

MSLK5201
Edisi 1

MODUL 01

Dasar-dasar Analisis Kebijakan dan Teori Kebijakan

Dr. Lina Warlina, M.Ed.

Daftar Isi

Modul 01	1.1
Dasar-dasar Analisis Kebijakan dan Teori Kebijakan	
Kegiatan Belajar 1	1.5
Dasar-dasar Analisis Kebijakan	
Latihan	1.14
Rangkuman	1.15
Tes Formatif 1	1.15
Kegiatan Belajar 2	1.17
Teori Kebijakan	
Latihan	1.26
Rangkuman	1.26
Tes Formatif 2	1.27
Kunci Jawaban Tes Formatif	1.28
Daftar Pustaka	1.30



Pendahuluan

Dalam suatu pengelolaan lingkungan, kebijakan merupakan suatu hal yang sangat penting. Kebijakan merupakan salah satu instrumen pengelolaan pemerintahan sebagai mata rantai utama dalam operasionalisasi fungsi pemerintahan (*governance*).

Masalah lingkungan adalah masalah yang dapat terjadi pada skala lokal, nasional ataupun dunia, seperti perubahan iklim, spesies yang terancam punah, perlindungan hutan belantara, dan penggunaan energi. Analisis kebijakan lingkungan dimaksudkan untuk mempresentasikan lingkungan dan dampak sosial dari kebijakan, dengan harapan bahwa keputusan yang lebih baik akan dihasilkan ketika orang memiliki informasi yang lebih baik yang menjadi dasar keputusan itu.

Apa itu analisis kebijakan? Satu pernyataan umum adalah analisis kebijakan memberikan informasi ke dalam proses pengambilan kebijakan publik, atau proses kebijakan. Proses kebijakan merujuk pada sarana badan pemerintah (mis., agen atau badan legislatif) yang memutuskan kebijakan.

Kebijakan adalah tindakan suatu badan pemerintah, di mana tindakan dapat berupa undang-undang, peraturan, proyek, atau keputusan publik lainnya. Selain pemerintah, banyak orang yang dapat memberlakukan kebijakan terutama yang terkait pada kebijakan tersebut, termasuk pejabat terpilih, perwakilan lain lembaga pemerintah, individu yang terkena dampak, bisnis, dan organisasi nonpemerintah. Mereka berkepentingan karena ingin mengerti dampak kebijakan, terhadap diri mereka sendiri, terhadap orang lain, dan pada dampak yang lebih luas. Pengetahuan tentang dampak suatu kebijakan dapat menyebabkan individu untuk mengambil atau mengubah posisi pada suatu kebijakan, atau bekerja untuk mengubah kebijakan. Dengan demikian, memahami dampak dari kebijakan yang diusulkan dapat memengaruhi apa kebijakan itu, apakah kebijakan itu akan diadopsi, dan bagaimana akan efektif.

Suatu hal yang penting, jika dalam suatu negara kebijakan yang diambil tersebut tidak sesuai atau kurang tepat, akibatnya adalah kegagalan pemerintah dalam implementasinya. Pada umumnya, permasalahan kebijakan yang terjadi baru dirasakan saat kebijakan tersebut telah dilaksanakan. Para pembuat kebijakan (*policy maker*) atau pelaksana (*implementor*) baru menyadari akan kesalahannya ketika terjadi kondisi implementasi yang buruk (*bad implementation*).

Analisis kebijakan yang akan dibahas ini fokus pada analisis kebijakan lingkungan dan sumber daya. Perbedaan yang paling penting dengan kebijakan publik adalah, pada kebijakan publik pendekatannya di bidang ekonomi dan politik, sedangkan lingkungan pendekatannya adalah interdisipliner. Karena sifat interdisipliner kebijakan lingkungan, maka ditekankan bahwa suatu analisis kebijakan lingkungan dapat (dan mungkin harus) mencakup berbagai informasi, tetapi tidak terbatas pada efek ilmiah, ekonomi, sosiologis, dan kelayakan proposal kebijakan. Seorang analis kebijakan mungkin diperlukan untuk mensintesis semua informasi tersebut ke dalam bentuk yang

mudah dimengerti oleh pembuat keputusan, atau analis sebenarnya dapat melakukan studi yang diperlukan untuk mengembangkan sebagian dari informasi tersebut.

Untuk menghindari kesalahan dalam melakukan analisis kebijakan, maka perlu diketahui model-model kebijakan yang dapat diterapkan. Rasionalitas yang dikembangkan terhadap sebuah isu kebijakan perlu dilakukan dengan pilihan yang tepat. Modul ini akan memberikan gambaran terkait dasar-dasar analisis kebijakan serta teori kebijakan.

Setelah mempelajari Modul 1 ini, mahasiswa diharapkan mampu:

1. menjelaskan dasar-dasar analisis kebijakan;
2. menerapkan model kebijakan rasional komprehensif;
3. menerapkan model kebijakan rasional inkremental; dan
4. menerapkan model kebijakan *mixed scanning*.

Modul ini dibagi dalam 2 kegiatan belajar.

1. Kegiatan Belajar 1: Dasar-dasar analisis kebijakan.
2. Kegiatan Belajar 2: Teori Kebijakan yang membahas tentang model Kebijakan Rasional Komprehensif, model Kebijakan Rasional Inkremental dan model kebijakan *Mix Scanning*.

Agar Anda dapat mencapai hasil belajar yang maksimal, ikutilah semua petunjuk dalam modul ini dengan cermat. Baca semua uraian materi ini secara berulang, kerjakan latihan dengan sungguh-sungguh, dan baca rangkuman sebelum mengerjakan tes formatif.

Jika Anda berdisiplin tinggi dalam belajar, Anda pasti berhasil dan secara berangsur-angsur akan menjadi mahasiswa yang mampu mandiri dalam belajar.

Selamat belajar, sukses untuk Anda!

Kegiatan
Belajar

1

Dasar-dasar Analisis Kebijakan

Mengapa analisis kebijakan penting untuk masalah lingkungan? Sering, "Lingkungan" dianggap sebagai topik hanya untuk ahli biologi, ahli kimia, atau ilmuwan fisik atau alami lainnya. Misalnya saja debat tentang perubahan iklim dan "efek rumah kaca" sering dibingkai dalam istilah dari ketidakpastian ilmiah seputar masalah ini. Jika para ilmuwan tidak bisa setuju tentang seberapa signifikan masalah perubahan iklim mungkin, maka mungkin kita seharusnya tidak mengambil tindakan untuk mencegah perubahan iklim. Atau, jika para ilmuwan setuju bahwa perubahan iklim adalah masalah, maka mungkin kita harus mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk mencegahnya. Sebaliknya, jika perubahan iklim hanya dipandang sebagai pertanyaan kebijakan daripada sebagai pertanyaan ilmiah, atau ketidakpastian ilmiah, maka perubahan iklim hanya merupakan bagian dari masalah.

Sebaliknya, masalah lain muncul, termasuk: berapa biaya untuk mengendalikan perubahan iklim? Apa itu konsekuensi dari tidak mengurangi perubahan iklim? Siapa yang diuntungkan dari pengurangan dampak perubahan iklim, dan siapa yang diuntungkan dari tidak mengendalikan perubahan iklim? Mengangkat pertanyaan-pertanyaan tambahan ini menunjukkan bahwa masalah ilmiah yang mendasari perubahan iklim mungkin bukan yang paling penting untuk pengembangan kebijakan; sebaliknya, konsekuensi dari suatu kebijakan (atau dari tidak memiliki kebijakan) karena berbagai kepentingan dapat memiliki pengaruh signifikan terhadap apakah undang-undang disahkan atau perjanjian ditanda tangani. Selain itu, menjadi jelas bahwa masalah lingkungan secara inheren multidisiplin, melibatkan keahlian tidak hanya dari ilmuwan fisik dan alami tetapi juga sosial ilmuwan dan orang-orang dari humaniora.

Kegiatan Belajar 1 ini akan menempatkan analisis kebijakan menjadi filosofis yang lebih luas konteksnya. Jenis informasi apa yang harus disediakan oleh analisis kebijakan? Apa peran klien dalam melakukan analisis kebijakan? Haruskah suatu kebijakan analisis memberikan rekomendasi khusus atau hanya menyajikan alternatif analisis? Jika demikian, pada tujuan apa rekomendasi tersebut harus didasarkan?

Analisis kebijakan adalah awal dari upaya memperbaiki proses pembuat kebijakan. Sebelum informasi yang relevan dengan kebijakan dapat digunakan oleh pengguna yang dituju, informasi harus disusun ke dalam dokumen yang relevan dengan kebijakan dan dikomunikasikan dalam berbagai bentuk presentasi. Proses komunikasi

kebijakan mempunyai beberapa tahapan yaitu analisis kebijakan, pengembangan isi komunikasi yang interaktif dan pemanfaatan pengetahuan. Diperlukan keterampilan yang berbeda untuk melakukan analisis kebijakan dengan pembuatan dokumen kebijakan dan presentasi lisan (Dunn, 2003)

Analisis kebijakan lingkungan tidak lepas dari analisis kebijakan publik. Menurut Dunn (2003) karakteristik model kebijakan publik harus mempunyai kriteria yaitu sederhana dan jelas (*clear*), ketepatan identifikasi aspek penting problem kebijakan (*precise*), menolong untuk pengkomunikasian (*communicable*), berusaha langsung untuk memahami kebijakan publik secara lebih baik (*manageable*), serta memberikan penjelasan dan memprediksi konsekuensi (*consequences*). Biasanya masalah publik merupakan masalah yang kompleks, sehingga seringkali digunakan model. Model adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yg terpilih dari suatu kondisi masalah yg disusun untuk tujuan tertentu. Model kebijakan dapat dinyatakan dalam bentuk konsep/teori, diagram, grafik atau persamaan matematis.

A. KRITERIA KEPUTUSAN DAN METODE KEPUTUSAN UNTUK ANALISIS KEBIJAKAN

Materi ini diambil dari buku *Environmental Policy Analysis for Decision Making* oleh John Loomis dan Gloria Helfand pada tahun 2003. Misalkan Anda adalah seorang pembuat keputusan yang ingin melakukan apa yang terbaik bagi masyarakat untuk kontroversi kebijakan lingkungan. Misalnya, hal yang berkaitan dengan penempatan fasilitas polusi yang atau akan menentukan cara melindungi spesies yang terancam punah. Atau mungkin akan menegosiasikan pengurangan produksi gas rumah kaca untuk mengurangi dampak perubahan iklim global. Bagaimana seharusnya pemerintah membuat kebijakan? Apa jenis informasi yang ingin dimiliki sebelum diputuskan?. Selain itu, informasi apa yang diinginkan untuk menghasilkan analisis kebijakan Anda?

Pertama-tama, perhatikan bahwa ada dua pertanyaan berbeda yang diambil oleh pembuat keputusan yang kemungkinan dihadapi yaitu: jenis informasi apa yang berguna, dan tentang apa dasar keputusan harus dibuat. Yang *pertama* akan kita sebut sebagai keputusan kriteria: faktor-faktor yang masuk ke dalam suatu keputusan. Yang *kedua* akan kita sebut sebagai aturan keputusan atau metode keputusan. Kriteria bisa banyak dan bervariasi. Aturan atau metode keputusan merakit kriteria keputusan menjadi Intinya-keputusan. Penting untuk diingat bahwa otoritas pengambilan keputusan pada akhirnya berada di tangan klien, dan Anda adalah analis/penasihat. Tanggung jawab utama sebagai analis adalah untuk mengumpulkan data, membuat prediksi efek dari setiap alternatif pada setiap keputusan kriteria, dan kemudian membuatnya tersedia untuk klien dalam bentuk yang dapat digunakan.

Peran lain yang mungkin dapat diberikan adalah menerapkan metode keputusan yang disediakan oleh klien. Anda juga dapat menghadirkan klien dengan berbagai keputusan metode yang dapat diterapkan untuk masalah ini. Biasanya, akan diambil

kriteria yang telah dikembangkan, lalu dijalankan melalui metode keputusan yang dipilih oleh klien, dan memberikan hasilnya kepada klien. Di saat ini, klien dapat melakukan apa yang dia inginkan dengan informasi tersebut.

B. BAGAIMANA KRITERIA DITERAPKAN

Jarang pembuat keputusan hanya menginginkan satu pilihan. Lagipula, jika hanya ada satu pilihan, tidak banyak yang memutuskan untuk dilakukan. Jika hanya memberikan satu alternatif, Anda telah membuat keputusan untuk klien Anda. Memang, biasanya ada spektrum alternatif yang luas tersedia untuk klien, baik dalam hal hasil akhir atau dalam hal mencapai hasil akhir. Dalam beberapa kasus, alternatif disediakan untuk Anda oleh klien; dalam kasus lain, salah satu pekerjaan sebagai analis adalah mengidentifikasi alternatif. Dalam situasi pertama, dapat langsung melakukan analisis; dalam kasus kedua, analis harus berpikir matang ke berbagai opsi yang dapat dipertimbangkan.

Salah satu alternatif yang harus selalu dimasukkan adalah "tidak ada tindakan" alternatif? Kemudian, alternatif cenderung mencakup berbagai kebijakan yang diusulkan "dalam pertimbangan". Berbagai alternatif akan meningkat jika pemahaman kebijakan tentang masalah, memungkinkannya untuk menunjukkan kepada berbagai pihak yang berkepentingan bahwa keprihatinan mereka dipelajari serius, dan meningkatkan kemampuannya untuk menemukan hasil yang baik. Jadi, jika tidak diberikan berbagai alternatif, Anda harus menyarankan untuk memperluas kemampuannya.

Analisis tentang alternatif merupakan pengembangan estimasi dari kriteria kebijakan yang perlu, bukan pada perbandingan dengan apa yang saat ini berlangsung, tetapi dibandingkan dengan saat ini tanpa alternatif. Sekarang Anda tahu apa yang akan dianalisis yaitu beberapa set alternatif. Pertanyaan selanjutnya adalah, apa yang akan dianalisis? Kriteria keputusan yang memberikan titik awal untuk ide yang dibutuhkan oleh analis.

C. KRITERIA KEPUTUSAN

Faktor-faktor apa yang penting untuk dipahami pada pertanyaan kebijakan lingkungan? Jelas jawaban untuk pertanyaan ini akan tergantung pada spesifik kebijakan yang dianalisis dan undang-undang terkaitnya. Secara lengkap analisis yang sering digunakan dan sesuai untuk banyak masalah lingkungan meliputi:

1. Efek Fisik/Biologis/Ilmiah/Teknis Suatu Tindakan

Jika suatu kebijakan lingkungan dilakukan, apa dampaknya? Habitat akan ditingkatkan atau dirugikan? Apakah kualitas air akan meningkat atau semakin buruk? Apakah kemacetan lalu lintas menjadi lebih baik atau lebih buruk? Prediksi efek dari

suatu tindakan adalah informasi penting untuk membuat kebijakan yang memiliki pengetahuan apakah akan melakukan tindakan. Informasi ini secara fisik dan efek teknis biasanya merupakan dasar untuk mengevaluasi tindakan selanjutnya. Jadi, langkah ini harus dilakukan sebelum memulai langkah selanjutnya. (Mencoba untuk menjawab masalah berikutnya tanpa mengatasi masalah pertama telah menjadi bermanfaatnya analisis kebijakan).

2. Efisiensi Ekonomi (Manfaat dan Biaya)

Di sini merujuk tidak hanya pada barang-barang yang mempunyai harga pasaran, tetapi juga ke barang/jasa tidak dipasarkan lainnya yang mempengaruhi tingkat keseluruhan kesejahteraan sosial. Apakah kebijakan secara keseluruhan akan berdampak positif bagi masyarakat, atau akankah biaya polis lebih besar daripada manfaatnya? Item ini biasanya dianalisis menggunakan analisis biaya-manfaat.

3. Ekuitas Distribusi

Kebijakan publik memiliki efek berbeda pada orang yang berbeda, baik lokasi, etnis, pendapatan, atau pekerjaan. Siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan aksi ini? Konsekuensi distribusi dari suatu kebijakan biasanya banyak menunjukkan tentang siapa yang mendukung dan siapa yang menentang kebijakan tersebut.

4. Penerimaan Sosial/Budaya

Apakah beberapa orang akan tersinggung oleh tindakan tertentu? Misalnya, adalah jalan yang diusulkan akan mengganggu situs yang dianggap suci bagi penduduk asli? Apakah dapat diterima untuk menempatkan pabrik kimia baru di suatu daerah yang sudah menanggung beban dari polusi lain pula? Pembuat kebijakan ingin memahami mengapa suatu kebijakan mungkin ditentang, termasuk pertentangan karena melanggar norma sosial.

5. Kelayakan Operasional/Administrasi

Dapatkah suatu kegiatan dipindahkan dari teori ke realitas? Misalnya, akan adakah izin yang dapat dikeluarkan untuk pengurangan emisi gas rumah kaca jika emisi gas rumah kaca tidak dapat dimonitor secara akurat? Apakah agensi memiliki personil dan anggaran yang memadai untuk menegakkan aturan yang melarang mengambil tanaman langka dari tanah pribadi? Jika suatu kebijakan tidak bisa diimplementasikan secara efektif, apakah akan ada konsekuensi merugikan yang tidak diinginkan?.

6. Legalitas

Apakah mungkin ada alternatif tanpa mengubah undang-undang yang ada? Bahkan jika suatu ide terdengar luar biasa, jika akan membutuhkan perubahan konstitusi negara, hukum yang ada, atau peraturan yang ada, mungkin sulit atau tidak mungkin dilakukan menerapkan tanpa pengeluaran besar atau kerangka waktu yang panjang.

Jadi, alternatif kebijakan tentu dapat mengidentifikasi undang-undang yang harus diubah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Hal ini biasanya bukan hasil utama dari suatu analisis kebijakan. Sebagian besar analisis kebijakan praktis harus menemukan solusi dalam kondisi telah ada undang-undang.

7. Ketidakpastian

Apakah dampak dari suatu kebijakan pasti terjadi? Jika ada ambiguitas tentang dampak kebijakan, apakah kisaran ketidakpastian dapat diterima, atau apakah kisaran hasil yang mungkin mengubah hasil analisis secara dramatis? Artinya, apakah peringkat solusi alternatif sepenuhnya beralih dengan rentang variabel kritis yang masuk akal? Jika ketidakpastian lazim di bidang studi, penting untuk menyajikan kisaran hasil serta hanya rata-rata. Jika ada penghindaran risiko, maka pembuat keputusan mungkin tidak acuh tak acuh antara dua alternatif dengan efek rata-rata yang sama tetapi rentang hasil yang berbeda.

Contohnya, misalkan dua alternatif memiliki nilai rata-rata atau yang diharapkan \$ 50 juta dalam biaya, tetapi kemungkinan biaya seseorang berkisar dari \$ 1 juta hingga \$ 99 juta, dan yang lainnya memiliki kemungkinan biaya mulai dari \$ 48 juta hingga \$ 52 juta. Alternatif kedua jelas memberikan lebih banyak kepastian dan karenanya mungkin lebih diinginkan. Seperti disebutkan sebelumnya, debat tentang perubahan iklim sering dibingkai sebagai memiliki ketidakpastian ilmiah: efeknya bisa besar, atau bisa juga tidak ada. Jika efeknya besar, maka kita mungkin sangat ingin mengubah perilaku kita saat ini dengan cara yang dramatis dan mahal. Jika efeknya tidak ada, masyarakat mungkin tidak akan repot untuk memaksakan biaya tersebut pada diri kita sendiri, karena tidak akan ada manfaat yang terkait. Karena hasilnya berbagai kemungkinan, maka dapat menghasikan kebijakan yang sangat berbeda. Dalam mengurangi tingkat ketidakpastian dapat menyebabkan lebih banyak konsensus tentang tindakan apa yang harus diambil.

Jadi, jika alternatif yang disukai sangat peka terhadap variabel yang ketidakpastiannya, maka dapat dikurangi dengan pengumpulan data yang lebih besar atau analisis yang lebih terperinci, dan mungkin bermanfaat untuk dilakukan pengumpulan atau analisis data tambahan.

D. LANGKAH-LANGKAH DALAM MELAKUKAN ANALISIS KEBIJAKAN LINGKUNGAN

Apa yang Anda lakukan ketika melakukan analisis kebijakan? Dalam banyak hal analisis kebijakan memiliki kemiripan yang mencolok dengan kegiatan penelitian yang mungkin Anda lakukan sebagai mahasiswa. Seperti halnya makalah penelitian, tujuannya adalah untuk mengumpulkan informasi agar dapat dibaca dan untuk mendokumentasikan metode dan kesimpulan. Karena analisis kebijakan cenderung

lebih banyak dibaca maka harus dibuat menjadi lebih sistematis tentang bagaimana analisis dilakukan.

Ada serangkaian langkah yang harus diambil dalam melakukan analisis kebijakan. Sangat mungkin Anda akan menghadapi langkah-langkah ini dalam analisis apa pun yang dilakukan, meskipun mungkin tidak dalam urutan yang ditentukan (Loomis & Helfand, 2003).

Langkah 1: Mengembangkan hubungan dengan klien

Apakah klien Anda adalah atasan Anda di organisasi tempat Anda bekerja? atau Anda sedang melakukan pekerjaan kontrak, atau hubungan lain? Anda harus memiliki seseorang dalam pikiran ketika Anda melakukan analisis. Memiliki klien adalah penting untuk menentukan topik analisis Anda (Langkah 2), dan yang lainnya berasal dari langkah itu.

Langkah 2: Menjelajahi topik analisa atau masalah yang akan diperoleh

Dalam banyak hal, langkah ini tidak dapat dipisahkan dari Langkah 1. Pertanyaan apa yang ingin dijawab sangat bergantung pada klien. Langkah ini melibatkan beberapa komponen. *Pertama* adalah menentukan apa itu masalah kebijakan utama yang harus dijawab oleh klien atau masalah yang harus dipecahkan. Analisis harus membahas masalah kebijakan utama ini secara langsung. Anda harus membiasakan diri dengan konteks dan komponen kunci dari masalah ini.

Sebagai contoh, jika masalahnya adalah cara terbaik untuk memenuhi standar ambien karbon monoksida yang diberikan, maka Anda harus memahami sumber di daerah tersebut, level polutan saat ini, dan tingkat standar. Selanjutnya, Anda harus menentukan apa informasi tentang masalah ini dan hal tersebut sangat penting untuk keputusan klien Anda. Pertanyaan ini adalah inti dari langkah ini. Contoh lainnya, jika klien adalah Perlindungan Lingkungan A.S. Agency (EPA), fokus analisis untuk memenuhi standar karbon monoksida mungkin berbeda daripada jika Anda bekerja untuk orang Amerika Asosiasi mobil. Selain itu, juga harus dipertimbangkan kemungkinan konsekuensi dari hasil tersebut, bagaimana jika hasilnya tidak mendukung perspektif klien? Jika klien cenderung hanya mencari hasil yang mendukung perspektifnya, Anda harus jujur dengan klien tentang kemungkinan jenis analisis tertentu atau masalah tertentu mungkin tidak mendukung posisinya yang telah terbentuk sebelumnya.

Selanjutnya, harus diidentifikasi garis dasar untuk analisis. Yaitu, apa tugas analisis yang klien anggap sebagai *status quo* tanpa tindakan apa pun, "tanpa" skenario? Karena, Anda akan membandingkan efek kebijakan apa pun terhadap alternatif "tanpa kebijakan", analisis perlu memutuskan apa yang akan menjadi garis dasar ini. Harus ditentukan batasan studi secara keseluruhan dalam hal waktu, tenaga, dan anggaran tersedia. Hasil analisis akan berbeda jika Anda memiliki banyak waktu dan anggaran dibandingkan jika Anda harus menganalisis bersama dalam satu hari.

Langkah 3: Mendesain analisis

Sekarang setelah pertanyaan teridentifikasi dan kendala waktu serta anggaran telah ditetapkan, bagaimana Anda benar-benar akan melakukan analisis tersebut? Pertama, tinjau literatur yang ada terkait dengan pertanyaan kebijakan tersebut. Informasi apa yang bermanfaat, khususnya tentang metode dan pendekatan pemodelan, dan mungkin tentang ketersediaan data, dapatkah belajar dari studi yang ada? Selanjutnya, tentukan kemungkinan masa depan tanpa proyek atau konsekuensinya dari alternatif tidak ada tindakan. Sekali lagi, karena analisis Anda tentang masalah tersebut harus melibatkan perbandingan dengan *baseline*. Selanjutnya, Anda harus menentukan metode apa yang akan Anda gunakan untuk analisis tersebut. Apakah klien menginginkan analisis biaya-manfaat atau apakah ia ingin fokus efek ketenagakerjaan menggunakan model input-output? Apakah akan digunakan simulasi metode untuk mengidentifikasi dampak berbagai kebijakan? Apakah teknik statistik akan membantu mengidentifikasi hubungan kritis, atau justru diperlukan dengan menggunakan pendekatan pemrograman linier untuk menemukan solusi meminimalkan biaya atau menggunakan analisis optimasi?.

Akhirnya, perlu mengidentifikasi persyaratan data yang harus dimiliki. Kebutuhan data akan didasarkan pada ulasan tentang literatur yang ada, pilihan pendekatan analisis (misal analisis biaya-manfaat versus model input-output). Pada langkah ini perlu memutuskan apakah cukup data primer atau data sekunder saja atau apakah data primer atau asli saja yang harus dikumpulkan. Dalam kedua kasus tersebut, harus diidentifikasi skala geografis dan waktu untuk data yang dibutuhkan. Apakah ada unit yang relevan untuk mengumpulkan data (perusahaan, rumah tangga, kota rata-rata), dan rentang geografis apa (misal semua kota di wilayah Indonesia atau di provinsi, atau di pemerintah daerah)? Jika data deret waktu digunakan, harus ditentukan seberapa jauh kurun waktu data yang dibutuhkan. Mengumpulkan data lebih jauh ke masa lalu dapat meningkatkan ukuran sampel, tetapi kemungkinan relevansinya berkurang karena faktor-faktor lain mungkin sangat berbeda kondisinya dibandingkan saat ini. Misalnya, untuk studi telekomunikasi, mengumpulkan data dari sebelum 1980-an mungkin tidak berguna, karena sangat sedikit orang yang bisa bekerja dari rumah sebelum periode waktu itu.

Langkah 4: Mengumpulkan data

Pada langkah sebelumnya, diputuskan data apa yang diperlukan untuk analisis. Sekarang Anda harus mengumpulkannya. Ini mungkin melibatkan perjalanan ke perpustakaan, menelusuri catatan klien (kertas atau elektronik), mengunduh data dari situs web, pembelian data dari sumber lain, serta desain dan pelaksanaan survei atau wawancara.

Langkah 5: Mengembangkan alternatif

Langkah ini dapat dilakukan sebelumnya, ketika merancang analisis; atau, dapat dilakukan nanti, setelah melakukan beberapa data awal analisis; atau, mungkin ingin dipertimbangkan kembali daftar alternatif Anda di semua tahapan ini. Pada langkah ini akan ditentukan apa solusi yang mungkin untuk masalah yang diidentifikasi pada Langkah 2. Opsi atau pilihan apa yang akan dilakukan oleh klien atau klien Anda membuat keputusan yang dimilikinya? (misalnya, menyetujui pembangunan jalan raya baru untuk mengurangi lalu lintas kemacetan). Opsi apa yang mungkin tersedia untuk pembuat kebijakan lain? (misalnya, melarang truk besar dari jalan raya pada jam-jam sibuk, penetapan harga jalan ke mengurangi kemacetan lalu lintas). Apakah ada opsi tambahan yang mungkin dibuat lebih masuk akal? (misalnya, meminta pengusaha mengizinkan *telecommuting* untuk mengurangi lalu lintas kemacetan). Langkah ini bisa sangat penting, mungkin didefinisikan banyak pilihan untuk klien.

Pada saat yang sama, jika Anda menyajikan terlalu banyak opsi atau alternatif, Anda dapat membebani klien Anda dengan pilihan, dan kemampuannya untuk meninjau opsi satu persatu akan berkurang. Seberapa luas Anda ingin memikirkan alternatif? Misalnya, harus dipertimbangkan anggaran saat ini untuk suatu program tetap, atau apakah ada kemungkinan menambah atau menguranginya? Misalkan, dapatkah dipertimbangkan untuk mengubah standar polusi saat ini, atau haruskah analisis dibatasi pada berbagai cara untuk mencapainya? Beberapa alternatif mungkin dibatasi oleh definisi masalah pada Langkah 2. Pada beberapa kasus, mengembangkan alternatif mungkin melibatkan pengerjaan ulang pernyataan masalah. Alternatif-alternatif ini akan menjadi inti dari apa yang akan dianalisis. Berdasarkan alternatif yang dikembangkan, mungkin perlu mengulang kembali beberapa langkah-langkah sebelumnya (seperti pengumpulan data) untuk memastikan bahwa analisis dapat diselesaikan.

Langkah 6: Menganalisis kinerja

Sekarang Anda benar-benar akan melakukan pekerjaan yang dijelaskan pada Langkah 3. Analisis akan memperkirakan dan kemudian membandingkan efek dari semua alternatif secara umum berikut dampaknya. Jangan lupa sertakan baseline atau alternatif "tidak ada tindakan", baik sebagai alternatif eksplisit, atau sebagai dasar untuk perbandingan alternatif lain. Berbagai model, teknik statistik, atau bahkan opini pakar dapat digunakan untuk memprediksi atau memperkirakan konsekuensi dari implementasi setiap alternatif pada setiap kriteria. Salah satu cara mengatur efek prediksi yang dihasilkan dari alternatif, adalah mengembangkan matriks. Semua alternatifnya akan ada pada satu sumbu, dan efek yang diukur akan pada sumbu lainnya. Mengisi matriks seperti itu memastikan bahwa semua alternatif dievaluasi sesuai dengan yang sama kriteria. Anda mungkin juga ingin membandingkan kelebihan dan kekurangan dari alternatif berbeda. Ada beragam cara yang berbeda (metode keputusan)

untuk menilai alternatif. Metode apapun yang digunakan, hal ini merupakan salah satu pertanyaan yang harus ditentukan pada saat mendefinisikan masalah di Langkah 2.

Dalam langkah ini, dapat juga dilakukan beberapa analisis sensitivitas. Analisis sensitivitas memeriksa apakah hasilnya cenderung sangat mirip dengan kondisi saat ini atau tidak. Jika hasilnya berbeda jauh, maka beberapa asumsi atau data dasar ada perubahan.

Langkah 7: Hasil saat ini

Setelah hasil analisis didapat, hasil akan dipresentasikan kepada klien. Dalam proses, jangan lupa untuk membuat hasil yang dapat dimengerti oleh klien. Apakah perlu diberi latar belakang tentang permasalahan ini, atau klien sudah berpengalaman? Apakah diperlukan ringkasan pengarah satu halaman yang menyoroti temuan-temuan utama, atau apakah klien ingin melihat latar belakang tentang bagaimana Anda melakukan analisis, dan mengapa? Akankah bagan atau tabel membantu untuk meringkas informasi? Apakah Anda perlu menjelaskan beberapa terminologi, atau dapatkah Anda menghilangkan jargon sama sekali dan menggantinya dengan bahasa umum?.

Selain itu, harus ditemukan cara untuk memastikan bahwa klien mengerti manfaat (dan masalah) dari setiap alternatif. Meskipun mungkin telah dibandingkan berbagai alternatif, dan bahkan mungkin membuat rekomendasi, klien harus dapat menentukan sendiri alternatif mana yang paling sesuai dengan tujuan atau solusi masalah yang coba diatasi.

Bagaimana Anda mempresentasikan hasil analisis agar dapat memiliki dampak signifikan dari analisis tersebut?. Hasil dalam grafik dan tabel seringkali lebih mudah diakses daripada hasil yang dibahas dalam teks. Sebagian karena lebih mudah diakses, hasil grafik dan teks juga dapat dengan mudah diambil konteksnya atau disalahtafsirkan. Jika ketidakpastian seputar hasil besar dan penting, mungkin dapat dibuat grafik ketidakpastian atau memberikan rentang dalam tabel bukan hanya prediksi rata-rata. Hasil ini akan menjadi lebih baik jika analisis ini direview oleh orang lain sebelum difinalkan. Hal ini dapat dilakukan secara informal seperti *inhouse review* atau secara formal seperti *peer review* dari luar. Tingkat review akan tergantung pada keinginan klien dan seberapa yakin Anda tentang analisis tersebut.

Bagaimana Cara Menggunakan Langkah Ini?

Ketika merencanakan analisis kebijakan, mendorong Anda untuk tidak memikirkan langkah-langkah ini sebagai urutan yang menuntun dari awal hingga akhir membuat laporan lengkap. Sebaliknya, langkah ini adalah hanya tuntunan yang mungkin harus ditempuh. Anda mungkin perlu bolak-balik di antara beberapa langkah tersebut. Misalnya, ketika dilakukan analisis (Langkah 6), Anda mungkin menginginkannya untuk mengevaluasi kembali set alternatif (Langkah 5), mencoba beberapa yang baru yang timbul dari penilaian. Melakukan analisis sensitivitas

(Langkah 6) mungkin membuat Anda memperbaiki data (Langkah 4). Menemukan data apa yang tersedia (Langkah 4) (jika beruntung, data yang lebih banyak dan lebih baik tersedia daripada yang dikira) dapat mengarahkan untuk merevisi rencana untuk analisis (Langkah 3). Intinya adalah beri waktu dalam desain Analisa kebijakan Anda untuk mengulangi langkah-langkah ini beberapa kali, jangan ditafsirkan sebagai jalur linier sekali dan untuk semua.

Ketika Anda menjadi lebih berpengalaman dalam analisis kebijakan, Anda akan memperbaiki cara menerapkan langkah-langkah ini untuk melakukan analisis. Selain itu, Anda akan menjadi cukup mahir dalam menyesuaikan langkah-langkah untuk memenuhi berbagai kebijakan masalah yang akan dinalisis. Diharapkan langkah-langkah ini akan membantu untuk menganalisis kebijakan.

Pada Kegiatan Belajar 1 ini, hanya diberikan dasar-dasar dari analisis kebijakan dan modul-modul selanjutnya akan lebih menjelaskan bagaimana Anda melakukan analisis kebijakan dengan berbagai model dan metode. Setelah Anda mempelajari Kegiatan Belajar 1 tentang dasar-dasar analisis kebijakan, maka pada Kegiatan Belajar 2 akan dipelajari terkait model teori analisis kebijakan, yaitu model komprehensif, inkremental serta *mix scanning*.



Latihan

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

- 1) Dalam mengambil keputusan, analisis apa saja yang biasa digunakan?, mohon Anda uraikan!
- 2) Uraikan langkah-langkah yang dilakukan bila Anda akan menganalisis suatu kebijakan!
- 3) Dalam melakukan analisis kebijakan, menurut Anda apakah diperlukan alternatif-alternatif kebijakan?. Jelaskan jawaban Anda!

Petunjuk Jawaban Latihan

Untuk dapat menjawab pertanyaan latihan tersebut di atas, maka pelajari lagi uraian tentang:

- 1) Kriteria keputusan
- 2) Langkah-langkah pembuatan analisis kebijakan
- 3) Mengembangkan alternatif pada langkah-langkah pembuatan analisis kebijakan



Rangkuman

1. Karena sifat interdisipliner kebijakan lingkungan maka suatu analisis kebijakan lingkungan dapat (dan mungkin harus) mencakup berbagai informasi, tetapi tidak terbatas pada efek ilmiah, ekonomi, sosiologis, dan kelayakan proposal kebijakan.
2. Analisis kebijakan adalah awal dari upaya memperbaiki proses pembuat kebijakan. Sebelum informasi yang relevan dengan kebijakan dapat digunakan oleh pengguna yang dituju, informasi harus disusun ke dalam dokumen yang relevan dengan kebijakan dengan kebijakan dan dikomunikasikan dalam berbagai bentuk presentasi.
3. Proses komunikasi kebijakan mempunyai tahapan-tahapan yaitu analisis kebijakan, pengembangan isi komunikasi yang interaktif dan pemanfaatan pengetahuan.
4. Dalam analisis kebijakan harus diberikan alternatif-alternatif untuk pengambil keputusan. Alternatif cenderung mencakup berbagai kebijakan yang diusulkan “dalam pertimbangan”.
5. Analisis yang sering digunakan dan sesuai untuk banyak masalah lingkungan meliputi: a. efek fisik/biologis/ilmiah/teknis suatu tindakan, b. efisiensi ekonomi (manfaat dan biaya), c. ekuitas distribusi, d. penerimaan sosial/budaya, e. kelayakan operasional/ administrasi, f. legalitas, dan g. ketidakpastian.
6. Langkah-langkah dalam melakukan Analisis Kebijakan Lingkungan adalah: 1. mengembangkan hubungan dengan klien, 2. menjelajahi topik analisa atau masalah yang akan diperoleh, 3. mendesain analisis, 4. mengumpulkan data, 5. mengembangkan alternatif, 6. menganalisis kinerja, 7. hasil saat ini. Langkah-langkah ini merupakan tuntunan yang dapat ditempuh dan tidak harus selaluberurutan, tetapi dapat dilaksanakan secara bolak balik sesuai kebutuhan.



Tes Formatif 1

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi pada Kegiatan Belajar 1, kerjakanlah Tes Formatif 1 berikut ini!

- 1) Suatu analisis kebijakan berupaya untuk memberikan alternatif-alternatif penyelesaian masalah kebijakan. Misalkan suatu analisis kebijakan untuk meningkatkan kualitas udara dari kendaraan bermotor. Setelah dilakukan pengumpulan data dan dianalisis, kira-kira alternatif-alternatif kebijakan apa yang akan diberikan untuk peningkatan kualitas udara? Dan tentukan data-data pendukung untuk alternatif-alternatif tersebut!

- 2) Misalkan Anda melakukan analisis kebijakan untuk mengurangi konsentrasi ozon dengan alternatif A (status quo, tidak ada tindakan), dan alternatif B dan C mengurangi konsentrasi ozon dengan opsi yang berbeda-beda. Sebelum dilakukan analisis, coba Anda uraikan dahulu efek fisik/biologis, efek efisiensi ekonomi, efek distribusi dari konsentrasi ozon tersebut!
- 3) Dimisalkan akan dilakukan analisis kebijakan terkait daur ulang sampah tepi jalan. Dalam kondisi saat ini, daur ulang dapat dilaksanakan sebanyak 1.000 ton. Dalam 10 tahun, daur ulang berdasarkan kebijakan yang telah diterapkan akan mencapai 1.200 ton. Namun bila dilakukan program perbaikan terhadap kebijakan yaitu peningkatan etika lingkungan, maka daur ulang dapat mencapai 1.500 ton dalam sepuluh tahun. Bagaimana Anda dapat menjelaskan hal tersebut?

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Rambu-rambu/Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini.

Kegiatan
Belajar

2

Teori Kebijakan

Kegiatan Belajar 2 Modul 1 ini akan membahas tentang Teori Kebijakan yang terdiri dari teori Kebijakan Rasional Komprehensif, teori Kebijakan Inkremental dan teori Kebijakan *Mix Scanning*. Teori-teori ini dapat juga disebut sebagai model atau pendekatan.

1. MODEL KEBIJAKAN RASIONAL KOMPREHENSIF

Model analisis kebijakan rasional-komprehensif (sinoptis) adalah model analisis yang didasarkan pada pemikiran yang rasional dan didukung dengan data-data dan informasi yang komprehensif (Hoogerwerf, 1983). Analisis harus dilakukan dengan teliti, cermat dan detail serta memanfaatkan data/informasi yang harus dikumpulkan sehingga menghasilkan keputusan/ kebijakan yang memberi dampak positif.

Baik buruknya hasil yang akan dicapai dari model ini harus berdasarkan pada pemikiran yang rasional atau sesuai dengan kondisi yang dihadapi dan kemampuan yang dimiliki. Analisis yang dilakukan harus memiliki data atau informasi yang lengkap, sehingga dalam analisisnya tidak ada kesalahan atau mencapai sempurna. Model kebijakan ini selalu didasarkan pada pertimbangan rasional. Model rasionalis berkaitan dengan konstruksi kebijakan publik yang memastikan kebijakan publik yang lebih baik.

Model kebijakan ini diterapkan dalam rangka pengambilan keputusan, Islamy (1991) menegaskan pengambilan keputusan yang benar-benar rasional harus mengikuti urutan sebagai berikut.

1. Pembuat kebijakan dihadapkan dengan suatu masalah tertentu yang dapat diisolasi dari masalah-masalah lain yang dinilai mempunyai arti yang besar dibandingkan masalah-masalah lain.
2. Berdasarkan atas masalah-masalah yang sudah ada kemudian dipilih dan disusun tujuan-tujuan dan nilai-nilai sesuai urutan pentingnya.
3. Menentukan atau menyusun daftar semua cara-cara atau pendekatan-pendekatan yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan.
4. Meneliti dan menilai konsekuensi-konsekuensi masing-masing alternatif kebijakan.

5. Masing-masing alternatif dibandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya.
6. Pembuat kebijakan memilih alternatif yang terbaik, yang nilai konsekuensinya paling cocok (rasional) dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Model rasionalis secara konseptual cukup sederhana. Menurut Anyebe, (2018), pembuat kebijakan yang menggunakan model rasional komprehensif diharapkan untuk mengambil langkah-langkah berikut.

1. Mengidentifikasi semua preferensi nilai yang saat ini ada dalam masyarakat.
2. Menetapkan setiap nilai bobot relatif.
3. Menemukan semua kebijakan alternatif yang tersedia untuk mencapai nilai-nilai tersebut.
4. Mengetahui semua biaya dan konsekuensi dari setiap kebijakan alternatif.
5. Memilih alternatif terbaik yang juga paling efisien dalam hal biaya dan manfaat sosial nilai-nilai.

Dapat disebutkan bahwa teori rasionalis berdasarkan pada penerapan rasionalisme dan positivisme. Masalah yang beredar di masyarakat harus dipecahkan dengan rasional dan ilmiah berdasarkan informasi yang relevan dengan masalah dan berbagai alternatif pemecahan, Pada akhirnya, harus dipilih alternatif yang terbaik.

Analisis kebijakan bertugas untuk mengkonfirmasi perkembangan pengetahuan yang relevan dengan pemecahan masalah-masalah tersebut. Kemudian untuk penerapannya ditawarkan pada pemerintah. Pendekatan ini dikenal sebagai "ilmiah", "keahlian teknik", serta "ahli manajerial" (Raveena, 2018).

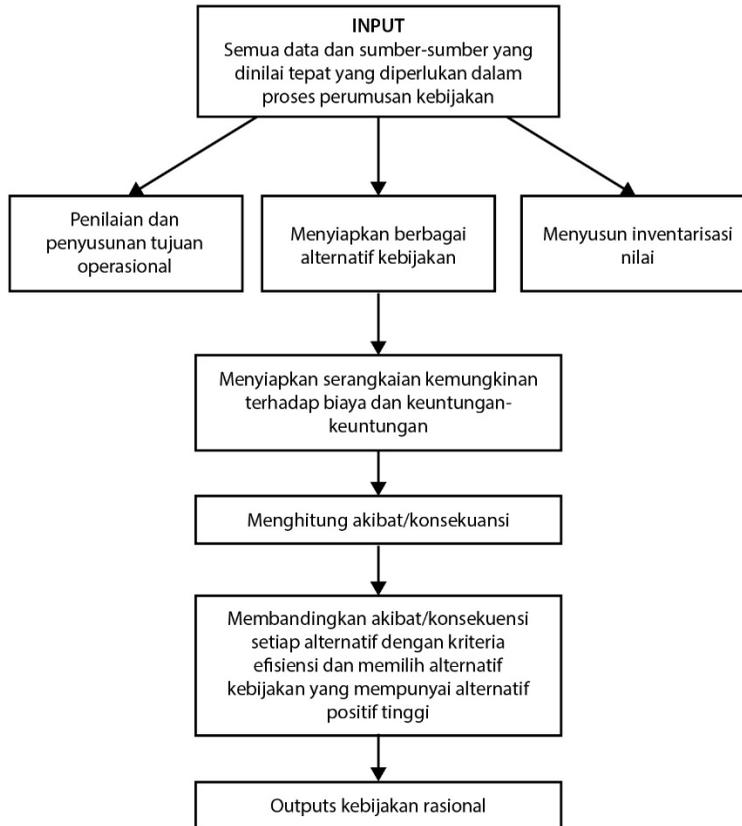
Model rasionalis sangat sederhana, tetapi ada masalah dalam penerapan. Model ini tidak memiliki kepedulian eksplisit terhadap lingkungan politik yang harus dilakukan pada kebijakan publik. Pada negara berkembang, seperti Indonesia, model ini sangat sukar diimplementasikan karena kurangnya data (dalam cakupan, kuantitas dan kualitas) yang dibutuhkan untuk pembuatan kebijakan. Rata-rata negara berkembang tidak memiliki teknologi, sumber daya atau waktu yang secara efektif menggunakan model ini pada pembuatan kebijakan (Anyebe, 2018).

Selain itu, pada model ini terdapat bias terhadap efisiensi dengan mengesampingkan nilai-nilai lain seperti ekuitas dan daya tanggap. Dengan demikian, model rasionalis ini memiliki keterbatasan, namun berguna bagi pembuat kebijakan dan administrator sebagai keluaran analisis kebijakan.

Kritik terhadap model rasional dikemukakan Herbert Simon (1950, dalam Raveena, 2018), yang menyatakan beberapa rintangan bagi para pembuat kebijakan dalam mencapai rasionalitas komprehensif yang "murni". Disimpulkan bahwa keputusan publik dalam praktiknya tidak dapat memaksimalkan keuntungan yang lebih besar dari biaya, tetapi hanya cenderung untuk memuaskan para pembuat keputusan. Ada 3 hal yang menyebabkannya, yaitu karena manusia memiliki keterbatasan

intelektual, mempunyai keterbatasan waktu dan tenaga, serta mempunyai keterbatasan informasi.

Langkah-langkah pengambilan keputusan secara rasional adalah sebagai berikut.



Sumber: Suwatri (2009)

Gambar 1.1
Langkah-langkah Pengambilan Keputusan Secara Rasional

Berdasarkan Gambar 1.1, untuk pengambilan kebijakan publik model rasional, misalkan Pemerintah akan meningkatkan produksi beras pada suatu kecamatan. Model ini akan melihat aspek-aspek yang berkaitan dengan peningkatan produksi beras, seperti penyediaan bibit unggul, pupuk, irigasi, ketersediaan lahan pertanian, upah buruh tani, cuaca, penyediaan pestisida. Masing-masing aspek akan dilihat dari sisi apakah sebagai faktor penghambat atau pendorong untuk memperhitungkan efisiensi, keuntungan dan kerugian. Alternatif akan diambil dari suatu kebijakan yang mengandung sesedikit mungkin risiko kerugian dan inefisiensi.

Berikut adalah beberapa contoh kasus terkait model rasional komprehensif.

1. Pemangku kebijakan yang ada di suatu desa X telah menjalankan dan mempertimbangkan dampak baik dan buruknya dari peraturan yang sedang berlangsung, yaitu ketentuan merokok di tempat umum. Namun, dalam sebuah

komunitas masyarakat tentunya ada yang pro dan ada yang kontra dalam memandang sebuah kebijakan baru. Hal ini terbukti ketika Kepala Desa ingin membuat dan menetapkan peraturan tersebut. Bukan hanya masyarakat yang ada di tempat tersebut yang menolak. Tetapi, pihak kecamatan dan kabupaten pun tidak merespon niat baik para penggagas peraturan tersebut. Pihak kecamatan dan kabupaten tidak merespon hal tersebut dengan asumsi bahwa sulit melarang orang merokok dan hal itu melanggar hak asasi. Sedangkan masyarakat yang menolak peraturan tersebut mempunyai pemikiran bahwa mereka para penggagas peraturan telah menodai hak asasi mereka, karena merokok adalah kebiasaan mereka secara turun-temurun.

2. Pemerintah suatu provinsi melakukan kebijakan operasi pasar harga gula, disebabkan harganya yang naik cukup tinggi. Operasi pasar ini memberikan alternatif kepada masyarakat untuk membeli gula di pasar yang telah disediakan Pemprov. Kondisi ini sangat membantu masyarakat dan memberi dampak yang sangat signifikan.

B. MODEL KEBIJAKAN RASIONALIS INKREMENTAL

Model inkremental pada hakikatnya memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Model inkremental ini untuk pertama kalinya dikembangkan sebagai kritik terhadap model rasional komprehensif dalam pembuatan kebijakan publik. Pendukung model ini menyatakan bahwa perubahan tambahan lebih cepat dari perubahan komprehensif bahwa potensi konflik jauh lebih rendah dibandingkan dengan perubahan radikal dan inkremental adaptasi kontribusi pada redefinisi kebijakan secara terus menerus.

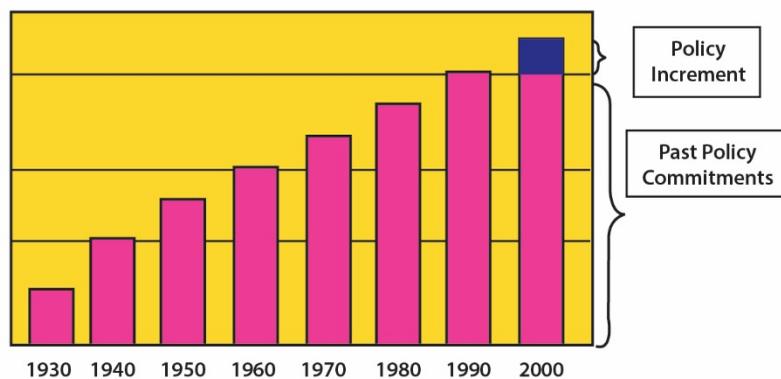
Model ini dicetuskan oleh Charles E. Lindblom dalam bukunya yang berjudul "The Science of Muddling Through" (1959) menjelaskan mengenai proses pembuatan keputusan dengan model yang disebut *disjointed incrementalism* atau disebut dengan model inkremental. Inkremental sendiri berarti kebijakan yang mengalami perubahan sedikit-sedikit. Model ini memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan hanya menambah atau merubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit.

Analisis dengan model inkremental ini memberikan jalan berbeda dari rasional-komprehensif (sinoptis), selain menawarkan kemudahan dalam analisis karena tidak perlu melakukan analisis secara cermat dan teliti, cukup melihat kebijakan yang telah ada kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang terus berubah, cukup melakukan utak-atik penyesuaian, hal tersebut sudah merupakan analisis. Kebijakan dibuat oleh perumus kebijakan tanpa harus melihat atau meneliti dengan komprehensif, sehingga dari alternatif yang ada secara singkat diputuskan untuk dijadikan kebijakan dan kegiatannya menjadi terus menerus, karena kebijakan yang dibuat tidak ada yang benar-

benar untuk dijadikan pemecahan masalah secara keberlanjutan, hanya untuk masalah yang hadir sekarang.

Asumsi dasar model ini adalah bahwa perubahan incremental (penambahan) adalah proses perubahan kebijakan yang paling aman dan tidak menimbulkan resiko. Model ini biasa disebut dengan model praktis karena pendekatannya yang terlalu sederhana dan praktis dan banyak digunakan oleh negara-negara berkembang. Model ini juga membatasi pertimbangan-pertimbangan kebijakan alternatif. Kebijakan selalu bersifat *serial*, *fragmentary* dan sebagian besar *remedial*.

Secara visual, teori model inkrementalistik dapat digambarkan seperti Gambar 1.2 berikut.



Sumber: Nugroho (2006)

Gambar 1.2
Model Kebijakan Inkremental

Berdasarkan Gambar 1.2, tampak bahwa kebijakan ini berusaha mempertahankan komitmen kebijakan di masa lalu untuk mempertahankan kinerja yang telah tercapai (Nugroho, 2006: 90).

Model inkremental melihat pengambilan keputusan sebagai sebuah kegiatan praktis yang berfokus pada pemecahan masalah yang sedang dihadapi daripada berupaya mencapai tujuan jangka panjang. Dalam model ini, cara-cara yang dipilih untuk menyelesaikan masalah ditemukan melalui *trial-and-error* dari pada melalui evaluasi yang komprehensif dari semua cara yang ada. Para pengambil keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang familiar, dan dianggap pantas, dan berhenti mencari alternatif lain ketika mereka percaya bahwa sebuah alternatif yang bisa diterima telah ditemukan (Maulana *et al.*, 2018).

Lindbolm dan para koleganya berkeyakinan bahwa kemungkinan pengambilan keputusan secara inkremental sangat mungkin ada bersama dengan upaya-upaya untuk mencapai keputusan secara lebih rasional. Dengan demikian, Braybrooke dan Lindbolm (dalam Maulana *et al.* 2018) berpendapat bahwa ada empat tipe pengambilan keputusan yang dapat digunakan yang tergantung pada pengetahuan yang dimiliki oleh para

pengambil keputusan, dan seberapa besar perbedaan alternatif kebijakan dengan kebijakan yang sudah ada seperti pada matrik pada Tabel 1.1 sebagai berikut.

Tabel 1.1
Empat Tipe Tingkat Pengambilan Keputusan

		Tingkat pengetahuan	
		Tinggi	Rendah
Perbedaan yang ada antara kebijakan alternatif dan yang terdahulu	Tinggi	Revolusioner	Analitis
	Rendah	Rasional	Inkremental, terpisah-pisah (<i>disjointed incremental</i>)

Sumber: diadaptasi dari David Braybrooke dan Charles Lindblom (1963) dalam Maulana *et al* (2018)

Berdasarkan matrik pada Tabel 1.1, sebagian besar keputusan nampaknya diambil secara inkremental, melibatkan perubahan yang sangat kecil dalam situasi di mana hanya tersedia sedikit informasi dan pengetahuan. Tetapi, ada tiga kemungkinan lain. Model rasional muncul sebagai salah satu kemungkinan bersama-sama dengan dua tipe yang definisinya tidak terlalu jelas yaitu revolusioner dan analitis yang tidak terlalu sering digunakan sebagai alternatif pengambilan-keputusan.

Menurut Lindbolm, pengembangan berbagai kebijakan oleh para pengambil keputusan melalui proses membuat perbandingan terbatas yang berurutan dengan kebijakan sebelumnya, yaitu keputusan-keputusan yang sudah familiar bagi mereka. Keputusan yang diambil biasanya hanya sedikit berbeda dari keputusan-keputusan yang sudah ada; dengan kata lain, perubahan dari *status-quo* bersifat inkremental. Selain itu disebutkan juga bahwa ada dua sebab mengapa berbagai keputusan cenderung tidak terlalu jauh berbeda dengan *status quo* sebagai berikut.

1. Adanya sumber daya yang terbatas di antara berbagai partisipan. Akan lebih mudah untuk melanjutkan pola distribusi yang sudah ada daripada membuat sebuah pola baru yang berbeda secara radikal. Keuntungan dan kelemahan dari tatanan yang ada sudah diketahui dan dikenal oleh para aktor kebijakan. Berbeda dengan untuk tatanan kebijakan yang baru, unsur ketidakpastian masih tinggi, yang membuat kesepakatan untuk melakukan perubahan menjadi sulit dicapai. Dengan demikian, kemungkinan hasil analisis adalah kelanjutan dari *status quo* atau hanya perubahan kecil dari *status quo*.
2. *Standard operating procedure* yang sedang berjalan, biasanya cenderung untuk lebih mengedepankan keberlanjutan atau kontinuitas praktek-praktek yang sudah ada. Cara para birokrat mengidentifikasi berbagai alternatif/opsi, metode

dan kriteria untuk dipilih seringkali telah ditetapkan lebih dahulu. Hal ini akhirnya akan menghambat inovasi dan hanya mengulang tatanan yang sudah ada.

Berikut adalah contoh kasus untuk kebijakan incremental.

- Rencana pemerintah menaikkan gaji para pejabat negara. Kebijakan dilakukan karena untuk menyesuaikan kebutuhan dan kinerja para pejabat negara. Melalui Kementerian terkait, instrumen yang dijadikan dasar telah disiapkan. Namun penentuan besarnya nominal gaji akan ditentukan oleh Kementerian Keuangan, dengan beberapa pertimbangan yang dijadikan dasar kenaikan gaji berkala yang sudah sejak lama tidak diberikan. Sudah sejak 5 tahun yang lalu gaji tidak pernah dinaikkan padahal kebutuhan terus meningkat, selain itu kenaikan juga dipertimbangkan dari kinerja masing-masing pejabat. Oleh sebab itu, disusun pedoman berdasarkan kinerja.

C. MODEL MIX SCANNING

Model ini merupakan model yang menggabungkan antara model rasional dengan model inkremental. Tokoh dari model ini adalah Amitai Etzioni. Pada 1967, Amitai Etzioni menawarkan teori lain yang mencoba menengahi kedua kecenderungan ekstrem antara model rasional-komprehensif dengan model inkremental, Teori itu dikenal dengan teori/model/ pendekatan *Mixed Scanning Theory*. Sebagai gambaran, Etzioni (1967: 389 dalam Aldes, 2016) menggambarkan tiga alternatif dalam observasi cuaca. Penganut pandangan rasional komprehensif akan melakukan pengamatan di semua tempat di bumi ini, secara rinci, dan hasilnya sudah tentu akan sangat mahal. Penganut pandangan inkremental akan merasa cukup mengambil pengamatan di satu tempat secara rinci, dan mengabaikan observasi di tempat-tempat lain, sehingga tidak memiliki gambaran yang komprehensif mengenai situasi cuaca di dunia. Namun, penganut pandangan *mixed scanning* akan melakukan kedua-duanya. Pertama akan memonitor angkasa secara garis besar, kemudian memilih tempat-tempat khusus sebagai sampel, dan pada tiap sampel dilakukan pengamatan secara rinci. Dengan cara ini, akurasi dalam pengambilan keputusan dapat dipelihara, dapat dijaga, dan pada saat yang sama diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang keadaan cuaca dunia. Dengan *mixed scanning*, kemungkinan daerah-daerah yang hanya dapat dijangkau dengan menggunakan satu kamera yang secara detail tidak dapat dijangkau untuk menjelaskan permasalahannya. Berbeda juga dengan inkrementalis yang secara nyata akan melewatkan bagian bagian yang akan bias menimbulkan masalah daerah yang tidak dikenali.

Yang mana yang lebih baik dan yang mana sebaiknya digunakan? Pertanyaan mana yang lebih baik dan mana yang sebaiknya digunakan, pada dasarnya ketiga model pengambilan kebijakan memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Yang mana yang lebih baik dan yang mana yang sebaiknya digunakan tergantung pada permasalahan itu sendiri. Hal ini dapat dianalogikan dengan sebuah baju, jika baju tersebut hanya robek sedikit dan dapat diatasi hanya dengan menambalnya, mengecilkan atau menambah sedikit bagian untuk membuatnya dapat menjadi lebih berguna dan bermanfaat, maka sebaiknya diperbaiki dengan cara tambal sulam. Tapi jika baju tersebut sudah tidak dapat lagi ditambal, memang harus dirombak atau dibeli yang baru, maka sebaiknya dirombak atau dibeli yang baru.

Jika permasalahan hanya masalah kecil, hanya masalah rutin dan tidak membawa efek besar, akan lebih baik menggunakan model kebijakan inkremental karena kebijakan itu lebih efisien dan tentunya cukup efektif menyelesaikan permasalahan yang ada. Tapi jika permasalahan merupakan permasalahan yang kompleks, yang saling melibatkan berbagai bidang, akan lebih baik dilakukan dengan cara rasional komprehensif atau dengan *mixed scanning* yang mencoba meneropong permasalahan secara keseluruhan secara sekilas kemudian mengambil beberapa sampel permasalahan dan memfokuskan perhatian pada beberapa sampel tersebut. Walau mungkin saja risikonya akan ada beberapa permasalahan yang terlewat tetapi setidaknya lebih baik dibanding inkremental yang mungkin akan lebih banyak melewatkan bagian-bagian penting dan lebih realistis untuk dilaksanakan dibandingkan rasional komprehensif

Selain itu, permasalahan yang paling krusial dan menjadi permasalahan pokok dalam penentuan model pengambilan kebijakan yang akan digunakan adalah masalah ego kekuasaan pengambil kebijakan. Kebijakan inkremental biasanya hanya melibatkan satu instansi saja. Tapi jika menggunakan model *mixed scanning* dan rasional komprehensif yang digunakan untuk permasalahan yang kompleks, tentu akan melibatkan berbagai aspek dan melibatkan berbagai instansi atau perangkat daerah yang mengharuskan dua atau bahkan lebih instansi saling bekerja sama agar permasalahan yang besar tersebut dapat terselesaikan dengan baik.

Dalam kenyataannya, sulit bagi beberapa instansi saling bekerja sama untuk menghasilkan satu kebijakan yang mampu menyelesaikan beberapa permasalahan sekaligus. Hal ini disebabkan adanya ego pengambil kebijakan dari masing-masing instansi ditambah dengan ego ingin mendapatkan anggaran yang besar tanpa peduli apakah instansi tersebut membutuhkan anggaran tersebut atau tidak. Sementara instansi lain harus berjuang menyelesaikan permasalahan yang ada dengan anggaran yang sedikit dan akhirnya hanya mencoba memperbaiki kebijakan yang ada atau bahkan lebih parah yaitu dengan membiarkan saja kebijakan tersebut berjalan tanpa menyelesaikannya, dan memperparah krisis kebijakan yang ada. Tidak heran jika akhirnya terjadi tumpang tindih kebijakan atau permasalahan publik yang tidak pernah dapat diselesaikan.

Sudah saatnya bagi kita mencoba menggunakan model kebijakan lain seperti *mixed scanning* jika memang model rasional komprehensif terlalu tidak rasional untuk dilakukan. Suatu hal yang perlu di perhatikan adalah jangan selalu menggunakan model inkremental yang jika kita amati sangat populer digunakan dengan alasan minim anggaran dan sumber daya manusia. Sementara pada kenyataannya anggaran habis hanya untuk kegiatan lain yang tidak memberi input untuk pengambilan kebijakan. Perlu dialokasikan anggaran yang benar-benar akan digunakan untuk melakukan analisis kebijakan.

Jika ingin menentukan model mana yang akan digunakan dan paling sesuai, maka sebelum memilih model, harus ditentukan dahulu kompleksitas isu atau permasalahan serta ketersediaan sumber daya, khususnya kompetensi SDM dan waktu (https://www.slideshare.net/dr_Qiqi/model-formulasi-kebijakan).

Berikut adalah contoh kebijakan berdasar *Mixed Scanning Theory*.

- Kebijakan Wajib Belajar 12 tahun (scrib.com)
Landasan argumentasi:
 1. Komprehensif: adanya data yang kuat dari berbagai elemen kebijakan untuk menentukan perlunya wajib belajar 12 tahun. Juga adanya data yang menyatakan rendahnya tingkat melek huruf di Indonesia dibandingkan negara-negara lain.
 2. Terpilah: menggunakan kecenderungan kebijakan wajib belajar sebelumnya untuk menentukan prediksi kendala yang mungkin terjadi tanpa memperhatikan wilayah-wilayah lain yang telah sukses mengimplementasikan kebijakan tersebut
 3. *Mixed Scanning*: menggunakan 2 macam pendekatan
 - a. Melihat secara menyeluruh, yaitu seluruh bangsa Indonesia untuk berhak mendapatkan pendidikan selama 12 tahun sebagai langkah lanjutan wajib belajar 9 tahun
 - b. Mendetailkan pemikiran tahap pertama dan memperdalam analisisnya untuk ditetapkan kebijakan yang lebih parsial untuk mendukung pendekatan pertama
 4. Wajib belajar 12 tahun merupakan kelanjutan dari kebijakan wajib belajar 6 tahun dan 9 tahun dan merupakan kebijakan tambahan dan perbaikan dari kebijakan sebelumnya
 5. Menjadi langkah lanjutan untuk mewujudkan fasilitas pendidikan demi terwujudnya budaya belajar sepanjang hayat.

Demikianlah materi Modul 1 yang merupakan materi pengenalan dan sebagai teori dasar dari Analisis Kebijakan. Pada modul-modul selanjutnya, Anda akan lebih dijelaskan lagi model-model yang lebih kompleks dan biasa digunakan dalam analisis kebijakan lingkungan serta implementasi nya.



Latihan

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

- 1) Coba Anda uraikan perbedaan kebijakan dengan pendekatan rasionalis dan inkremental!
- 2) Dari 3 pendekatan kebijakan yang telah dijelaskan, coba Anda jelaskan, pendekatan mana yang paling baik!
- 3) Menurut Anda, apakah setiap kebijakan perlu dilakukan analisis kebijakan secara berkala?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Pelajari kembali materi terkait teori pendekatan rasionalis dan inkrementalis
- 2) Pelajari kembali ketiga pendekatan yang telah dijelaskan dan analisis satu persatu, sehingga Anda dapat menyimpulkan pendekatan yang terbaik.
- 3) Anda dapat mempelajari kembali, prinsip dan contoh-contoh masing-masing model kebijakan. Selain itu, perlu juga dipertimbangkan jenis kebijakan yang akan dianalisis.



Rangkuman

1. Ada tiga teori atau model atau pendekatan yang dapat dipertimbangkan dalam analisis kebijakan yaitu model rasional-kompherensif, model incremental dan model *mix scanning* (campuran).
2. Model analisis kebijakan rasional-komprehensif (sinoptis) adalah model analisis yang didasarkan pada pemikiran yang rasional dan didukung dengan data-data dan informasi yang komprehensif. Model kebijakan ini selalu didasarkan pada pertimbangan rasionalisme dan positivisme.
3. Kritik terhadap model rasional dikemukakan Herbert Simon (1950, dalam Raveena, 2018), yang menyatakan beberapa rintangan bagi para pembuat keputusan dalam mencapai rasionalitas komprehensif yang "murni". Keputusan publik dalam praktiknya tidak dapat memaksimalkan keuntungan yang lebih besar dari biaya, tetapi hanya cenderung untuk memuaskan para pembuat keputusan.
4. Model inkremental pada hakikatnya memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Model inkremental ini dikembangkan sebagai kritik terhadap model rasional komprehensif dalam pembuatan kebijakan publik.

5. Analisis dengan model inkremental memberikan jalan berbeda dari rasional-komprehensif (sinoptis), yaitu menawarkan kemudahan dalam analisis karena tidak perlu melakukan analisis secara cermat dan teliti, cukup melihat kebijakan yang telah ada kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang terus berubah, cukup melakukan utak-atik penyesuaian, hal tersebut sudah merupakan analisis. Pada model ini, kemungkinan hasil analisis adalah kelanjutan dari *status quo* atau hanya perubahan kecil dari *status quo*.
6. Model *Mixed Scanning* merupakan model yang menggabungkan antara model rasional dengan model inkremental. Tokoh dari model ini adalah Amitai Etzioni pada tahun 1967.
7. Berdasarkan karakteristik ke 3 model tersebut, yang mana yang lebih baik dan yang mana sebaiknya digunakan? Untuk lebih mudahnya, jika permasalahan hanya masalah kecil, hanya masalah rutin dan tidak membawa efek besar, akan lebih baik menggunakan model kebijakan inkremental karena kebijakan itu lebih efisien dan tentunya cukup efektif menyelesaikan permasalahan yang ada. Tapi jika permasalahan merupakan permasalahan yang kompleks, yang saling melibatkan berbagai bidang, akan lebih baik dilakukan dengan cara rasional komprehensif atau dengan *mixed scanning* yang mencoba meneropong permasalahan secara keseluruhan secara sekilas kemudian mengambil beberapa sampel permasalahan dan memfokuskan perhatian pada beberapa sampel tersebut.



Tes Formatif 2

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi pada Kegiatan Belajar 2, kerjakanlah Tes Formatif 2 berikut ini!

- 1) Misalkan pemerintah akan meningkatkan produksi beras di suatu kecamatan. Menurut Anda, model kebijakan apakah yang dapat dilakukan untuk pengambilan keputusan? Dan berikan alasannya!
- 2) Dalam suatu kebijakan yang sedang berjalan, bagaimana jika ada masalah baru dan bagaimana memandang masalah baru tersebut?
- 3) Coba Anda berikan pendapat mengenai pendekatan kebijakan yang dapat menguntungkan berbagai pihak!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Rambu-rambu/Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) Alternatif-alternatif kebijakan yang diberikan misalnya: meningkatkan pajak bensin, data-data yang harus dikumpulkan berapa banyak yang akan membeli bensin, berapa orang yang menanggapi pajak bensin tersebut, berapa banyak polusi yang dapat dikurangi dari pengurangan tersebut, menentukan polusi yang disebabkan oleh orang yang beralih ke bus atau bahan bakar alternatif dll.
- 2) Efek fisik/biologis, misalnya: konsentrasi ozon, efek pada penderita asma, kerugian produksi pertanian dll. Efek efisiensi ekonomi, misalnya: biaya tambahan untuk utilitas, kesehatan tambahan dan manfaat lainnya, dll. Efek distribusi: efek pertanian, biaya utilitas, penderita asma.
- 3) Dalam menganalisis kebijakan yang sedang berlangsung, Anda tidak dapat hanya membandingkan saat ini (1.000 ton daur ulang) dan 10 tahun yang akan datang dengan kebijakan saat ini (1.200 ton) dan 10 tahun yang akan datang dengan adanya program baru (1.500 ton). Hal ini bukan hanya perbedaan 300 ton saja dengan program dan tanpa program. Akan salah jika hanya membandingkan sebelum dan sesudah saja. Walaupun tidak ada program baru, akan dihasilkan peningkatan daur ulang sebesar 200 ton pertama di masa depan. Namun demikian, bukan berarti jika tidak melakukan apa-apa, maka keadaan akan sama seperti saat ini. Masa depan tanpa program dapat meningkat, atau bahkan dapat menurun, misalnya karena banyaknya menggunakan barang-barang pra paket atau tidak ada lagi yang dapat dilakukan, maka daur ulang akan menurun. Dengan demikian program ini juga bermanfaat untuk menghindari kerugian di masa datang.

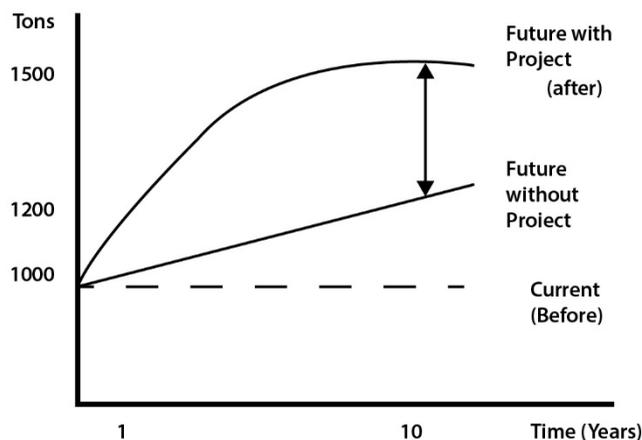


Figure 2-1 Correct Comparisons Using With versus Without

Tes Formatif 2

- 1) Dapat digunakan model kebijakan rasional. Akan dilihat aspek-aspek yang berkaitan dengan peningkatan produksi beras, misalnya seperti penyediaan bibit unggul, pupuk, irigasi, ketersediaan lahan pertanian, upah buruh tani, cuaca, penyediaan pestisida. Masing-masing aspek akan dilihat dari sisi apakah sebagai faktor penghambat atau pendorong untuk memperhitungkan efisiensi, keuntungan dan kerugian. Alternatif akan diambil dari suatu kebijakan yang mengandung sesedikit mungkin risiko kerugian dan inefisiensi. Dari berbagai alternatif akhirnya diambil keputusan bahwa peningkatan produksi beras melalui suntikan dana 100 juta. Langkah selanjutnya penyusunan kebijakan *incremental*. Tahun 2001 produksi beras 10 ton/tahun dengan suntikan dana pertanian 100 juta. Tahun 2002 produksi beras meningkat menjadi 20 ton/tahun dengan suntikan dana 200 juta. Model *incremental* akan membuat kebijakan publik pada tahun 2003 produksi beras ditingkatkan menjadi 30 ton/tahun dengan suntikan dana 300 juta. Keputusan kebijakan publik ini akan "sedikit" berubah dari kebijakan yang lalu apabila aspek-aspek yang mempengaruhi pada keputusan fundamental mengalami perubahan.
- 2) Jika ada masalah baru, maka akan dilakukan sebuah analisis yang lebih mendalam sehingga analisis yang digunakan adalah analisis rasional-komprehensif, tidak bisa hanya menggunakan analisis dari *inkremental* yang hanya menggunakan dasar untuk melakukan perubahan. Memberikan sebuah kebijakan dari masalah yang baru ada tentunya diselidiki dan dianalisis sebaik mungkin agar tidak terjadi permasalahan yang lebih besar.
- 3) Sebenarnya tidak ada keputusan atau kebijakan yang menguntungkan semua pihak atau seluruh kelompok, namun akan ada yang diuntungkan dan ada pula yang dirugikan. Apabila ada yang dirugikan, maka jalan keluar yang dapat dilakukan adalah memberikan kompensasi agar bisa mengurangi beban yang dialami pihak yang dirugikan.

Daftar Pustaka

- Aldes, D. (2016). *Kebijakan publik: Model rasional komprehensif, inkremental dan mixed scanning*. Diunduh dari <https://sumbarprov.go.id/details/news/9352>
- Anyebe, A. A. (2018). An overview of approaches to the study of public policy, *International Journal of Political Science (IJPS)*, Volume 4, Issue 1, pp. 08-17
ISSN 2454-9452 <http://dx.doi.org/10.20431/2454-9452.0401002>
www.arcjournals.org
- Dunn, W. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik* (edisi kedua). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Islamy, M. I. (1988). *Materi pokok kebijakan publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*. Vol. 19, No. 2, p. 79-88.
- Loomis, J., & Helfand, G. (2003). *Environmental policy analysis for decision making*. New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic Publishers.
- Maulana, H. F., Mayunita, S., Hastuti, H., & Wijaya, A. A .M. (2018). Diskursus kebijakan publik model incremental. Kybernan: *Jurnal Studi Pemerintahan*. Vol 3. No. 2.p. 1-13.
- Nugroho, D. R. (2006). *Kebijakan publik untuk negara-negara berkembang*. Jakarta: PT Alex Media Kompetindo.
- Raveena, A. Z. (2018). *Apa yang dimaksud dengan model rasional?*
<https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-model-rasional/117313>
- scribd.com. *Contoh kebijakan berdasar mixed scanning theory*. Diunduh dari
<https://www.scribd.com/doc/95496072/Contoh-Kebijakan-Berdasar-Mixed-Scanning-Theory>
- Suwirtini, S. (2009). *Konsep dasar kebijakan publik*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang.
- https://www.slideshare.net/dr_Qiqi/model-formulasi-kebijakan