored</i>
<i>The Old Public Administration</i>	<i>Efficient execution of programs established by political processes</i>	<i>Public interest as embodied in mandated program</i>	<i>Managerial and legal</i>	<i>Time pressure tied to routine decision making such as budget cycles</i>	<i>Exclusion of alternatives external to program</i>
<i>Journalism</i>	<i>Focusing public attention on societal problems</i>	<i>General public</i>	<i>Descriptive</i>	<i>Strong deadline pressure-strike while issue is topical</i>	<i>Lack of analytical depth and balance</i>
<i>Policy Analysis</i>	<i>Systematic comparison and evaluation of alternatives available to public actors for solving social problems</i>	<i>Specific person or institution as decision maker</i>	<i>Synthesis of existing research and theory to predict consequences of alternative policies</i>	<i>Strong deadline pressure- completion of analysis usually tied to specific decision</i>	<i>Myopia resulting from client orientation and time pressure</i>

B. KARAKTERISTIK MODEL KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik memiliki beberapa macam karakteristik, sifat dan ciri khas sendiri. Karakteristik tersebut di antaranya yakni:

1. Model dalam kebijakan publik itu harus sederhana dan jelas (*clear*)
2. Ketepatan dalam mengidentifikasi aspek problem kebijakan (*precise*)
3. Membantu dalam komunikasi (*communicable*)
4. Usaha langsung untuk memahami kebijakan publik secara lebih baik (*manageable*)
5. Memberikan penjelasan dan memprediksi konsekuensi (*consequences*)

Selain itu, menurut para ahli terdapat beberapa model yang digunakan dalam pembuatan suatu kebijakan, di antaranya:

1. Yhezkkel Dror (1971)

- a. *Pure Rationality Model*, yaitu model pembuatan kebijakan yang didasarkan pada rasionalitas murni dalam pembuatan model.
- b. *Economically Rationality Model*, yaitu model pembuatan kebijakan yang didasarkan pada penekanan efisiensi dan ekonomis.
- c. *Sequential-Decision Model*, yaitu model pembuatan kebijakan yang didasarkan pada pembuatan eksperimen untuk penentuan alternatif sehingga tercapai keputusan yang paling efektif.
- d. *Inceremental Model*, yaitu model pembuatan kebijakan yang didasarkan pada perubahan sedikit demi sedikit.
- e. *Satuisfying Model*, yaitu model pembuatan kebijakan yang didasarkan pada alternatif pertama yang paling memuaskan.
- f. *Extra-Rational Model*, yaitu model pembuatan kebijakan yang didasarkan pada yang paling rasional dan paling optimal
- g. *Optimal Model*, yaitu kebijakan dengan model integratif, yaitu kebijakan kepada identifikasi masalah, kegunaan praktis, memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yang akan dicapai, pemilihan alternatif program, peramalan hasil dan mengevaluasi alternatif terbaik .

2. Wiemer & Vinning (1998)

Efficiency and The Idealized Competitive Model, contoh dari *general equilibrium model*- menemukan harga input faktor dan barang yang menghapus semua pasar dalam arti bahwa jumlah yang diminta persis sama dengan jumlah yang ditawarkan (efisiensi pareto).

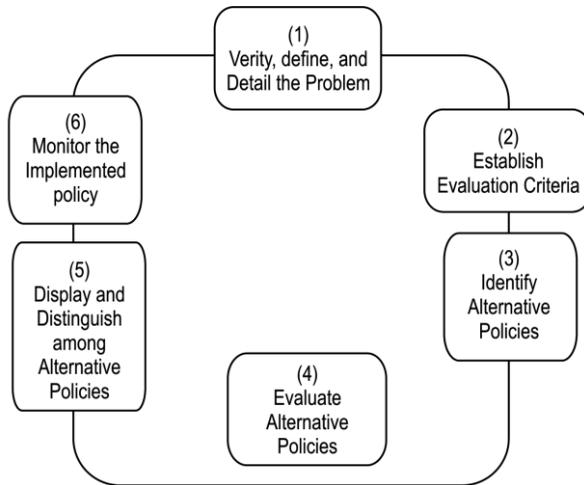
C. TAHAPAN PERUMUSAN KEBIJAKAN PATTON DAN SAVICKY (1986)

Secara umum, tahapan yang dilalui dalam perumusan kebijakan menurut Patton dan Savicky (1986) adalah sebagai berikut:

Proses Analisis Kebijakan

Patton dan Savicky mengemukakan bahwa analisis kebijakan dapat dilakukan *sebelum* dan *sesudah kebijakan*. Analisis kebijakan *pasca-kebijakan* biasanya berbentuk *deskriptif* dan biasanya juga disebut *ex-post* (istilah dari Michael Carley, 1980), *post-hoc* (istilah dari Lineberry, 1984), atau *retrospective* (istilah dari William N. Dunn, 1987). Analisis kebijakan yang dilakukan *sebelum* kebijakan disebut *ex ante* (istilah dari Carley, 1980), *pre-hoc* (istilah dari Lineberry, 1984), *anticipatory* (istilah dari Teitz, 1971), atau *prospective* (istilah dari Dunn). Bentuk analisis ini dibagi menjadi dua, yaitu *prediktif* dan *preskriptif*. Analisis prediktif merupakan pada proyeksi kondisi masa mendatang sebagai hasil dari adopsi kebijakan. Analisis preskriptif merujuk pada rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan yang bersifat *umum* dan *tidak memberikan fokus tertentu* disebut *advis*, sementara rekomendasi yang menekan pembuat kebijakan agar memilih suatu kebijakan disebut *advis persuatif*.

Mempergunakan konsep dari pendahuluannya, seperti Quade, Dunn, dan Weimer & Vining, Patton dan Savicky mempromosikan *enam langkah analisis kebijakan* yang disebutnya *A Basic Policy Analysis Process* sebagai berikut:



Gambar 1.1
Proses Dasar Analisis Kebijakan

a. Mendefinisikan, verifikasi, dan mendetailkan permasalahan kebijakan

Langkah ini sering kali sangat sulit karena tidak jarang tujuan atau keinginan klien tidak jelas, atau tujuan yang hendak dicapai bersifat konfliktual. Berkenaan dengan masalah ini, analisis kebijakan tidak punya pilihan lain selain harus melakukan verifikasi, mendefinisikan, dan mendetailkan permasalahan.

Ada banyak pendekatan untuk identifikasi dan definisi masalah. Dua metode yang banyak digunakan adalah, pertama, *pragmatic approach* yang digunakan apabila analisis kebijakan dihadapkan pada pertentangan bagaimana seharusnya suatu isu kebijakan ditangani sehingga pertimbangan dijatuhkan pada biaya yang paling rendah; kedua *social-criterion approach* yang digunakan apabila analisis kebijakan mencari ekspresi tersembunyi dari permasalahan sosial yang harus diatasi.

Proses pokok dalam langkah *mendefinisikan, verifikasi, dan mendetailkan permasalahan kebijakan* adalah mengembangkan “pernyataan masalah” (*developing problem statement*) yang secara rinci terdiri atas langkah-langkah berikut:

- 1) *think about the problem*
- 2) *delineate the boundaries of the problem*
- 3) *develop a fact base*

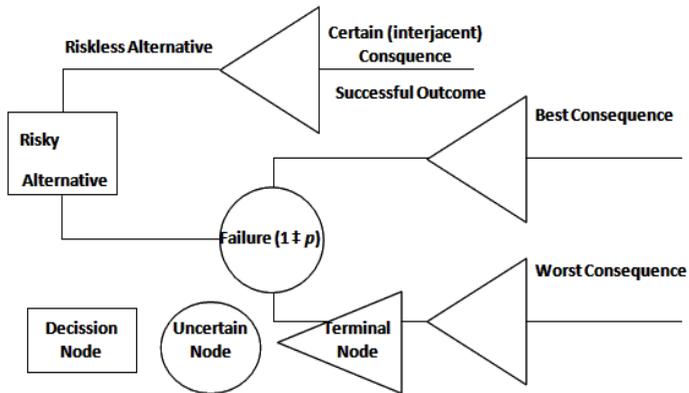
- 4) *list goals and objectives for policy solutions*
- 5) *identify the policy envelope (key players)*
- 6) *develop preliminary costs and benefits*
- 7) *review the problem statement*

Metode dasar yang dapat digunakan dalam mendefinisikan permasalahan antara lain *back-of-the-envelope calculations* untuk memperkirakan “ukuran” permasalahan, *quick decision analysis* untuk mengidentifikasi atribut-atribut atau karakter-karakter pokok permasalahan, *creation of valid operational definitions* untuk memastikan bahwa kita menilai masalah yang hendak dinilai, *political analysis* untuk membuat kita tidak mengabaikan faktor-faktor yang tidak dapat dikuantifikasikan, dan *issue paper* atau *first-cut analysis* yang mengidentifikasi masalah yang diperlukan.

Kedua penulis mengutip Frederick Mosteller dalam melakukan *back-of-the-envelope calculations*. Untuk permasalahan yang tidak mempunyai informasi secara angka dilakukan dengan cara:

- 1) *look up the number in a reference source* atau mempergunakan sumber rujukan.
- 2) *collect the number through a systematic survey or other investigation*, atau melakukan survei atau metode investigasi lain.
- 3) *guess the number* atau membuat taksiran.
- 4) *get expert to help you guess the number*, atau membuat taksiran dengan mempergunakan ahli.

Metode Analisis Keputusan Cepat (*quick decision analysis*) dikembangkan dari pemikiran Robert D. Behn dan James W. Vaupel yang mengklasifikasikan analisis kebijakan menjadi “*research analysis*” dan “*quick analysis*”. Di sini Patton dan Savicky mengadopsi metode analisis keputusan cepat Behn dan Vaupel (1982) sebagai berikut:



Gambar 1.2
Metode Quick Analysis

Dari model tersebut tampak bahwa pengambilan keputusan dihadapkan pada pilihan antara alternatif tanpa-risiko dan alternatif berisiko.

Metode *Membuat Definisi Operasional yang Valid (creation of valid operation definitions)* menganjurkan kriteria-kriteria definisi sebagai berikut:

- 1) *state the concept in unambiguous terms.*
- 2) *give attention to qualitative as well as quantitative measures.*
- 3) *take account of spillovers.*
- 4) *use primary data when possible.*
- 5) *use data collected for the unit analysis under study.*
- 6) *draw only conclusion warranted by the unit of analysis.*
- 7) *avoid speculating about individual characteristics from group data.*
- 8) *develop policy aimed at real social and political units.*

Inti pendekatan ini: usahakan meng”angka”kan setiap konsep—*say it with numbers.*

Metode *Analisis Politik (Political Analysis)* mengingatkan analisis kebijakan untuk melihat isu-isu politik sebagai bagian integral dari proses kebijakan; mempelajari istilah-istilah yang lazim digunakan untuk mengkomunikasikan faktor-faktor politik tersebut, dan menggunakan metode yang konsisten dalam pelaporan, penyajian, dan analisis isu politik. Agenda pokok adalah memastikan bahwa permasalahan dapat direduksi hingga ukuran yang dapat dikelola (*a manageable size*). Analisis kebijakan harus

selalu mempertanyakan apakah permasalahannya bersifat teknis, politis, ataukah teknis dan politis.

Untuk mengklasifikasi permasalahan politik, Patton dan Savicky (1986) mempergunakan pendekatan Meltsner yang menghadapkan setiap isu politik pada pertanyaan tentang siapa aktornya (*actors*), apa motivasi (*motivations*) dan keyakinan (*beliefs*) aktor terhadap permasalahan, sumber daya (*resources*) yang dikuasai aktor, dan di masa lokasi (*site*) pembuatan keputusan.

Sementara itu, mengutip Hok Lin Leung (1985), Patton menawarkan cara yang sistematis untuk mengenali subjektivitas alami dari *value judgement* dan opsi kebijakan dalam pembuatan kebijakan *sebelum, pada saat, dan sesudah* kebijakan diimplementasikan. Jawabannya diambil dari pertanyaan: *Apa yang diperoleh oleh aktor kebijakan? Apakah diperoleh dengan efektif? Berapa biayanya? Apakah kebijakan akan diterima dan dapat diimplementasikan dengan efektif.* Seorang ahli strategi politik harus memberikan perhatian pada identifikasi *windows of opportunity*, estimasi ukuran *windows of opportunity* tersebut, dan meluaskan *windows of opportunity* tersebut.

Patton dan Savicky memberikan tip bagi analisis kebijakan yang bekerja juga sebagai *political analysis* sebagai berikut:

- 1) *determine wheter the obvious problem is only a symptom of a large controversy.*
- 2) *make sure you look for underlying issues and related problems.*
- 3) *check your source of information. Much political data are anecdotal, second-hand, and vague. Use several sources if possible, and questions the validity of sensational data.*
- 4) *take advantage of internal review. Does your account of political situation ring true to the other analysis? Do they interpret past events in the same way?*

Metode *the issue paper. Issue paper*: perlukah studi kelayakan melakukan *riset analisis kebijakan* atau *tidak*? Riset analisis kebijakan adalah metode penelitian tradisional di mana setiap fase diteliti dengan detail, mendalam, dan komprehensif. Ketika seorang analis kebijakan menghadapi masalah kebijakan, ia tidak boleh serta-merta membatasi analisisnya *hanya* pada riset paper, namun juga membuka kemungkinan dilakukannya *riset kebijakan* untuk mempelajari masalah kebijakan.

b. *Establishing evaluation criteria*

Untuk memahami, perlu pertama-tama dibedakan beberapa konsep. *Goals* adalah pernyataan yang dinyatakan secara formal dan luas tentang hal yang akan dicapai di masa depan. *Objectives* adalah pernyataan yang lebih konkret dan fokus tentang tujuan yang hendak dicapai, biasanya dilengkapi dengan dimensi waktu dan target populasi yang menjadi kliennya. *Criteria* adalah pernyataan khusus tentang dimensi-dimensi sasaran (*objectives*) yang akan digunakan untuk mengevaluasi alternatif kebijakan atau program. Dimensi penting tersebut termasuk biaya, manfaat, keefektifan, risiko, viabilitas politik, kemudahan administratif, legalitas, ketidakpastian, kesetaraan dan waktu. *Measures* adalah kriteria definisi yang operasional dan tampak (*tangible*) yang sering kali berbentuk *kuantitatif*. Ukuran (*measures*) dapat dipergunakan secara komparatif melintas ruang dan waktu untuk mengukur permasalahan yang sama.

Proses membuat kriteria evaluasi yang sering kali dilakukan *terlalu canggih* dan terlalu rumit sehingga memerlukan informasi yang begitu banyak yang tidak mungkin diperoleh dalam analisis kebijakan. Secara umum Patton dan Savicky mengemukakan tidak ada formula baku dalam membuat kriteria. Seorang analis kebijakan bahkan dapat memulai dengan mengemukakan ide yang masih *vague* dan kemudian secara bertahap mendetailkannya dalam kriteria-kriteria.

Patton dan Savicky memilih untuk memperkenalkan metode kriteria yang bersifat ekonomis, yaitu:

- 1) "*Free Market Model*" yang mempergunakan pemahaman bahwa kriteria dapat dicapai dengan cara *pasar yang bebas*. Kriterianya adalah apakah alternatif memberi dukungan pada "pasar bebas" atau sebaliknya. Prinsip *pareto optimum* mengemukakan bahwa kompetisi bebas akan membawa kemanfaatan optimum bagi semua yang berada di pasar. Katanya: "*under perfect conditions... free competition using a price system will produce a condition in which no one can be made better off without someone being worse off. This is called Pareto Optimum.*"
- 2) Kriteria *Biaya (Costs)*. Biaya-biaya yang dipergunakan sebagai kriteria evaluasi adalah *marginal costs*, *sunk cost* dan *opportunity costs*. Konsep "biaya" merupakan kriteria yang paling banyak dipergunakan dalam analisis kebijakan.

- 3) Kriteria *Manfaat (Benefits)*. Kriteria manfaat sangat lazim ditemui dalam analisis kebijakan, yaitu berkenaan dengan peluang untuk tercapainya tujuan kebijakan.
- 4) Kriteria *Posisi (Standing)*. Kriteria ini memperlmasalahkan *siapa* yang menanggung biaya dan siapa yang memperoleh manfaat. Pendekatan ini juga mendasarkan pada pendekatan pareto optimum, yaitu pencapaian suatu tujuan tanpa merugikan pihak lain. *Policy must have the potential to make at least someone better off without making any one lese worse off*. Sebuah model yang sekarang ini diberi nama sebagai “*win-win solution*”.
- 5) Kriteria Eksternalitas (*Externality*) adalah *a phenomenon of effect to which the market assigns no value, positive or negative, but that has a societal cost or benefit*. Sederhananya, sejauh mana suatu kebijakan memberikan pengaruh di luar pengaruh yang menjadi tujuannya.
- 6) Kriteria *Elastisitas*. Kriteria ini penting karena pemerintah sering mempertimbangkan pemberian barang dan jasa kepada individu dan berspekulasi bahwa perilaku yang bersangkutan akan berubah jika barang dan jasa tersebut diberikan dengan harga yang berbeda. Isu ini berkenaan juga dengan produk yang *tidak elastis* atau tidak mempunyai substitusi, seperti listrik, air minum (PAM), gas, dan ongkos-ongkos pelayanan publik, seperti pajak tanah dan bangunan, imigrasi, dan lain-lain. Elastisitas dikelompokkan menjadi dua, yaitu *price elasticity* dan *income elasticity*.
- 7) Kriteria *Analisis Marginal*. Pada kriteria ini dipergunakan ukuran-ukuran *fixed costs, variabel costs, average costs*, sebagaimana ukuran investasi dalam bisnis.
- 8) Kriteria Keadilan (*Equity*). Keadilan mengacu pada distribusi barang dan jasa di antara anggota masyarakat. Pertanyaan kriteria keadilan berkenaan dengan pertanyaan dari sisi konsumsi (siapa yang mendapat manfaat) dan dari segi produksi (siapa yang membayar). Keadilan ini dikelompokkan menjadi empat. Keadilan horizontal, yang dapat didefinisikan sebagai *the equal treatment of equals*, atau keadilan distribusi. Keadilan vertikal adalah keadilan dalam perbedaan kondisi, atau keadilan komutatif. Keadilan transisional adalah keadaan yang tercipta pada saat kebijakan baru menciptakan kondisi yang berbeda bagi kelompok-kelompok yang berbeda. Keadilan *intergenerational* adalah keadilan yang mempertimbangkan hak-hak generasi yang akan datang.

Akhirnya, kriteria evaluasi dapat dikembangkan sesuai dengan permasalahan, tujuan yang hendak dicapai, dan alternatif yang tersedia. Namun demikian, Patton dan Savicky, dengan mengutip pendapat Eugene Bardach, memaparkan empat keterbatasan yang pasti dihadapi pada waktu mendesain kriteria kebijakan, yaitu:

- 1) *technical feasibility*, yaitu mengukur apakah kebijakan mencapai tujuannya. Model ini menggunakan pendekatan *best practices* dan membuat komparasi terhadap *best practices* tersebut.
- 2) *political viability*, yaitu mengukur apakah kebijakan memberikan dampak yang relevan pada kekuatan-kekuatan politik—seperti pembuat kebijakan, legislator, koalisi warga negara, dan aliansi-aliansi politik lain. Kriteria yang dipergunakan adalah akseptabilitas (*acceptability*), ketepatan (*appropriateness*), kepekaan (*responsiveness*) dukungan hukum (*legality*), dan keadilan (*equity*).
- 3) *economic and financial possibility* berkenaan dengan biaya dan manfaat ekonomi dari kebijakan.
- 4) *administrative operability* berkenaan dengan implementabilitas kebijakan dalam konteks politik, sosial, dan administrasi atau birokrasi. Kriteria di sini berkenaan dengan kewenangan (*authority*), komitmen kelembagaan (*institutional commitment*), kemampuan (*capability*), dan dukungan organisasional (*organizational support*).

Masalahnya: apa yang menjadikan suatu kriteria dinilai baik? Patton dan Savicky menyarankan beberapa kriteria: jelas, konsisten, mengukur informasi penting (saja), mengungkapkan keunikan, valid, akurat, timely, dapat diperoleh tanpa merugikan privasi dan kerahasiaan, masuk dalam anggaran biaya, dan mampu mengungkap secara lengkap.

c. Mengidentifikasi alternatif

Apakah kriteria alternatif yang baik? Patton dan Savicky menggunakan kriteria Warren E. Walker sebagai berikut:

- 1) *cost—can we afford the option and will it be cost effective?*
- 2) *stability, will the objective be sustained despite disturbances encountered in normal operations?*
- 3) *reliability—what is the probability the option will be operating at any given time?*
- 4) *invulnerability—will the alternative continue to perform if one of its parts fails or is damaged?*

- 5) *flexibility—can the alternative serve more than one purpose?*
- 6) *riskiness—does the alternative have a high change for failure?*
- 7) *communicability—is the option easy to understand by those who not involved in the problem?*
- 8) *merit—is the alternative have face validity; that is, does it appear to address the problem?*
- 9) *simplicity—is the alternative easy to implement?*
- 10) *compatibility—does the option comport with existing norms and procedures?*
- 11) *reversibility—how difficult it will be to return to the prior conditions if the options fails?*
- 12) *robustness—to what extent can the alternative succeed in the widely different future environments?*

Metode untuk mengidentifikasi alternatif dikelompokkan menjadi lima, yaitu:

- 1) *Researched analysis and experimentation* yang menggunakan teknik *passive collection and classification*.
- 2) *No-action analysis* yang menggunakan teknik pengembangan tipologi-tipologi (*development of typologies*).
- 3) *Quick surveys* yang menggunakan teknik analogi, metafora, dan *sinetrik* sebuah teknik untuk melihat masalah lama dengan cara atau pendekatan yang baru.
- 4) *Literature review* yang menggunakan teknik galang-gagas (*brainstorming*).
- 5) *Comparison of real world experience* yang menggunakan teknik *perbandingan dengan suatu ideal*.

d. *Evaluasi alternatif kebijakan*

Langkah ini khusus digunakan untuk *kebijakan yang akan* diambil atau *ex-ante evaluation*. Patton dan Savicky (1986) memperkenalkan dua metode untuk menentukan alternatif kebijakan *peramalan* dan *evaluasi*.

Analisis peramalan: ekstrapolasi, modeling, dan intuitif. Teknik peramalan yang pertama adalah *ekstrapolasi*, yaitu membuat proyeksi masa depan dengan menggunakan data masa kini dan tren yang ada. Kedua, *modeling teoretis*, yaitu peramalan yang menggunakan pendekatan teori

tertentu. Ketiga, *peramalan intuitif* yang disebut Dunn (1987) sebagai *retroductive*. Peramalan intuitif dilakukan dengan melakukan interviu kepada ahli (pakar) dengan dua prinsip utama: wawancara kepada yang benar-benar mempunyai keahlian yang berkenaan dengan kebijakan, dan prinsip anonimitas. Jika ada 10 orang pakar yang diwawancarai, kesepuluhnya tidak boleh saling mengetahui.

Teknik evaluasi yang digunakan adalah (1) teknik *discounting*, yang menghitung *future value* impak dari suatu kebijakan. (2) teknik kedua *three measures of efficiency*, yaitu teknik evaluasi yang mengkombinasikan tiga ukuran efisiensi: *Nett Present Value* (atau juga *discounted bet benefits*), *benefits cost ratio*, dan *internal rate of return*. Ketiga ukuran ini sangat mudah ditemui pada teknik pengambilan kebijakan investasi atau restrukturisasi bisnis. (3) Teknik Analisis Sensitivitas, yaitu proses yang digunakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang bersifat kritikal atau sensitif terhadap analisis. Caranya adalah dengan menguji setiap nilai yang masuk akal (*plausible*) pada setiap variabel yang penting. Teknik yang digunakan biasanya digunakan untuk sektor bisnis, yaitu *break event analysis*, *contingency analysis*, dan *fortairy analysis*. Ketiga teknik ini mempergunakan *Nett Present Value* (NPV) sebagai dasar perhitungan.

Membuat rumus alokasi sumber daya merupakan sisi lain proses evaluasi kebijakan alternatif karena pemerintah selalu memerlukan rumus alokasi untuk menetapkan prioritas pembiayaan. Rumus yang dipergunakan adalah rumus-rumus matematika-ekonomi.

Sensitivitas kebijakan perlu dianalisis berkenaan dengan isu *askeptansi* atau penerimaan dari para aktor-aktor politik. Analisis ini disebut *analisis politik*. Mengikuti Majone, Patton dan Savicky (1986) menyebut tiga arti penting analisis politik dalam kebijakan, yaitu berkenaan dengan:

- 1) *there is the analysis we do to help clients discover preferences.*
- 2) *there is the analysis of how the political system will respond to the preferred alternative.*
- 3) *there is the analysis of the actions we and our client might take to cause the preferred alternative to be politically acceptable to other participants in the decision and implementation process.*

Analisis kelayakan politik menilai aktor (*actors*), motivasi (*motivations*), keyakinan (*beliefs*), sumber daya (*resources*), keefektifan (*effectiveness*), dan lokasi (*site*). Pertanyaan-pertanyaan yang dikembangkan adalah:

- 1) *Who are the individuals or group concerned about this problem who might reasonably be expected to support or oppose the alternative? (Tentang aktor.)*
- 2) *What does each actor believe about the problem and possible solution? What do the actors need or want? (Tentang keyakinan/ kepercayaan dan motivasi.)*
- 3) *What does each actor have that can be used to get what is wanted? (Tentang sumber daya.)*
- 4) *Some individuals and groups are better able to use their resources than other. Which actors are most able and likely to get what they want? (Tentang efektifitas.)*
- 5) *By whom or in what organizations will decision made? Ehen? (Tentang lokasi.)*

Menurut Patton, ada banyak teknik analisis permasalahan politik. Salah satu yang diangkat adalah model yang dikembangkan oleh Coplin dan O’Leary (1998) yang diberi nama matriks PRINCE—akronim dari *PRobe, INteract, Calculate, Execute*. Model ini ditata dalam bentuk tabel yang menunjukkan posisi masing-masing terhadap isu kebijakan, arti penting isu kebijakan bagi aktor, dan interaksi potensial di antara aktor. PRINCE membantu memetakan secara numerik kekuatan masing-masing aktor terhadap isu kebijakan, terhadap sesama aktor, tingkat kepentingan aktor terhadap isu kebijakan, dan seterusnya.

Analisis implementasi. Sebagian besar analisis kebijakan *fokus pada proses pembentukan kebijakan daripada implementasi kebijakan*. Fakta ini cukup ganjil, mengingat kita menyadari sepenuhnya bahwa setiap alternatif kebijakan *harus dapat* diimplementasikan. Karena itu, Patton dan Savicky menegaskan bahwa implementasi adalah bagian dari proses kebijakan. Sebuah kebijakan yang didukung oleh otoritas tertinggi pun belum tentu efektif karena bias jadi birokrasi pelaksana di tingkat bawah *street-level bureaucrats* tidak mampu ataupun tidak mau melaksanakannya karena kendala di tingkat mereka. Bahkan suatu kebijakan yang tidak dapat diimplementasikan pun dikategorikan sebagai kebijakan yang gagal dalam kategori *kegagalan program (program failures)* dibedakan dengan kebijakan yang dapat dilaksanakan tetapi tidak menghasilkan manfaat sebagaimana yang dikehendaki atau disebut sebagai *kegagalan teori (theory failure)*.

Patton dan Savicky, mengutip pemikiran Streiss dan Danekee (1980), mengatakan bahwa salah satu kesalahan kita adalah kita menganggap implementasi kebijakan hanya masalah manajemen semata sehingga tidak perlu masuk dalam analisis kebijakan. Jadi, analisis implementasi kebijakan merupakan bagian analisis kebijakan. Menurut Steiss dan Danekee, dalam analisis implementasi kebijakan, analisis kebijakan perlu fokus pada dua isu pokok: *degree of consensus* di antara aktor pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan; dan *magnitude of change* dari alternatif kebijakan yang dipilih.

Harty, dkk. (1976) membuat daftar *checklist* untuk menganalisis kelayakan implementasi kebijakan, termasuk di antaranya jumlah lembaga yang dilibatkan, ancaman bagi pelaksana, perubahan perilaku dari birokrasi, ketersediaan dana, masalah legal, dan tingkat dukungan publik. Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood (1980) memperkenalkan metode analisis implementasi dengan mempergunakan indikator iklim politik (aktor kunci, keyakinan-keyakinan mereka, dan risorsis yang dikuasainya), basis risorsis (kemampuan menggerakkan para aktor), mobilisasi potensi (sumber perlawanan, dukungan, dan kompromi), dan asesmen indikator-indikator (kriteria pengukuran keberhasilan).

Bardach (1980) memperkenalkan analisis implementasi dengan model *game*, dengan membuat asumsi-asumsi bahwa implementasi kebijakan merupakan proses interaksi politik antaraktor. Helen Ingram (2006) mengemukakan bahwa analisis implementasi kebijakan bergantung pada jenis kebijakannya. Ingram mengemukakan ada dua jenis tantangan implementasi: (1) *the implementing agency must have will, competence skill, or resources to carry out implementation*, dan (2) *the agency must be able to succeed at constituency politics*.

Soren Winter (1990) mengidentifikasi empat variabel kunci yang mempengaruhi keberhasilan implementasi: (1) proses formasi kebijakan, (2) perilaku organisasi pelaku implementasi, (3) perilaku birokrat pelaksana di tingkat bawah (*street-level bureaucrats*), dan (4) respons kelompok target kebijakan dan perubahan dalam masyarakat. Harvey Brightman (1980) mempergunakan model *worst-case scenario* untuk melakukan analisis implementasi dengan credo "*every solution breeds new problems*".

Patton dan Savicky mendukung pendapat bahwa tidak ada satu model *terbaik atau tunggal* untuk analisis implementasi. Namun demikian, dicatat bahwa analisis implementasi harus dilaksanakan karena hasil analisis implementasi dipergunakan untuk mengidentifikasi permasalahan dan

ketidakpastian yang mungkin muncul pada saat implementasi---paling tidak, masalah yang terjadi sudah diantisipasi sehingga tidak menjadi “kejutan” dalam implementasi kebijakan. Hasil analisis implementasi membuat analisis kebijakan dapat mempersiapkan *contingency plan* apabila kebijakan mengalami masalah atau hambatan sewaktu diimplementasikan.

Analisis scenario writing. Sebagaimana yang dikemukakan Weimer dan Vining, analisis penulisan skenario dikelompokkan menjadi *forward mapping* dan *backward mapping*. Setiap skenario biasanya dikelompokkan menjadi empat, yaitu: (1) skenario optimis, (2) skenario pesimis atau *worst-case*, (3) kondisi antara atau *mid-range*, dan (4) *skenario lain*, yaitu ketiga kondisi tersebut diletakkan pada perubahan lingkungan yang terjadi atau mungkin terjadi---misalnya pertumbuhan atau kemerosotan ekonomi, atau keberlanjutan dari kondisi yang ada.

Ketidakpastian. Analisis yang diperlukan selanjutnya adalah analisis ketidakpastian yang memberikan informasi tentang perubahan yang mungkin terjadi yang dan risiko kebijakan. Yehezkiel Dror (1971) mengelompokkannya menjadi ketidakpastian kuantitatif dan kualitatif. Apabila analisis kebijakan berhadapan dengan ketidakpastian, menurut Yehezkiel Dror, langkah yang disarankan adalah:

- 1) Menunda kebijakan hingga informasi tersedia.
- 2) Melakukan pemetaan ketidakpastian, risiko, dan informasi yang tidak dimiliki.
- 3) Mengumpulkan lebih banyak informasi untuk mereduksi ketidakpastian.
- 4) Membuat taksiran biaya dan manfaat.
- 5) Mengembangkan alternatif untuk mengenali masa depan yang mungkin terjadi (*possible future*).
- 6) Mengadopsi alternatif yang sudah pernah dilaksanakan, atau melakukan modifikasi alternatif yang dipilih dalam bentuk meningkatkan fleksibilitasnya.
- 7) Melakukan kompromi dengan memilih alternatif yang dapat diterima meskipun tidak memberikan hasil yang optimal.
- 8) Memilih alternatif yang memberikan hasil terbaik di bawah kondisi yang buruk.
- 9) Memilih kebijakan yang mempunyai probabilitas yang rendah namun dari pendekatan kontijensi memberikan hasil yang paling tinggi.
- 10) Menggunakan Teori Keputusan dengan memilih alternatif yang memberikan keluaran (*outcome*) terbaik.

- 11) Menggunakan analisis sensitivitas.
- 12) Mengemukakan secara kualitatif ketidakpastian dan risiko yang mungkin terjadi.

e. *Menyajikan Alternatif Kebijakan*

Patton dan Savicky (1986) menegaskan bahwa proses analisis kebijakan merupakan evaluasi alternatif kebijakan dari sisi teknis, ekonomi, dan politik, dikaitkan dengan implementasinya. Masalahnya adalah alternatif kebijakan apa yang harus disajikan? Masalah menetapkan alternatif kebijakan bertemu dengan sejumlah tantangan.

Pertama, **konflik antara rasionalitas individu dan rasionalitas kelompok**. Model ini antara lain digambarkan dalam teori "*prisoner's dilemma*". Dalam teori ini dua tertuduh diperiksa dalam dua sel yang berbeda dan jawaban mereka saling dikonfrontasikan secara terpisah. Namun demikian, dalam analisis kebijakan, konflik juga terjadi karena keputusan individual berbeda dengan keputusan kelompok. Katakan, suatu tim analisis kebijakan terdiri atas 3 orang: A, B, dan C. Pilihan dari A, B, dan C, kombinasi AB dan AC, dan kombinasi ABC acap kali berbeda dan bahkan *konflik*.

Kedua, masalah kriteria-kriteria berganda (*multiple criteria*). Dalam analisis kebijakan kita pasti menemukan konflik antara tujuan kebijakan dan kriteria keberhasilan kebijakan. Patton dan Savicky memaparkan beberapa metode yang dapat dipergunakan untuk memecahkan konflik antara tujuan dan kriteria di atas, yaitu dengan (1) pendekatan perbandingan sederhana, (2) matriks *score-card*, dan (3) matriks lainnya.

Pendekatan perbandingan sederhana (*basic comparison method*) dapat dikelompokkan menjadi (a) metode perbandingan berpasangan di mana alternatif diperbandingkan berpasangan dan dipertandingkan dengan "pemenang" dari pasangan lain, (b) metode kepuasan (*satisfying*) atau menggunakan kepuasan sebagai kriteria, (c) metode penataan leksikografis, yaitu dibuat ranking dari yang paling memuaskan hingga yang tidak memuaskan, (d) metode alternatif-nondominasi, yaitu semua alternatif diranking berkenaan dengan seberapa memuaskan masing-masing alternatif, (e) metode alternatif-ekuivalen, yaitu modal yang mengedepankan pro-kontra dari kebijakan, sebuah metode yang pertama kali diperkenalkan dalam kebijakan publik oleh Benjamin Franklin, (f) metode alternatif standar---dikembangkan oleh MacKenna---yaitu membuat perbandingan namun dengan memasukan standar alternatif yang ditetapkan sebelumnya.

Pendekatan *matrix scorecard* dapat dikelompokkan menjadi (a) matriks Goeller (*Goeller Scorecard*---dikembangkan oleh Bruce F. Goeller) yang fokus pada pematriksan skor dampak dari kebijakan dan kepadanya diberikan pembobotan, (b) matriks konsekuensi-alternatif---dikembangkan pertama kali oleh Brightman---yang dilakukan dengan cara meletakkan seluruh alternatif pada satu aksi, dan seluruh tujuan pada aksi yang lain.

Pendekatan matriks lainnya, antara lain (a) matriks pencapaian tujuan (*goal achievement matrix*, atau GAM matrix---dikembangkan oleh Morris Hill), yaitu melakukan kuantifikasi kemampuan setiap alternatif dalam mencapai tujuan dan melakukan perankingan secara sederhana, (b) variasi GAM---dikembangkan oleh Mackenna---yaitu memasukkan faktor kriteria selain faktor kemampuan mencapai tujuan, (c) lembar neraca perencanaan (*planning balance sheet*)---dikembangkan oleh Litchfield dari model *cost benefit* dan hanya difokuskan pada *cost-benefit* kelompok target kebijakan.

Dari semua model, yang disarankan oleh Patton dan Savicky adalah model Goeller, khususnya jika pengambilan keputusan lebih dari satu orang.

Masalah yang tidak kalah penting adalah bagaimana memberikan pembobotan dari setiap indikator yang diukur? Patton dan Savicky tidak memberikan rekomendasi, selain mengatakan bahwa bahaya terbesar dalam analisis kebijakan sering kali bukan pada rekomendasinya, namun pada pembobotan alternatif kebijakan yang tidak akurat.

f. *Pemantauan dan evaluasi kebijakan yang diimplementasikan*

Patton dan Savicky (1986) mengemukakan 19 karakteristik analisis kebijakan yang berhasil, yaitu:

- 1) *a substantial effort devote to formulating the problem.*
- 2) *an exhaustive search for alternative.*
- 3) *explicit recognition and careful treatment of uncertainties.*
- 4) *substantial testing for sensitivity.*
- 5) *clear statements of assumptions, boundaries, and constraints.*
- 6) *data scrutinized for accuracy and relevance before being transformed into information and evidence.*
- 7) *appropriate models selected and developed.*
- 8) *models verified and tested for validity.*
- 9) *subjective judgements made explicit and justified.*
- 10) *adequate attention to the interests of others, including the general public, in recommendation.*

- 11) *report written so the findings can be used in further thinking about the problem.*
- 12) *at least a preliminary implementation plan.*
- 13) *explicit recognition of the environment, future generations, and interest groups that might be negatively affected.*
- 14) *attention to questions of equity and ways to compensate losers.*
- 15) *consistency with moral standards and the public welfare.*
- 16) *alternatives investigated for political and organizational feasibility.*
- 17) *an effort to discover hidden costs that might later plague the implementers.*
- 18) *frequent communication between the analysis team and the clients/sponsor and staffs.*
- 19) *extensive documentation and justification of the work.*

Di samping itu, Patton dan Savicky (1986) mengemukakan bahwa implementasi sama penting dengan kebijakan itu sendiri sehingga kegagalan implementasi dianggap sama dengan kegagalan kebijakan. Berkenaan dengan *policy failures* dalam konteks pengawasan dan evaluasi kebijakan, Patton dan Savicky, mengutip Carol H. Weiss (1989), mengelompokkan *policy failures* menjadi 2, yaitu (1) *program failures* di mana kebijakan tidak dapat diimplementasikan sesuai dengan desain, dan (2) *theory failure* di mana kebijakan dapat diimplementasikan sesuai desain tetapi tidak memberikan hasil yang diharapkan.

Evaluasi kebijakan dilaksanakan dalam pola kontinum, dan evaluasi dalam pola *continuum* dikelompokkan menjadi empat kegiatan yang berurutan, yaitu *ex ante*, *maintenance*, *monitoring*, dan *ex post*. Keempatnya dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 1.2.
Kontinum Analisis Kebijakan

<i>Ex-ante policy</i>	<i>The pro-program quantitative and qualitative analysis of problem, decision criteria, alternatives, pros, cons, and expected outcomes of implementation policies, and steps necessary for implementation and evaluation.</i>
<i>Policy maintenance</i>	<i>The analysis of the policy or program as implemented to assure that it was implemented as designed and does not change unintentionally during implementation.</i>
<i>Policy monitoring</i>	<i>The recording of changes after the policy or program is implemented.</i>

<i>Ex-post policy evaluation</i>	<i>The quantitative and qualitative analysis of of wheter the policy objectives were achieved and whether policy should be continued, modified, or terminated.</i>
----------------------------------	--

Evaluasi Ex-Post. Patton dan Savicky menyebutkan terdapat lebih dari 100 pendekatan dalam analisis kebijakan dalam evaluasi *ex-post*. Untuk memahami, Patton dan Savicky menggunakan taksonomi dari Ernest R. House sebagai berikut:

Tabel 1.3
Taksonomi Pendekatan Analisis Kebijakan yang Utama versi Ernest R. House

<i>Model</i>	<i>Major Audiences or Reference Groups</i>	<i>Assumes Consensus on</i>	<i>Methodology</i>	<i>Outcome</i>	<i>Typical Questions</i>
<i>System analysis</i>	<i>Economist, managers</i>	<i>Goals, known cause and effect, quantified variables</i>	<i>PPBS (planning, Programming, and Budgeting System), linear programming, planned variation, cost-benefit analysis</i>	<i>Efficiency</i>	<p><i>Are the expected effects achieved?</i></p> <p><i>Can the effects be achieved more economically?</i></p> <p><i>What are the most efficient programs?</i></p>
<i>Behavioral objectives</i>	<i>Managers, psychologist</i>	<i>Pre-specified objectives, quantified outcome variables</i>	<i>Behavioral objectives, achievement test</i>	<i>Productivity, accountability</i>	<p><i>Is the program achieving the objectives?</i></p> <p><i>Is the program producing?</i></p>
<i>Decision making</i>	<i>Decision makers, especially administrators</i>	<i>General goals criteria</i>	<i>Surveys, questionnaire, interviews, natural variation</i>	<i>Effectiveness, quality control</i>	<p><i>Is the program effective?</i></p> <p><i>What parts are effective?</i></p>
<i>Goal-free</i>	<i>Consumers</i>	<i>Consequences, criteria</i>	<i>Bias control, logical analysis, modus operandi</i>	<i>Consumer choice, social utility</i>	<i>What are all the effects?</i>

<i>Art-criticism</i>	<i>Connosieurs, consumers</i>	<i>Critics, standards</i>	<i>Critical review</i>	<i>Improved standars, heightened awereness</i>	<i>Would a critic approve this program? Is the audience's appreciation increased?</i>
<i>Professional review</i>	<i>Professionals, public</i>	<i>Criteria, panel, procedures</i>	<i>Reviewed by panel, self-study</i>	<i>Professional acceptance</i>	<i>How would professional rate this program?</i>
<i>Quasi-legal</i>	<i>Jury</i>	<i>Procedures and judges</i>	<i>Quasi-legal procedures</i>	<i>Resolution</i>	<i>What are the arguments for and against the program?</i>
<i>Case study</i>	<i>Client, practicioners</i>	<i>Negotiations, activities</i>	<i>Case studies, interviews, observations</i>	<i>Understanding diversity</i>	<i>What does the program look like to the different people?</i>

Dari keragaman model evaluasi, Patton dan Savicky menyarankan prinsip-prinsip dasar *quick evaluation* dalam bentuk langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) tetapkan fokus evaluasi,
- 2) usahakan terlibat dalam proses evaluasi seawal mungkin,
- 3) tetapkan data apa yang akan dihasilkan,
- 4) tentukan perubahan apa yang akan diukur,
- 5) identifikasi aksi atau intervensi kebijakan apa yang akan dievaluasi,
- 6) gunakan pengukuran lebih dari satu metode (*multiple methods*),
- 7) desainlah evaluasi sedemikian rupa agar mampu merespons setiap modifikasi program,
- 8) desainlah evaluasi sehingga dapat digunakan untuk menyempurnakan program yang sudah berjalan,
- 9) libatkan staf pelaksana program dalam evaluasi,
- 10) kenalilah politik evaluasi,
- 11) buat agar temuan-temuan awal Anda dapat diperoleh, dan
- 12) berikan presentasi yang jelas.

D. TAHAPAN PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam praktiknya, proses kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut (Taufiknurohman, 2011) :

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakikat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
3. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan.

Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peran serta masyarakat, dan lain-lain.

6. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

Patton & Savicky (1986) meringkas pemikiran mereka tentang analisis kebijakan yang disebut sebagai *Basic Methods in the Policy Analysis Process* sebagai berikut:

Tabel 1.4
Tahapan Analisis Kebijakan

Step in process		Method
<i>All steps</i>		<i>Identifying and gathering data. Library search methods. Interviewing for policy data. Basic data analysis. Communicating the analysis.</i>
1	<i>Verifying, defining, and detailing the problem</i>	<i>Back-of-the-envelope calculations. Quick decision analysis. Creation on valid operational definitions. Political analysis. The issue paper/first cut analysis.</i>
2	<i>Establishing evaluations criteria</i>	<i>Technical feasibility. Economic and financial possibility. Political viability. Administrative operability.</i>
3	<i>Identifying alternatives</i>	<i>Research analysis. No-action analysis. Quick surveys. Literature review. Comparison of real-world experiences. Passive collection and classification.</i>
		<i>Development of typologies. Analogy, metaphor, and sunectics.</i>

		<i>Brainstorming.</i> <i>Comparison with an ideal.</i> <i>Feasible manipulations.</i> <i>Modifying existing solutions.</i>
4	<i>Evaluating alternative policies</i>	<i>Extrapolations.</i> <i>Theoretical forecasting.</i> <i>Intuitive forecasting.</i> <i>Sensitivity analysis.</i> <i>Allocation formulas.</i> <i>Quick decision analysis.</i>
5	<i>Displaying alternative and selecting among them</i>	<i>Paired comparison.</i> <i>Satisficing.</i> <i>Lexicographic ordering.</i> <i>Non-dominated-alternative method.</i> <i>Standard-alternative method.</i> <i>Matrix display systems.</i> <i>Political analysis.</i> <i>Implementation analysis.</i> <i>Scenario writing.</i>
6	<i>Monitoring and evaluating policy outcomes</i>	<i>Before-and-after comparisons.</i> <i>With-and-without comparisons.</i> <i>Actual-versus-planned performance.</i> <i>Experimental-models.</i> <i>Quasi experimental models.</i> <i>Cost-oriented approaches.</i>

E. TEORI PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam rangka pembuatan kebijakan secara rasional, terdapat beberapa teori pengambilan keputusan yang dikembangkan, di antaranya (Rofiek, 2010):

1. Teori Rasional Komprehensif (*The Rational Comprehensive Theory*)

Teori ini sangat mengandalkan pembuatan keputusan secara rasional yang disebut Teori Rasional Komprehensif, yang secara ringkas oleh Anderson (1979:8) diuraikan sebagai berikut:

- a. pengambil keputusan dihadapkan kepada suatu masalah tertentu yang terpisah dari masalah-masalah lainnya, atau paling tidak, dapat diperbandingkan dengan masalah-masalah lainnya;
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan target-target diperjelas, dan disusun secara berurutan sesuai dengan derajat pentingnya;

- c. Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah, diuji;
- d. Seluruh konsekuensi (biaya dan manfaat) dari setiap pilihan alternatif, dicari;
- e. Setiap alternatif beserta konsekuensinya, diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya; dan
- f. Pengambil keputusan memilih alternatif yang dapat memaksimalkan pencarian tujuan, nilai, dan target.

Tujuan dari seluruh kegiatan tersebut adalah untuk membuat keputusan yang diambil secara rasional. Teori pengambilan keputusan secara rasional komprehensif ini banyak menuai kritik sebagai tidak realistis. Karena, teori ini mendasarkan diri pada asumsi-asumsi yang kurang mencerminkan pada realitas. Teori rasional komprehensif berasumsi bahwa pengambil kebijakan dihadapkan pada persoalan yang nyata, yang dapat didefinisikan dengan jelas.

Dalam teori ini mendasarkan diri pada asumsi bahwa pengambil keputusan memiliki informasi lengkap, dan karenanya mampu melakukan seleksi alternatif secara rasional komprehensif untuk memaksimalkan manfaat dan meminimumkan biaya. Dalam kenyataan, informasi yang dimiliki pengambil keputusan sangat terbatas, dan waktu yang tersedia untuk mengumpulkan informasi dan mengambil keputusan, juga terbatas. Dengan demikian, proses pengambilan keputusan, tidak mungkin berlangsung secara rasional penuh.

Kelemahan lain dari teori ini, yaitu pada asumsi bahwa keputusan dibuat oleh pengambil keputusan tunggal. Dalam kenyataan, pengambil keputusan dilakukan secara kolektif, masing-masing membawa kepentingannya sendiri-sendiri; sering terjadi konflik di antara mereka, baik menyangkut definisi masalah, tujuan yang hendak dicapai, nilai yang mendasarinya, maupun alternatif yang akan dipilih.

Di samping itu, masih ada kelemahan lainnya, yaitu teori rasional komprehensif kurang memperhatikan kerugian yang harus diterima, jika kebijakan atau program yang sedang berjalan harus berhenti di tengah jalan. Penerapan teori ini cenderung berakhir dengan keputusan untuk tetap melakukan program atau proyek yang secara rasional dianggap paling efisien. Pengambil keputusan dalam banyak kasus, cenderung menghindari perombakan program secara total suatu program, dan tetap memilih melakukan perbaikan secara tambal sulam karena besarnya ongkos untuk

menutup program di tengah jalan, dan ketidakpastian apakah program yang baru akan mendatangkan hasil yang lebih baik.

2. Teori Inkremental (*Incremental Theory*)

Charles E. Lindblom (1979) menawarkan alternatif teori lain, yaitu teori inkremental. Teori ini dikenalkan melalui karya tulisnya “*The Science of Muddling Through*”, untuk mengatasi kelemahan yang disandang oleh teori rasional komprehensif, dengan berusaha lebih realistis terhadap keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh para pembuat kebijakan. Secara ringkas oleh Hartle (1980) karakteristik teori inkremental disimpulkan sebagai berikut:

- a. Melakukan seleksi terhadap tujuan-tujuan dan target-target di antara tujuan-tujuan dan target-target tersebut, dan analisis empiris tentang tindakan yang perlu diambil untuk mencapai tujuan-tujuan atau target-target yang saling berkaitan;
- b. Pengambil keputusan hanya mempertimbangkan, berapa alternatif kebijakan yang berbeda secara inkremental atau marginal dengan kebijakan yang sedang berjalan;
- c. Untuk setiap alternatif, hanya sejumlah konsekuensi penting yang dievaluasi;
- d. Masalah yang dihadapi pengambil kebijakan selalu didefinisikan kembali. Model inkremental ini menyarankan adanya penyusunan yang terus menerus antara tujuan dan cara secara timbal balik, yang membuat masalah lebih dapat dipecahkan;
- e. Tidak ada keputusan tunggal, atau pemecahan yang benar terhadap setiap masalah. Pilihan kebijakan diambil didasarkan pada kesepakatan diantara para analis bahwa keputusan itu merupakan keputusan yang terbaik;
- f. Pengambilan keputusan secara inkremental, pada dasarnya bersifat perbaikan secara tambal sulam dari ketidaksempurnaan yang dapat dikenali, bukan pencapaian tujuan-tujuan sosial secara ambisius (tujuan-tujuan sosial yang besar di masa depan).

Menurut Lindblom, model ini lebih cocok diterapkan di masyarakat yang majemuk (*pluralistic societies*) karena kompromi-kompromi, negosiasi, saling memberi dan menerima, selalu terjadi antara para pelaku dalam pengambilan keputusan. Model ini bersifat pragmatis, tidak bermaksud mencari pilihan kebijakan yang terbaik, melainkan sekedar mencari alternatif yang dapat dilaksanakan.

3. Teori Pandangan Sekilas Campuran (*Mixed Scanning*)

Amitai Etzioni dengan teori pandangan sekilas campuran (*Mixed Scanning Theory*) secara garis besar memiliki tujuan untuk menyarankan pengambilan keputusan secara rasional komprehensif atau inkremental, sesuai dengan keadaan.

F. RASIONALISME DAN PERANAN ANALIS

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) mengemukakan beberapa alasan mengapa politisi atau pembuat kebijakan cenderung meminta bantuan konsultan, penasihat atau analis 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 penasihat diharapkan dapat menyediakan 4 (empat) macam informasi:

1. Kondisi obyektif apa yang ada di seputar bidang perhatian pembuat kebijakan? Misalnya, bagaimana perkembangan perbuatan tindak korupsi dalam lima tahun terakhir, setelah UU No. 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi diperbarui dengan UU No. 20 Tahun 2001? 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? Misalnya, bagaimana tingkat perbuatan korupsi bervariasi di antara elite (wakil rakyat) kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda, dalam kurun waktu tertentu? Jawaban terhadap pertanyaan ini akan berbeda, tergantung dari sudut pandang yang digunakan oleh analis (pandangan ekonomi, sosiologi, antropologi, psikologi, hukum, dan seterusnya). Apa yang terjadi pada pelaku korupsi, jika tidak ada perubahan kebijakan? Jawaban terhadap pertanyaan ini menuntut adanya pemahaman tentang dinamika dari kondisi obyektif tersebut, dan akan mempengaruhi apakah pembuat kebijakan akan melakukan perubahan atau tidak?

3. Apa akibat dari suatu kebijakan tertentu terhadap kondisi obyektif yang menjadi perhatian pengambil kebijakan? Misalnya, bagaimana dampak peningkatan sanksi hukum yang dilaksanakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap tingkat perbuatan korupsi? Untuk menjawab pertanyaan ini diperlukan informasi tentang perkembangan regulasi UU Tindak Pidana Korupsi (instrumen kebijakan) dan tingkat perbuatan korupsi (kondisi yang diperhatikan).
4. Perubahan-perubahan kebijakan potensial yang lebih unggul dibanding dengan perubahan-perubahan yang diusulkan oleh pihak-pihak lainnya? Misalnya, apakah sanksi hukuman mati mempunyai dampak jangka panjang yang lebih baik terhadap penurunan tingkat perbuatan korupsi, dibanding dengan peningkatan sanksi hukuman lainnya? Salah satu tugas penasihat, 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 nasihat dari penasihatnya, tetapi dapat juga mengambil keputusan lain, jika ia memandang alternatif yang diajukan penasihatnya akan gagal dipertahankan dalam bernegosiasi dengan pengambil kebijakan lainnya.

Analisis berasal dari kata Yunani yang berarti *memecah menjadi bagian-bagian*. Kedua penulis mengemukakan bahwa kerangka konseptual analisis kebijakan terdiri atas langkah-langkah mendiagnosis masalah, mengidentifikasi alternatif kebijakan yang mungkin, menilai efisiensi kebijakan dikaitkan dengan melakukan perhitungan *cost benefit* dari kebijakan. Kedua penulis mengangkat pendekatan model “rasionalis” dalam analisis kebijakan yang mempunyai bagian-bagian:

- a. mendefinisikan permasalahan (*define the problem*),
- b. menetapkan kriteria evaluasi (*establish evaluation criteria*),
- c. mengidentifikasi alternatif kebijakan (*identify alternative policies*),
- d. memaparkan alternatif-alternatif dan memilih salah satu (*display alternatives and select among them*),

- e. memonitor dan mengevaluasi manfaat kebijakan (*monitor and evaluate policy outcomes*).

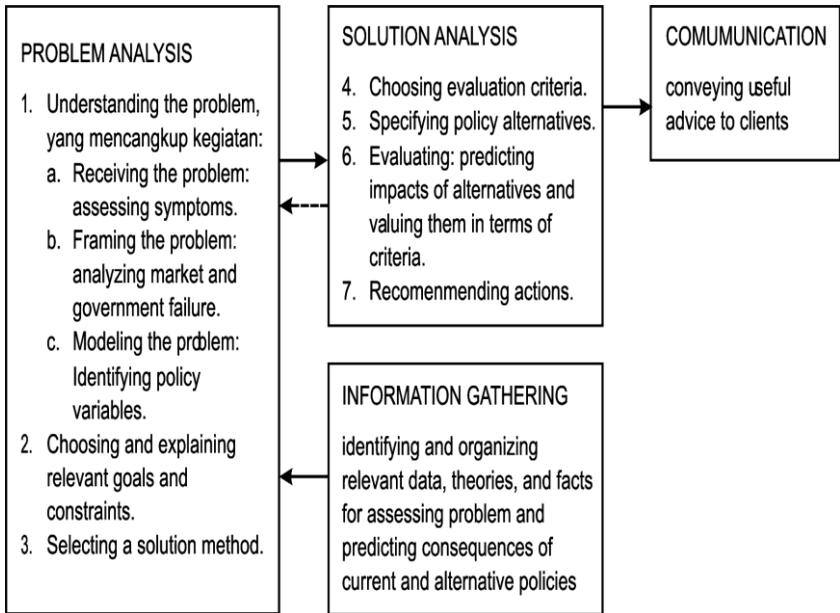
Proses analisis kebijakan terdiri atas dua tahap utama, yaitu analisis masalah dan analisis solusi, yang dijabarkan sebagai berikut:

- a. *Understanding the problem*, yang mencakup kegiatan:
 - 1) *Receiving the problem: assessing symptoms.*
 - 2) *Framing the problem: analyzing market and government failure.*
 - 3) *Modeling the problem: Identifying policy variables.*
- b. *Choosing and explaining relevant goals and constraints.*
- c. *Selecting a solution method.*

Ketiga langkah di atas disebut *Problem Analysis*, yang dilanjutkan dengan *Solution Analysis*, yang terdiri atas empat langkah yaitu:

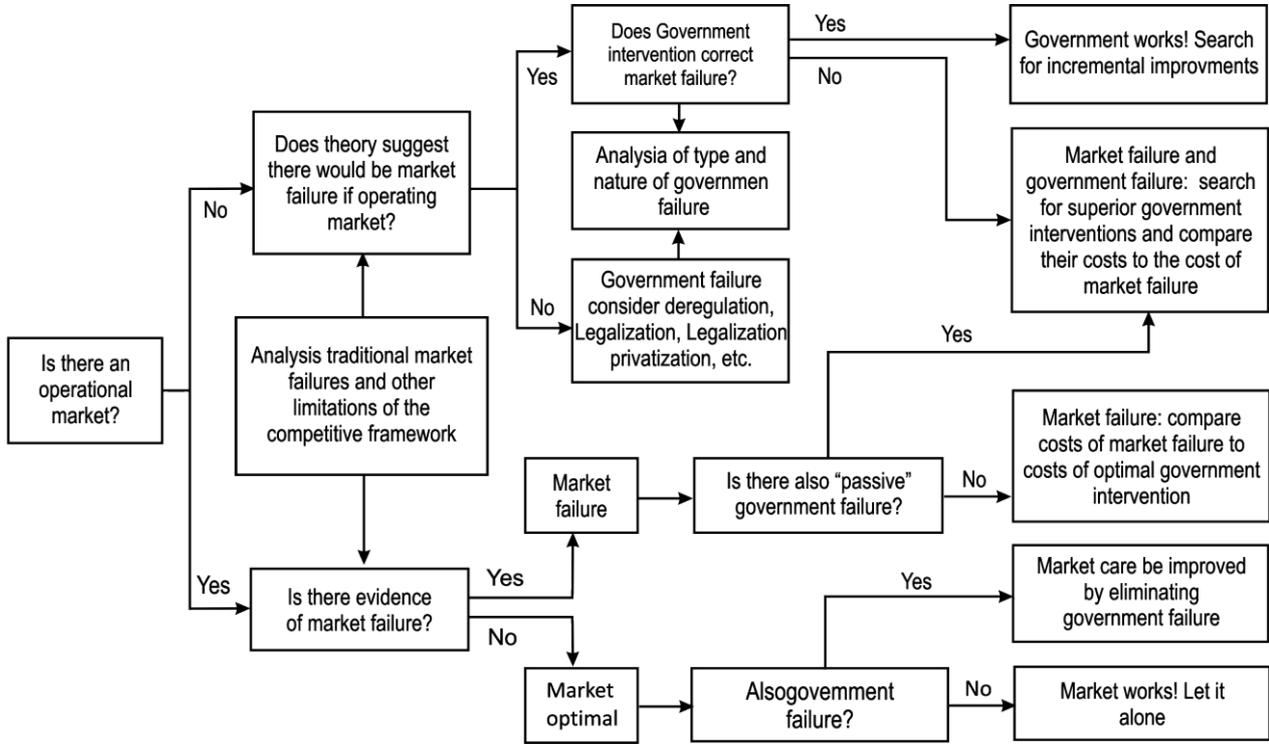
- d. *Choosing evaluation criteria.*
- e. *Specifying policy alternatives.*
- f. *Evaluating: predicting impacts of alternatives and valuing them in terms of criteria.*
- g. *Recomenmending actions.*

Pada waktu proses analisis, secara paralel dilakukan pekerjaan pengumpulan informasi yang disebut kedua penulis sebagai *identifying and organizing relevant data, theories, and facts for assessing problem and predicting consequences of current and alternative policies*. Pengumpulan informasi memberikan kontribusi baik pada analisis permasalahan maupun analisis solusi. Setelah dilakukan analisis solusi, dilakukan langkah komunikasi yang disebut *conveying useful advice to clients*. Proses analisis kebijakan dari Weimer dan Vining dapat digambarkan sebagai berikut:



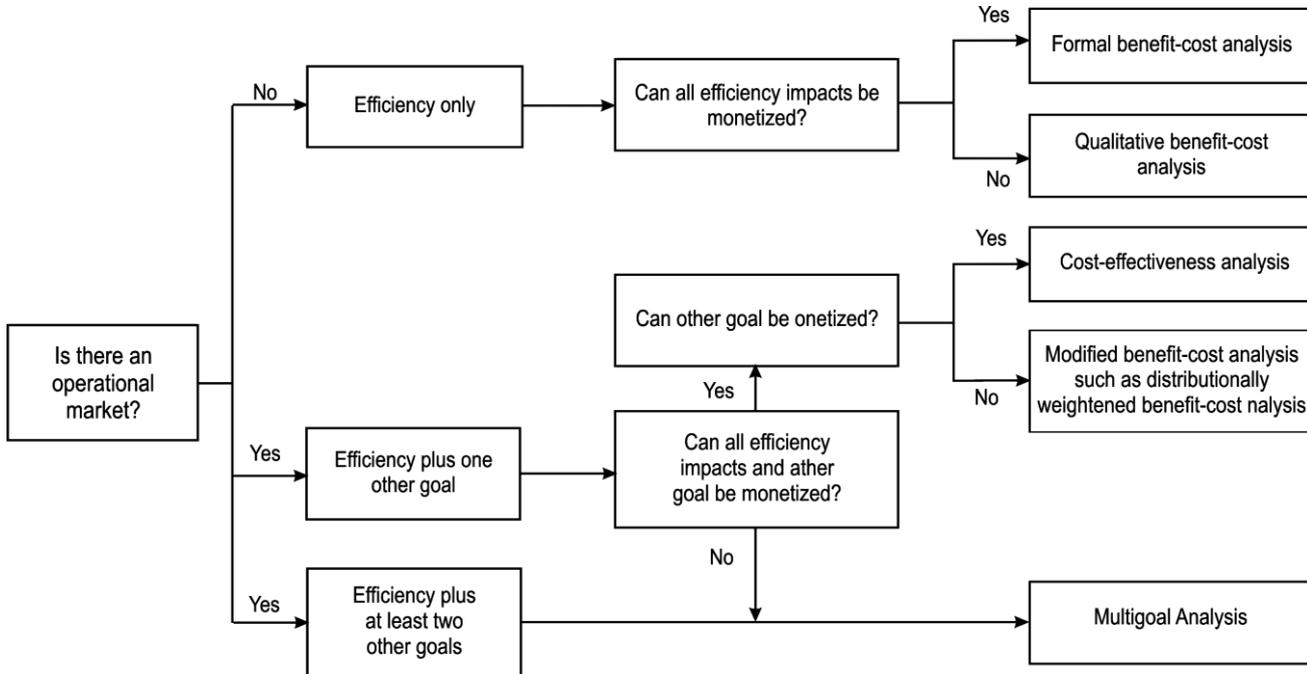
Gambar 1.6
Model Analisis Kebijakan Weimer-Vining

Dari langkah-langkah tersebut, yang perlu menjadi perhatian adalah langkah 1b, yaitu *framing*. Weimer dan Vining menyarankan metode *framing* yang fokus pada dua kemungkinan *akar masalah*, apakah *government failure* ataukah *market failure*, dalam pola *decision tree* sebagai berikut:



Gambar 1.7. Model "Pohon Keputusan" Analisis Kebijakan

Langkah krusial yang kedua adalah memilih alternatif. Weimer dan Vining menggunakan metode pohon keputusan sebagai berikut:



Gambar 1.8
Model "Pohon Keputusan" Analisis Kebijakan

Pada analisis solusi, Weimer dan Vining memilih menggunakan *Simple Structure Goals/Alternatives Matrix* seperti contoh berikut:

Tabel 1.3
Simple Structure Goals/alternatives Matrix

Goals	Criteria	Policy Alternatives		
		Policy I (Status Quo)	Policy II	Policy III
Goal A	Criterion A1	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>
	Criterion A2	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>
	Criterion A3	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>
Goal B	Criterion B1	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>
	Criterion B2	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>
Goal C	Criterion C3	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>	<i>Predicted impact and its valuation.</i>

Sebagai catatan, *Predicted impact and its valuation* dapat dibuat secara kuantitatif, ataupun kalau tidak memungkinkan, dibuat kualitatif dengan *nilai* atau kriteria *poor*, *good*, dan *excellent*.

Berkenaan dengan memilih alternatif kebijakan, Weimer dan Vining memilih untuk mengedepankan model *benefit-cost* model—sebuah model analisis yang didasarkan pada efisiensi dampak dari kebijakan yang diperkenalkan di AS tahun 1930-an pada saat dikembangkan kebijakan pengendalian banjir dalam bentuk *The US Flood Act 1930*—dengan pertimbangan bahwa kebijakan harus dapat dikuantifikasi secara moneter (*monetized*). Pelaksanaan model *benefit-cost* mengambil bentuk empat tahapan langkah, yaitu:

- Mengidentifikasi dampak yang relevan—setiap dampak diberikan klasifikasi *benefit* dan *cost* bagi masing-masing.
- Menghitung secara moneter (*monetized*) dampak tersebut—perhitungannya antara lain menggunakan pendekatan *opportunity cost*, *willingness to pay*, dan valuasi *output*.
- Melakukan diskon untuk variabel waktu dan risiko (*discounting for time and risk*)—dilakukan untuk menghitung koreksi dampak yang dihitung

secara moneter di masa depan dengan mempertimbangkan faktor waktu dan risiko.

- d. Memilih alternatif kebijakan. Langkah ini merupakan langkah yang paling penting. Karena Weimer dan Vining mengembangkan matriks pilihan kebijakan sebagai berikut:

Table 1.4
Analisis Cost Benefit

	Cost (millions of dollars)	Benefits (millions of dollars)	Net Benefits (millions of dollars)	Benefits/ Cost
No Project	0	0	0	n.a.
Project A	1	10	9	10
Project B	10	30	20	3
Project C	4	8	4	2
Project D	2	4	2	2
Project C & D	7	21	14	3
Project E	10	8	-2	0,8

Weimer & Vining mengemukakan bahwa karena efisiensi adalah *satunya* tujuan yang relevan, analisis yang seharusnya memilih *kombinasi kebijakan* yang memaksimalkan *benefits*. Dalam contoh matriks di atas, kebijakan yang dipilih adalah Proyek A, B, C, dan D yang memberikan *net benefits* US\$43 juta. Apabila hanya dimungkinkan *satu kebijakan*, dipilih Proyek B karena mempunyai *manfaat* sebesar US\$20 juta. Apabila biaya yang tersedia maksimal US\$10 juta, dipilih proyek A, C, dan D dengan *net benefits* US\$23 juta.

Agenda penting selanjutnya adalah *bagaimana mengkomunikasikan* hasil analisis kepada klien. Seorang analis kebijakan harus *produktif* sehingga sedini mungkin mampu mengajukan *preliminary draft* atas hasil analisisnya, dengan tujuan mendapatkan sesegera mungkin komentar atau pandangan dari kliennya. Namun demikian, draf awal ini tidak boleh terlalu dini sehingga analisis akhirnya hanya mengajukan *kebingungan* atau *tidak punya informasi yang lengkap*. Komentar klien atas draf awal sangat penting untuk merumuskan hasil analisis akhir.

Penyajian yang disarankan adalah (1) kelompokkan hasil analisis ke dalam komponen-komponen, dan kemudian (2) buatlah pemaparan yang *jelas* dan tidak *ambigu*. Untuk itu, tabel *Simple Structure Goals/Alternatives Matrix* dapat digunakan sebagai instrumen pemecahan analisis menjadi

komponen-komponen. Tentu saja, yang sangat penting adalah susunan penyajian yang dimulai dari *Ringkasan Eksekutif* dan daftar isi hasil analisis yang lengkap—daftar isi, daftar gambar, daftar tabel. Disarankan agar pada saat klien membaca *Ringkasan Eksekutif*, klien sudah mengetahui rekomendasi kebijakan yang diberikan. Untuk mempermudah, Weimer dan Vining membuat daftar “Do” dan “Don’t” sebagai berikut:

Table 1.5
The Do and The Don’t

Do	<i>Remember the client! Keep in mind that your task is to provide useful advice.</i>
	<i>Set priorities! Organize your Information Carefully (essential material in the text, supporting material in appendices).</i>
	<i>Decompose your analysis into component parts.</i>
	<i>Use heading that tell a story. Avoid abstract headings such as “Market Failure”.</i>
	<i>Be balanced! Give appropriate coverage to problem analysis and solution analysis.</i>
	<i>Acknowledge uncertainty but then provide your resolution on it. (Support your resolution with sensitivity analysis where appropriate).</i>
	<i>Be credible by documenting as extensively as possible.</i>
	<i>Be succinct.</i>
	<i>Avoid jargon and clearly explain any technical terms.</i>
	<i>Be value overt. Make explicit arguments for the Importance of goals.</i>
	<i>Write crisp text. Favor short and direct sentences; use the active voice.</i>
Don’t	<i>Write an essay! The difference between an essay and a well-structured policy analysis should be clear to you by now.</i>
	<i>Tell the client everything that you know as it comes into your head. It’s fine to think non-linearly. But write linearly.</i>
	<i>Write a mystery! Instead, state your important conclusions up to front in an executive summary.</i>

5. Adopsi dan Implementasi

Adopsi adalah ketika advis kebijakan diterima secara legal-formal. Untuk mendapatkan adopsi advis kebijakan, analis kebijakan perlu melaksanakan beberapa langkah. *Pertama*, melakukan asesmen fisibilitas politik dan sekaligus mempengaruhi fisibilitas politik (*assessing and influencing political feasibility*). Untuk itu, analis kebijakan perlu melakukan (1) identifikasi aktor politik yang relevan, (2) memahami motivasi dan keyakinan-keyakinan aktor-aktor tersebut, (3) melakukan asesmen sumber daya dari para aktor politik tersebut, (4) “menutup arena” agar advis menjadi *feasibel* secara politik. *Kedua*, analis kebijakan perlu menguasai beberapa

strategi politik agar advisnya diadopsi, yaitu *kooptasi*¹, *kompromi*², *herestetik*³, dan *Retorika*⁴.

Jika adopsi adalah proses *legal*, implementasi adalah ibarat *perkawinannya*-nya. Untuk mendapatkan implementasi optimal, analisis kebijakan perlu memperhatikan beberapa faktor. *Pertama*, mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. *Kedua*, mengantisipasi masalah-masalah yang mungkin muncul pada saat implementasi. Salah satu metode yang belakangan ini dikembangkan adalah metode *scenario-writing scenario-writing* yang memetakan kondisi masa depan dari sejumlah perilaku yang menentukan dampak kebijakan. Weimer dan Vining menyarankan tiga langkah untuk merumuskan *scenario-writing*, yaitu (1) menulis skenario yang mengacu pada *policy outcomes* (bukan *output*), (2) memberikan kritisi terhadap skenario dari berbagai perspektif kepentingan dan karakter perilaku, (3) melakukan revisi skenario sehingga menjadi lebih masuk akal (*plausible*). Rincian isi skenario tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1.6 Skenario Penulisan

Scenario	Write a narrative that describe all the behaviors that must be realized for the policy to produce desired outcome. Be specific about who, what, when, and why.
First critique	Is the scenario plausible? For each actor mentioned: Is the hypothesized behavior consistent with personal and organizational interests? If not, what tactics could the actor use to avoid complying? What counter-tactics could be used to force or induce compliance?
First critique	Thinking the direct and indirect effects of the policy, what other actors would have an incentive to become involved?

¹ Kooptasi berarti membuat klien yakin bahwa “advis kebijakan adalah bagian dari ide klien”. Model ini tidak dapat Anda lakukan jika sebagai analis Anda menghendaki untuk “ikut memiliki ide” tersebut.

² Kompromi adalah melakukan modifikasi agar ide advis kebijakan dapat diterima secara politik.

³ Weimer dan Vining mengambil dari konsep William H. Riker yang berarti *strategi untuk memperoleh keuntungan dengan cara memanipulasi lingkaran dari pilihan-pilihan politik*.

⁴ Menggunakan bahasa persuasif untuk meyakinkan klien.

	<p>For each or these actors: How could the actor interfere with hypothesized behaviors? What tactics could be used to block or deflect interference?</p>
Revisions	Rewrite the narrative to make it more plausible.

6. Benar dan Baik

Isu yang diangkat oleh Weimer dan Vining adalah mana yang hendak dipilih, *membuat advis yang benar* atau *yang baik*? Pertama-tama, analisis kebijakan yang melakukan analisis dengan *benar*. Dikatakan Weimer dan Vining berikut ini:

“Out first exhortation: Do well! Keep your client in mind! Policy analysis earn their keep by giving advice. Always strive to give useful advice by keeping in mind the range of actions available by your client.”

Sebagaimana dokter, analis memberikan advis yang benar. Namun, itu saja tidak cukup. Advis kebijakan juga harus memberikan kebaikan, tetapi tidak saja kepada klien, melainkan masyarakat luas. Sebagaimana dikatakan Weimer dan Vining:

“...your duties as a policy analyst go beyond responsibility for the personal success of your client. You have responsibility to the integrity of your craft and to contributing to a better society. Thus our second exhortation: Do good!”

Weimer dan Vining menekankan *efisiensi ekonomi* sebagai tujuan penting dalam evaluasi alternatif kebijakan. Namun, lebih dari sekadar efisiensi ekonomis, analisis kebijakan harus mampu mengkontribusi kebaikan bagi publik yang *kurang mendapatkan perhatian dalam arena politik*. Mengedepankan pertimbangan politik akan menjadikan advis kebijakan didominasi oleh kepentingan-kepentingan pribadi.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Apa yang dimaksud dengan kebijakan publik?
- 2) Apa saja teori pengambilan keputusan sebagai rasional dalam kebijakan publik?
- 3) Sebutkan dan jelaskan karakteristik kebijakan publik!
- 4) Apa saja tujuan dari kebijakan publik?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Silakan Anda pelajari kembali terkait dengan konsep kebijakan pendidikan pada Kegiatan Belajar 1 dalam modul ini.
- 2) Berdasarkan materi yang telah dipaparkan sebelumnya, kemukakan rasionalitas dalam pengambilan keputusan dalam rangka perumusan kebijakan publik!
- 3) Setelah membaca materi pada Kegiatan Belajar 1 ini, kemukakan karakteristik kebijakan publik. Selain itu, anda dapat membaca dari berbagai referensi lainnya.
- 4) Pada pembahasan sebelumnya telah dikemukakan terkait dengan tujuan kebijakan publik. Kemukakan tujuan-tujuan dari adanya kebijakan publik tersebut!



RANGKUMAN

Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah: 1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan hal-hal yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan hal yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah

setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Adapun model kebijakan publik yang ada di antaranya yakni:

1. Hubungan antara unit-unit pemerintah dengan lingkungannya. (Anderson)
2. Apa yang dilakukan dan apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah (Thomas Dye)
3. Suatu rangkaian tindakan yang saling berkaitan (Ronald Rose)
4. Suatu usulan arah tindakan atau kebijakan yang diajukan oleh seseorang

Kebijakan publik memiliki beberapa macam karakteristik, sifat, dan ciri khas sendiri. Karakteristik tersebut di antaranya yakni:

1. Model dalam kebijakan publik itu harus sederhana dan jelas (*clear*)
2. Ketepatan dalam mengidentifikasi aspek problem kebijakan (*precise*)
3. Membantu dalam komunikasi (*communicable*)
4. Usaha langsung untuk memahami kebijakan publik secara lebih baik (*manageable*)
5. Memberikan penjelasan dan memprediksi konsekuensi (*consequences*)

Selain itu, menurut para ahli terdapat beberapa model yang digunakan dalam pembuatan suatu kebijakan, menurut W. N. Dunn yakni Model Deskriptif dan Model Normatif.

Dalam rangka pembuatan kebijakan secara rasional, terdapat beberapa teori pengambilan keputusan yang dikembangkan, di antaranya:

1. Teori Rasional Komprehensif (*The Rational Comprehensive Theory*). Teori ini sangat mengandalkan pembuatan keputusan secara rasional yang disebut Teori Rasional Komprehensif.
2. Teori Inkremental (*Incremental Theory*) yakni teori yang berusaha lebih realistis terhadap keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh para pembuat kebijakan.
3. Teori Pandangan Sekilas Campuran (*Mixed Scanning*) yakni teori yang memiliki tujuan untuk menyarankan pengambilan keputusan secara rasional komprehensif atau inkremental, sesuai dengan keadaan.

**TES FORMATIF 1** _____

Jawablah pertanyaan di bawah ini!

- 1) Apa yang dimaksud dengan rasionalitas dalam kebijakan publik?
- 2) Bagaimana keterkaitan antara fenomena kemacetan serta adanya kebijakan busway apabila dikaitkan dengan rasionalitas kebijakan publik yang dikemukakan oleh Weimer dan Vining?

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Kegagalan Mekanisme Pasar

A. DEFINISI DAN FUNGSI PASAR

Keberadaan pasar mempunyai fungsi yang sangat penting karena dengan adanya pasar akan mempermudah konsumen dalam memperoleh barang maupun jasa yang dibutuhkan. Sementara itu, bagi produsen, pasar merupakan tempat yang strategis untuk menyalurkan barang hasil produksi. Secara umum, pasar mempunyai tiga fungsi utama yaitu sebagai sarana distribusi, pembentukan harga, dan sebagai tempat promosi sebagai berikut (Abid Ilmu, 2011) :

1. Pasar sebagai Sarana Distribusi

Pasar sebagaimana yang telah kita ketahui merupakan lokasi distribusi yang berfungsi memperlancar proses penyaluran barang atau jasa dari produsen ke konsumen. Dengan adanya pasar, produsen dapat berhubungan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk menawarkan hasil produksinya kepada konsumen. Pasar dikatakan berfungsi baik jika kegiatan distribusi barang dan jasa dari produsen ke konsumen berjalan lancar. Sebaliknya, pasar dikatakan tidak berfungsi baik jika kegiatan distribusi sering kali macet.

2. Pasar sebagai Pembentuk Harga

Pasar merupakan tempat pertemuan antara penjual dan pembeli. Di pasar tersebut penjual menawarkan barang-barang atau jasa kepada pembeli. Pembeli yang membutuhkan barang atau jasa akan berusaha menawar harga dari barang atau jasa tersebut sehingga terjadilah tawar-menawar antara kedua belah pihak. Setelah terjadi kesepakatan, terbentuklah harga. Dengan demikian, pasar dalam hal ini dapat berfungsi sebagai pembentuk harga. Harga yang telah menjadi kesepakatan tersebut, tentunya telah diperhitungkan oleh penjual dan pembeli. Penjual tentu telah memperhitungkan laba yang diinginkannya, sedangkan pembeli telah memperhitungkan manfaat barang atau jasa serta keadaan keuangannya.

3. Pasar sebagai Sarana Promosi

Pasar sebagai sarana promosi artinya pasar menjadi tempat memperkenalkan dan menginformasikan suatu barang/jasa tentang manfaat, keunggulan, dan kekhasannya pada konsumen. Promosi dilakukan untuk menarik minat pembeli terhadap barang atau jasa yang diperkenalkan. Promosi dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain, memasang spanduk, menyebarkan brosur, pameran, lewat sarana radio maupun TV. Banyaknya cara promosi yang dilakukan oleh produsen, membuat konsumen lebih selektif dalam memilih barang yang akan dibeli. Biasanya produsen yang menawarkan barang dengan harga murah dan kualitasnya bagus akan menjadi pilihan konsumen.

B. MEKANISME PASAR

Pada prinsipnya mekanisme pasar diartikan bahwa harga bergerak bebas sesuai hukum permintaan dan penawaran (*supply and demand*). Jika suplai lebih besar dari *demand*, maka harga akan cenderung rendah. Begitu pun, jika *demand* lebih tinggi sementara suplai terbatas maka harga akan cenderung mengalami peningkatan.

Di atas kertas, hukum pasar tersebut begitu valid. Akan tetapi, dalam implementasi sehari-hari kita yang masih dalam taraf pembelajaran di perguruan tinggi tidak pernah tahu secara pasti apakah harga yang terbentuk di pasar memang berjalan sesuai dengan mekanisme pasar yang wajar, tidak ada unsur intervensi, tidak ada unsur permainan oleh sekelompok kekuatan tertentu yang membentuk kartel dan sebagainya.

C. KEGAGALAN PASAR

Istilah "kegagalan pasar" tidak berarti sebuah pasar tidak lagi berfungsi (Wikipedia.org). Malahan, sebuah kegagalan pasar adalah situasi di mana sebuah pasar efisien dalam mengatur produksi atau alokasi barang dan jasa ke konsumen. Ekonom normalnya memakai istilah ini pada situasi di mana inefisiensi sudah dramatis atau ketika disugestikan bahwa institusi nonpasar akan memberi hasil yang diinginkan. Di sisi lain, pada konteks politik, pemegang modal atau saham menggunakan istilah kegagalan pasar untuk situasi saat pasar dipaksa untuk tidak melayani kepentingan publik sebuah pernyataan subyektif yang biasanya dibuat dari landasan moral atau sosial.

Atau dapat dikatakan kegagalan pasar adalah di mana suatu pasar tidak dapat menjalankan secara sempurna sesuai dengan fungsi awal sebagai pasar dan situasi di mana semua kekuatan yang ada dalam pasar, permintaan dan penawaran, berada dalam keadaan ketidakseimbangan (Makalah Ekonomi Mikro Kegagalan Pasar, Penyebabnya Dan Solusinya).

D. PENYEBAB KEGAGALAN PASAR

Kegagalan pasar terjadi karena mekanisme pasar tidak berfungsi secara efisien dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi yang ada dalam masyarakat. Dengan kondisi seperti ini akan menyebabkan mekanisme pasar menghasilkan barang menjadi terlalu banyak atau terlalu sedikit dan dalam hal yang sangat ekstrim kegagalan pasar akan menyebabkan pasar tidak terjadi sehingga barang dan jasa tertentu tidak dihasilkan oleh pasar. Ada beberapa hal yang menyebabkan kegagalan pasar terjadi, yakni (Blog Seputar Mahasiswa, 2012):

1. Informasi tidak Sempurna

Sering kali kita tidak mengetahui tentang kualitas barang yang digunakan. Sebagai contoh saat kita membeli sebuah mobil, untuk memperoleh informasi mengenai mobil itu sering kali kita menyewa seorang ahli mesin yang terpercaya.

2. Daya Monopoli

Sering kali kita jumpai dalam sebuah pasar di mana hanya produsen yang menguasai pasar, hal itu terjadi karena produsen lainnya tidak mampu bersaing dengan produsen tersebut. Kemampuan itu menyebabkan barang yang diproduksi lebih sedikit sehingga menyebabkan harga yang lebih tinggi dibandingkan harga di pasar persaingan sempurna.

3. Eksternalitas

Eksternalitas merupakan keuntungan atau kerugian yang dinikmati atau diderita pelaku ekonomi sebagai akibat tindakan pelaku ekonomi yang lain. Sebagai contoh: Limbah yang dihasilkan sebuah pabrik dapat mencemari lingkungan sekitar, dan mengakibatkan kerugian bagi masyarakat sekitar, biaya kerugian tersebut biaya eksternalitas.

Selain faktor di atas, Fachri (2011) menambahkan beberapa faktor pendorong terjadinya kegagalan pasar, yakni:

1. Adanya barang publik (*public good*).

Terdapat beberapa jenis barang yang tidak seorang pun yang bersedia menghasilkannya atau mungkin dihasilkan oleh pihak swasta akan tetapi dalam jumlah yang terbatas misalnya pertahanan, keadilan, dst. Jenis barang tersebut dinamakan barang publik murni yang mempunyai dua karakteristik utama yaitu penggunaannya tidak bersaing (*nonrivalry*) dan tidak dapat ditetapkan prinsip pengecualian. Pada barang publik murni ini, seseorang tidak bersedia untuk menghasilkannya karena adanya masalah kepemilikan. Ciri khas dalam barang publik adalah tidak ada pengecualian membayar dan yang tidak membayar pun tetap dapat menggunakan barangnya dan konsumsi tidak akan mengurangi konsumsi yang lain. Dengan adanya barang publik maka kegagalan pasar dapat terwujud karena pelaku-pelaku pasar mendapatkan kerugian.

2. Pasar tidak lengkap

Indikator pasar lengkap adalah apabila pasar tersebut menghasilkan semua barang dan jasa yang biaya produksinya lebih kecil daripada harga yang mau di bayar oleh masyarakat. Namun, pada kenyataannya ada beberapa jenis jasa yang tidak diusahakan oleh pihak swasta dalam jumlah yang cukup walaupun biaya penyedia tersebut lebih kecil daripada hal yang mau dibayar oleh masyarakat. Kondisi tersebut disebut sebagai pasar tidak lengkap dan hal tersebut dapat menjadi faktor penyebab pasar mengalami kegagalan.

Ditambahkan pula oleh Jumaristoho (2011) dalam kegagalan pasar disebabkan oleh:

Barang Bersama (*Common goods*) dasar adanya sistem pasar persaingan adalah adanya hak pemilikan yang memberikan hak pemilikan kepada setiap individu atas suatu barang sehingga ia dapat mengecualikan orang lain untuk memanfaatkan barang itu. Untuk beberapa jenis barang, hak pemilikan tidak dapat diberikan kepada satu individu melainkan diberikan kepada sekelompok masyarakat, misalnya saja sebidang padang rumput milik desa dan sebagainya.

Masalah yang ditimbulkan dalam kasus kekayaan bersama ada 2 faktor yaitu: *indivisibility* dan jumlah kelompok masyarakat. Adanya *indivisibility*

menyebabkan suatu kekayaan tidak dapat diberikan hak pemilikannya kepada setiap anggota kelompok. Apabila jumlah kelompok hanya dua orang, maka di antara kedua orang itu akan dapat dibuat suatu perjanjian yang mengatur penggunaan kekayaan tersebut secara optimal akan tetapi apabila anggota kelompok semakin banyak maka biaya untuk memperoleh persetujuan menjadi semakin besar dan mahal.

Dalam hal kekayaan bersama, apabila seseorang merasakan manfaat dan bersedia menanggung biaya tanpa harus ikut menanggung *free riders*. *Free riders* adalah suatu sikap yang tidak menyatakan dengan sebenarnya manfaat suatu barang atau jasa dengan maksud agar ia dapat memanfaatkan barang tersebut tanpa harus membayarnya atau tanpa ikut menanggung biaya pengadaan barang atau jasa tersebut.

Selain perlunya campur tangan pemerintah dalam mengatur kekayaan bersama, pemerintah juga harus menetapkan sistem pembayaran yang sifatnya dipaksakan karena jelas setiap individu tidak bersedia untuk menanggung biaya. Setiap pembayaran paksaan tersebut adalah yang umumnya disebut pajak.

Ada sebuah pertanyaan yang bersifat filosofis sekaligus praktis, yaitu “Masalah-masalah privat apa yang bisa didefinisikan sebagai masalah-masalah publik sehingga absah untuk ditangani dengan menggunakan berbagai sumber daya publik?” Pemakaian lensa “kegagalan pasar” (*market failure*) (Weimer and Vining 2004).

Untuk melihat situasi tersebut kerap kali membantu. Formulasi paling sederhana, kegagalan pasar terjadi ketika alat-alat produksi teknis dari suatu barang atau jasa menimbulkan salah satu efek seperti di bawah ini:

- a. Menimbulkan kesulitan dalam menarik pembayaran dari seluruh orang yang berpotensi mendapatkan manfaat, contohnya, besaran orang yang mendapatkan keuntungan, meski tidak langsung, dari perkembangan ilmu-ilmu pengetahuan dasar.
- b. Menimbulkan kesulitan dalam menarik biaya ekonomi riil penggunaan barang atau jasa, dari mereka yang mendapatkan manfaat dari kegiatan konsumsi, misalnya, biaya berkurangnya udara segar yang harus ditarik dari pemilik mobil; karena mereka mendapatkan manfaat dari penggunaan mobilnya dan setiap kali mobilnya dipakai volume udara segar di dunia ini berkurang.
- c. Menimbulkan kesulitan bagi pemakai (dan tak jarang juga bagi penyedia) untuk mengetahui kualitas sesungguhnya dari barang atau jasa

- yang mereka gunakan, contohnya, berbagai jasa reparasi, termasuk yang dilakukan oleh para ahli fisika maupun yang dilakukan oleh para montir.
- d. Membuat biaya produksi unit marjinal lebih rendah dari biaya rata-rata dalam rentang permintaan yang relevan, contohnya, artikel majalah yang didistribusikan via internet.

Mustahil dilebih-lebihkan nilai penting poin ini karena pada sebagian besar situasi yang terjadi meski tidak seluruhnya di mana tidak ada kegagalan pasar yang bisa diidentifikasi secara aktual, masalah-masalah pribadi masyarakat tidak bisa ditanggulangi melalui intervensi pemerintah. Malahan, ketika sebagian penanggulangan itu dilakukan oleh pemerintah, biasanya akan muncul banyak efek samping yang bertentangan. Pada sebagian kasus, mungkin kita bisa mentoleransi munculnya berbagai efek samping tersebut, meski keputusan semacam itu harus diambil melalui perhitungan cermat dan hati-hati.

Di samping kegagalan pasar, masalah-masalah privat yang bisa dimasukkan dalam definisi sebagai masalah publik adalah sebagai berikut:

- a. Runtuhnya berbagai sistem, seperti relasi keluarga, yang sebagian besar terjadi di luar pasar.
- b. Rendahnya standar hidup yang justru mengemukakan karena pasar berfungsi sebagaimana mestinya dan tidak begitu saja memberikan penghargaan kepada seseorang tanpa memiliki bakat atau keahlian yang dibutuhkan.
- c. Munculnya diskriminasi rasial dan kelompok minoritas.
- d. Kegagalan pemerintah untuk berfungsi sebagaimana mestinya di banyak area, yang secara tradisional, negara diharapkan mampu berperan secara efektif (misalnya penyediaan sekolah umum).

E. IMPLIKASI KEGAGALAN KEBIJAKAN BAGI PEREKONOMIAN

Eksistensi dari aktivitas publik di bidang makro ekonomi dimanfaatkan dan ditekankan pada proses pengambilan keputusan, pengawasan, dan pertanggungjawaban bagi publik. Hal ini merupakan risiko seluruh institusi negara beserta struktur intensif dalam upaya pencapaian efisiensi yang lebih baik dalam perekonomian.

Kondisi ini harus dikelola dengan efektif dan efisien agar tidak terjadi kegagalan pemerintah dalam mengelola manajemen ekonomi karena implikasinya akan merusak pasar atau sektor riil. Artinya, dari keberhasilan dan kegagalan yang mungkin terjadi akan sangat memengaruhi kondisi pasar yang pada akhirnya berdampak pada kegiatan ekonomi nasional.

Perdebatan kegagalan pasar dalam teori ekonomi telah menyumbangkan pertimbangan penting dari kepemilikan negara dan regulasi harga kebutuhan publik secara lebih luas. Sementara aspek penting yang perlu dibicarakan dalam hal ini adalah mengenai kesalahan kebijakan ekonomi serta alokasi sumber daya oleh pemerintah dan aparat birokrat terhadap kepentingan pembuatan kebijakan publik, inefisiensi, dan biaya membangun akibat reaksi badan-badan ekonomi swasta ke aktivitas publik. Adanya kegagalan pasar merupakan hal penting tetapi bukan suatu kondisi yang diperlukan untuk terjadinya intervensi pemerintah. Hal ini disebabkan adanya perbedaan pendapat antara biaya sosial dan individu dari pembuatan kebijakan yang berlaku dalam sektor publik, seperti permasalahan impor beras. (Harefa, 2012)

Dalam sektor publik, upaya untuk meningkatkan pendapatan, prestise, dan peluang kekuatan untuk mengambil keuntungan dari sektor swasta adalah sangat penting bagi politisi, birokrat, dan manajer perusahaan pemerintah dalam rangka memperoleh kembali kesempatan untuk dapat dipilih kembali.

Dalam mengupayakan kapasitas dan hasil yang maksimum, para birokrat dan pimpinan perusahaan pemerintah bisa saja keluar dari keinginan sosial ke aktivitas individu sebagai akibat adanya perbedaan perlakuan dalam inisiatif individu dan ganti rugi akibat kegagalan pasar. Asumsinya bahwa pengambil kebijakan pada sektor publik seharusnya menggunakan prinsip efisiensi dan memberikan faktor pendukung agar tercapai tingkat aktivitas maksimum.

Dalam konsep ini tidak hanya memotivasi manajer-manajer publik dari tingkat menteri, direktur perusahaan negara, dan kepala daerah akan lebih mendorong meningkatnya inefisiensi. Persaingan penurunan biaya pada sektor publik juga relatif lemah, sementara persaingan swasta domestik selalu menjaga pasar dari masuknya regulasi pasar oleh pejabat. Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan manajemen negara mampu memengaruhi pasar, proses pertumbuhan ekonomi, dan industrialisasi dalam perekonomian secara tidak langsung melalui kebijakan moneter, fiskal, perdagangan, dan nilai tukar.

Memperhatikan peranan negara secara langsung sebagai pengelola usaha dalam regulasi pada sektor industri, menunjukkan tingkat yang skeptis. Untuk memberikan alasan aktivitas produksi pada negara berkembang, aspek mikro ekonomi yang efisien peranannya kecil. Kadang kala perusahaan publik yang mencari keuntungan dapat memberi tambahan pendapatan. Dengan demikian tekanan utama ada pada ekonomi makro, sosial, dan beberapa hal lain, bahkan kepentingan yang berkaitan dengan politik.

1. Jenis Kegagalan Pasar

Ada tiga jenis kegagalan pasar sebagai dampak dari kegagalan manajemen pemerintah menjaga kestabilan ekonomi sehingga intervensi kebijakan publik diperlukan yaitu pada saat terjadi peningkatan *return to scale*, eksternalitas, dan pasar tidak sempurna (Hareta, 2012).

- a. Efisiensi pareto tidak akan tercapai pada pasar terkoordinisasi di mana dalam produksi terjadi peningkatan *return to scale* dan penurunan biaya marginal.
- b. Kegagalan pasar yang kedua adalah eksternalitas teknologi perusahaan swasta yang membiayai pelatihan SDM dinilai melebihi biaya sosialnya sehingga secara sosial tingkat kualifikasinya dinilai kurang optimal. Pada negara berkembang, benefit eksternal hanya sementara. Bagi industri yang baru berdiri, awal pembangunan biaya produksi dinilai lebih dari biaya sosialnya karena memerlukan proses belajar sambil jalan dan pengembangan.
- c. Prinsip yang ketiga dari intervensi diberikan berbagai bentuk pasar tidak sempurna. Hal ini berawal dari kondisi pasar seperti harga, informasi, dan mobilitas barang yang dibutuhkan untuk mencapai efisiensi tidak tercapai. Distorsi pada pasar tenaga kerja sepertinya memainkan peran. Upah yang dibayarkan pada sektor pertanian tidak mencerminkan marginal produktivitas tenaga kerja, melainkan hanya mencerminkan rata-rata produktivitasnya. Intervensi pemerintah mengakibatkan migrasi tenaga kerja dari sektor pertanian ke industri.

2. Penyebab Ketidakefisienan Pemerintah dalam Kegagalan Pasar

Adapun ketidakefisienan pemerintah disebutkan Fachri (2011) disebabkan oleh:

a. *Informasi terbatas*

Banyak kebijakan pemerintah yang tidak dapat dilihat dampaknya karena sangat rumit dan sulit untuk diperhitungkan sebelumnya.

b. *Pengawasan yang terbatas atas reaksi swasta*

Suatu kebijakan pemerintah akan menimbulkan reaksi dari berbagai pihak swasta dan sering kali pemerintah tidak dapat menghambat reaksi tersebut.

c. *Pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat*

Pemerintah tidak dapat mengawasi secara ketat perilaku birokrat sedangkan pelaksana kebijakan pemerintah umumnya didelegasikan pada berbagai tingkatan birokrat yang mempunyai persepsi dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga kebijakan pemerintah mungkin menimbulkan hasil yang berbeda dengan apa yang diinginkan.

d. *Hambatan dalam proses politik.*

Dalam suatu negara demokratis terdapat pemisahan wewenang antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif yang sering kali kebijakan yang dibuat oleh eksekutif terhambat oleh proses pengambilan keputusan yang harus terlebih dulu disetujui oleh legislatif. ketidakefisienan tersebut dapat pula menjadi penyebab terjadinya kegagalan pemerintah.

3. Peran Pemerintah dalam Mengatasi Kegagalan Pasar

Peran pemerintah yang semakin besar dalam perekonomian tidak dapat dilepaskan dari kegagalan pasar (*market failure*). Kegagalan pasar inilah yang pada mulanya menjadi latar belakang dirasa perlunya campur tangan pemerintah. Mekanisme pasar melalui *invisible hand* dinilai tidak mampu secara efisien dan efektif dalam menjalankan fungsinya yang menurut Weimer dan Vining (1992) adalah merupakan kegagalan pasar tradisional. Namun, kegagalan pasar hanyalah salah satu sebab pemerintah harus turun tangan dalam perekonomian agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara optimal (Mangkusobroto, 1999). Kegagalan pasar barulah merupakan syarat perlu (*necessary condition*) bagi campur tangan pemerintah (Malpezzy, 2000 ; Jackson, 1999). Barton (2000) dalam Sasana menyebutkan pula bahwa dalam ekonomi pasar yang dikendalikan oleh pemerintahan yang dipilih secara demokratis, hanya ada dua alasan bagi pemerintah untuk masuk

ke dalam aktivitas masyarakat, yaitu: *social equity* dan kegagalan pasar. Berdasarkan alasan-alasan itu, secara garis besar peran pemerintah dengan *public policies-nya* adalah mengkoreksi kegagalan pasar untuk memperbaiki efisiensi produksi dan alokasi sumber daya dan barang, serta merealokasi *oportunitas* dan barang untuk mencapai nilai-nilai distribusional dan nilai-nilai lainnya (Weimer dan Vining, 1992).

Barton (2000) menyebutkan peran utama pemerintah secara garis besar adalah: 1) peran alokasi sumber daya, 2) peran regulator, 3) peran kesejahteraan sosial, 4) peran mengelola ekonomi makro. Penjelasan keempat peran pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Dalam peran alokasi sumber daya tercakup soal penentuan ukuran absolut dan relatif pemerintah dalam perekonomian (keseimbangan sektor publik dan sektor swasta) dan penyediaan barang-barang publik serta pelayanan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.
- b. Peran regulator. Hal ini mencakup undang-undang dan tata tertib yang dibutuhkan masyarakat termasuk undang-undang yang mengatur dunia bisnis yang memadai untuk memfasilitasi aktivitas bisnis dan hak-hak kepemilikan pribadi.
- c. Peran kesejahteraan sosial. Mencakup kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerataan sosial di negara yang bersangkutan seperti perpajakan, jaminan social (*transfer payment,*) dan penyediaan sejumlah barang publik campuran bagi masyarakat.
- d. Peran mengelola ekonomi makro yang memfasilitasi stabilitas secara umum dan kemakmuran ekonomi negara melalui kebijakan-kebijakan yang didesain untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang stabil, *full employment*, inflasi yang rendah, dan stabilitas neraca pembayaran.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Setelah membaca dan memahami Kegiatan Belajar 2, kemukakan definisi pasar menurut Anda!
- 2) Apa saja penyebab kegagalan pasar? Kemukakan pendapat Anda!
- 3) Apa saja peran pemerintah dalam mengatasi kegagalan pasar? Sebutkan dan jelaskan!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Berdasarkan pembahasan terkait dengan kegagalan pasar, pada awal pembahasan kegiatan belajar ini dikemukakan terkait dengan definisi pasar. Rangkum dan jelaskan pengertian pasar menurut pendapat anda sebagai salah satu faktor dari adanya perumusan kebijakan publik!
- 2) Setelah mempelajari Kegiatan Belajar 2 pada modul ini, kemukakan apa saja yang menjadi penyebab kegagalan pasar dalam bahasa anda sendiri.
- 3) Anda dapat membaca kembali pembahasan terkait dengan peranan pemerintah dalam mengatasi kegagalan pasar, mulai dari melahirkan peraturan, dan lain sebagainya.

**RANGKUMAN**

Pasar merupakan tempat yang strategis untuk menyalurkan barang hasil produksi. Secara umum, pasar mempunyai tiga fungsi utama yaitu sebagai sarana distribusi, pembentukan harga, dan sebagai tempat promosi

Kegagalan pasar terjadi karena mekanisme pasar tidak berfungsi secara efisien dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi yang ada dalam masyarakat. Dengan kondisi seperti ini akan menyebabkan mekanisme pasar menghasilkan barang menjadi terlalu banyak atau terlalu sedikit dan dalam hal yang sangat ekstrim kegagalan pasar akan menyebabkan pasar tidak terjadi sehingga barang dan jasa tertentu tidak dihasilkan oleh pasar.

Ada beberapa hal yang menyebabkan kegagalan pasar terjadi, yakni

1. Informasi tidak sempurna.
2. Daya Monopoli
3. Eksternalitas

Perdebatan kegagalan pasar dalam teori ekonomi telah menyumbangkan pertimbangan penting dari kepemilikan negara dan regulasi harga kebutuhan publik secara lebih luas. Sementara aspek penting yang perlu dibicarakan dalam hal ini adalah mengenai kesalahan kebijakan ekonomi serta alokasi sumber daya oleh pemerintah dan aparat birokrat terhadap kepentingan pembuatan kebijakan publik, inefisiensi, dan biaya membangun akibat reaksi badan-badan ekonomi swasta ke aktivitas publik. Adanya kegagalan pasar merupakan hal penting tetapi bukan suatu kondisi yang diperlukan untuk terjadinya intervensi

pemerintah. Hal ini disebabkan adanya perbedaan pendapat antara biaya sosial dan individu dari pembuatan kebijakan yang berlaku dalam sektor publik, seperti permasalahan impor beras.

Ada tiga jenis kegagalan pasar sebagai dampak dari kegagalan manajemen pemerintah menjaga kestabilan ekonomi sehingga intervensi kebijakan publik diperlukan yaitu pada saat terjadi peningkatan *return to scale*, eksternalitas, dan pasar tidak sempurna.

Peran pemerintah dengan *public policies-nya* adalah mengoreksi kegagalan pasar untuk memperbaiki efisiensi produksi dan alokasi sumber daya dan barang, serta merealokasi *oportunitas* dan barang untuk mencapai nilai-nilai distribusional dan nilai-nilai lainnya. Secara garis besar adalah : 1) peran alokasi sumber daya, 2) peran regulator, 3) peran kesejahteraan sosial, 4) peran mengelola ekonomi makro.



TES FORMATIF 2

Jawablah pertanyaan di bawah ini!

- 1) Berikan contoh fenomena kegagalan pasar yang ada di Indonesia!
- 2) Analisis fenomena tersebut, jelaskan sejauh mana peran pemerintah Indonesia dalam rangka mengatasi kegagalan pasar tersebut!
- 3) Apabila anda diminta untuk membantu pemerintah mengatasi masalah kegagalan pasar, buatlah kerangka kebijakan dalam rangka mengatasi kegagalan pasar tersebut!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Kegagalan Kebijakan Pemerintah

Ⓓalam menjalankan peran-perannya sebagaimana di atas, pemerintah tidak selalu berhasil. Secara sistematis malah sering terjadi kegagalan pemerintah (*government failure*). Dalam istilah Krueger (1990) telah terjadi kegagalan pemerintah secara kolosal (*colossal government failures*). Banyak hal tidak jarang memunculkan pula pendapat bahwa negara (pemerintah) merupakan penyebab utama dari persoalan-persoalan di negara modern, dan bukannya sebuah penyelesaian (Sasana, 2004)

Merujuk pada Krueger (1990) kegagalan pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis: *omission failures* dan *commission failures*. *Commission failures* misalnya pada BUMN yang ongkosnya mahal dan tidak efisien, ketidakefisienan, dan pemborosan dalam program-program investasi pemerintah, kontrol pemerintah yang terlalu jauh dan mahal biayanya atas aktivitas sektor swasta, maupun defisit anggaran pemerintah yang disebabkan oleh defisit BUMN dan mendorong inflasi yang tinggi dengan konsekuensi lanjutannya adalah terhadap alokasi sumber daya, perilaku tabungan maupun alokasi investasi swasta.

Sedangkan *failures of omission* misalnya memburuknya fasilitas transportasi dan komunikasi yang menyebabkan naiknya biaya aktivitas sektor swasta maupun sektor publik, pemeliharaan *fixed nominal exchange rate* berhadapan dengan laju inflasi yang begitu cepat yang disokong dengan *exchange control* dan lisensi impor, kegagalan memelihara fasilitas infrastruktur yang ada.

Produk ikutan dari kedua jenis kegagalan pemerintah tersebut adalah munculnya korupsi besar-besaran dan begitu nyata. Pemerintah justru berubah menjadi pemburu rente (*rent seeking*) atau bahkan menjadi predator, seperti di zaire (rezim Mobutu), Filipina (Marcos), Haiti (Duvaliers), Nicaragua (Samoza), dan masih banyak lagi (Bardhan, 1990), tidak terkecuali Indonesia terutama di bawah Suharto. Korupsi yang tinggi biasanya dialami oleh negara sedang berkembang atau negara yang memiliki gaya kepemimpinan otoriter.

Menurut Mangkusoebroto (1999) kegagalan pemerintah disebabkan oleh empat hal, yaitu : (1) informasi yang terbatas, (2) pengawasan yang terbatas

atas reaksi pihak swasta, (3) pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat, (4) hambatan dalam proses politik.

1. Informasi yang terbatas, diungkapkan bahwa banyak kebijakan pemerintah yang tidak dapat dilihat dampaknya karena sangat rumit dan sulit untuk diperhitungkan sebelumnya.
2. Pengawasan yang terbatas atas reaksi swasta juga merupakan penyebab kegagalan pemerintah. Suatu kebijakan pemerintah akan menimbulkan reaksi pihak swasta dan sering sekali pemerintah tidak dapat menghambat reaksi tersebut.
3. Kegagalan pemerintah juga disebabkan oleh pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat. Pemerintah tidak dapat mengawasi secara ketat perilaku para birokrat, sedangkan pelaksanaan kebijakan pemerintah umumnya didelegasikan pada berbagai tingkatan birokrat yang mempunyai persepsi dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga kebijakan pemerintah mungkin menimbulkan hasil yang berbeda dengan hal yang diinginkan.
4. Selain itu, kegagalan pemerintah juga bisa di sebabkan oleh adanya hambatan dalam proses politik. Dalam suatu negara demokratis terdapat pemisahan wewenang antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Sering terjadi kebijakan yang akan dilaksanakan oleh eksekutif terhambat oleh proses pengambilan keputusan karena harus disetujui dahulu oleh pihak legislatif.

Berbicara masalah kebijakan publik maka tidak akan terlepas dari sebuah institusi yang namanya Pemerintah. Dialah pelaksana dari sekian banyak kebijakan yang telah disepakati di ranah parlemen. Menurut teori mengenai terbentuknya birokrasi, pemerintah terbentuk dari serangkaian kesepakatan (kontrak sosial) dari suatu masyarakat di suatu wilayah tertentu. Hal ini berdasarkan teorinya Rosseau di dalam karyanya yang terkenal yaitu *Du Contract Social* (Zulchizar, 2010). Melihat sejarahnya seperti yang dikemukakan di atas memang sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menjalankan amanah yang sudah diberikan oleh rakyat secara legal untuk membuat kebijakan-kebijakan yang pro terhadap rakyat terutama rakyat kecil.

Di dalam kehidupan sehari-hari masyarakat tentu tidak terlepas dari pengaruh-pengaruh kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Menurut teorinya Thomas R Dye (1992) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah hal yang

dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah artinya apapun yang dilakukan maupun tidak memiliki konsekuensi atau dampak terhadap masyarakat luas. Ambil contoh kebijakan tentang kenaikan Tarif Dasar Listrik (TDL), hal ini langsung berpengaruh kepada kehidupan masyarakat, apalagi ketika pemerintah mengambil kebijakan menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), dampak dari kebijakan ini sungguh luar biasa. Harga-harga kebutuhan pokok naik drastis, tingkat kemiskinan melonjak. Lalu Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM), kebijakan ini juga memiliki dampak yang luar biasa bagi masyarakat terutama mereka yang berada di bawah garis kemiskinan, sedikit demi sedikit kaum miskin ini terbantu dalam usahanya mensejahterkan diri. Kondisi demikian membuktikan bahwa masalah kebijakan publik menjadi begitu vital perannya bagi masyarakat.

Kemudian yang menjadi permasalahan adalah ketika sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak amanah (prorakyat) sehingga oleh rakyat dianggap gagal. Tentu berbagai kritik dan juga demonstrasi datang dari mana-mana menolak kebijakan ini. Padahal kalau melihat esensi dari kebijakan publik itu sendiri adalah mengambil jalan tengah dari setiap permasalahan yang muncul dari masyarakat.

Dengan paradigma *ter-up to date* dari administrasi publik yaitu *Good Governance*. Esensi dari paradigma ini adalah pelibatan setiap elemen di dalam pengambilan suatu kebijakan. Elemen-elemen itu adalah pemerintah, swasta (bisnis), dan juga masyarakat.

Dari paradigma di atas bisa dianalisis kegagalan-kegagalan kebijakan yang pernah dibuat oleh pemerintah. Di dalam teori Kebijakan Publik ada sebuah tahapan yang disebut dengan perumusan kebijakan. Pada tahapan ini ada sebuah isu yang digulirkan pemerintah kepada publik. Dari isu-isu ini dibuat suatu forum diskusi yang melibatkan ketiga *stakeholder* (pemerintah, swasta dan masyarakat) untuk membahas solusi dan alternatif penyelesaian masalah. Dari sinilah kemudian suatu kebijakan akan terbentuk. Kegagalan-kegagalan itu muncul bisa jadi pada tahap musyawarah itu ada pihak yang tidak diikuti sehingga ketika kebijakan itu dilaksanakan di lapangan maka akan terjadi bentrok dengan pihak yang merasa tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan.

Melihat sebab-sebab kegagalan dalam pembuatan kebijakan maka penyelesaiannya pun harus disesuaikan dengan permasalahan yang ada. Bila selama ini kebijakan-kebijakan yang dibuat tidak melibatkan salah satu

stakeholder atau beberapa maka ketika membuat kebijakan-kebijakan harus melibatkan semua *stakeholder* yang ada. Sementara itu, untuk permasalahan teknis maka yang perlu diperhatikan adalah keharusan dari pemerintah untuk menyiapkan strategi-strategi yang matang dalam implementasi kebijakan sehingga masalah-masalah teknis tidak terjadi lagi.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Carilah artikel/ studi kasus dari berbagai sumber yang menunjukkan data bahwa pemerintah telah gagal dalam implementasi kebijakan publik yang ada di Indonesia!
- 2) Analisis artikel tersebut, kemukakan faktor apa saja yang mendorong terjadinya kegagalan kebijakan pemerintah tersebut!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Anda dapat mencari artikel maupun studi kasus dari berbagai sumber, baik internet maupun media cetak.
- 2) Setelah mendapatkan bahan yang dimaksud, kemudian analisis berdasarkan sudut pandang pembuat kebijakan publik mengapa hal tersebut bisa terjadi, serta faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya kegagalan pasar tersebut.



RANGKUMAN

Kegagalan pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis : *omission failures* dan *commision failures*. *Commision failures* misalnya pada BUMN yang ongkosnya mahal dan tidak efisien, ketidakefisienan, dan pemborosan dalam program-program investasi pemerintah, kontrol pemerintah yang terlalu jauh dan mahal biayanya atas aktivitas sektor swasta, maupun defisit anggaran pemerintah yang disebabkan oleh defisit BUMN dan mendorong inflasi yang tinggi dengan konsekuensi lanjutannya adalah terhadap alokasi sumber daya, perilaku tabungan maupun alokasi investasi swasta.

Sedangkan *failures of omission* misalnya memburuknya fasilitas transportasi dan komunikasi yang menyebabkan naiknya biaya aktivitas sektor swasta maupun sektor publik, pemeliharaan *fixed nominal exchange rate* berhadapan dengan laju inflasi yang begitu cepat yang disokong dengan *exchange control* dan lisensi impor, kegagalan memelihara fasilitas infrastruktur yang ada.

Kegagalan pemerintah disebabkan oleh empat hal, yaitu: (1) informasi yang terbatas, (2) pengawasan yang terbatas atas reaksi pihak swasta, (3) pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat, (4) hambatan dalam proses politik.



TES FORMATIF 3

Jawablah pertanyaan di bawah ini!

- 1) Mengapa kegagalan kebijakan pemerintah terkait dengan efisiensi sektor- sektor pemerintah seperti BUMN dan sebagainya sering terjadi di Indonesia?
- 2) Proses politik mempengaruhi terjadinya kegagalan pemerintah. Jelaskan maksud tersebut!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) Rasionalitas kebijakan publik adalah munculnya peran analisis dalam proses kebijakan. Mereka tidak secara langsung menentukan kebijakan, tetapi rekomendasi yang mereka hasilkan melalui aplikasi teknik-teknik analisis yang rasional mempengaruhi pembuatan kebijakan.
- 2) Berdasarkan beberapa model perumusan kebijakan menurut para ahli, kebijakan mengenai busway termasuk dalam model rasional komprehensif. Hal ini dikarenakan:
 - a. Kemacetan merupakan suatu masalah yang dianggap penting dan bermakna dibandingkan dengan masalah lainnya.
 - b. Banyaknya alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki. Para pembuat kebijakan Busway telah menyelidiki berbagai alternatif yang akan dikemukakan dalam pembahasan. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai (Budi Winarno 2008).

Di samping itu, terdapat lima nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan, yaitu:

- a. Nilai politik: Dalam sebuah proses pembuatan kebijakan tentu terdapat maksud-maksud politis yang akan memberikan keuntungan bagi para pembuatnya yaitu pemerintah Jakarta sendiri
- b. Nilai-nilai organisasi: Kebijakan Busway dikeluarkan dengan pertimbangan bisa memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat.
- c. Nilai-nilai pribadi: Kebijakan Busway ini dilaksanakan dengan kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta sebagai penyedia layanan dan pengelolanya
- d. Nilai-nilai kebijakan: Kebijakan Busway ini juga dipengaruhi dengan pertimbangan moral bahwa dengan adanya kebijakan ini akan bisa mengakomodir kepentingan masyarakat akan sistem transportasi yang baik
- e. Nilai-nilai ideologi: Dalam kebijakan ini tidak begitu muncul nilai-nilai ideologi yang keluar. Kemacetan di Jakarta merupakan masalah yang perlu penanganan yang bersifat teknis.

Tes Formatif 2

- 1) Contoh fenomena kegagalan pasar adalah naiknya harga BBM subsidi maupun non subsidi, naiknya harga pengangkutan kereta api, kenaikan harga jasa untuk menyediakan air bersih, listrik dan telepon, dan perusahaan jasa pos dikarenakan monopoli perusahaan.
- 2) Peran pemerintah dalam mengatasi kegagalan pasar adalah:
 - a. Menjamin agar kesamaan hak untuk setiap individu tetap wujud dan penindasan dapat dihindarkan.
 - b. Menjaga agar perekonomian dapat tumbuh dan mengalami perkembangan yang teratur dan stabil.
 - c. Mengawasi kegiatan-kegiatan perusahaan, terutama perusahaan-perusahaan besar dapat mempengaruhi pasar agar mereka tidak menjalankan praktek-praktek monopoli yang merugikan.
 - d. Menyediakan barang bersama yaitu barang-barang seperti jalan raya, polisi dan tentara yang penggunaannya dilakukan secara kolektif oleh masyarakat untuk mempertinggi kesejahteraan sosial masyarakat.
 - e. Mengawasi agar eksternalitas kegiatan ekonomi yang merugikan masyarakat dihindari atau dikurangi masalahnya.
 - f. Menerapkan sistem harga dasar/*floor price* serta harga eceran tertinggi/*ceiling price* untuk melindungi konsumen dan produsen
 - g. Memberlakukan pajak

Tes Formatif 3

- 1) Kegagalan kebijakan pemerintah: inefisiensi, manajemen yang buruk, fasilitas yang tidak memadai, informasi tidak sempurna, serta adanya hambatan proses politik.
- 2) Dalam suatu negara demokratis terdapat pemisahan wewenang antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Sering terjadi kebijakan yang akan dilaksanakan oleh eksekutif terhambat oleh proses pengambilan keputusan karena harus disetujui dahulu oleh pihak legislatif

Daftar Pustaka

- AbidIlmu. (2011). *Makalah Ekonomi Mikro Kegagalan Pasar, Penyebabnya dan Solusinya*. [Online] diakses: <http://abidinsuccesmen.blogspot.com/2011/01/makalah-ekonomi-mikro-kegagalan-pasar.html>.
- Dror, Y. (1971). *Design for Policy Sciences*, New York: Elseiver.
- Dunn, WN. (1987). *Public Policy Analysis: An Introduction*, London: Prentice-Hall International, Inc.
- El-Batawi, MAH. (2009). *Makalah: Model-Model Kebijakan Publik*. [Online] diakses: <http://Mpikelasb.Blogspot.Com/2010/01/Makalah-Model-Model-Kebijakan-Publik.hHtml>.
- Fachri. (2012). *Kegagalan Mekanisme Pasar Ekonomi*. <http://saeful-fachri.blogspot.com/2011/01/kegagalan-mekanisme-pasar-ekonomi.html>
- Harefa, M. (2012). *Implikasi Kegagalan Kebijakan Bagi Perekonomian*. [Online] diakses: http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=5859&coid=2&caid=19&gid=3.
- Jumaristoho. (2011). *Kegagalan Pasar dan Campur Tangan Pemerintah*. <http://jumaristoho.wordpress.com/2011/04/09/kegagalan-pasar-dan-campur-tangan-pemerintah/>
- Mahasiswa. (2012). *Mekanisme Pasar*. [online] diakses: <http://seputar-mahasiswa.blogspot.com/2012/07/mekanisme-pasar.html>).
- Nurohman, T. (2011). *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. [Online] diakses: http://taufiknurohman25.blogspot.com/2011/02/konsep-dasar-kebijakan-publik_11.html.

- Patton, CV. & David S.W. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. USA: Prentice-Hal, Inc., Englewood Cliffs,N.J.07632.
- Rofiek, AE. (2010). *Rasionalisme dalam Proses Kebijakan Publik*. [online] diakses: <http://fisip.untagsmg.ac.id/mimbar-administrasi/103?task=view>.
- Sasana, Hadi. (2004). *Kegagalan Pemerintah dalam Pembangunan*. [Online] diakses: [http://eprints.undip.ac.id/13958/1/Kegagalan_Pemerintah_Dalam_Pembangunan....by_Hadi_Sasana_\(OK\).pdf](http://eprints.undip.ac.id/13958/1/Kegagalan_Pemerintah_Dalam_Pembangunan....by_Hadi_Sasana_(OK).pdf)
- Sutapa, M. (2008). *Kebijakan Pendidikan Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. [Online] diakses: http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/132206558/Artikel%20Jurnal%20Manajemen%20Pendidikan%20JuMP_Oktober%202008.pdf.
- Weimer, DL. and Vining, Aidan R. (1998). *Policy Analysis Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall.
- Zulchizar, AF. (2010). *Kebijakan yang Gagal : Apa Sebab dan Solusinya?*. [online] diakses: <http://zulchizar.wordpress.com/2010/07/10/kebijakan-yang-gagal-apa-sebab-dan-solusinya/>